

▼  
Gustavo  
García Figueroa

Juan Fernando  
Cristo Bustos

# Participación ciudadana

y fortalecimiento  
del sistema de partidos  
en Colombia



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**





# Participación ciudadana

y fortalecimiento  
del sistema de partidos  
en Colombia

---



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**



**cedaee**  
Centro de Estudios  
en Democracia  
y Asuntos Electorales



## **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

### **JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA**

Registrador Nacional del Estado Civil

### **JAIME HERNANDO SUÁREZ BAYONA**

Registrador Delegado en lo Electoral

### **LUIS FERNANDO CRIALES GUTIÉRREZ**

Registrador Delegado para el Registro Civil  
y la Identificación

### **ERIKA PATRICIA SARQUIS MATTA**

Coordinadora Grupo de Trabajo CEDAE



### **GUSTAVO GARCÍA FIGUEROA**

Autor

### **JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS**

Coautor

### **ISBN**

978-958-48-5492-6

### **COLABORADORES**

- Mérida María Olascuaga Acevedo
- Nelson Fernando Calvachi Eraso
- Jose Luis Ocampo Guerrero
- Alejandro Loaiza Salazar

# CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>11</b>
<b>2. ESTADO DEL ARTE.....</b>	<b>15</b>
2.1. CONTEXTO HISTÓRICO CONCEPTUAL.....	15
2.1.1. Democracia y participación.....	15
2.1.2. Derechos Civiles.....	27
2.2. CONTEXTO NORMATIVO COLOMBIANO.....	31
2.2.1. Antecedentes a la Constitución de 1991.....	32
2.2.2. Apertura Democrática.....	49
2.2.3. Fragmentación de Partidos.....	61
2.2.4. Ley 130 de 1994, estatuto básico de partidos y movimientos políticos.....	67
2.2.5. Ley 134 de 1994, mecanismos de participación ciudadana.....	90
2.2.6. Ley 1757, Promoción y protección del derecho a la participación democrática.....	119

2.2.7. Reforma de 2003 y Ley de Bancadas.....	127
2.2.8. Reforma política del 2009.....	139
2.3. CONTEXTO INSTITUCIONAL.....	145
2.3.1. Consejo de Estado.....	147
2.3.2. Consejo Nacional Electoral.....	150
2.3.3. Corporaciones públicas.....	155
<b>3. ACTUAL SISTEMA DE PARTIDOS EN COLOMBIA.....</b>	<b>167</b>
3.1. PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO.....	170
3.1.1. Estructura de toma de decisiones.....	170
3.1.2. Mecanismos de participación y democracia Interna.....	172
3.1.3. Articulación regional.....	173
3.1.4. Barreras de participación.....	174
3.2. PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO.....	175
3.2.1. Estructura de toma de decisiones.....	175
3.2.2. Mecanismos de participación y democracia interna.....	176
3.2.3. Articulación regional.....	177
3.2.4. Barreras de participación.....	178
3.3. PARTIDO CAMBIO RADICAL.....	179
3.3.1. Estructura de toma de decisiones.....	180
3.3.2. Mecanismos de participación y democracia interna.....	180
3.3.3. Articulación regional.....	181
3.3.4. Barreras de participación.....	181

3.4. PARTIDO ALIANZA VERDE.....	182
3.4.1. Estructura de toma de decisiones.....	184
3.4.2. Mecanismos de participación y democracia interna.....	186
3.4.3. Articulación regional.....	188
3.4.4. Barreras de participación.....	188
3.5. PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL .....	189
3.5.1. Estructura de toma de decisiones.....	189
3.5.2. Mecanismos de participación y democracia interna.....	190
3.5.3. Articulación regional.....	191
3.5.4. Barreras de participación.....	192
3.6. POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO.....	193
3.6.1. Estructura de toma de decisiones.....	194
3.6.2. Mecanismos de participación y democracia interna.....	196
3.6.3. Articulación regional.....	198
3.6.4. Barreras de participación.....	198
3.7. PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO.....	199
3.7.1. Estructura de toma de decisiones.....	200
3.7.2. Mecanismos de participación y democracia interna.....	203
3.7.3. Articulación regional.....	204
3.7.4. Barreras de participación.....	205
3.8. FUERZA ALTERNATIVA REVOLUCIONARIA DEL COMÚN.....	205
3.8.1. Estructura de toma de decisiones.....	208
3.8.2. Mecanismos de participación y democracia interna.....	209

3.8.3. Articulación regional.....	210
3.8.4. Barreras de participación.....	211
3.9. COROLARIO.....	212
<b>4. CONCLUSIONES.....</b>	<b>217</b>
<b>5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>223</b>

## Presentación

# **PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN COLOMBIA**

---

Desde sus inicios la construcción del Estado social de derecho ha cimentado su organización y ejercicio en la función electoral, pues ésta impulsa el funcionamiento de las instituciones de cualquier sociedad contemporánea, garantizando a los ciudadanos el derecho constitucional fundamental de participar en las decisiones del Estado.<sup>1</sup>

En el contexto de la participación ciudadana, los diversos mecanismos electorales construidos históricamente, y en especial a partir de la Constitución Política promulgada en 1991, han jugado un papel decisivo interpretando la expresión ciudadana y en el ejercicio del control político. A su vez, los partidos y movimientos conforman la institucionalidad civil que canaliza las ideas de diversos sectores de la ciudadanía, para contribuir tanto al desarrollo de los fines del Estado como para controlar a los gobiernos; todo esto partiendo de la representación ideológica de la población representada.

Sin duda, el sistema jurídico colombiano ha avanzado mucho en la construcción de una democracia sana y transparente, al punto de ser reconocida por su alternancia y por tener uno de los sistemas electorales más eficientes, rápidos y confiables del continente; sin embargo, aún existen distorsiones en el sistema que diversas reformas legales y constitucionales han procurado corregir sin éxito.

---

1 Constitución Política de Colombia. Artículo 40.

En la presente obra, Gustavo García Figueroa, abogado constitucionalista con importante experiencia en reformas constitucionales y legales y Juan Fernando Cristo Bustos, exsenador y exministro, conocedor de la función electoral y del trasegar político del país, presentan un reflejo del devenir en la historia reciente de la democracia colombiana, sintetizando la importancia y contenido de algunas de las reformas más importantes en el sistema de participación, así como un interesante análisis del funcionamiento actual de los partidos y movimientos políticos presentes en el territorio nacional.

Al ser la institucionalidad y el derecho los regentes de un país en constante cambio, lo natural es que exista una mutabilidad de normas que permita avanzar cada día más en un sistema electoral fuerte, que represente a los ciudadanos y organice a través del respeto a las minorías, que propenda por la defensa de los intereses más altos para toda la Nación.

Estamos seguros que esta nueva obra enriquece plenamente el debate académico, filosófico y político alrededor de la participación ciudadana y el fortalecimiento de los partidos políticos en Colombia. Desde la Registraduría Nacional del Estado Civil apoyamos los distintos esfuerzos que conduzcan al fortalecimiento de la democracia colombiana, que aun cuando es cada vez más madura, sigue siendo imperfecta, pero en tránsito de fortalecimiento.

**JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA**

Registrador Nacional del Estado Civil





## INTRODUCCIÓN

La investigación que se encuentra en manos del lector pretende ser una aproximación académica normativa y crítica hacia distintas circunstancias que inciden en el ordenamiento jurídico político colombiano, para lo cual el presente documento se construye a partir de abordar importantes acontecimientos históricos que han incidido en diversas modificaciones de orden constitucional y legal, sobre las formas de participación ciudadana y el régimen de partidos y movimientos políticos.

En primera medida, se ha hecho una aproximación al estado del arte conceptual de lo que es la democracia y el derecho constitucional de participación en el contexto colombiano, para lo cual se inicia el *iter* investigativo con la aproximación temática de los conceptos generales de democracia, participación, representatividad y derechos civiles en el marco del Estado social de derecho.

Posteriormente se hace una entrada al contexto normativo colombiano, en el cual se examina el escrito de algunos de los antecedentes que dieron origen a la Constitución de 1991, considerando algunas características de la constitución anterior como fuentes del curso histórico y político que llevó a hacer posible la expedición de una nueva Carta Política. En este punto concretamente se hace un análisis sobre lo que implicó para el país pasar de un sistema bipartidista como fue el Frente Nacional, en el cual la hegemonía de dos partidos ocupaba todo el panorama nacional, hacia la llamada apertura democrática.

Aquí se adelantó un análisis reflexivo de lo que implicó la fragmentación del sistema político colombiano, ocasionada por la laxitud de los requisitos para la creación de nuevos movimientos y partidos con capacidad de postulación de candidatos y listas, pues ello implicó la creación de muchas “empresas electorales” que como diáspora efectuaban su ejercicio político a través de personalismos y cacicazgos, perdiendo la identidad política de la representación ciudadana.

Así las cosas, se analiza en este contexto lo que fue en su momento la ley 130 del 1994, “Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”, lo que se complementa capítulos más tarde con el análisis de la Ley 1475 de 2011 “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”, para examinar de manera somera las implicaciones jurídicas del ordenamiento vigente.

Posteriormente, se abordan los mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Constitución de 1991 y reglamentados por la Ley 134 de 1994 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana” modificada y complementada posteriormente por la Ley 1757 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, para lo cual se toman además como objetos de estudio las sentencias que, por la naturaleza estatutaria de las normas a las que hacen referencia, expidió en su momento la honorable Corte Constitucional.

Así mismo se estudia la reforma política presentada en el Acto Legislativo 01 de 2003 “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”, que integró al ordenamiento jurídico colombiano novedades importantes para el fortalecimiento de los partidos, tales como el umbral requerido para acceder al reparto ordinario de las curules de corporaciones públicas, así como implementar un sistema optativo de lista cerrada y bloqueada, además de la reglamentación correspondiente al régimen de bancadas.

Continúa el presente escrito con el análisis de la reforma del Acto Legislativo 01 del 2009 “Por el cual se modifican

y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia” que hizo más exigente el umbral; pero que además, como consecuencia de las diversas capturas e investigaciones a congresistas originadas en aquel entonces por el fenómeno conocido como la “parapolítica”, estableció un régimen de responsabilidad de los partidos que no había sido previsto en reformas anteriores, para que estas instituciones políticas con personería jurídica sean disciplinables por las respectivas autoridades electorales.

En este orden de ideas, se integró al presente el contexto institucional sobre la función de control electoral, explicando las funciones que el Consejo de Estado tiene como autoridad en la materia, especialmente las otorgadas a la sección Quinta, y el funcionamiento de la organización electoral en Colombia integrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

Finalmente, se aborda lo que podría considerarse como lo más novedoso en el presente estudio: una vista al actual sistema de partidos en Colombia, recogiendo el análisis de la ley 1475 de 2011 “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”, y dando una vista a los estatutos que regulan a los partidos y movimientos. Sobre esto es importante hacer un paréntesis para aclarar que únicamente se aborda el caso de ocho de ellos, pues por la extensión de cada estatuto y las complejidades políticas, geográficas y de interpretación el análisis y comparación total debe ser abordado de manera más profunda y compleja en futuras investigaciones.

Llegando a su final se adelantó un examen centrado en la estructura de toma de decisiones de cada partido analizado, de cuáles son los mecanismos de democracia interna a los que los militantes y futuros candidatos tienen acceso, y también cuáles son los mecanismos de articulación regional, así como cuáles son las barreras de participación que cada uno de ellos impone. En este punto es preocupante confirmar la recurrencia de que no existen reales sistemas de democracia interna que privilegien el mérito y nuevos liderazgos, que el centralismo en las decisiones permea la institucionalidad partidista, que existe poca articulación con las regiones y que tristemente las barreras de acceso a la participación en la política y debate interno de los partidos es una constante.

Los autores finalmente reiteran la necesidad absoluta que tiene Colombia de continuar ajustando su sistema político, no solamente para solucionar la brecha que existe entre la ciudadanía y las directivas de los distintos movimientos y partidos, sino para lograr un mejor funcionamiento del sistema de representatividad democrática con coherencia ideológica, que consolide los partidos y a la vez motive el debate al interior de ellos.

Por esto, es inaplazable avanzar en la implementación de las listas cerradas y bloqueadas para corporaciones públicas, acompañando esta reforma con normas que obliguen a los partidos a la utilización de mecanismos de democracia interna novedosos y eficientes, que permitan combatir el clientelismo, las empresas electorales y las camarillas. Estas mejoras indudablemente permitirán además que se organice de una manera más transparente la financiación y se racionalice el costo de las campañas políticas, pues solo así Colombia podrá avanzar en un sistema con una mayor transparencia y mejor representatividad.

## 2. ESTADO DEL ARTE

### 2.1. CONTEXTO HISTÓRICO CONCEPTUAL

Este capítulo presenta un contexto histórico de la formación del Estado moderno, resaltando el cómo se llegó a considerar el Estado democrático, con atisbos de lo que bien podría significar la democracia. Se entrará en los linderos de la necesidad de una democracia participativa, los límites de la democracia representativa y un recuento de la consecución de los derechos civiles y políticos.

#### 2.1.1. Democracia y participación

Definir qué es democracia o alcanzar un concepto podría traer problemas, cuestionamientos, dudas, advertencias, se empezaría con apelativos a la palabra democracia: democracia social, liberal, económica, participativa, representativa, formal, sustancial, procedimental, comunitaria, protectora, desarrollista o constitucional, e incluso llegar a un término más polémico como sería la posdemocracia. Así con todo el reto que representa, se harán conjeturas sobre lo que puede significar<sup>2</sup>.

---

2 Giovanni Sartori, citando a Orwell: "Al respecto, en el caso de un término como el de democracia no solamente no existe una definición aceptada por todos, sino que el intento de formularla encuentra resistencia por todas partes". Tomado de *Teoría de la democracia, El debate contemporáneo*. Versión española de Santiago Sánchez González. Alianza Editorial. Madrid 1988.

Para rodear el significado de democracia se parte de dos premisas y la formación del Estado moderno. La primera premisa, la Aristotélica, donde los seres humanos son sociables por naturaleza en la medida en que este se construye y necesita de los demás; la segunda premisa, dada por Thomas Hobbes y mejor desarrollada por Rousseau, es la existencia de un pacto social o contrato social, en el que se aceptan unas reglas de convivencia entre los seres humanos que le constituye determinados derechos y obligaciones.

En los siglos XVI y XVII, la forma del Estado absolutista, donde la concentración de poder era la característica principal, la vida, el destino de una persona y su familia se podrían sintetizar en las apetencias de un cetro. ¿Quién le había otorgado poder al rey?, ¿cómo se garantizaba que un dios le había conferido poder? ¿y si el súbdito no creía en dios?, entonces, ¿por qué tendría que reconocer la figura de un rey? La mejor definición para esta época la expuso el Rey de Francia Luis XIV, al proclamar “El Estado soy yo”.<sup>3</sup>

Luchas entre monarcas y barones por el dominio de la autoridad legítima, revueltas campesinas contra el peso de impuestos excesivos y obligaciones sociales; la extensión del intercambio, el comercio y las relaciones de mercado; el florecimiento de la cultura renacentista con su renovado interés por las ideas políticas clásicas (incluyendo la democracia ateniense y el derecho romano); la consolidación en Europa de las monarquías nacionales y del sistema estatal absolutista (especialmente en Inglaterra, Francia y España); luchas religiosas y el cuestionamiento de la pretensión universalista del cristianismo; los conflictos entre la Iglesia y el Estado, cada uno de estos factores jugó su papel. Tan pronto como se relajaron las tradiciones y costumbres feudales surgieron, como preocupaciones del pensamiento político europeo, la naturaleza y los límites de la autoridad política, la ley, los derechos y la obediencia. Hasta finales del siglo XVI, el concepto de Estado no pasaría a ser un elemento central del análisis político”. (Held, 1991)

---

3 Frase atribuida a Luis XIV, que ha pasado a la historia como el símbolo de la autocracia más radical. Coronado rey a los cinco años, se convirtió más tarde en la imagen misma del absolutismo monárquico europeo. Sin embargo, los historiadores están en desacuerdo acerca del origen de esa frase e incluso de si el rey la pronunció o no. En todo caso, la frase “El Estado soy yo” es la expresión más pura de la concepción autocrática de la vida política. Significa que el gobernante encarna al Estado, que su voluntad es la suprema ley y que resume en su persona todos los atributos y potestades estatales.

La historia de la humanidad está cargada de sangre, sufrimiento y dolor, la conformación del Estado moderno no fue la excepción. Nunca se alcanzará a saber quiénes fueron en sí las víctimas para la consolidación y formación de lo que hoy se conoce como un “Estado democrático”. Es mirar hacia atrás como el *Angelus Novus* de Walter Benjamín y quedarse perplejos por todos los pasos de gigantes en los que los más débiles han sufrido, y los más fuertes han triunfado.

Con la llegada del Siglo de las Luces, la Ilustración, la lógica, el razonamiento, el pensamiento de que todos los hombres son iguales y nacen libres, la Reforma protestante, personajes como Lutero, Calvino, la Revolución Inglesa y la Revolución Francesa, surgió el Estado de derecho en el que el poder del gobernante fue limitado por normas jurídicas. Sin embargo, no tuvo la aceptación inmediata que se podría pensar ante tal acontecimiento:

La idea de que los seres humanos pueden ser ciudadanos activos del orden público -ciudadanos de su Estado-, y no meros súbditos sumisos de un soberano, tuvo pocos abogados desde las primeras asociaciones humanas hasta principios del Renacimiento y la caída del absolutismo. (Held, 1991, p. 52)

No obstante, así en ese pacto social, es pensar cómo se organiza la sociedad, cómo sería la forma de gobierno, monárquico o democrático. El impulso que tomó el Estado en propugnar por una igualdad material (administración de tierras y bienes de servicio público como la medicina, entre otros) concibió la idea de Democracia liberal.

El pensar diferente, el crear un modelo de gobierno y de Estado hizo que la humanidad pasara del absolutismo al desarrollo de sociedades fundamentadas en la democracia.

Autores como Sartori advierten:

Un tratamiento similar de la democracia no es factible, ya que no existe el autor, único y destacado, de la obra sobre la democracia. La teoría de la democracia consiste, más bien, en una corriente de discurso que se remonta a Platón y Aristóteles. Lo que no obsta para que dicha corriente central proporcionara a la democracia una identidad hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. (Sartori, 1988)

La idea de democracia es un concepto en construcción. En la Grecia del siglo V a. C., a la cual se remonta Sartori, no todos tenían el derecho de decidir sobre la *res publicae*: solo lo podían hacer los hombres y no las mujeres, ni los esclavos, ni los negros<sup>4</sup>.

En Colombia según palabras del filósofo Daniel Herrera Restrepo, la democracia no se presentó en su totalidad, incluso ya en pleno siglo XX:

Se llega al siglo XX sin conocer la democracia, sin reconocer la soberanía popular, sin conformar un verdadero Estado ni como árbitro de los conflictos sociales ni como el monopolizador de la fuerza legítima (Weber), tampoco como el regulador del funcionamiento de la sociedad (Durkheim) ni como momento de la producción de la sociedad por ella misma (Lechner). (Restrepo, 1992, p. 17)

Así, la democracia ha estado sometida a contextos geopolíticos, y no se ha desarrollado de forma homogénea en todos los lugares por igual; ha sufrido fluctuaciones en el tiempo, que dificultan la formación de la misma y por tanto la realización de un concepto universal. Ya lo señaló Dahl cuando expresó que “una de las dificultades a las que debemos enfrentarnos al principio es que no existe una teoría democrática, sólo hay teorías democráticas” (Dahl, 1988, p. 9)

Por lo tanto, la democracia en sí y su definición están en construcción, imperfecta como lo diría Amartya Sen citando a Winston Churchill<sup>5</sup>, pero la democracia es la mejor de las formas de gobierno, la cual siempre está en riesgo de ser acabada por concentraciones de poder y demás limitaciones. La democracia lleva inmersa no solo al pueblo, a las mayorías, sino unos elementos y procedimientos para que la misma pueda ser realizada.

---

4 En las democracias griegas, el *demos* excluía no sólo a las mujeres, sino también los no nacidos libres, los esclavos, quienes solamente se sumaban a la mayoría de los habitantes de la ciudad.

5 Amartya Sen. *El valor universal de la democracia.*, “Winston Churchill pronunció hace ya muchos años el cada vez más célebre lema de la democracia: ‘la democracia es la peor de las formas de gobierno, pero es la mejor que tenemos’”. Originalmente publicado en el *Journal of Democracy* de The Johns Hopkins University Press No. 10 vol. 3, bajo el título “Democracy as a Universal Value”.

Aunado a lo anterior, no cabe duda el carácter determinante que tuvo el siglo XX en materia de derechos: la creación de una conciencia colectiva que rechaza de plano la repetición de Auschwitz, o bien la prevención de todo régimen totalitario, lleva a que se diferencie lo democrático de lo que no es independiente del régimen político en el que se encuentre una sociedad. La formación de democracia conlleva elementos sociales, primacía de la igualdad, libertades, el presupuesto de lo común se coloca en el centro, de lo plural, lo económico.

Otra inferencia que Sartori realiza es que quizá se le llama o se le ha llamado democracia a lo que no es democracia, induciendo al error de la forma en el que se materializa la misma; pero que sin embargo se llama así por el temor que se causa socialmente de aludir a algo anti democrático. “Vemos, pues, que existe un desfase entre realidad de los hechos y el nombre. Por lo que, si bien democracia posee un significado literal preciso, no por ello entendemos mejor lo que es una democracia real”. (Sartori, 1998, p. 26)

### ¿Quién es el *Demos*?

Cabe preguntarse qué, quién o quiénes conforman el *Demos*, vocablo que encuentra su origen en el griego clásico con el significado “pueblo”. Para Sartori el *Demos* puede llevar, por lo menos, seis interpretaciones: 1. Pueblo significa todo el mundo; 2. Pueblo, un gran número; 3. Pueblo es igual a clase baja; 4. Pueblo como entidad indivisible o totalidad orgánica; 5. Pueblo, mayoría absoluta; 6. Pueblo, mayoría limitada.

Sobre la primera interpretación (todo el mundo), el autor señala que no es posible debido a que existe una exclusión determinada, ya sea porque, por ejemplo, los niños o los discapacitados intelectuales tienen acceso restringido a los derechos. En cuando a la segunda interpretación, (gran número), lo declara un imposible por la misma exigencia procedimental, y se pregunta: “¿cuántos componen un pueblo?, ¿un gran número respecto a qué total?”. En la tercera interpretación surge la duda sobre qué sucedería con la clase media que no está en el grupo de ricos o pobres. La cuarta interpretación (totalidad orgánica), desconoce la individualidad del sujeto:

Partiendo de la idea del pueblo como un todo orgánico puede fácilmente inferirse que cada individuo no cuenta para nada; en nombre de la totalidad, todos y cada uno pueden ser aplastados al mismo tiempo; y tras la fórmula “todos contra uno solo”, cabe percibir la justificación de las autocracias totalitarias, pero no de las democracias. Una democracia no puede siquiera comenzar a funcionar a menos que se deshaga de tal fórmula. (Sartori, 1988, p. 45)

Sobre la quinta y sexta interpretación, señala: “La mayoría absoluta explica que solo cuenta la mayoría: el mayor número de una población dada representa a todos y posee un derecho ilimitado (o sea, absoluto) para decidir por todos”.

Sartori continúa explicando,

A primera vista podría parecer que la solución de traducir Pueblo por el derecho de la mayoría a un gobierno absoluto constituye lo más sencillo. Pero no es así. El establecer el derecho absoluto de la mayoría para imponer su voluntad sobre la minoría, o minorías, equivale a adoptar una norma que funciona, a la larga, en contra del mismo principio que ensalza. Si el primer ganador de una contienda democrática adquiere un poder sin trabas (absoluto), entonces puede autoerigirse en ganador permanente. En este supuesto, una democracia carece de futuro democrático y deja de ser desde el principio una democracia; puesto que el futuro democrático de una democracia depende de la convertibilidad de mayorías en minorías y a la inversa, de minorías en mayorías. (Sartori, 1988, p. 45)

El atisbo estaría en que la democracia es la antítesis de todo sistema totalitario y opresor, democracia es sinónimo de las garantías de existencia y desarrollo del individuo en la sociedad y la sociedad en el individuo.

Para esta acotación es necesario ubicarse en el nacimiento del liberalismo para comprender los sistemas democráticos participativo y representativo. Los clásicos tomaron partida:

Hobbes supone un interesante punto de transición entre la defensa del Estado absolutista y la lucha del liberalismo contra la tiranía. Locke, por el contrario, señala claramente el principio de la tradición constitucionalista liberal. No

es posible seguir aquí con detenimiento el desarrollo de estas tradiciones y su progresiva interconexión en los siglos XVIII y XIX. (Held.1991, p. 58)

En los próximos párrafos se entrará en materia sobre democracia participativa y democracia representativa, para lo cual es indispensable tener presente el constitucionalismo liberal que ha otorgado elementos emblemáticos al sistema de ordenamiento civil y político de occidente.

Primero, es necesario tener claro qué se entiende por liberalismo. David Held lo acota en la siguiente forma siguiendo a Macpherson, Dunn y Pateman:

Cuestionando los poderes de las “monarquías despóticas” y sus pretensiones de “sanción divina”, el liberalismo pretendió restringir los poderes del Estado y definir una esfera privada especial, independiente de la acción estatal. En el centro de este proyecto estaba el objetivo de liberar a la sociedad civil (la vida personal, familiar y económica) de la interferencia política y de delimitar simultáneamente la autoridad del Estado. Paulatinamente, el liberalismo se asoció a la doctrina según la cual los individuos deben ser libres de seguir sus propias preferencias en los asuntos religiosos, económicos y políticos -de hecho, en todo lo que afecta a la vida cotidiana-. Si bien las distintas variantes del liberalismo interpretaron este objetivo de forma diversa, todas las teorías coincidían en la defensa de un Estado constitucional, de la propiedad privada y de la economía de mercado competitiva como mecanismos centrales para coordinar los intereses de los individuos. (Held.1991, p. 58)

La preocupación era el cómo se iba a conformar un Estado y las instituciones. ¿Cómo deberían ser? la respuesta a todo lo acontecido sería que las instituciones tenían que ser democráticas. Pero, ¿cómo se hacen instituciones democráticas? Gianfranco Pasquino advierte:

Pero lo que es relevante es que, cuando se produce una transición de un régimen autoritario a otro democrático aparecen los partidos: son la única estructura capaz de representar a los ciudadanos y de entrar en una interacción fecunda con ellos, estén organizados o no.

Así, no se pretende decir que los partidos políticos son la salvación, pero se resalta la importancia de los mismos para organizar sociedad.

Sin embargo, Pasquino puede quedar corto en su identificación de los protagonistas de la democracia representativa, pues no solo las democracias contemporáneas son inevitablemente de partidos políticos, sino que entran a participar los movimientos sociales que ya cobran cada día más vida.

### **2.1.1.1 Democracia Representativa**

La idea de democracia representativa nace después de las revoluciones que tuvieron lugar en Inglaterra, Norteamérica y Francia a lo largo del siglo XVIII. Cabe aclarar que en sus inicios la forma representativa constituida, en palabras de Bernard Manin:

No se consideraba forma democrática o de gobierno del pueblo (...), por consiguiente, para Siéyés al igual que para Madison, el gobierno representativo no es un tipo de democracia; es una forma de gobierno esencialmente diferente. (Manin. 1998, p. 11)

La representación en la democracia, en el sentido más simple, es delegar o conferirle poder a otro para que vele por la realización de los derechos, y que gestione cómo resolver necesidades. Manin profundiza sobre el tema que igualmente preocupa a Madison:

Madison no considera la representación como una aproximación al gobierno por el pueblo necesaria técnicamente por la imposibilidad física de reunir a los ciudadanos de los grandes estados. Al contrario, lo ve como un sistema político esencialmente diferente y superior. El efecto de la representación, observa, es el de “refinar y ampliar las visiones públicas pasándolas por un medio, un órgano elegido de ciudadanos, cuya sabiduría puede discernir mejor los verdaderos intereses de su país y cuyo patriotismo y amor a la justicia hará menos probable sacrificarlos por consideraciones temporales o parciales”. (Manin. 1998, p. 11)

De igual manera, autores como Bobbio advierten:

Parto de una constatación sobre la que todos podemos estar de acuerdo: la petición de mayor democracia, tan insistente en los últimos años, se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa. (Bobbio. 1994, p. 32)

Cierta crisis de la democracia representativa puede observarse a través de dos situaciones: la primera, que la ciudadanía no se siente identificada por quienes son elegidos para ocupar los cargos de elección popular, o no siente que estas personas realmente velen por sus necesidades una vez son elegidas; la segunda, en muchas ocasiones el clamor del constituyente primario no se refleja en la toma de decisiones por parte de los poderes públicos. Ya Rousseau hablaba sobre las diferencias que pudo constatar en su momento:

Rousseau condenó la representación en los términos absolutos que siguen siendo famosos. Presenta al gobierno inglés del siglo XVIII como una forma de esclavitud con momentos puntuales de libertad. Rousseau veía un inmenso abismo entre un pueblo libre haciendo sus propias leyes y un pueblo eligiendo representantes para que le hagan las leyes. (Manin. 1998, p. 11)

De igual manera, David Held, al analizar las palabras del abogado y pétreo defensor de la democracia representativa Suart Mill, subrayó la importancia de la participación:

La dignidad humana se verá amenazada por el poder absoluto porque, sin la oportunidad de participar en la regulación de los asuntos que le interesan a uno, es difícil descubrir las propias necesidades y deseos, llegar a juicios probados y contrastados y desarrollar las excelencias mentales de tipo intelectual, práctico y moral. La participación activa para determinar las condiciones de la propia existencia es el mecanismo fundamental para el cultivo de la razón humana y para el desarrollo

de la moral. Se violaría la justicia social, porque las personas son mejores defensoras de sus propios derechos e intereses de lo que cualquier “representante” no elegido puede nunca llegar a ser. (Held. 1991, p. 113)

El propósito de la representatividad no es que los representantes lleguen a sus posibles electores con las ideas formadas de cómo se puede organizar la comunidad, sino que sea la Misma comunidad la que formule sus programas o propuestas de forma articulada a partir de sus necesidades, y sean presentadas a quienes tendrán la misión de representarlos en diferentes escenarios de elección popular.

### **2.1.1.2 Democracia Participativa**

Los filósofos de mayor relevancia en cuanto a la constitución del Estado moderno y en especial el tema que nos convoca, manifestaban una diferencia notable del cómo se podía materializar la democracia. Para Hobbes y Locke la soberanía se transfiere del pueblo al Estado y sus dirigentes. En cambio, para Rousseau la soberanía no sólo tiene su origen en el pueblo, sino que debe quedarse ahí.

La soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa; es la misma o es otra; no hay término medio. Los diputados del pueblo no son, por tanto, ni pueden ser sus representantes, no son más que sus delegados; no pueden concluir nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no haya ratificado es nula; no es una ley. El pueblo inglés se piensa libre; se equivoca mucho; solo lo es durante la elección de los miembros del parlamento; en cuanto han sido elegidos, es esclavo; no es nada. (Rousseau. 1975, p. 15)

Cabe acuñar que ni los partidos de izquierda ni de derecha concebían esta posibilidad de democracia participativa el siglo pasado; la idea apenas era considerada por los anarquistas según advierten teóricos.

Una definición sobre democracia es brindada por el profesor Sartori:

Participación es tomar parte personalmente, un tomar parte activo que verdaderamente sea mío, decidido y buscado libremente por mí. Así, no es un “formar parte” inerte ni un “estar obligado” a formar parte. Participación es ponerse en movimiento por sí mismo, no ser puesto en movimiento por otros”. (Sartori. 1994, p. 75)

La anterior definición se contrapone a la descrita por Weber y Toranie, que la limitan a una participación sufragista porque la condicionan a un cambio de gobernante y la elección de cargos públicos.

La participación no puede consistir en el simple sufragio, no es creer que se “forma parte” de algo, sino que el ciudadano tenga capacidad de acción o de propuesta, esto sería “tomar parte” de algo. La mejor salvaguardia contra la desatención de los derechos de un individuo es que pueda participar de forma rutinaria en las decisiones que afecten en lo particular y lo universal.

Cuando los individuos están comprometidos en la resolución de los problemas que les afecta o que afectan a la colectividad en su conjunto, se desatan energías que aumentan las posibilidades de crear soluciones imaginativas y estrategias exitosas. En resumen, la participación en la vida social y pública reduce la pasividad y aumenta la prosperidad general. (Held. 1991, p. 114)

La mirada participativa de la democracia conlleva a que el ordenamiento social y político brinde garantías a la ciudadanía para que se manifieste o tome posición frente a las decisiones que afectan lo personal y lo colectivo. Sin embargo, definiciones como la otorgada por Sartori no implican llevar a un extremo la participación, sino que se participe de algunas actividades delimitadas; cuestiones como derechos fundamentales no deberían de estar nunca en discusión.

Otra definición dada por Oakley dice:

Participar significa, en su sentido más amplio, sensibilizar a la población y de ese modo aumentar la receptividad y capacidad de la misma para reaccionar ante los programas de desarrollo, así como alentar las iniciativas locales. (Oakley. 1985, p. 24)

Lo anterior no se contradice con las definiciones de democracia participativa ya explicadas, sino que las complementa al buscar una articulación en lo que sería los planes de desarrollo.

De este modo, se gana democracia cuando hay mayor inclusión y deliberación, es participar de la construcción de sociedad de la cual se hace parte y no vivir, como lo dijo Fernando Vallespín, en lo rancio. No se trata simplemente de instituciones que hagan las veces de mediador entre el Estado y la ciudadanía, reconciliando como los antiguos liberales, sino ir de la mano con la gente de la calle y no esperar que las paredes expresen los gritos de justicia social. Los conflictos sociales no deben ser resueltos como simples asuntos técnicos, sino que, a través de la deliberación, la escucha y la toma de decisiones sean los mismos ciudadanos quienes participen de las soluciones que necesitan, y no simplemente esperar a que el Estado, a través de protocolos establecidos, encuentre una solución.

Así, la democracia participativa es el involucramiento de las personas a que sean una parte activa en las decisiones políticas y civiles, personales y colectivas, en tanto el mismo estado le otorgue garantías para su vinculación; pero no se puede extralimitar en la apelación de un “participar simplemente por participar”, y mucho menos reducir que la participación es el mero sufragio.

El papel que juegan los movimientos sociales en las democracias participativas es fundamental. La estigmatización, eliminación o el silenciamiento de estos, el acallar la conciencia social es propiciar la postergación de conflictos que terminan en la eliminación de la contraparte, pudiendo inicialmente hacer de la participación y la deliberación los instrumentos para lograr las concertaciones sociales.

La participación democrática es la democracia que surge desde abajo y previene su propio secuestro por los anti demócratas. El sociólogo Boaventura de Sousa Santos diría:

Vivimos con imaginarios democráticos en realidades dictatoriales; vivimos con imaginarios poscoloniales en sociedades coloniales; vivimos con imaginarios de Derechos Humanos, de globalización, de emancipación con cuerpos destrozados, cuerpos racializados, cuerpos sexualizados en nuestras sociedades.<sup>6</sup>

### **2.1.2. Derechos Civiles**

El renacer de la idea de democracia como la obtención de los derechos civiles y políticos no fue un regalo altruista; la formación del Estado y los derechos que este otorga es el resultado del derramamiento de sangre y las luchas sociales.

Para referirse a la categoría de derechos civiles y políticos, llamados de primera generación<sup>7</sup>, hay que sentar precedente de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789. Francia fue pionera en propiciar la abolición de la monarquía absoluta y creó la plataforma para el establecimiento de la primera República.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano es uno de los documentos fundamentales que dejó la Revolución Francesa, y por supuesto la proclamación de Olympe de Gouges en 1791, llamada la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana. Estas y otras declaraciones se encuentran en la base de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, reunidas en París en 1948), y de la Convención Europea de Derechos Humanos (aprobada por el Consejo de Europa en 1950).

---

6 Palabras pronunciadas por de Sousa Santos en conferencia brindada en la Feria del Libro, Bogotá, 2017.

7 Los derechos de Primera Generación o Derechos Civiles y Políticos se refieren a los primeros derechos que fueron consagrados en los ordenamientos jurídicos internos e internacionales. Estos derechos surgieron como respuesta a los reclamos que motivaron los principales movimientos revolucionarios de finales del siglo XVIII en occidente. Estas exigencias fueron consagradas como auténticos derechos y como tales difundidos internacionalmente.

El hablar de derechos civiles rememora acontecimientos como la Revolución Francesa, la formación del Estado de derecho, la consecución de un Estado moderno, el siglo XX con todos los acontecimientos que tuvieron lugar en escenarios que van desde lo militar hasta lo político-social.

Como la historia lo constata, al finalizar las grandes revoluciones, conflictos armados internos y las guerras, las sociedades comienzan a trabajar por una mejor democracia, por una igualdad incluso a nivel mundial como la propuesta por los franceses al pretender que su Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano llegase a todos los confines de la Tierra.

Sin embargo, no fue sino hasta 1979, que el abogado y académico europeo Karel Vasak propone en el Instituto Internacional de Derechos Humanos en Estrasburgo, Francia, una división de los derechos humanos en tres generaciones<sup>8</sup>:

1. Derechos civiles y políticos
2. Derechos sociales, económicos y culturales
3. Derechos de Justicia, Paz y Solidaridad

Es aquí cuando por primera vez se habla de derechos civiles, aunque el contenido de los mismos se remonta a elementos que vieron la luz mucho tiempo atrás, como la Declaración del Hombre y del Ciudadano.

En efecto, los derechos civiles y políticos son dados por la Declaración del Hombre y del Ciudadano posterior a la revolución francesa, la que tuvo como bandera los derechos de libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

En el siglo XX, las Naciones Unidas, durante la Asamblea General del 16 de diciembre de 1966, crean el Pacto

---

8 Aunque se le atribuye históricamente a Karel la clara división de los derechos humanos en su obra *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*, existe un antecedente de Theodore Marshall, quien en 1950 también propuso un modelo de tres generaciones en un ensayo denominado *Ciudadanía y clase social*.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Entre los derechos contenidos en este documento se declara totalmente la abolición de la esclavitud y la servidumbre, la prohibición de tratos crueles, así como ofrece los lineamientos para el debido proceso a nivel judicial poniendo de relieve que todos los seres humanos tienen igualdad de garantías en los procesos.

En este Pacto Internacional es de especial importancia la determinación que los pueblos hagan sobre su soberanía, como queda en evidencia en su primer artículo:

#### Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

En el ordenamiento colombiano encontramos adoptadas las declaraciones de estos derechos en la Constitución Política de 1991 en los artículos 93 y 94:

ARTÍCULO 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

ARTÍCULO 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

De igual manera, algunos artículos de la Constitución protegen de manera explícita algunos derechos civiles, tales como los artículos 13 (derecho a la igualdad), 20 (derecho a la libertad) o 40 (derechos políticos):

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.

ARTÍCULO 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.

ARTÍCULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan

doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

Los derechos aquí enunciados, al igual que el resto de lo consagrado en la constitución del 91, son resguardados por las instituciones colombianas, especialmente por la Corte Constitucional, que es el órgano llamado a la guarda de la integridad y supremacía de lo contenido en la Carta Magna.

## **2.2. CONTEXTO NORMATIVO COLOMBIANO**

La Carta Constitucional expedida a finales del siglo XX representó una de las victorias más importantes, entendida como la transición de una democracia representativa vigente en la Constitución de 1886, hacia una concepción de democracia participativa, en la cual la soberanía popular asume un rol preponderante en las decisiones políticas del Estado, y orienta mediante distintas instituciones jurídicas el curso histórico de la nación.

Muestra de lo anterior es el contexto histórico colombiano antes de 1991. Como se puede apreciar en el derogado texto de la Constitución de 1886, esta permitía (mediante el uso de cláusulas pétreas) primar el orden de las instituciones jurídicas por encima, en algunas ocasiones, de las decisiones del pueblo colombiano. Dicha circunstancia de intangibilidad del ordenamiento constitucional, aunadas a circunstancias históricas, confluyeron adecuadamente en los principios de la década de los noventa para propiciar el surgimiento de una constitución más moderna.

Como ejemplo de lo dicho, el Acto Legislativo 1º del 11 de diciembre de 1968, por el cual se reformaba la anterior Constitución Política de Colombia, expresamente señalaba:

Artículo 74. El Artículo 218 de la Constitución Nacional quedará así:

La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros Artículos, sólo podrá ser reformada por un Acto Legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido, y, últimamente, aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de Acto Legislativo, lo hará el presidente del Congreso. (Diario Oficial. 1968, p. 1)

En virtud de la anterior disposición, la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente no era viable, no existía un mecanismo jurídico para la expedición de una nueva Carta Constitucional; tan solo se contemplaba la posibilidad de efectuar reformas, y el único mecanismo válido para efectuarlas era a través de un calificadísimo trámite congresional. Por supuesto, en este contexto histórico la democracia representativa imperaba, y eran los elegidos quienes en representación de sus electores determinaban el futuro del país.

### **2.2.1. Antecedentes a la Constitución de 1991**

El hecho de establecer la Constitución de 1886 en una carta rígida, con limitadísimos mecanismos de reforma, dificultó la estructuración de una reforma de fondo de la misma, que le diera a Colombia una nueva realidad político-jurídica y que actualizara a las nuevas realidades a la nación. Es así como en virtud de esa rigidez constitucional, entre el año de 1977 y 1989 sendos intentos de reforma constitucional fueron desestimados, en parte por el trámite surtido al interior del Congreso de la República, en parte por el activismo judicial.

Otros hechos históricos influyeron en la constituyente de 1991, entre los cuales cabe destacar que para finalizar la década de los ochenta el Acuerdo de Paz, suscrito con el hasta ese entonces grupo insurgente M-19, contemplaba la realización, mediante un referendo, de una reforma a ciertos aspectos de

la constitución de 1886, entre los cuales se contaba superar la estructura bipartidista establecida mediante el Frente Nacional.

Sin embargo, en medio del trámite legislativo se introdujeron cuestionables proposiciones que pretendían la consulta al pueblo sobre la prohibición de la extradición de nacionales colombianos. Así las cosas, el Gobierno Nacional en cabeza del entonces presidente Virgilio Barco, decidió hundir su propia reforma, siendo esta la última posibilidad de reforma constitucional que tendría el Congreso de la República, en el marco de la Constitución Política de 1886.

De la complejidad de realizar las reformas constitucionales que se requerían, da cuenta quien fungió como ministro del Interior en los años 80, el Doctor Jaime Castro:

Había en las instancias políticas, y un poco en los sectores de opinión que manejaban esos temas, la idea de que el sistema se había bloqueado, porque hubo varios intentos de reforma que fracasaron por diferentes razones. Fracasó la pequeña constituyente del presidente López Michelsen porque la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable el Acto Legislativo 2 de 1977. Después, en la misma Corte Suprema se cayó el Acto Legislativo 1 de 1979, del gobierno Turbay Ayala.

En el gobierno Betancur, yo como ministro, llevé al Congreso dos proyectos de acto legislativo: uno, el de elección popular de alcaldes que terminó siendo aprobado; y otro que, con muchos ajustes y muchos cambios, introducía una reforma política. El de alcaldes fue aprobado y es el No. 1 de 1986. El otro alcanzó a tener seis debates y se hundió, pues predominó la idea de que el partido Liberal, que era mayoría en el Congreso, no podía aprobarle dos reformas a Betancur que era conservador.

La elección popular de alcaldes a la cual se le concedía mucha importancia, y la reforma política, pues esta última debía quedar para Barco y la debía hacer el partido Liberal. Por eso, entre aprobarla entonces y tramitarla a comienzos de la administración Barco, era deseable esperar para que fuera una reforma Liberal. Pero en el discurso de posesión, Barco dijo que él no se le medía a una reforma constitucional, que había que gobernar con las normas existentes. Sin embargo, poco tiempo después, impulsó la convocatoria de un plebiscito, a partir del Acuerdo de la Casa de Nariño. Esa iniciativa

también fracasó porque no tenía viabilidad jurídica y el Consejo de Estado la anuló. Luego hubo un proyecto de acto legislativo que recogía mucho de lo que había quedado del proyecto de Betancur, pero que se hundió por el famoso artículo del plebiscito sobre la extradición.

Había entonces la idea de que el sistema estaba bloqueado, pues ya era una década larga de intentos, en la que sólo se había salvado la elección popular de alcaldes. Por eso, esos 10 o 12 años a partir de 1977 vale la pena tenerlos en cuenta como contexto político institucional que derivó en esa sensación de bloqueo y de que el sistema no era capaz de reformarse. Luego, está el tema del genocidio de la Unión Patriótica y que es un momento culminante que arrancó con el asesinato de un senador del Meta en 1986. Era el primer elegido de la U.P., y es muy sintomático que fuera del Meta en donde ese partido había ganado las elecciones parlamentarias de 1986, y había elegido 17 parlamentarios, en unos casos con listas propias, y en otros haciendo alianzas con sectores progresistas del partido Liberal. Además, a la U.P., le asesinaron dos aspirantes a la presidencia dentro de ese genocidio: Jaime Pardo y Bernardo Jaramillo. (Zuluaga. 2008, p. 44)

Una vez realizado un poco del contexto jurídico institucional de aquella época, se debe añadir un importante elemento: el contexto social que se vivía en Colombia en la década de los ochenta.

Dicha década fue marcada por una tangible desesperanza de los colombianos frente a su realidad cotidiana, previa a la negociación con el grupo insurgente M-19. El grupo guerrillero realizó una toma armada al Palacio del Justicia como una retaliación a las posiciones de la rama judicial frente al tratado de extradición, y a la lucha frontal contra el narcotráfico, con los resultados atroces que son de público conocimiento.

El asesinato y secuestro de varios dirigentes políticos, el exterminio de las fuerzas políticas de izquierda, atentados contra el edificio del DAS y contra medios de comunicación, el incremento de las masacres, de los desplazamientos forzados, el desbordamiento del narcotráfico y la corrupción, fueron entre otras las causas que dejaron al país en una situación de desaliento, amenazando a la sociedad civil y a la misma institucionalidad.

Este clima desalentador vio su cúspide con el magnicidio del dirigente liberal Luís Carlos Galán, quien para entonces era candidato presidencial y representaba para una gran parte de la población la renovación política que Colombia necesitaba. Algunos doctrinantes reflexionan sobre su infortunado deceso: “Podría decirse como el ‘florero de Llorente’, que desencadenó los hechos que culminarían en la convocatoria de una Asamblea Constituyente” (Torres. 1991)

En efecto, el magnicidio provocó el rechazo generalizado de la ciudadanía; así lo registra el Doctor Camilo Garzón, en un artículo publicado en la revista especializada de la Universidad del Rosario, quien al respecto señala:

Como respuesta a la muerte de Galán, un grupo de estudiantes bogotanos, reunidos entorno a debates y discusiones que se efectuaron principalmente en las universidades privadas, salieron de sus situaciones académicas regulares y lideraron una marcha estudiantil de luto, que les condujo hasta el Cementerio Central en el que era enterrado el líder liberal, lugar en el cual se pronunció un mensaje que contenía un apoyo a las instituciones democráticas en su lucha contra las fuerzas que pretendían desestabilizar la sociedad, como el narcotráfico, la guerrilla, los paramilitares y otros. Al mensaje se adjuntó la solicitud al pueblo para reformar ‘las instituciones que impiden que se conjure la crisis actual’. De esta marcha surgiría el movimiento *Todavía podemos salvar a Colombia*, cuyo sugerente nombre indica muy bien el tipo de pretensiones del grupo. (Garzón. 2017, p. 127)

Este acontecimiento, liderado por movimientos estudiantiles, dio inicio a una fuerza hasta entonces ajena a la Colombia aletargada en gran medida por la época de zozobra que se vivía, y este despertar ciudadano se tradujo en el impulso político que urgentemente se necesitaba para la realización del cambio.

El movimiento *Todavía podemos salvar a Colombia*, principal impulsor de la realización de una reforma constitucional que mediante transformaciones profundas a la institucionalidad quiso hacer frente a las graves realidades socio políticas que acontecían, señaló como mecanismo de participación

-de carácter extralegal e inconstitucional- sustentado exclusivamente en un ejercicio ciudadano y soberano de participación política, la inclusión de una papeleta adicional a las que se usarían en las elecciones de 1990 para la escogencia de mandatarios y corporaciones, la cual tenía por función expresar la voluntad popular de adelantar una reforma constitucional.

La Séptima Papeleta (nombre como se le conoció a esta propuesta) consistía en una consulta no convocada por nadie distinto a la ciudadanía misma, a fin de que ella como soberana decidiera o no la realización de la Asamblea Nacional Constituyente.

Como previamente se señaló, este tipo de reformas no estaban consagradas en el ordenamiento jurídico colombiano; sin embargo, la confluencia de esa rigidez constitucional y los acontecimientos atroces vividos, requerían de la más amplia participación de todos los sectores del país. De esta manera relata el Doctor Jaime Castro el impulso que se dio a la Séptima Papeleta:

La Séptima Papeleta la hacen los claustros universitarios como una idea que cae en terreno abonado. Los medios le dan un gran despliegue, pues en el buen sentido de la palabra, le hacen el juego a la iniciativa, promueven el tema, lo amplifican... Después, el Gobierno se sube al bus de la Séptima Papeleta, ve que los medios la han acogido, la han hecho suya y es cuando firma el famoso decreto pidiendo que se escrute y que se tenga en cuenta. (Zuluaga. 2008, p. 54)

Para el 11 de marzo de 1990 debían realizarse las elecciones de senadores, representantes a la Cámara, diputados, concejales, alcaldes y gobernadores; dichas elecciones se realizaban mediante el depósito en las urnas de una papeleta con su voto por cada dignidad, de tal suerte que en las urnas cada ciudadano depositaba 6 papeletas. Pero el amplio movimiento estudiantil recientemente surgido impulsó masivamente el depósito de la Séptima Papeleta, la cual como previamente se mencionó solicitaba la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

La Séptima Papeleta se constituyó como el hecho político más relevante del siglo XX, ya que la ciudadanía, en medio de un sufragio extraoficial, exigía del Estado la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

Si bien es cierto, la votación y escrutinios de la Séptima Papeleta no tenían en principio la legalidad necesaria, también lo es que cerca del 30% de la población decidió apoyar la iniciativa revistiendo la misma de la legitimidad conferida por el constituyente primario.

Este resultado masivo a favor de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente sirvió como impulso y justificación para la realización de la reforma constitucional que varias veces se vio truncada. Es así como, el presidente Virgilio Barco, en el marco de las facultades extraordinarias de estado de sitio, expide el decreto 927 de 1990, por medio del cual convoca, ya de manera formal a la ciudadanía para que se expresara en favor o en contra de la Asamblea Nacional Constituyente.

De las graves afectaciones al orden público, y la importancia del movimiento de la Séptima Papeleta da cuenta el Decreto 927, y al respecto señala:

#### DECRETO NÚMERO 927 DE 1990

(mayo 3)

Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público.

El presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1038 de 1984, y

#### CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto número 1038 de 1984, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional;

Que la acción de los grupos que promueven diversas formas de violencia se ha recrudecido, lo cual ha agravado la perturbación del orden público y ha creado un clamor popular para que se fortalezcan las instituciones;

Que el urgente fortalecimiento institucional es necesario para retornar a la normalidad y para superar la situación permanente de perturbación del orden público;

Que dicho fortalecimiento es posible con la amplia y activa participación de la ciudadanía que es necesaria para que las instituciones recobren su plena eficacia;

Que el 11 de marzo de 1990 un número considerable de ciudadanos, por iniciativa propia, ante la inminente necesidad de permitir el fortalecimiento institucional en ejercicio de la función constitucional del sufragio y de su autonomía soberana, manifestaron su voluntad para que la Constitución Política fuera reformada prontamente por una Asamblea Constitucional y que dicha convocatoria ha sido recogida y reiterada por las diversas fuerzas políticas y sociales;

Que el mandato popular debe ser reconocido no sólo con el fin de contribuir a normalizar la situación de turbación del orden público por la que atraviesa el país, sino de obtener nuevas alternativas de participación política que conduzcan al logro del restablecimiento del orden público;

Que frustrar el movimiento popular en favor del cambio institucional debilitaría las instituciones que tienen la responsabilidad de alcanzar la paz y generaría descontento en la población;

Que el Gobierno debe facilitar que el pueblo se pronuncie en las elecciones del 27 de mayo de 1990, puesto que “la Nación Constituyente, no por razón de autorizaciones de naturaleza jurídica que la hayan habilitado para actuar sino por la misma fuerza y efectividad de su poder político, goza de la mayor autonomía para adoptar las decisiones que a bien tenga en relación con su estructura política fundamental” (Corte Suprema de Justicia, sentencia de junio 9 de 1987);

Que por todo lo anterior el Gobierno Nacional, interpretando la voluntad de los colombianos y dando cumplimiento a su obligación constitucional de preservar el orden público y buscar todos los medios necesarios para lograr su restablecimiento, debe proceder a dictar una norma de carácter legal que faculte a la Registraduría Nacional del Estado Civil para contabilizar los votos que se produzcan en torno a la posibilidad de convocar una Asamblea Constitucional, por iniciativa popular,

#### DECRETA:

Artículo 1o. Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, la

organización electoral procederá a adoptar todas las medidas conducentes a contabilizar los votos que se produzcan en la fecha de las elecciones presidenciales de 1990, en torno a la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional.

Artículo 2o. La tarjeta electoral que contabilizará la organización electoral, contendrá el siguiente texto: Para fortalecer la democracia participativa, ¿vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional, con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?

SÍ NO

Artículo 3o. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y suspende las normas que le sean contrarias. Publíquese y cúmplase. Dado en Bogotá, D. E., a los 3 días del mes de mayo de 1990.

VIRGILIO BARCO

El Gobierno lograba así la legitimidad política necesaria para impulsar la Asamblea Constituyente; sin embargo, como se ha mencionado previamente, el ordenamiento jurídico vigente solo permitía la realización de reformas constitucionales por medio del Congreso, y de esta situación la Corte Suprema de Justicia, en ese entonces guardiana de la Constitución, ya se había referido en varias ocasiones, sentando jurisprudencia que dictaba que solo por medio de actos legislativos era posible modificar la Constitución.

Al convocarse a una Asamblea Nacional Constituyente por medio de un Decreto de estado de sitio, el mismo era objeto de control constitucional por parte de la Corte. Este mecanismo *sui generis*, generaba muchas inquietudes sobre su constitucionalidad, pues desde instituciones como la Procuraduría hasta ilustres juristas, veían con escepticismo el medio utilizado, señalando principalmente la falta de conexidad entre un Decreto de estado de sitio que busca el restablecimiento del orden público en todo el territorio nacional, con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente; lo anterior aunado a la ya conocida posición de la Corte respecto a los restringidos mecanismos de reforma constitucional presagiaban un lóbrego panorama.

Pese a lo anterior, la legitimidad conferida por la ciudadanía mediante la Séptima Papeleta y la confluencia de los mencionados hechos políticos, jurídicos, y actuaciones institucionales, dotaron de un gran poder al Decreto.

Contra todo pronóstico, la Corte Suprema no fue ajena a todos estos hechos y reivindicó el sentir popular mediante sentencia de Constitucionalidad No. 59 del 24 de mayo de 1990 declarando la exequibilidad del decreto que convocaba a la ciudadanía para manifestarse en favor o en contra de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente.

Algunos apartes relevantes de la providencia señalaban:

Para nadie es extraño en Colombia que las causas que generaron la perturbación, lejos de haberse extinguido se han aumentado en los seis años de vigencia del Decreto 1038 de 1984. En ese período el país ha asistido a múltiples hechos de violencia que lo han horrorizado; la toma del Palacio de Justicia y la inmolación de 11 magistrados de esta Corporación, la muerte de tres candidatos presidenciales, la explosión de un avión cargado de pasajeros, las masacres, las fosas comunes, los atentados a los periódicos, las bombas que indiscriminadamente cobran víctimas inocentes, son ejemplos de una situación ya no sólo atribuible a la guerrilla y al narcotráfico, sino a otras manifestaciones del crimen organizado. El fenómeno se encuentra condensado en esta afirmación contenida en el informe presentado por la Comisión de Estudios sobre la violencia, al ministerio de Gobierno: "Múltiples formas de violencia se están retroalimentando y superponiendo en forma tal, que su agudización se proyecta en la perspectiva, no de una eventual crisis insurreccional, sino de una anarquización generalizada de la vida política del país". (Autores varios. *Colombia: Violencia y Democracia*. Informe presentado al ministerio de Gobierno por la Comisión de Estudios sobre la Violencia. Universidad Nacional de Colombia, Centro Editorial. Bogotá, 1987.)

Los hechos mencionados demuestran que las instituciones tal como se encuentran diseñadas no son suficientes para enfrentar las diversas formas de violencia a las que tienen que encarar. No es que las instituciones se hayan constituido *per se* en factor de perturbación, sino que han perdido eficacia y se han vuelto inadecuadas, se han quedado cortas para combatir modalidades de intimidación y ataque no

imaginadas siquiera hace pocos años, por lo que su rediseño resulta una medida a todas luces necesaria para que las causas de la perturbación no continúen agravándose, como hasta ahora ha venido ocurriendo, en los seis años de vigencia del estado de sitio.

Como puede observarse, la Corte Suprema en sus considerandos, argumenta que los hechos de violencia desbordados deben ser afrontados de una manera que la antigua institucionalidad no fue capaz de afrontar, y que por lo tanto se requería de mecanismos novedosos que devolviera la confianza en el Estado como ente que procure la consecución de la paz, seguridad y convivencia a través de mecanismos no ortodoxos. Continúa:

El clamor popular para que ocurra el fortalecimiento institucional es un hecho público y notorio que en derecho no requiere prueba; en favor de él se han manifestado los partidos políticos, los medios de comunicación, los estamentos universitarios y el pueblo en general, a través de la denominada Séptima Papeleta, en las elecciones del 11 de marzo de 1990.

Establecida como está la veracidad de las premisas anteriores, resulta explicable la procedencia de la medida tomada en el decreto que se revisa, la cual para la Corporación está íntimamente ligada con las causas de la crisis y se dirige inequívocamente a conjurar sus efectos.

A la Corte no le corresponde calificar la conveniencia de la medida que se toma, ni predecir si con ella se va a superar la crisis o si por el contrario se convertirá en una nueva frustración; su tarea se circunscribe a la aplicación de la norma jurídica sin olvidar eso sí que: “las normas constituyen realidades sociales y humanas, productos históricos que se originan en una colectividad para la protección de ciertos fines, valores o intereses reales y concretos. No son entidades metafísicas o simples proposiciones formales; existen las normas para ser aplicadas y realizadas en una determinada sociedad, con resultados y consecuencias también de carácter perfectamente real” (Díaz. 1978, p. 18)

De cierta manera la Corte empieza a justificar que la medida a tomar, a pesar de no ser de cierto modo regular, dada la

coyuntura era necesaria debido a la desesperanza rampante en la nación, de tal suerte que argumenta como factor poderosísimo la voluntad soberana de la ciudadanía por encima de las reglas jurídicas vigentes.

¿Cómo se puede afirmar la falta de conexidad de una medida de carácter extraordinario que en una sociedad en crisis pretenda facilitar la expresión de la voluntad popular en asunto de tanta monta como su régimen institucional, cuya legitimidad proviene precisamente del respaldo de esa voluntad? El país ha venido reclamando el cambio institucional, aunque dentro de los cauces del orden jurídico, y ante el fracaso de los órganos del Estado responsables del mismo, ha venido pidiendo la conformación de una Asamblea Constitucional que pueda realizarlo. En las últimas elecciones populares lo manifestó así masivamente en las urnas, a pesar de que no tuvo el apoyo de los grupos políticos, ni del Gobierno. Este movimiento ha sido tan eficaz, que los mismos alzados en armas en todos los acuerdos que vienen realizando con el Gobierno para poner fin a la subversión, han condicionado su reintegro a la vida civil a la realización de dicha Asamblea. Es entonces evidente que hay una clara relación de conexidad entre el decreto que se revisa y los motivos que determinaron la declaratoria del estado de sitio. Es más, el no acceder a este clamor del pueblo, será sin ninguna duda un factor de mayor desestabilización del orden público.

(...)

V. No abrir los caminos para registrar esa voluntad, significaría el desconocimiento del antecedente político de la denominada Séptima Papeleta, que espontáneamente se registró el pasado 11 de marzo, así como expresiones públicas de los partidos políticos y los candidatos presidenciales, y conduciría a impedir tomar medidas que fortalezcan el orden institucional para enfrentar con eficacia los hechos perturbadores de la paz pública y podría generar nuevas causas de intranquilidad.

Este cambio jurisprudencial no fue ajeno a los comentarios de varios tratadistas, entre ellos manifiesta el doctor Ricardo Zuluaga:

Pero en esa oportunidad el alto tribunal comprendió que la realidad fáctica se imponía sobre la realidad normativa y entendió también que el pueblo es soberano y titular de la capacidad para decidir y que por tanto no se le puede sujetar a perpetuidad a una normatividad obsoleta e incapaz de asegurar la pacífica y democrática convivencia de los ciudadanos. De esta forma, y contra todo pronóstico, la Corte Suprema corrigió su tradicional doctrina establecida mediante Sentencia de mayo 5 de 1978, y en la cual se indicaba que la reforma constitucional solo se podía adelantar por los mecanismos previstos en el art. 218 de la Constitución, es decir, a través del Congreso de la República en su condición de Constituyente derivado, para admitir que se acudiera al sistema de Asamblea Constituyente, aunque no fuese un mecanismo que estuviera formalmente previsto en el texto de la Constitución. (Zuluaga. 2014, p. 123)

En contraposición a la anterior manifestación, señala el Doctor Hernando Vega lo siguiente:

De acuerdo con la breve referencia histórica que se ha propuesto, el control de constitucionalidad se encontraba en cabeza de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, la cual terminó por avalar un procedimiento que a nuestro parecer es abiertamente inconstitucional, que dio como resultado la promulgación de la Constitución Política colombiana de 1991. **En este sentido, la voluntad del pueblo o constituyente primario manifestó su voluntad, imponiéndose incluso a los mandatos constitucionales vigentes que a la postre fueron obviados, para validar un proceso que inició con la iniciativa de estudiantes de universidades públicas y privadas que plantearon un ejercicio de medición de la voluntad popular y que derivó en un procedimiento inconstitucional que promulgó a su vez una nueva Constitución legal que se aplica en Colombia por los últimos 26 años y cuyo análisis de legalidad no derivaría en ninguna invalidación.** (negrilla fuera del texto original) (Vega. 2017, p. 129)

A pesar de las múltiples opiniones contrapuestas sobre la legalidad o no del procedimiento utilizado, lo cierto es que, avalada por parte del máximo rector constitucional, quien comprendió el momento histórico que vivía, y reconociendo

la voluntad soberana del constituyente primario, se solicitó a la ciudadanía en las elecciones presidenciales de 27 de mayo de 1990, para que se pronuncie ya de manera oficial sobre su voluntad de convocar o no a una Asamblea Nacional Constituyente. Es así como la ciudadanía se manifestó a favor de la iniciativa, logrando un apoyo en el 88.89% de los votos emitidos.

Es así como las fuerzas políticas del país se reúnen en agosto de 1990, con el propósito de realizar un Acuerdo Político Sobre la Asamblea Constitucional, el cual bajo la coordinación del Gobierno Nacional desarrolló los principales postulados y limitaciones con los cuales debería regirse la Asamblea Nacional Constituyente.

Dicho acuerdo contó con la participación del Partido Liberal, del Movimiento de Salvación Nacional, del Partido Conservador, y del Movimiento Alianza Democrática M-19, quienes obtuvieron en las elecciones parlamentarias el 96% de la votación total, conformado de la siguiente manera: para el Senado de la República 66 curules otorgadas al Partido Liberal, 38 escaños para el Partido Conservador, y 7 curules para las coaliciones liberales y de la Unión Patriótica. significando lo anterior que el acuerdo contaba con una amplia legitimación popular, y la más variada representación y pluralismo político, incluida la participación de antiguos movimientos insurgentes, ya en tránsito a la vida civil.

La pluralidad de fuerzas políticas determinó entre otras, la fecha de realización de la elección, la calidad de los miembros de la Asamblea, la cantidad y forma de elecciones de los constituyentes y el régimen de incompatibilidades. En cuanto al temario, es un antecedente histórico de altísima relevancia que se quiso determinar un alcance limitado, términos de temas sobre los cuales supuestamente se otorgaba circunscrita la competencia de la Asamblea y cuyo ámbito no podía desbordar. Los siguientes apartados dispuestos en el acuerdo quedaron para la historia:

**4. La Asamblea no podrá estudiar asuntos diferentes a los mencionados en el temario aprobado por el pueblo** y particularmente no podrá modificar el período de los elegidos este año, las materias que afecten los

compromisos adquiridos por el Estado colombiano en virtud de tratados internacionales y el sistema republicano de gobierno.

(...)

15. La Asamblea deberá aprobar un solo texto de Reforma Constitucional al terminar su período, lo cual no impide que discuta y apruebe, por separado, partes de este texto único. Una vez aprobado por la Asamblea, **dicho texto será enviado a la Corte Suprema de Justicia para que esta decida si la Reforma, en todo o en parte, fue expedida conforme al temario aprobado por los ciudadanos en la votación del 9 de diciembre de 1990.** Además, el reglamento señalará expresamente los requisitos de procedimiento cuyo cumplimiento también será objeto de control constitucional por parte de la Corte.<sup>9</sup> (Negrita fuera del texto original)

De los apartes extractados del Acuerdo Político suscrito por la pluralidad de fuerzas representativas de la nación, claramente puede observarse la voluntad de establecer un límite de competencias a la Asamblea Nacional Constituyente; es así como en el citado acuerdo, disponen que esta se circunscriba únicamente a los siguientes temas<sup>10</sup>:

1. El Congreso
2. Justicia y ministerio Público
3. Administración pública
4. Derechos humanos
5. Partidos políticos y oposición
6. Régimen departamental, distrital y municipal
7. Mecanismos de participación
8. Estado de sitio
9. Temas económicos
10. Control fiscal

---

<sup>9</sup> Apartes del Acuerdo político sobre la Asamblea Constitucional, agosto de 1990.

<sup>10</sup> Cada uno de los temas propuestos como límite de competencia de la Asamblea, contenía en el Acuerdo Político varios subnumerales, que restringían de manera estricta dicha competencia.

Una vez suscrito el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional, el Gobierno nacional expide el Decreto 1926 de 1990 “por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público” (Asamblea Constitucional); el Decreto expresamente señalaba respecto de la pregunta a la ciudadanía:

Artículo 2. La papeleta que contabilizará la Organización Electoral deberá contener un voto afirmativo o un voto negativo.

El texto que deberá contener el voto afirmativo es el siguiente: “Sí convoco una Asamblea Constitucional que sesionará entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991, la cual estará regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990. Su competencia estará limitada a lo previsto en dicho Acuerdo. Voto por la siguiente lista de candidatos para integrar la Asamblea Constitucional...”.

El texto que deberá contener el voto negativo es el siguiente: “No convoco para el 5 de febrero de 1991 una Asamblea Constitucional regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al Decreto 1926 de agosto 24 de 1990.”

Del anterior texto puede observarse que el Decreto incorporaba en su integridad el Acuerdo Político suscrito, y por supuesto los límites competenciales establecidos en el temario. Pese a lo anterior, debe tenerse en cuenta que dicho decreto al ser expedido en el marco de un estado de sitio, fue objeto de control por parte de la Corte Suprema de Justicia y sería esta corporación quien decidiría sobre la constitucionalidad del Decreto, y por ende de la viabilidad jurídica del Acuerdo Político.

Es así como la Corte Suprema mediante sentencia 138 de 1990, expediente No. 2214 (351-E) realizó el control de constitucionalidad del Decreto. Al respecto es importante extractar los siguientes apartes:

6. Límites del poder constituyente primario. Siendo la Nación el constituyente primario y teniendo ella un carácter soberano, del cual emanan los demás poderes,

no puede tener otros límites que los que él mismo se imponga, ni los poderes constituidos pueden revisar sus actos. Así lo ha sostenido la Corte en dos fallos relativos al plebiscito del 10 de diciembre de 1957. En el primero de ellos se lee: "... porque si se da alguna virtualidad jurídica a los hechos revolucionarios es por descansar en la voluntad de la Nación. El derecho para convocar al pueblo para que apruebe o impruebe la reforma no lo deriva propiamente de todas las normas consignadas en la Carta, sino del poder mismo de la revolución, del estado de necesidad en que esta se halla de hacer tal reforma, y del ejercicio de la soberanía latente en el pueblo como voluntad constituyente, o sea la que denominan los expositores, el momento del pueblo constituyente". (Sentencia de noviembre 28 de 1957. M.P., doctor Guillermo Hernández Peñaloza, G. J. tomo 86, números 2188, 2189 y 2190, p. 431).

Más recientemente, en la Sentencia número 54 de 9 de junio de 1987 (M.P. doctor Hernando Gómez Otálora), se lee: "Cuando la Nación, en ejercicio de su poder soberano e inalienable, decide pronunciarse sobre el estatuto constitucional que habrá de regir sus destinos, no está ni puede estar sometida a la normatividad jurídica que antecede a su decisión. El acto constituyente primario es en tal sentido, la expresión de la máxima voluntad política, cuyo ámbito de acción por su misma naturaleza, escapa a cualquier delimitación establecida por el orden jurídico anterior y, por ende, se sustrae también a todo tipo de juicio que pretenda compararlo con los preceptos de ese orden."

(...)

8. Otras limitaciones impuestas por el Decreto 1926 de 24 de agosto de 1990. El Decreto sub examine contiene limitaciones adicionales a las que se impuso el propio constituyente primario, contenidas en los acuerdos de las fuerzas políticas del 2 y del 23 de agosto de 1990, especialmente un temario limitativo que, por las razones expuestas, deberá declararse inconstitucional. En efecto, por cuanto la Asamblea Nacional Constitucional que será conformada por el pueblo como Constituyente Primario en las elecciones que se convocan para el próximo 9 de diciembre no puede ser limitada en su competencia, como lo señala el Decreto 1926 de 1990, la Corte procederá a declarar como inexecutable todas aquellas limitaciones que en la parte motiva y en la parte resolutive implican restricción al ejercicio pleno de su soberanía. Entre ellas, particularmente, las referentes al temario acordado por las fuerzas políticas; las que contienen el numeral 40 de las bases del Acuerdo

Político; las del numeral 15 de las mismas que facultan a la Corte para revisar los actos del constituyente primario y las demás expresiones que tienen igual o similar alcance. Especialmente se declararán contrarias a la Carta las limitaciones que aparecen en el texto de la papeleta del voto afirmativo o negativo a que se refiere el artículo 2° del Decreto. (...) <sup>11</sup>

De los textos extractados, se concluye que la Corte da toda la relevancia a la voluntad del constituyente primario, y reivindica la fuerza del mismo al declarar la inconstitucionalidad de todas las limitaciones establecidas por el Acuerdo Político, de tal suerte que, a raíz del control efectuado por la Corte Suprema, la Asamblea Nacional Constituyente como manifestación de la voluntad soberana del pueblo, no estaría sujeta a ningún condicionamiento temático, y será por ende la encargada de establecer la nueva carta que regirá los destinos de la nación en los años venideros.

De lo anteriormente expuesto, puede concluirse que el proceso de expedición de la Constitución de 1991 fue un ejercicio de participación ciudadana no convencional que constituyó una verdadera conquista social, protagonizada por la ciudadanía, donde el pueblo directamente rompió los paradigmas del ordenamiento jurídico establecidos en la anterior Carta Constitucional, y a pesar de las restricciones que la misma imponía, la voluntad soberana del pueblo tomó las riendas de su propio futuro, y decidió por sí misma que el cambio institucional era necesario para afrontar las nuevas vicisitudes que se presentaban.

Es menester dejar constancia también de que el movimiento ciudadano reformista contó con la anuencia y apoyo de la institucionalidad colombiana, cuyos dirigentes comprendieron la complejidad histórica del país, y que no podían ser ajenos a esa coyuntura, y a pesar de las críticas que pudieran hacerse a los procedimientos utilizados, lo cierto es que esa confluencia de varios factores resultó con la expedición de una Constitución Política de carácter liberal, progresista, garantista y participativa.

---

11 Corte Suprema de Justicia, Sentencia 138 de 1990, Expediente No. 2214 (351-E)

### 2.2.2. Apertura Democrática

La expedición de la Constitución de 1991 se instauró como uno de los hechos políticos más trascendentales de siglo pasado. En efecto, la ciudadanía cansada del *status quo* existente, optó en gran parte por dejar de lado la apatía en cuanto a la intervención en los asuntos políticos, y decidió ser partícipe del proceso de construcción de un nuevo Estado que fuese más acorde con la realidad cotidiana.

De esta nueva tendencia deseada por la ciudadanía dan cuenta los postulados consignados en la Constitución de 1991; y al realizar una somera comparación de los preceptos establecidos en la Carta de 1886 con las nuevas disposiciones de la Constitución de 1991, es posible establecer la gran cantidad de cambios tanto en la parte dogmática como orgánica, especialmente en lo que se refiere al derecho de participación política.

El presente documento señala aquellos cambios trascendentales que se surtieron enfocados desde el punto de vista de la apertura democrática, para lo cual se analizará los cambios dogmáticos de la actual Constitución, que guardan estrecha relación con el sistema político electoral.

Desde el inicio del texto Constitucional es evidente el cambio de orientación que se le confirió a la Constitución Política, al hacer una comparación con la pasada Carta de 1886 cuyo preámbulo establecía:

En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad,

Los Delegatarios de los Estados Colombianos de Antioquía, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, reunidos en Consejo Nacional Constituyente;

Vista la aprobación que impartieron las Municipalidades de Colombia a las bases de Constitución expedidas el día 1.º de diciembre de 1885;

Y con el fin de afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, hemos venido en decretar, como decretamos, la siguiente...

Se concluye que se trataba de una institucionalidad invocando a Dios como fuente suprema de toda autoridad y por tanto de legitimación, cuyos fines eran el afianzamiento de la unidad nacional<sup>12</sup> y el aseguramiento de la justicia, libertad y paz, que carecía de elementos democráticos, más allá de una designación cuestionable de delegatarios.

Ahora bien, el nuevo preámbulo de la Constitución de 1991 señala lo siguiente:

#### PREÁMBULO

##### EL PUEBLO DE COLOMBIA,

en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:

El realizar una comparación entre ambas consignas no es de poca monta, toda vez que las nuevas corrientes doctrinarias constitucionales cambiaron frente a la importancia que reviste el preámbulo de la Constitución; es así como se hizo la transición conceptual de que las disposiciones establecidas en los preámbulos eran fines utópicos del Estado, a que los mismos constituyen preceptos poderosísimos que irradian todo el ordenamiento jurídico del país, toda vez que estos no se consideran letra muerta sino que por sí mismos tienen un carácter vinculante de obligatorio cumplimiento por parte de toda la Nación.

Del cambio de concepción sobre la aplicación de la Constitución dan cuenta las posiciones realizadas por los máximos tribunales constitucionales que se pronunciaron sobre el particular. Es así como en su momento la Corte

---

12 Previa a la expedición de la Constitución de 1886, Colombia estaba constituido en un Estado Federal.

Suprema de Justicia, dentro de sus competencias de guardiana constitucional, se expresó sobre el preámbulo establecido en 1886 señalando que no era más que la expresión de un cierto número de principios y valores que una determinada comunidad política profesara en un momento determinado de su vida político-cultural.

Por el contrario, la Corte Constitucional en vigencia de la Constitución de 1991 se refirió mediante providencia en los siguientes términos:

Juzga la Corte Constitucional que el Preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura, por lo tanto, toda norma –sea de índole legislativa o de otro nivel– que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios. (Quinche. 2009)

Señala la Corte que son tres las razones por las cuales cambia la percepción sobre la aplicación y la calidad del Preámbulo, dentro de las consideraciones del máximo tribunal constitucional colombiano: en primer lugar establece que al preámbulo, por ser tramitado y posteriormente aprobado bajo los mismos parámetros que el resto del articulado constitucional, sería erróneo darle una valoración jurídica distinta que el resto de disposiciones constitucionales; la segunda razón es que el carácter finalista que el constituyente concedió a la Carta, confiere que sus disposiciones estén estrechamente relacionadas con el valor normativo que posee el Preámbulo; y por último, los mecanismos de control Constitucional derivan su efectividad de la supremacía de la Constitución que confiere el Preámbulo.

De esta manera, el Preámbulo de la Constitución de 1991 constituye el punto de partida de todo el ordenamiento jurídico, estableciendo en primer término que el poder soberano reside en el pueblo de Colombia y que, si bien se invoca la protección de Dios, la apertura a la libertad de culto establecida por el Constituyente determina que ese puede ser cualquier Dios.

Respecto al contenido del Preámbulo señaló la Corte Constitucional de 1992:

El Preámbulo de la Constitución incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico, los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiraron al constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normatividad; los valores que esa constitución aspira realizar y que trasciende la pura literalidad de sus artículos.

Teniendo en cuenta la importancia que reviste el Preámbulo de la Carta Constitucional, el Constituyente también realizó importantes cambios respecto de su antecesora, tales como la inclusión de principios constitucionales en los artículos iniciales, así como el catálogo de Derechos Fundamentales, los cuales en consonancia con lo preceptuado por el Preámbulo conforman la parte Dogmática de la Constitución.

En este orden de ideas, es relevante hacer referencia al Artículo 1º de la Constitución del 91, dicha disposición establece como Principio fundamental lo siguiente:

Artículo 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

En virtud del anterior precepto son varios los elementos conceptuales que se desprenden de la misma, y que revisten transversal importancia debido a su irradiación dentro de todo el ordenamiento jurídico colombiano. Señala la Corte Constitucional respecto de lo dispuesto en el artículo primero lo siguiente:

Cada una de las palabras del artículo posee una enorme carga semántica, la cual a través de la historia del constitucionalismo occidental se ha ido decantando en una serie de nociones básicas que delimitan su alcance y lo hace coherente y razonable<sup>13</sup>

---

13 Sentencia T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

En primer término, es fundamental determinar la importancia de la conformación del Estado Colombiano como un Estado Social de Derecho, el que debe entenderse como un avance al Estado de Derecho vigente en la Constitución de 1886.

En la anterior Carta Constitucional el carácter del Estado de derecho revestía una garantía cuando menos formal para la ciudadanía, esto por cuanto son características de esta forma de Estado, la prevalencia del principio de legalidad y la separación de los poderes públicos, donde tanto los poderes públicos como la ciudadanía estaban sometidos al imperio de la ley; sin embargo, la Carta Política al considerarse como un documento político pero no de índole normativo quedaba relegada a un segundo plano.

La Corte Constitucional al tratar la transición al Estado Social de Derecho se refirió en los siguientes términos:

La Constitución define a Colombia como un Estado Social de Derecho. El Estado Social de Derecho, a diferencia del Estado liberal clásico, **no se limita a reconocer derechos a los individuos, sino que además funda su legitimidad, en la eficacia en la protección y otorgamiento efectivo de los mismos.** Eso significa que los derechos fundamentales, así como también los económicos, sociales culturales, y los colectivos, no se miran como simples facultades o posibilidades a favor de los individuos, **sino que son concebidos como beneficios que de manera imperativa deben ser otorgados a sus titulares.** Por ello la Constitución que nos rige consagró la acción de tutela que busca la protección inmediata de los derechos fundamentales; y frente a los demás derechos, ya no de rango fundamental sino legal, instauró la acción de cumplimiento, que persigue la realización efectiva de esta clase de prerrogativas que tienen su origen en el desarrollo de la voluntad popular en el estado democrático. Por su parte, los derechos colectivos ven garantizada su realización mediante el ejercicio de las acciones colectivas o de grupo. (negrita fuera del texto original)<sup>14</sup>

Durante los primeros meses de vigencia de la Constitución de 1991, la Corte desarrolló los postulados del Estado social de derecho bajo dos perspectivas, a saber:

---

14 Sentencia C-158 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

La incidencia del Estado social de derecho en la organización sociopolítica puede ser descrita esquemáticamente desde dos puntos de vista: cuantitativo y cualitativo. Lo primero suele tratarse bajo el tema del **Estado bienestar** (welfare State, stato del benessere, L'Etat Providence), y lo segundo bajo el tema de **Estado constitucional democrático**. La delimitación entre ambos conceptos no es tajante; cada uno de ellos hace alusión a un aspecto específico de un mismo asunto. Su complementariedad es evidente.

a. El Estado bienestar surgió a principios de siglo en Europa como respuesta a las demandas sociales, el movimiento obrero europeo, las reivindicaciones populares provenientes de las revoluciones rusa y mexicana, y las innovaciones adoptadas durante la república de Weimar, la época del New Deal en los Estados Unidos, sirvieron para transformar el reducido Estado liberal en un complejo aparato político-administrativo jalonador de toda la dinámica social. Desde este punto de vista **el Estado social puede ser definido como el Estado que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad**

b. El Estado constitucional democrático ha sido la respuesta jurídico-política derivada de la actividad intervencionista del Estado. Dicha respuesta está fundada en nuevos valores-derechos consagrados por la segunda y tercera generación de derechos humanos y se manifiesta institucionalmente **a través de la creación de mecanismos de democracia participativa, de control político y jurídico en el ejercicio del poder y, sobre todo, a través de la consagración de un catálogo de principios y de derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política.** (negrita fuera del texto original)

De lo anteriormente expuesto por la jurisprudencia, es claro que la transición de Estado de derecho al Estado social de derecho es de una fundamental trascendencia, ya que, como se ha expuesto, el Estado social de derecho establecido en la Constitución, va más allá de la consagración de un catálogo de derechos, pues también establece los mecanismos para hacerlos efectivos, confiriendo la obligatoriedad de los entes públicos de dar cumplimiento a los fines y principios establecidos en la Carta.

Establecida la importancia del Estado social de derecho, es posible referirse a los otros elementos del Artículo 1º Constitucional de 1991, entre ellos la formación de Colombia como un Estado democrático.

En vigencia de la Constitución de 1886, la democracia se concebía como la participación ciudadana mediante el depósito de un voto en las urnas; es así como erróneamente se creía que Colombia poseía una democracia madura, por el solo hecho de celebrar elecciones periódicas.

La transición constitucional de 1991 confirió elementos más contundentes que comprenden el ejercicio democrático; al respecto señala del Doctor Quinche:

Instituciones como la división efectiva de poderes, las libertades públicas, la carta de derechos, los mecanismos de participación ciudadana, los mecanismos de defensa constitucional, las acciones constitucionales o los instrumentos de control de los distintos poderes, además de constituir una novedad en el sistema colombiano, pasan a ser los componentes democráticos centrales, de modo tal, que ni siquiera los poderes constituidos (el Congreso de la República) puedan disponer libremente de ellos, en la medida en que no quedan sometidos a las emociones de las mayorías electorales. (Quinche. 2009)

Como se puede observar, el carácter democrático de la Constitución de 1991 reside en el establecimiento de mecanismos efectivos de control a los poderes públicos, por ende, trasciende a la concepción tradicional del ejercicio del voto, el cual también evolucionó en el sentido de darle un sentido programático, donde los funcionarios electos bajo un plan de gobierno deben mantenerse fiel al mismo, so pena de verse inmerso en un proceso de revocatoria del mandato.

En complemento con factor democrático, la nueva constitución estableció en el artículo 1º el carácter participativo de la Carta. Con la inclusión de este elemento, se hace transición formal de una participación representativa vigente en la anterior Carta Política, donde el ejercicio ciudadano se agotaba con el depósito de un voto en una urna. En vigencia de la Constitución la Corte señaló la relevancia de este elemento participativo, para el efecto dispuso:

El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoken el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisivos no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.<sup>15</sup>

De lo expuesto por el máximo tribunal constitucional colombiano, el elemento participativo excede el ejercicio del voto y de la toma de decisiones electorales, el mismo irradia a toda la constitución y comporta la participación activa de la ciudadanía en todas las decisiones del país. Para el efecto, recuérdese los orígenes de la Séptima Papeleta y por ende de la Constitución, como máxima representación del ejercicio participativo de la ciudadanía.

Remembrando los orígenes de la Carta Política, esta acogió también el carácter pluralista inmerso en su fuente. En efecto, se puede recordar que los movimientos políticos y sociales de diversas corrientes del pensamiento se hicieron partícipes a fin de lograr la expedición de la Constitución; este pluralismo

---

15 Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara

se refleja tanto en la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente como en las disposiciones que aprobaron, y se materializa en la protección especial a comunidades históricamente discriminadas (afrocolombianos, raizales, indígenas, entre otros), mediante el reconocimiento de sus lenguas como oficiales, las circunscripciones especiales, de sus territorios como entidades territoriales y por supuesto el reconocimiento de la jurisdicción indígena.

Al tratar el presente documento sobre elementos de participación ciudadana, democracia, pluralismo inmerso en el actual ordenamiento jurídico, se debe referir a estos elementos en su conjunto, como un elemento al cual el Constituyente le apostó en la creación de la Constitución Política.

Como se ha señalado en apartes anteriores, la Carta Constitucional introdujo varias reformas tendientes a fortalecer la democracia y ampliar el espectro de participación política de los ciudadanos. Dichas reformas se materializaron a través de una apertura democrática que estableció requisitos más laxos para la conformación de partidos políticos, brindar alternativas a la ciudadanía y establecer un sistema político pluralista e incluyente; en igual sentido el adoptar la democracia participativa, y establecer disposiciones como los mecanismos de participación ciudadana, la creación de las circunscripciones especiales para las comunidades étnicas, son entre otros, muestra del querer del constituyente para dar apertura a la democracia.

No obstante, pese al inicio optimista que se relata en los orígenes de la Constitución en el sentido de que fue la participación ciudadana la principal impulsora de dicha transformación constitucional, al realizar un balance sobre el querer de los postulados participativos consignados en la Carta puede observarse que, dicho principio no ha tenido un desarrollo satisfactorio.

En primer término, la deseada apertura democrática y la flexibilización en los requisitos de constitución de partidos políticos, buscaba romper el bipartidismo característico en vigencia de la anterior Constitución, lo que llevó a un aumento ostensible en la creación de partidos políticos pequeños, y por ende a la fragmentación del sistema de partidos debilitándolos. Lo anterior es comprensible en la medida

que sendas reformas constitucionales han propendido por el fortalecimiento de los partidos con el fin de aumentar la disciplina partidista y la democracia interna de los mismos.

Se refieren a este deterioro del sistema democrático los Doctores Uprimny y Sánchez en los siguientes términos:

Por el contrario, la democracia representativa tendió más bien a deteriorarse, en especial debido a la manera como las organizaciones criminales, y en especial los grupos paramilitares, lograron no solo interferir el sistema electoral sino incluso cooptar, por vías electorales, parcelas importantes del Estado colombiano, en especial a nivel local. (Uprimny y Sánchez. 2012)

En cuanto al elemento de democracia participativa, en vigencia de la actual Constitución, el panorama no es del todo positivo, pues si bien el impulso conferido por la Carta provocó un gran despliegue legislativo para garantizar la deseada participación ciudadana, lo cierto es que la efectividad lograda por medio de los mecanismos instituidos no ha logrado el impacto deseado por el Constituyente. Al respecto:

Hasta la fecha (agosto de 2012), la eficacia de estos dispositivos ha sido poca pues la mayoría de las iniciativas ciudadanas emprendidas no han logrado superar todas las etapas previstas en la ley para llegar a concretarse. Esta situación es particularmente clara en el caso de los mecanismos que operan en el nivel nacional. Así, de los siete referendos que se han intentado promover, solo uno -precisamente el único de estos que no fue de iniciativa popular sino gubernamental- logró llegar hasta las urnas para que fuera votado por la ciudadanía. Los otros, o bien no lograron reunir la cantidad de firmas necesarias para tramitar la ley de convocatoria al referendo, o fueron hundidos durante el trámite por falta de respaldo en el Congreso, o declarados inconstitucionales por vicios de procedimiento. Algo similar sucede con la iniciativa legislativa: de las once emprendidas solo tres lograron llegar al Congreso, sin que hasta la fecha alguna se haya convertido en ley. (Uprimny y Sánchez. 2012)

Ahora bien, en cuanto al nivel territorial puede señalarse que los mecanismos de participación tienen un grado mayor de efectividad, sin que esto signifique que logren los cometidos que los originaron; en este sentido puede señalarse que las consultas populares realizadas han obtenido un grado de participación aceptable, ya que, de las convocatorias realizadas, poco más de la mitad han superado el umbral de participación para darles validez.

Contrario a lo anterior, si bien es cierto que son múltiples los casos de procesos de revocatoria de mandato, la gran mayoría no han cumplido los requisitos para dar trámite a la misma. De aquellos procesos que dieron cumplimiento a todos los postulados exigidos por la Ley y llegaron a las urnas, casi su totalidad no superaron el umbral de participación, y tan solo en 2018 se dio un caso donde la ciudadanía mediante su voto decidió revocar el mandato de un alcalde.<sup>16</sup>

Los autores previamente citados destacan cuatro elementos que resultan determinantes al establecer las causas del estancamiento de estos procesos participativos: en primer lugar, los requisitos establecidos por la Ley para ejercerlos constituyen una barrera importante en el trámite de estas iniciativas, y en cuanto a los otros tres elementos señalan lo siguiente:

Al menos tres rasgos característicos del contexto social y político colombiano dificultan el entronque de la democracia participativa con la sociedad: el clientelismo, la precariedad de las condiciones de vida de muchos colombianos y colombianas, y el conflicto armado.

(...)

Pese a que existen algunas experiencias locales en las cuales la participación ciudadana ha logrado empezar a romper el entramado de las relaciones clientelistas entre el Estado, los partidos políticos y la ciudadanía, no se trata de experiencias generalizadas. Aunque la participación tiene la potencialidad de transformar las prácticas políticas, no se trata de una tarea fácil pues implica enfrentarse a una cultura política desfavorable y a redes de clientela que la obstaculizan. De otro lado, la situación de pobreza en la que permanece una gran parte de la población ha impedido también la extensión

---

<sup>16</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, <https://www.registraduria.gov.co/-Historico,427-.html>

de la democracia participativa, pues la pobreza constituye un factor de exclusión social que limita el acceso a información, así como la adquisición de ciertas destrezas que resultan necesarias para actuar en la esfera pública. Y finalmente la situación de violencia, que en algunos casos ha motivado experiencias comunitarias de resistencia y dispositivos de participación “desde abajo”, en general ha limitado la participación, bien a través de la intimidación por la vía armada o del control de los escenarios sociales de participación. (Uprimny y Sánchez. 2012)

Como se puede observar de lo anteriormente expuesto, si bien la Carta Política estableció gran cantidad de principios que deben ser observados por todo el ordenamiento jurídico y que constituyen el deseo del Constituyente para asegurar entre otros el pluralismo y la participación democrática y participativa, los resultados obtenidos en estos veintisiete años de vigencia de la Carta demuestran que su grado de efectividad queda en deuda.

Es así como se puede ver que los mecanismos de participación ciudadana, a pesar de tener un desarrollo normativo y que en efecto la ciudadanía ha recurrido a los mismos, las dificultades en cuanto a sus requisitos, la apatía de la ciudadanía en la participación, la falta de conocimiento de su importancia entre otras causas, han derivado en grado tan bajo participación logrado.

Pero el panorama no es del todo desolador, ya que como se ha visto en la historia reciente de Colombia, las participaciones logradas en el Referendo aprobatorio del Acuerdo Final y la votación masiva frente a la denominada Consulta Anticorrupción, revelan que nuevamente la ciudadanía reconoce la importancia en la toma de decisiones que afectan a la Nación.

Remembrando los orígenes de la Constitución, se puede observar una nueva ciudadanía cansada de tantos escándalos de corrupción, y ve cómo debe ocupar el puesto histórico de hacer y tomar parte del cambio. Esta afirmación tiene validez cuando se observa que en la citada Consulta Anticorrupción poco más de 11.670.000 ciudadanos manifestaron su apoyo a la misma, y si bien dicha votación no alcanzó a sobrepasar el umbral exigido, sí muestra una masiva participación de la ciudadanía, no vista antes en este país.

Ahora bien, en lo que respecta al pluralismo y apertura democrática, es claro que los instrumentos establecidos en la Carta no obtuvieron los resultados deseados: el aumento ostensible de pequeños partidos, la ausencia de disciplina partidaria y de elementos democráticos internos, la falta de responsabilidad de los partidos frente a las personas que postulaban, la postulación de candidatos con cuestionables antecedentes, la carencia de postulados ideológicos fuertes que permitan la adhesión de nuevos miembros, y el abuso de las candidaturas obtenidas por firmas, entre otras circunstancias, llevaron al debilitamiento de los partidos políticos y por ende la fractura del sistema democrático. Situación que ha sido atendida mediante el trámite de varias reformas Constitucionales de las cuales se hará referencia posteriormente, y que buscan por un lado garantizar los postulados pluralistas democráticos y participativos de la Carta, y por el otro fortalecer el sistema de partidos como garantes de dichos elementos definitorios de la Constitución.

### **2.2.3. Fragmentación de Partidos**

Uno de los ejes inmersos dentro de la Constitución Política de 1991 fue el deseo del constituyente de fortalecer la democracia buscando la ampliación del escenario democrático, donde nuevas ideologías y representaciones hicieran presencia viva en los órganos de decisión del Estado.

Bajo esta premisa, el constituyente hizo la transición de un sistema bipartidista a uno multipartidista, el cual acoja los postulados democráticos, participativos y representativos de la Carta.

Señala el tratadista Eduardo Pizarro:

La Constitución de 1991 buscó fortalecer la representación del sistema de partidos mediante el mecanismo de ampliar el número de los actores políticos. Esta perspectiva se fundamentó en dos criterios básicos: por una parte, la idea de que era necesario estimular la incorporación de los movimientos alzados en armas al sistema democrático, para lo cual era indispensable proveer de garantías reales a estos nuevos movimientos;

para ello, se habló de la necesidad de impulsar un estatuto de la oposición no sólo para superar de una vez por todas los efectos no previstos e indeseables heredados del Frente Nacional, sino para gestar una cultura de oposición democrática. Por otra parte, era necesario abrirle el espacio de la representación política a las diversas minorías étnicas y religiosas tradicionalmente excluidas o subrepresentadas en el régimen político. (Pizarro. 1997, p. 88)

Remembrando los orígenes de la Carta Política, esta acogió el carácter pluralista inmerso en su fuente. En efecto, se debe recordar que movimientos políticos y sociales de diversas corrientes del pensamiento se hicieron participes a fin de lograr la expedición de la Constitución, y este pluralismo puede verse reflejado tanto en la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente como en las disposiciones que aprobaron.

Efectivamente, el Constituyente previó que a pesar de la gran cantidad de similitudes que se reúnen e identifican para configurar la Nación, es innegable que también existe un gran número de diferencias entre los integrantes de la misma, por lo que, disposiciones como el libre desarrollo de la personalidad, libertad de conciencia o libertad de cultos, dan cuenta del pluralismo como elemento transversal en la Constitución.

Sobre el particular es importante señalar lo expresado al interior de la Asamblea Nacional, donde la Constituyente Helena Herrán manifestó:

Por eso en religión como en política lo que de nosotros se espera es que admitamos la posibilidad de que existan varias explicaciones para un sólo fenómeno, varias posiciones defensables ante la problemática que se afronta. Luego nuestra Constitución tiene que consagrar como principio fundamental el de que Colombia es un Estado pluralista, propiciando así la presencia de doctrinas disímiles que pueden convivir sin necesidad de pretender aniquilarlas.(...) Ser pluralista implica, por fuerza, impregnar de ideología a los partidos y defender con vigor sus principios para que la comunidad, la sociedad colombiana aprenda a mirar como normal y deseable que su realidad sea observada desde múltiples puntos de vista y se propongan diversas soluciones para un problema.<sup>17</sup>

---

17 Acta de la Asamblea Nacional Constituyente, Número 19, 1991, p. 24-25

De esta manera, el carácter pluralista de la Carta se materializó entre otros, en la protección especial a comunidades históricamente discriminadas (afrocolombianos, raizales, indígenas, entre otros), mediante el reconocimiento de sus lenguas como oficiales y sus territorios como entidades territoriales, de igual manera el reconocimiento de la jurisdicción indígena, y por supuesto las circunscripciones especiales.

En este orden de ideas, el reconocer a las minorías políticas como entes fundamentales de una democracia pluralista, demandaba de la Nueva Carta el introducir mecanismos que garantizaran su participación efectiva en el escenario político. Manifiesta sobre la importancia de las minorías el tratadista Alfonso Palacio:

Con el pluralismo se pretende garantizar que los grupos minoritarios sean tan diferentes como quieren ser y que su diferencia sea tomada como valiosa dentro del debate político, que se enriquece con la discusión creada a partir de estas opiniones.

Ese es el verdadero pluralismo, que en términos generales podemos describir como ideológico, pero que en el procedimiento legislativo adquiere una indudable faceta política. (Palacios. 2005)

Es así como la Carta Política del 91 introdujo varias reformas tendientes al fortalecimiento de la democracia y al hecho de ampliar la participación política de los ciudadanos. Estas reformas se concretaron, por una parte, mediante una apertura democrática que estableció requisitos menos estrictos para la conformación de partidos políticos, buscando esencialmente la ampliación del espectro democrático, brindando alternativas a la ciudadanía; y por otra parte, a través de la garantía de participación efectiva de las minorías políticas; ambas con el propósito de establecer un sistema político pluralista e incluyente, Al respecto señala Pizarro:

Dos caminos se tomaron para lograr mejorar la representatividad del sistema de partidos. En primer término, mediante una política de “acciones positivas” tendientes a garantizar una representación

parlamentaria para las minorías étnicas y para los grupos insurgentes en tránsito hacia la vida civil. Para ello se creó una circunscripción especial en el Senado para las comunidades indígenas, una circunscripción especial en la Cámara para las comunidades negras y se dictaron normas de favorabilidad política para los grupos guerrilleros que hicieran dejación de sus armas. En segundo término, mediante una laxa normatividad para facilitar la presencia política de todos los actores colectivos de la sociedad, y para la creación de partidos y movimientos políticos. De acuerdo con la Constitución de 1991, son actores con capacidad política los partidos, los movimientos políticos, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que se conformen en forma coyuntural para actuar en el plano político (Pizarro. 1995, p. 96)

Pese al inicio optimista que se relata en los orígenes de la Constitución referido en el sentido de que fue la participación ciudadana la principal impulsora de dicha transformación Constitucional, al realizar un balance sobre el querer del postulado pluralista consignado en la carta, puede observarse que dicho principio no tuvo resultados satisfactorios.

En primer término, la deseada apertura democrática y la flexibilización en los requisitos de constitución de partidos políticos, buscaba romper el bipartidismo característico en vigencia de la anterior Carta, lo que llevó a un aumento ostensible en la creación de partidos políticos pequeños, y por ende a la fragmentación del sistema de partidos tradicionales debilitándolos.

Se refiere a este deterioro del sistema de los partidos políticos Marcela Prieto en los siguientes términos:

La razón de pasar a un sistema “participativo”, por tanto, obedecía al interés que se creó por abrirles las puertas a diferentes vertientes políticas para participar activamente en la democracia a través de partidos o movimientos políticos y acabar con el tradicional bipartidismo hasta ese momento existente. Pero hubo un gran error en las reglas electorales. El error radicó en que las normas para formar un partido o movimiento político fueron muy laxas. Es decir, en Colombia se pasó de tener prácticamente dos partidos políticos a tener 76 micro partidos políticos. Por obvias razones se empezó a degenerar el sistema hasta tal punto que llevó a que se

crearan partidos casi unipersonales, pero no sólo eso, se llegó a niveles incalculables de ingobernabilidad. (Prieto. 2010, p. 26)

Las reglas electorales, pese a la nobleza de su nacimiento, también afectaron el pluralismo deseado en su concepción; lo anterior es verificable con el exagerado incremento en el número de listas electorales que se presentaron en las contiendas electorales. De este fenómeno Manifiesta Nadia Pérez:

Lo que se esperaba fuera una reacomodación del sistema de partidos hacia un multipartidismo moderado, en la que sectores y tendencias distintas a las liberales y conservadoras lograran insertarse en la competencia electoral, se convirtió en uno de los más fragmentados de la región. Los partidos tradicionales y su estrategia conocida como la “operación avispa” garantizaron por varios periodos más su representación en el legislativo. El número de listas presentadas por los partidos después de 1991 ascendió considerablemente, tanto así que para 1998 fueron presentadas 692 listas a la Cámara de Representantes y 319 para el Senado. (Pérez. 2011, p 71)

De lo anterior, es menester citar a Pizarro, quien muestra mediante un cuadro comparativo el número de listas presentadas para el Congreso de la República, para lo cual se reproduce los datos por él suministrados (Pizarro. 2002, p. 378), desde 1990 hasta 1998:

<b>AÑO</b>	<b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>	<b>SENADO</b>
1990	351	213
1991	486	143
1994	628	251
1998	692	319

Así entonces, se puede observar que se crearon micro empresas electorales, donde un integrante de cualquier partido político estaba facultado a renunciar al mismo y formar

su propio partido, en muchas ocasiones en aras de obtener los beneficios económicos que el Estado brinda a aquellos partidos que obtienen la personería jurídica, y en otras con el fin de tener mejores posibilidades aritméticas de acceder a curules; al respecto manifiesta el tratadista Paulo Arboleda:

Es necesario, entonces, ampliar el tema acerca del concepto de las “micro empresas electorales” para comprender que la flexibilidad de la normativa constitucional de 1991 agudizó esta dinámica electoral que terminó fragmentando el sistema de partidos. (...). Así, las micro empresas electorales eran facciones partidistas lideradas por personajes políticos con reconocimiento nacional, regional o local, provenientes tanto del liberalismo como del conservatismo, que se creaban exclusivamente para las jornadas electorales con la finalidad de alcanzar la personería jurídica y, por añadidura, los beneficios económicos que el Estado brinda a una organización partidista con reconocimiento jurídico. De esta manera, el aumento de estos micro partidos políticos desencadenó la crisis institucional de los partidos tradicionales; igualmente, con la consolidación de las micro empresas electorales, se evidenció la incapacidad de las nuevas fuerzas políticas, fomentadas desde 1991, para conformar organizaciones de carácter nacional; finalmente, el concepto en estudio junto al fenómeno de la “operación avispa” y a las disposiciones constitucionales sobre el cuociente electoral (fórmula conocida coloquialmente como la “guerra de los residuos electorales”) conllevaron a la división y no a la cohesión de los partidos políticos históricos y de las terceras fuerzas. (Arboleda. 2015, p. 39)

La crisis institucional de los partidos políticos también se vio incrementada por la ausencia de mecanismos democráticos en la conformación de las juntas directivas de los partidos, situación que obtuvo aval de la Corte Constitucional donde se dotó de plena libertad interna en la organización de los partidos políticos. Al respecto señaló la H. Corte:

El derecho a la libertad organizativa aplicable a los partidos y movimientos políticos, tiene sólido respaldo constitucional en los artículos 38, 40-3, 107 y 108 de la Carta. La libertad organizativa interna que la Constitución reconoce a los partidos y movimientos reafirma la

apertura del sistema político en su mismo origen: “**En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos**” (CP art. 108). El destino de los ingresos del partido, incluidos los provenientes del apoyo estatal, es un asunto que está gobernado por el principio de libertad interna. La gestión de las finanzas de una organización política está íntimamente ligada a su estrategia y plan de acción y mal puede, por ende, condicionarse desde afuera.<sup>18</sup> (negrita fuera del texto original)

Al permitir la libre organización interna de los partidos políticos, sus juntas directivas concentraban un gran poder, donde por regla general podían elaborar las listas a presentar a las contiendas electorales a su gusto. Esta situación propició la generación de facciones internas y partidos políticos pequeños como reacción a dicha potestad autocrática.

En conclusión de lo anterior, en lo que respecta al pluralismo y apertura democrática, es claro que los instrumentos establecidos en la Carta no obtuvieron los resultados deseados: el aumento ostensible de pequeños partidos, la ausencia de disciplina partidaria y de elementos democráticos internos, la falta de responsabilidad de los partidos frente a las personas que postulaban, la postulación de candidatos con cuestionables antecedentes, la carencia de postulados ideológicos fuertes que permitan la adhesión de nuevos miembros, entre otras circunstancias, llevaron al debilitamiento de los partidos políticos y por ende la fractura del sistema democrático. Esta situación ha sido atendida mediante el trámite de varias reformas constitucionales (de las cuales se hará referencia posteriormente), y que buscaron por un lado garantizar los postulados pluralista democrático y participativo de la constitución, y por el otro fortalecer el sistema de partidos como garantes de dichos elementos definitorios de la Constitución.

#### **2.2.4. Ley 130 de 1994, estatuto básico de partidos y movimientos políticos**

Tal y como previamente se señaló, los principios consignados en la Carta Política de 1991 requerían de un posterior

---

18 Sentencia C-089 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

desarrollo legal para asegurar su cumplimiento, de tal suerte que, durante los primeros años de vigencia de la Constitución el Gobierno Nacional presentó ante el legislativo un paquete normativo que requería de su aprobación, a fin de dar desarrollo normativo a la Constitución.

Un ejemplo de este fue la puesta a consideración del Congreso de la República el proyecto de Ley Estatutaria 11 Cámara de 1992, el cual, una vez realizado el trámite legislativo y superar el examen constitucional, se convirtió a la postre en la Ley Estatutaria 130 de 1994 “por la cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”.

Una de las mayores dificultades que el sistema de partidos políticos encontró frente a la nueva realidad jurídico-democrática, fue el establecimiento de normas laxas a la hora de la conformación de nuevos partidos políticos, lo que de conformidad con lo expuesto en el capítulo anterior llevó a la fragmentación de los partidos políticos, y, por ende, al resquebrajamiento de sistema democrático pluralista. En este orden de ideas, se hace necesario examinar la normatividad expedida con el fin de analizar los deseos del Gobierno Nacional, del Legislador y de la revisión constitucional para dar cumplimiento a los postulados constitucionales de apertura democrática y del respeto al pluralismo.

El proyecto de Ley 11 Cámara de 1992, fue radicado por parte del Gobierno Nacional el 28 de Julio de 1992, en virtud del trámite legislativo vigente en ese momento. El proyecto tuvo una primera discusión en las comisiones primeras conjuntas, para posteriormente ser discutida y aprobada tanto el plenaria de la Cámara de Representantes como en la plenaria del Senado de la República.

Una vez certificado el cumplimiento de los requisitos legales para la expedición de una Ley, la misma, al ser el desarrollo de derechos fundamentales, requirió previo a su sanción de un examen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Dicho Tribunal, después de un riguroso análisis, profirió la Sentencia C-089 de 1994, cuyo Magistrado ponente fue Eduardo Cifuentes Muñoz. En dicha providencia la Corte

declaró la exequibilidad de gran parte del articulado, por lo tanto, para efectos del presente documento, dicha Sentencia será de referencia obligatoria, con el propósito de determinar el verdadero alcance de las disposiciones consignadas en la Ley 130.

Una vez culminado el proceso legislativo, el Gobierno nacional en la defensa jurídica del proyecto, se refirió al objeto del mismo señalando que:

Pretende reforzar la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, brindándoles a aquellos garantías suficientes para que desplieguen una actividad permanente, a fin de que se cumplan con las funciones básicas de todo movimiento político, entre las cuales se cuentan la educación política del pueblo, la consolidación de la unidad nacional que permita superar regionalismos desintegradores y la actividad de mediación entre la sociedad y el Gobierno a fin de canalizar a través de ellos la solución a importantes problemas de la comunidad colombiana.<sup>19</sup>

El objeto del proyecto de Ley Estatutaria era dar cumplimiento a los postulados constitucionales pluralistas, democráticos y participativos. En este sentido, puede señalarse que, en consonancia con lo expuesto por la Carta Política, buscaba para el ciudadano mayores posibilidades de participación en el escenario político nacional, y su participación activa en la toma de decisiones a través del fortalecimiento de los partidos o movimientos políticos que los representan.

Continúa el Gobierno nacional en la defensa de constitucionalidad del proyecto resaltando tres apartes importantes del mismo:

#### 1. La libertad de conformación y apego a los postulados Constitucionales: señala el Gobierno Nacional:

Explica que la libertad que otorga la Constitución Política a los nacionales para fundar partidos políticos y determinar su estructura y organización, no implica que se pueda interpretar como que éstos se encuentren

---

19 Ibidem.

“desvinculados” de los deberes que la Carta exige a toda persona, en especial, el de **“acatar la Constitución... defender los derechos humanos como fundamento de la convivencia ciudadana y ... contribuir al logro y preservación de la paz”**. (...) **“la actividad de los partidos políticos cualesquiera que sean sus ideologías y programas, debe adelantarse dentro de los principios mínimos que la Constitución establece, ...”**<sup>20</sup>

## 2. La adquisición y pérdida de la Personería Jurídica, manifiesta el Gobierno:

La Carta exige a los partidos y movimientos el previo reconocimiento de personería jurídica, el cual puede obtenerse por tres vías: (i) la inscripción de cincuenta mil firmas ante el Consejo Nacional Electoral, (ii) la obtención de igual número de votos en las elecciones, y (iii) el logro de representación en el Congreso. **“Otro principio cardinal de la Carta en esta materia es el dinamismo del sistema de partidos que ella consagra, al disponer la posibilidad de que los partidos políticos pierdan su personería jurídica si desaparece la representación parlamentaria o no alcanza la votación mínima ya mencionada”**. La finalidad de esta medida, indica el señor ministro, es la de lograr una actividad permanente de los partidos tanto en periodos electorales como fuera de ellos.

(...)

En materia de adquisición y pérdida de la personería jurídica, señala la defensa, se establece la exigencia de una votación mínima como supuesto indispensable, con lo cual se busca propiciar una activa participación en épocas electorales. Este requisito se desprende de la concepción de los partidos como instrumentos para disputar y acceder al poder, actividad que por tanto no puede ser concebida al margen de los procesos electorales. No se limita la libertad de los partidos de participar o no en los comicios, advierte, como tampoco la pérdida de la personería por falta del supuesto exigido tiene carácter definitivo.<sup>21</sup>

## 3. Los beneficios para los partidos: al respecto menciona el escrito de defensa:

---

20    Ibídem.

21    Ibídem.

Gracias al mecanismo de la contribución estatal al financiamiento del funcionamiento y de las campañas de los partidos -actividad en la cual el Estado mantiene una posición intermedia entre la total financiación y su inexistencia-. Adicionalmente, garantiza el acceso a los medios de comunicación del Estado. Para lograr estos beneficios la Carta exige a los partidos y movimientos el previo reconocimiento de personería jurídica.<sup>22</sup>

El Gobierno nacional consideraba relevante tres aspectos del proyecto: por un lado, el garantizar la libertad para la conformación de partidos y movimientos políticos cuya única limitante era la plena observancia de los postulados constitucionales y legales; en segundo lugar, la adquisición o pérdida de personería jurídica de los partidos, las cuales ata estrechamente con la obtención de apoyos ciudadanos representados en votos, o firmas, explica el Gobierno que tanto la adquisición como la pérdida de la personería no son perpetuas, y obliga a los partidos y movimientos políticos a ejercer la representación de sus electores de manera permanente a fin de que ese apoyo o reproche que hagan los ciudadanos, se vea reflejado en las contiendas electorales; y por último, señala que es importante otorgar beneficios a los partidos políticos, quienes previa obtención de la personería jurídica, obtendrían financiación estatal y espacios en los medios de comunicación para dar a conocer su plataforma ideológica.

Teniendo en cuenta lo anterior, la obtención o pérdida de la personería jurídica de los partidos o movimientos políticos, se constituía como factor fundamental en la entrada a los escenarios políticos y a los beneficios estatales que el mismo brinda.

Del contenido de la Ley Estatutaria 130 de 1994 es importante resaltar algunas disposiciones que reflejan el marco normativo de los partidos y movimientos políticos.

Siguiendo el postulado constitucional, el artículo 1º de la Ley Estatutaria, reafirma el derecho de todos los ciudadanos para constituir partidos políticos, prescribe la disposición:

---

22 Ibídem.

ARTÍCULO 1o. DERECHO A CONSTITUIR PARTIDOS Y MOVIMIENTOS. todos los colombianos tienen derecho a constituir partidos y movimientos políticos, a organizarlos y a desarrollarlos, a afiliarse y retirarse de ellos libremente y a difundir sus ideas y programas.

Las organizaciones sociales tienen derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos<sup>23</sup>.

Sobre el particular se refirió la Corte Constitucional en la Sentencia C-089, en la cual realizó varias precisiones sobre el alcance del artículo:

1.3 El derecho a constituir partidos y movimientos es una manifestación activa del estatus de ciudadano, el cual comprende un conjunto de derechos (CP art. 40) y deberes (CP art. 95) que, en su conjunto, dan cuerpo y califican la relación de los nacionales con el poder político y describen una faceta de las personas como partícipes actuales o potenciales de la organización del Estado. A diferencia de otros derechos fundamentales que tienen como titular a toda persona humana en principio, los derechos fundamentales de participación política se contraen específicamente a los nacionales, toda vez que aquí el derecho no se reconoce a la persona humana en cuanto tal sino a ella en cuanto ciudadana del Estado. La limitación del derecho analizado que se descubre en el artículo se deriva, pues, de la relatividad de los derechos políticos que la misma Constitución establece.

En este sentido establece la Corte que la disposición tiene unos titulares definidos, y es que a pesar de que la norma establece que todos los colombianos tienen derecho a constituir partidos políticos, interpretando lo señalado por la Sentencia, este derecho fundamental se circunscribe a los ciudadanos colombianos con las atribuciones e implicaciones que la ciudadanía confiere.

Continúa la Corte en su estudio del artículo 1º:

---

23 Ley Estatutaria 130 de 1994

El contenido y alcance del derecho a constituir partidos y movimientos políticos corresponden a algunas de las múltiples concreciones de las características sustanciales del Estado social de derecho como Estado democrático, participativo y pluralista. El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal.<sup>24</sup>

Como se puede concluir de lo expuesto en el párrafo anterior, la Corte encuentra que la garantía ciudadana para constituir partidos y movimientos es uno de los mecanismos mediante el cual se concretan los postulados constitucionales democráticos, participativos y pluralistas que el Constituyente imprimió en la Carta política, buscando ampliar la incidencia de la ciudadanía en los espacios políticos decisorios del país.

Ahora bien, el artículo 1º hace especial mención a las organizaciones sociales, garantizándoles el derecho a la manifestación y a la participación en eventos políticos. Sobre el particular, señala la Corte:

1.5 El derecho de las organizaciones sociales a manifestarse y participar en eventos políticos, tiene igualmente un referente directo en la Constitución (CP art. 107) y responde a la aplicación del principio democrático en un Estado social de derecho que ha renunciado a la bipolaridad ciudadano-Estado y, además, acepta y propicia el juego e interacción de las variadas formaciones sociales de origen extraestatal -emanaciones espontáneas de la libertad de asociación (CP art. 38) y expresiones vivas del pluralismo social -, en las que se inserta el individuo en su incesante y fecunda vida de relación.

(...)

El reconocimiento que hace la Constitución es fruto de un examen realista de la sociedad contemporánea. Los partidos funcionalmente canalizan las demandas

---

24 Sentencia C-089 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

sociales, aunque son incapaces de procesarlas en su integridad y de servir siempre de instancia mediadora exclusiva entre los ciudadanos y el Estado. De hecho, varias organizaciones sociales no partidistas, en los diferentes Estados, con mayor o menor éxito, han buscado y en muchos casos logrado influir decisivamente en el proceso político.

Por otra parte, incide en la aceptación de las organizaciones sociales en la actividad política, la evolución que se ha observado en el concepto de lo político, no asimilable exclusivamente al quehacer partidista y a la elaboración de las leyes, sino extensivo a todo asunto o materia que pueda afectar al individuo, la comunidad o el Estado en un sentido sustancial y cuya definición corresponda o no pueda ser ajena a una instancia pública por reflejarse su resultado en la ecuación de poder existente en la sociedad, en la satisfacción de las necesidades sociales y en la realización de los valores constitucionales. En este orden de ideas, la relación público-privado no puede trazarse con la nitidez del pasado. Tiende a ser sustituida por una dialéctica que se orienta a trascender esa diferencia y que constantemente politiza asuntos antes excluidos de la agenda pública a la par que propende a establecer nuevas cotas a la libertad y a la igualdad. La ampliación consiguiente del diálogo político exige, por lo tanto, que, junto a los individuos y los partidos, a él ingresen las organizaciones sociales donde también las personas pueden ver reforzadas sus actitudes y capacidades.<sup>25</sup>

Acertadamente el legislador y los magistrados confirieron importancia a las organizaciones sociales, las cuales sin ser partidos o movimientos políticos, su aporte a la sociedad política es invaluable.

Lo anterior tiene especial relevancia cuando nuevamente se trae a colación los orígenes de la Constitución Política de 1991, donde movimientos sociales liderados por estudiantes fueron materialmente los primeros impulsores de la Asamblea Nacional Constituyente.

Si bien es cierto la doctrina partidaria busca aglutinar en un solo cuerpo los deseos de los ciudadanos de base y que sean los partidos y movimientos quienes lo representen, también lo es, como lo menciona la Corte, que no siempre los partidos

---

25 Ibidem.

pueden representar todos los deseos de la sociedad, y en virtud de los principios democráticos, participativos y pluralistas, es menester reconocer que aquellas organizaciones sociales pueden y de hecho tienen incidencia en las altas esferas de la política.

Continúa la Ley 130 de 1994 señalado en su artículo 2 algunas definiciones:

ARTÍCULO 2o. DEFINICIÓN. Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.

Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.

Los partidos y movimientos políticos constituidos con el lleno de todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica.

Sobre el anterior artículo señalado, la H. Corte señaló en la citada Sentencia:

En el artículo segundo se utiliza el criterio de permanencia como elemento diferenciador básico de los dos conceptos: los partidos se definen como instituciones permanentes; los movimientos, en cambio, son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente.

Además de este criterio ontológico, el proyecto de ley diferencia los dos términos acudiendo a una consideración finalista. Mientras los partidos están concebidos para acceder al poder, a los cargos de elección popular y para influir en las decisiones políticas y democráticas de la nación, los movimientos políticos lo están para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.

El proyecto de ley también parece introducir una diferencia funcional al enumerar una serie de tareas realizadas por el partido y al no señalar ninguna en relación con el movimiento. El inciso primero del artículo segundo expresa que los partidos reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen en la formación y manifestación de la voluntad popular.<sup>26</sup>

De lo expuesto por la Corte en la revisión del artículo segundo, se infiere que los magistrados encuentran al menos tres diferencias entre los partidos políticos y los movimientos políticos:

1. El carácter permanente de los Partidos en contraposición de la temporalidad de los Movimientos, en este sentido, los partidos políticos son instituciones cuya vocación de poder es permanente y trasciende al ejercicio de las contiendas electorales, por su lado, los movimientos políticos se circunscriben a la participación en una de ellas.
2. La finalidad de los partidos es la del acceso al poder, a los cargos de elección popular e la permanente influencia en las decisiones de la Nación, por su parte los movimientos buscan participación en las elecciones.
3. Los partidos políticos cuentan con una lista enunciativa de sus funciones, en tanto que los movimientos al ser asociaciones de ciudadanos libremente constituidas carecen de estas.

Pese a lo anterior, debe tenerse en cuenta que el Constituyente como el Legislador Estatutario reconoce otro tipo de organizaciones de carácter político, sobre las cuales en el artículo primero se le hizo reconocimiento de algunos derechos; sin embargo, el legislador omitió su definición, para lo cual, la Corte procuró dar alcance a su definición de manera sistémica con los partidos y movimientos políticos. Al respecto dispuso la Corte:

---

26 Ibidem.

La referencia constitucional a una serie de manifestaciones sociales cuyas fronteras no son precisas, dificulta la tarea de definición y, en todo caso, pone en tela de juicio su propia utilidad. Es por eso que el sentido de la tipología hay que encontrarlo por fuera de la pretensión conceptual. Cuando la Constitución menciona esta serie de manifestaciones sociales con alcances políticos, lo hace con el propósito de mostrar un conjunto de posibilidades dentro de las cuales puede tener aplicación el ejercicio de un derecho ciudadano. Se describen posibilidades fácticas con el objeto de señalar facultades y de indicar el campo de ejercicio de un derecho, más que de prescribir o regular un comportamiento.

Las entidades y fuerzas políticas que se manifiestan en la sociedad son clasificadas por el texto constitucional con base en el criterio de organización política. Si por organización se entiende un conjunto humano ordenado y jerarquizado que asegura la cooperación y la coordinación de sus miembros con el objeto de alcanzar los fines propuestos, la enumeración de entidades hecha por la Constitución posee dos polos opuestos: el partido político, de un lado, y el grupo significativo de ciudadanos, del otro. El primero tiene una clara estructura consolidada, con jerarquías permanentes y claramente diferenciadas, valores, tradiciones y códigos disciplinarios. El grupo significativo de ciudadanos, en cambio, es una manifestación política coyuntural que recoge una voluntad popular cualitativamente importante. El término significativo sólo puede ser sopesado en términos sociológicos y teniendo en cuenta la importancia de la manifestación política del grupo dentro de unas circunstancias específicas.<sup>27</sup>

Como se puede observar, la Corte encuentra que una de las principales diferencias entre las diferentes clases de organizaciones políticas obedece a su grado de organización, teniendo los partidos políticos una clara estructura directiva, estatutaria y jerárquica, en tanto que las demás organizaciones tienden a carecer en menor medida de esta estructura. Continúa la H. Corte Constitucional:

Entre estos dos extremos del espectro se encuentran los movimientos políticos, las organizaciones y los

---

27 Ibidem.

movimientos sociales. Un movimiento, de tipo social o político, es una empresa colectiva encaminada a establecer un nuevo orden dentro de la práctica social o a mantenerlo. El movimiento de tipo político, por su grado de organización y permanencia, está llamado a convertirse eventualmente en partido. La organización social, en cambio, mantiene sus propósitos políticos como objetivos que adquieren importancia coyuntural en la consecución de los fines de tipo social que posee la institución. El movimiento social no tiene el grado de organización del partido o de la organización social. Sus objetivos también son circunstanciales, pero su evolución puede derivar en un movimiento político.<sup>28</sup>

Continúa la Ley Estatutaria en su artículo 3 señalando los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica:

ARTÍCULO 3o. RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICA. El Consejo Nacional Electoral reconocerá y otorgará personería jurídica a los partidos y movimientos políticos previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Solicitud presentada por sus directivas;
2. Copia de los estatutos;
3. Probar su existencia con no menos de cincuenta mil firmas o con la obtención en la elección anterior, de por lo menos la misma cantidad de votos o de representación en el Congreso de la República; y
4. Presentar un documento que contenga la plataforma política del partido o movimiento, expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones que lo identifiquen.

Para efectos de este artículo no podrán sumarse los votos obtenidos en circunscripción nacional con los obtenidos en circunscripciones territoriales o especiales, ni los de éstas con los de aquéllas.

El Consejo Nacional Electoral no demorará más de treinta (30) días hábiles en estudiar una solicitud de obtención de personería jurídica.

---

28 Ibidem.

Sobre los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos es importante hacer referencia al factor de apoyos que reciben los mismos, como elemento determinante tanto para la obtención como para la pérdida de la personería jurídica. Al respecto señala el máximo tribunal constitucional en la sentencia C-089 de 1994:

El sentido de la norma constitucional, que impone condiciones para la obtención de la personería jurídica, se encuentra en la dimensión cuantitativa del apoyo popular, tal como se desprende del inciso primero del artículo 108 de la CP, en el que se establece como requisito para tal efecto, la presentación de 50.000 firmas, o la obtención de 50.000 votos. La norma supone un límite mínimo cuantitativo de adhesión popular, sin el cual no se puede tener derecho al reconocimiento. Se trata entonces de un número de personas que apoyan al partido y no simplemente de una cifra de votos en abstracto.

Para comprobar esta cifra se requiere la presentación de firmas o la obtención de votos, como pruebas del apoyo mencionado. La sumatoria de votos de diferente circunscripción, permitiría la contabilización de varios votos sufragados por una misma persona, lo cual contradice el objetivo numérico ya mencionado.

El respaldo de 50.000 personas puede tener una excepción cuando un partido obtenga personería gracias a la elección de uno de sus miembros al Congreso con una votación inferior a la cifra de 50.000 votos. En este caso el reconocimiento, no obstante, el hecho de no contar con la indicada cifra de adherentes, se explica y justifica por la importancia de esta forma de participación popular.

Ahora bien, de acuerdo con el sentido explicado, la norma del proyecto que se examina busca asegurar el cumplimiento del mínimo apoyo popular exigido por la Carta. La aplicación del principio de igualdad exige que cada partido tenga derecho a que ese mínimo sea respetado, lo que implica la constatación objetiva de la cantidad señalada. En vista de que tal comprobación no puede llevarse a cabo frente a la simple sumatoria de votos provenientes de varias circunscripciones, puesto que el mismo elector puede participar en varias de ellas, la exclusión de esta posibilidad es perfectamente justificable. En consecuencia, la restricción que contiene el proyecto no vulnera el derecho a la participación política y se cife al espíritu y al texto de la norma constitucional.<sup>29</sup>

De lo prescrito por la Corte, se puede concluir que el factor de apoyos que requieren los partidos y movimientos políticos para el reconocimiento de su personería jurídica es de importancia sustancial. En efecto, carecería de objeto la existencia de partidos y movimientos si no cuenta con ciudadanos de base que se circunscriban a su proyecto político, por lo tanto, la legislación estatutaria en concordancia con la Carta Política prescribe un número mínimo de apoyos para el reconocimiento de la personería jurídica.

Como señala la legislación y la Corte, el apoyo ciudadano a los partidos y movimientos políticos se obtiene mediante la recolección de mínimo 50.000 firmas, o la obtención de 50.000 votos en los comicios parlamentarios previos; sin embargo, en cuanto a lo que respecta a la obtención de los 50.000 votos, advierte la legislación que esta no puede obtenerse de la suma de los votos obtenidos en las circunscripciones nacional y territorial.

Para finalizar, sobre las anteriores reglas de reconocimiento, se añade la posibilidad del reconocimiento de la personería jurídica cuando el partido o movimiento político independientemente de los votos obtenidos consigue al menos una curul en el Congreso, siendo esta una excepción a la obtención de los 50.000 apoyos.

Ahora bien, el artículo 4 de la Ley 134 establece las causales de pérdida de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos:

**ARTÍCULO 4o. PÉRDIDA DE LA PERSONERÍA JURÍDICA.** Los partidos y movimientos políticos perderán su personería jurídica cuando se encuentren incurso en una de las siguientes causas:

1. Cuando en una elección no obtengan a través de sus candidatos por lo menos 50.000 votos o no alcancen, o mantengan, representación en el Congreso, conforme al artículo anterior;
2. Cuando, de acuerdo con sus estatutos, proceda su disolución; y
3. Cuando el Consejo Nacional Electoral así lo declare, en los casos previstos por la presente Ley.

En lo que respecta a las causales establecidas en la legislación, en concordancia con lo señalado previamente, la no obtención de cincuenta mil votos o representación en el Congreso, será causal de la pérdida de la personería jurídica. En este orden de ideas, esta carga para los partidos y movimientos políticos se traduce en la obligación permanente de estos de renovarse, de conservar y ampliar el alcance de sus postulados, con el fin de obtener de sus electores su confianza en las contiendas electorales, estimulando el activismo político para fortalecer y ampliar la democracia.

Por otro lado, en lo que respecta a causal por declaración del Consejo Nacional electoral, señaló la Corte:

El proyecto en los artículos 8 y 44 párrafo transitorio, prevé la cancelación de la personería jurídica a los partidos y movimientos que violen dichas disposiciones, consideradas esenciales en el marco de la ley. A este respecto la Corte admite que la ley que consagra mandatos específicos puede incorporar las sanciones que su desacato apareja. Si el Congreso es competente para dictar la ley estatutaria sobre organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, lo es igualmente para establecer las sanciones que juzgue apropiadas con miras a garantizar el cumplimiento del régimen que adopta. Las actividades de un partido o movimiento manifiestamente contrarias a los principios de organización y funcionamiento que la ley ordena o la no adopción del respectivo código de ética, son dos supuestos que a juicio de la ley revisten tanta gravedad que conllevan como pena la cancelación de la personería jurídica. De llegarse a dar en la realidad una situación de tamaña gravedad, no se percibe que la sanción sea en sí misma irrazonable y desborde la libertad del Estado en la fijación de las penas y de su alcance. Por lo demás, la ley puede atribuir al Consejo Nacional Electoral funciones adicionales a las que enumera la Constitución (CP art. 265-12) siempre que no desvirtúe su objeto, lo que en este caso no se presenta pues dicho organismo es el mismo que reconoce la personería jurídica. La imposición de la sanción aquí examinada, no sobra reiterarlo, supone el agotamiento del debido proceso y contra la misma, aparte de los recursos que pudieren interponerse ante la entidad, caben las acciones judiciales previstas en la ley, lo que garantiza que un juez independiente podrá examinar finalmente y con carácter definitivo su legalidad.<sup>30</sup>

Es así como los partidos y movimientos políticos deberán acatar fielmente las disposiciones constitucionales y electorales, so pena de que, posterior a la realización de un debido proceso, la gravedad de las contravenciones taxativamente consagradas en la Ley, sea tal, que lleve a la cancelación de su personería jurídica.

Continúa la Ley Estatutaria estableciendo los principios de organización y funcionamiento de los partidos:

ARTÍCULO 6o. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO. Los partidos y movimientos políticos podrán organizarse libremente. Sin embargo, en el desarrollo de su actividad están obligados a cumplir la Constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz, en los términos del artículo 95 de la Constitución Política.

En las regiones, los partidos o movimientos políticos gozarán también de libertad y autonomía para su organización y podrán pertenecer al partido o movimiento que a bien tengan nacionalmente.

Como puede observarse, el Legislador Estatutario con el aval de la Corte Constitucional, dotó de plena libertad a los partidos y movimientos políticos para su organización interna, bajo los únicos condicionamientos de respetar y cumplir con la Constitución y la Ley.

En este sentido es importante reseñar lo expresado en el capítulo de fragmentación de los partidos. En su momento se expresó que el exceso de libertad en la configuración y organización de los partidos y movimientos políticos condujo en muchos casos a que las directivas de los mismos obtuvieran demasiado poder, sesgando por un lado la verdadera participación y deliberación democrática al interior de los mismos, siendo este un elemento esencial en la fragmentación, atomización y debilitamiento de los partidos políticos.

Esta libertad conferida a los partidos y movimientos está estrechamente relacionada con la redacción de sus estatutos, por medio de los cuales establecen sus reglas

de organización, funcionamiento, designación de directivas, entre otros. Por supuesto, se debe tener en cuenta que, a pesar de la liberalidad en cuanto a la composición de los estatutos, estos siempre deberán atender estrictamente los preceptos constitucionales y legales.

En cuanto al derecho de postulación, el artículo 9 de la Ley 130 lo consagra de la siguiente manera:

ARTÍCULO 9o. DESIGNACIÓN Y POSTULACIÓN DE CANDIDATOS. Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.

La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato.

Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Estos candidatos deberán presentar para su inscripción el número de firmas al que se refiere el inciso anterior.

El legislador reconoce el derecho de postulación para dos tipos de organizaciones diferentes: en primer lugar se reconoce que tanto los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán postular candidatos

a cualquier cargo de elección popular, para lo cual el único requisito exigible es la presentación del aval suscrito por el representante legal o quien este delegue, que certifique la decisión del partido o movimiento de apoyar dicha candidatura; por otro lado, como previamente se señaló existe otro tipo de manifestaciones políticas que buscan incidir en la esfera política del país, y sería nugatorio del derecho a elegir y ser elegido consignado en la Carta proscribir dicha posibilidad. Para el efecto, el Legislador previó la posibilidad de otorgar el derecho de postulación a los movimientos significativos de ciudadanos, para los cuales, y como se señaló previamente dado su carácter temporal y falta de estructura propia de los partidos, se exigen requisitos adicionales, siendo el más importante el contar con el apoyo ciudadano mediante la recolección de firmas, y la suscripción de una póliza de seriedad de la candidatura. Sobre el particular señaló la Corte:

De conformidad con la Constitución el derecho a elegir y ser elegido y tomar parte en elecciones, no se limita de ninguna manera a los partidos y movimientos. Tanto en forma individual (CP art. 40), como a través de movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos (CP art. 108), se podrá lograr la inscripción de una candidatura para un cuerpo de elección popular. Dado que en estos casos no media el aval de un partido o movimiento político con personería jurídica, evento en el cual no se exige requisito adicional alguno -“La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos”-, la misma Constitución ha consagrado, en esta materia, un régimen diferencial, de modo que no se puede aducir quebranto alguno del principio de igualdad, salvo que las condiciones que se impongan sean irrazonables y obstaculicen de manera inconveniente el libre ejercicio de los derechos políticos.

Los requisitos que ha establecido el proyecto, a juicio de la Corte, no exceden el margen de lo razonable que, ciertamente, tratándose del ejercicio de derechos políticos debe situarse siempre en los mínimos históricamente sostenibles en un momento dado. La garantía de seriedad de los objetivos y de presencia política que pretende satisfacerse -indispensable si se repara en los costos exagerados en que debería incurrir la organización electoral para soportar un ejercicio abusivo del derecho de postulación, aparte de que una desmedida profusión de nombres puede distorsionar gravemente el mismo sistema democrático-, no puede,

como mera exigencia organizativa extremarse hasta un grado tal que impida el ejercicio de los derechos políticos. Por este aspecto, el proyecto se mantiene, como se ha dicho, dentro de lo que la experiencia electoral colombiana, puede considerar un mínimo razonable.<sup>31</sup>

Otro de los puntos trascendentales en la ley estatutaria 130 es el concerniente a la financiación de los partidos y movimientos políticos. Sobre este señala la legislación:

**ARTÍCULO 12. FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS.**  
El Estado financiará el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el Congreso, mediante la creación de un fondo que se constituirá anualmente con un aporte de ciento cincuenta pesos (\$150), por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional. Al fondo se incorporará también el producto de las multas a las que se refiere la presente ley.

En ningún caso este fondo será inferior a dos mil cuatrocientos (2.400) millones de pesos. El Consejo Nacional Electoral distribuirá los dineros de dicho fondo de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Una suma básica fija equivalente al 10% del fondo distribuida por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos;
- b) El 50% entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección para el Congreso de la República o para Asambleas Departamentales, según el caso;
- c) El 10% (sic);
- d) El 30% para contribuir a las actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos;

**PARÁGRAFO 1o.** Las sumas previstas en los literales a) y b) serán de libre destinación e inversión en actividades propias de los partidos y movimientos políticos.

**PARÁGRAFO 2o.** El Consejo Nacional Electoral reglamentará anualmente la forma de distribución del porcentaje señalado en el literal d) de este artículo, de manera que consulte el número de votos obtenidos en la elección anterior para la Cámara de Representantes.

---

31 Ibidem.

PARÁGRAFO 3o. Los partidos y movimientos con personería jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus respectivos presupuestos.

De lo establecido por el legislador estatutario, La Corte Constitucional en el examen realizado, razonó:

La creación de un fondo, constituido con dineros públicos, destinado a contribuir a la financiación del funcionamiento de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, tiene pleno asidero en el artículo 109 de la CP. Esta financiación puede extenderse, según la misma norma constitucional, a los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley.<sup>32</sup>

El factor de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos es inescindible para acceder a los beneficios de la financiación estatal de manera directa, pues su inexistencia disuelve la materialización de responsabilidad en concreto por cualquier hecho generado al interior de la colectividad, por ello es menester la existencia de un representante legal en los casos de los partidos y movimientos.

Por su parte, otras organizaciones como los grupos significativos podrán acceder al beneficio económico, siempre y cuando obtengan los apoyos ciudadanos establecidos por la Ley; empero se establece un régimen atenuado de responsabilidad en el sentido de que, si bien no existe una persona jurídica, se deben inscribir los comités de ley, quienes son responsables de la financiación y el manejo de recursos que se hagan en el marco de los procesos electorales para los cuales se inscriban.

Por otra parte, continua la Corte señalado:

La razón de ser de la ayuda financiera -que es por lo tanto parcial en cuanto no puede y no debe hacerse

---

32 Ibidem.

cargo de todo el costo de la actividad política-, **busca neutralizar la dependencia y servidumbre que las organizaciones políticas pueden adquirir respecto de los centros privados de poder que les prodigan su apoyo económico y pueden prevalerse de él para derivar una malsana influencia sobre los asuntos políticos o exigir reciprocidades que deterioran la moral social y socavan la confianza en el correcto desempeño de su función representativa y mediadora**, que debería inspirarse únicamente en el interés general. (negrita fuera del texto original)

En el inicio del nuevo sistema de partidos y movimientos políticos, ya el Legislador Estatutario y la Corte identificaron un elemento que podría ser determinante en la corrupción del sistema: este es la financiación privada de los partidos. En este sentido, se consideró que el mejor elemento para combatir esta posibilidad era la financiación parcial de los partidos.

Si bien la Corte señala que la ayuda financiera “no puede ni debe” hacerse cargo de la financiación total de los partidos, lo cierto es que después de veintiocho años de vigencia de la Carta, ese debate se ha reabierto identificando la financiación como una de las principales dificultades de control del sistema político de partidos. Como se verá posteriormente en varios intentos de reforma, se ha planteado la necesidad de que la financiación de los partidos y movimientos políticos sea completamente estatal, con el propósito inequívoco de controlar de forma eficiente los recursos que reciben los mismos, y hacer nugatoria la financiación privada que en muchos casos busca ejercer influencia política en contra del interés general, el cual debe ser la regla imperante de la Nación.

La discusión sobre financiación se mantiene hasta los días recientes, al punto que en el momento se encuentra en curso en el Congreso una reforma política, entre cuyos debates se ha desarrollado el tema de la financiación preponderantemente estatal como antesala a lograr la completa financiación pública de las campañas políticas. Esto se presenta como una solución a la problemática reiterada de la innegable falta de transparencia en las contabilidades de las campañas y en el personalismo ocasionado por el voto preferente, especialmente en la circunscripción nacional de Senado de la República.

Para finalizar el presente capítulo, la Ley 130 establece el acceso a los medios de comunicación del Estado. En este sentido dispone la norma:

**ARTÍCULO 25. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL ESTADO.** Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tendrán derecho a acceder gratuitamente a los medios de comunicación social del Estado de la siguiente manera:

1. En forma permanente, para programas institucionales de divulgación política;
2. Dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial para que sus candidatos expongan sus tesis y programas.

Si resultare necesaria la segunda vuelta, de acuerdo con el artículo 190 C.P., se les otorgará espacios a los candidatos con la misma finalidad. Por petición conjunta de los candidatos tendrán derecho a realizar dos debates de 60 minutos cada uno con las reglas y sobre los temas que ellos señalen en la petición; y

3. Dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección de Congreso de la República, para realizar propaganda electoral en favor de sus candidatos.

El Consejo Nacional Electoral, previo concepto del Consejo Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, establecerá el número y duración de los espacios indicados atrás y reglamentará la utilización de los mismos, en forma que se garantice el respeto a las instituciones y a la honra de las personas.

Para la distribución del 60% de los espacios a que se refiere el numeral 1o. de este artículo se tendrá en cuenta la representación que tengan los partidos o movimientos en la Cámara de Representantes.

El pago por la utilización de los espacios se hará con cargo al Presupuesto General de la Nación, para lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias, las cuales formarán parte del Fondo de que trata el artículo 12 de esta ley.

**PARÁGRAFO.** Los candidatos debidamente inscritos por partidos o movimientos sin personería jurídica, por movimientos sociales o por grupos significativos de ciudadanos tendrán derecho a los espacios de que trata el numeral 2o de este artículo.

En el presente artículo reposa otra prerrogativa conferida por la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos. En efecto, la norma contando con el aval de la Corte Constitucional, establece un régimen diferenciado entre los partidos y movimientos políticos cuya personería jurídica fue reconocida, y las demás organizaciones que carecen de la misma.

En primer término, ese reconocimiento confiere a los partidos y movimientos políticos el derecho de acceder de manera permanente a los medios de comunicación estatal con el fin de realizar la divulgación de su plataforma ideológica; adicionalmente estos partidos o movimientos tienen derecho a acceder a dichos medios de manera transitoria dentro de los 30 días anteriores a la celebración de los comicios para elegir Congreso de la República o Presidencia. Por su parte las demás organizaciones las cuales sus personerías no hayan sido reconocidas, y bajo el cumplimiento de los presupuestos legales, podrán acceder a dichos medios, únicamente durante los 30 días previos a las elecciones de Congreso y Presidencia.

De conformidad con todo lo anterior, se puede concluir que en efecto existió laxitud en cuanto a las normas que señalaban los requisitos para la formación de partidos o movimientos políticos, siendo el factor cuantitativo de apoyos, no más de 50.000 ciudadanos, el que cobra más relevancia.

La realidad historia ha demostrado que la recolección de dichos apoyos es un requisito por demás accesible, máxime cuando no existe en el ordenamiento jurídico regulación de los mismos, de tal suerte que un ciudadano desprevenido en el proceso de recolección de firmas podrá apoyar a diferentes movimientos, inclusive que aspiren en la misma jurisdicción o cargo, sin que esto invalide su firma, y por tal motivo contará como apoyo a todas las que se haya suscrito.

Por otro lado, la suma de 50.000 votos o apoyos que se considera poco exigente es un aliciente atractivo para la conformación de partidos y movimientos políticos. Lo anterior tiene razón de ser -y el incremento desmedido de los partidos en los primeros años de vigencia de la Carta lo demuestran-, pues como se desarrolló previamente, el codiciado reconocimiento de la personería establece de manera directa para los partidos y movimientos políticos el

derecho de postulación, la financiación estatal y el acceso a los medios de comunicación estatales de forma permanente, en tanto que las demás organizaciones sociales, podrán acceder a dichos beneficios siempre y cuando cumplan los requisitos de Ley.

### **2.2.5. Ley 134 de 1994, mecanismos de participación ciudadana**

Como se señaló en apartes anteriores, la expedición de la Constitución Política de 1991 fue la fuente de un gran impulso legislativo, el cual se vio reflejado en la gran cantidad de normas que el Congreso tuvo que expedir, a fin de reglamentar las disposiciones constitucionales atemperándolas a un nuevo orden jurídico.

Una de las normas expedidas de la nueva realidad jurídica vigente en virtud de la nueva Constitución es la Ley Estatutaria 134 de 31 de mayo de 1994, que fue la primera disposición tendiente a reglamentar y dar cuerpo al principio constitucional de Democracia Participativa, la cual como previamente se señaló, es uno de los pilares fundamentales de la Carta.

Ahora bien, al ser una Ley Estatutaria, el ordenamiento jurídico dispone que en virtud de la relevancia que reviste los temas que regula, antes de la entrada en vigor de la misma, debe ser objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional. Para el efecto el máximo tribunal constitucional profirió la Sentencia C-180 de 1994, siendo Magistrado ponente Hernando Herrera Vergara. Dicha providencia constituye el marco orientador de las disposiciones consignadas en la Ley, de tal suerte que será referencia obligatoria para el presente escrito.

Señala la Ley 134 como objeto lo siguiente:

ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY. La presente Ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta Ley.

Desde lo preceptuando por la disposición relacionada, puede determinarse que el legislador estableció cuáles eran los mecanismos de participación ciudadana, para lo cual señala una lista de estos.

Es de advertir que, tal y como lo señala el artículo, es una lista enunciativa, y lo que regula la Ley 134 son esos mecanismos de participación ciudadana; lo anterior no obsta para que se desarrollen otros tipos de participación ciudadana.

Sobre el particular la Sentencia de constitucionalidad solo hizo reparos frente a los posibles elementos de confusión conceptual que puedan presentarse. En lo referente al Artículo 1º de la Ley 134 señala la providencia:

El artículo 1o., del proyecto precisa que el objeto de la ley es regular la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto; así como establecer las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La enunciación que hace la norma en comento de los señalados mecanismos, indudablemente se presta a confusión pues, en rigor, el plebiscito y el referendo son especies del género “consulta” al igual que la revocatoria del mandato es una modalidad particular del voto, en su aspecto dinámico. En ese orden de ideas, los grandes géneros serían: la iniciativa popular; la consulta; el voto y el cabildo abierto.

El inciso final de esta disposición, por su parte, señala que la regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en la ley.

En esencia, el inciso primero de la norma en estudio reproduce el inciso primero del artículo 103 de la Constitución Política, que además contempla el voto, del cual no se ocupa la presente Ley Estatutaria. (Negrita fuera del texto original)<sup>33</sup>

Una vez establecido el objeto de la Ley 134 de 1994 es importante determinar conceptualmente cada uno de ellos, las consideraciones de la Corte sobre los mismos, los requisitos para posteriormente realizar un balance sobre su efectividad con corte a veinte años de su vigencia.

### **2.2.5.1 Iniciativa popular legislativa y normativa ante corporaciones públicas**

Dentro de las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional, trae a colación lo señalado por Biscaretti, el cual estableció algunos elementos esenciales de este mecanismo en los siguientes términos:

La **iniciativa popular** consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral. Tal iniciativa se distingue en simple (cuando se concreta puramente en una moción, encaminada a que aprueben las Cámaras una ley con un contenido específico), y en formulada (cuando, en cambio, el proyecto de ley debe ser ya completamente elaborado por los mismos que lo presentan). Está claro que la iniciativa es un acto propio de aquella fracción del cuerpo electoral que lo ha realizado; y encuentra específica justificación particularmente en aquellos ordenamientos que someten automáticamente el proyecto de ley propuesto, cuando no es acogido por las Cámaras, a un referendo (Biscaretti .1982, p. 421)

Constituye este mecanismo un avance importante frente a la participación ciudadana, consagrando el derecho de incidir directamente en el marco jurídico vigente, y presentar ante las corporaciones públicas iniciativas normativas que sean del interés ciudadano, a fin de que sean consideradas en medio del trámite normativo respectivo.

---

33 Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

El mecanismo se califica como una conquista en la participación ciudadana, toda vez que en vigencia de la Carta de 1886 la iniciativa normativa residía restringidamente en cabeza del Gobierno y corporaciones públicas del ámbito nacional, regional o local, siendo esta característica una clara manifestación de la Democracia Representativa inmersa en el anterior ordenamiento jurídico.

Conceptúa el Artículo 2 de la Ley 134 de 1994 la Iniciativa Popular de la siguiente manera:

ARTÍCULO 2o. INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA ANTE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

La iniciativa popular es un derecho político que se ejerce por un grupo de ciudadanos, este elemento tiene asidero en que, mal se haría dar trámite a propuestas normativas individuales cuando el deber ser de las normas es que regulen situaciones de carácter general, abstracto e impersonal. Es por esta razón que la ley exige entre otros, el cumplimiento de un número mínimo de apoyos ciudadanos para que la iniciativa popular llegue a su consideración por parte de la corporación pública respectiva.

Ahora bien, respecto de la iniciativa popular, la Corte Constitucional en la revisión efectuada, estableció:

### 1.3 La iniciativa popular legislativa y normativa ante las Corporaciones Públicas.

El artículo 2o. del proyecto define la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, como mecanismo de participación en cabeza de los

ciudadanos, quienes, según la norma, tienen la facultad de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de resoluciones ante las Juntas Administradoras Locales. **Se trata, pues, de normas jurídicas que regulan situaciones de carácter general, abstracto e impersonal. A Contrario sensu, la iniciativa popular o normativa no procede respecto de resoluciones de carácter particular o subjetivo.**

La posibilidad de tener iniciativa legislativa y normativa ante las diversas corporaciones públicas, tiene la naturaleza de un derecho político fundamental de origen constitucional, atribuido a todo ciudadano, con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Ciertamente, dentro de los derechos políticos que consagra la Constitución (artículo 40-5) está el de “tener iniciativa en las corporaciones públicas”, que se establece además como mecanismo de participación ciudadana.

Este instrumento ofrece a los ciudadanos en ejercicio, a las organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas o comunales del orden nacional, departamental, distrital o municipal o local, la posibilidad de presentar los proyectos de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones que estimen oportunas. Igualmente, la posibilidad de promover iniciativas de carácter legislativo y normativo o de elevar una solicitud de referendo, siempre y cuando se cumpla con los requisitos que la ley exija para su ejercicio. (Negrita fuera del texto original)

Continuando con la revisión de este mecanismo de participación ciudadana, la ley 134 en los artículos 10 al 15 establece quiénes son los promotores y voceros, el formulario de inscripción, requisitos que deben surtir para efectuar válidamente la inscripción, el contenido de las iniciativas, el registro de la inscripción y los efectos de la misma.

De manera general debe señalarse que los artículos citados establecen que pueden ser promotores de una iniciativa legislativa o normativa los ciudadanos en ejercicio, y contar con el apoyo de cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo registro electoral según corresponda a iniciativas nacionales, departamentales, distritales o municipales; así mismo podrán ser promotores de la iniciativa

las organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas o comunales, partidos o movimientos políticos, debiendo estos cumplir con el requisito de la personería jurídica respectiva.

Estos deberán constituirse en un comité promotor, y dentro de sus miembros se deberá designar un vocero quien lo presidirá y representará en todas las actuaciones pertinentes.

En cuanto a la iniciativa legislativa promovida por concejales o diputados, el comité promotor estará conformado por cinco de ellos, dentro de los cuales también se designará un vocero.

En la revisión constitucional efectuada, la providencia emitida señala:

2.1.1 El artículo 10 del proyecto consagra la figura de los promotores y voceros, a quienes les está permitido promover iniciativas legislativas y normativas, o solicitudes de referendo, siempre y cuando sean ciudadanos en ejercicio y cuenten con el respaldo del 5 por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; también podrán tener dicha calidad las organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas o comunales del orden nacional, departamental, municipal o local, o un partido o movimiento político con personería jurídica. Además de ello, estas organizaciones requieren que la iniciativa haya sido aprobada por la mayoría de los asistentes con derecho a voto, y será la misma asamblea la que los elija. Finalmente, la norma establece la obligación de que quienes promuevan las iniciativas, se constituyan en comité y se inscriban como tal ante la Registraduría del Estado Civil de la correspondiente circunscripción electoral.

Esta disposición se limita a desarrollar el artículo 155 de la Carta Política, que consagra el mecanismo de la iniciativa popular legislativa. Se observa que el porcentaje de respaldo ciudadano que la norma exige para ser promotor (5 por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral) es distinto del que la norma constitucional exige en apoyo de la iniciativa (cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva o treinta por ciento (30%) de los concejales o diputados del país).<sup>34</sup>

---

34 Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

Los artículos 11 y 12 de la Ley 134 establecen lo atinente al formulario del registro, donde se dispone que bajo las instrucciones del Consejo Nacional Electoral deberá la Registraduría Nacional del Estado Civil elaborar el formulario para la inscripción de una iniciativa legislativa, normativa o una solicitud de referendo; dicho formulario que se entrega de manera gratuita deberá señalar el número de firmas a recoger para el trámite de la iniciativa, advirtiendo que en caso de presentarse algún fraude este acarreará sanciones penales.

Posteriormente el vocero deberá presentar el formulario diligenciando la siguiente información:

1. El nombre completo y el número del documento de identificación de los miembros del comité de promotores y de su vocero, previamente inscritos ante la registraduría correspondiente;
2. La exposición de motivos de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo que promueven y el resumen del contenido de la misma;
3. En el caso de la iniciativa popular legislativa y normativa ante una corporación pública, o de la solicitud de un referendo aprobatorio, el título que describa la esencia de su contenido, y el proyecto de articulado;
4. En el caso de iniciativas legislativas y normativas o de las solicitudes de referendo presentados en el marco de una entidad territorial, un espacio en el que se indique lugar y la dirección de la residencia de quienes respaldan su inscripción;
5. El nombre de las organizaciones que respaldan la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del referendo con la prueba de su existencia y copia del acta de la asamblea, congreso o convención en que fue adoptada la decisión, o, en su defecto, la lista con el nombre, la firma y el número del documento de identificación de las personas que respaldan estos procesos;
6. En el caso de solicitud de referendo derogatorio, el texto de la norma que se pretende derogar, el número que la identifica y la fecha de su expedición;

7. Cuando la iniciativa legislativa sea promovida por concejales o diputados, el municipio o departamento respectivo.

El artículo 13 establece cómo debe presentarse la iniciativa normativa. Para el efecto deberán presentarse en la forma de Acto Legislativo, Ley, de Acuerdo o Resolución; lo anterior significa que el texto que será puesto a consideración de la respectiva corporación pública deberá cumplir las ritualidades exigidas para las normas en su trámite ordinario, entre ellos la redacción de la exposición de motivos, el articulado, y que se guarde con la unidad de materia de la iniciativa, esto es que tanto su fundamento sea consistente con los artículos propuestos, lo anterior con el fin de que se incluyan artículos que no son consecuentes con la propuesta inicial. Sobre el presente artículo la Corte dispuso:

2.1.3 Por su parte, el artículo 13 establece la obligación a cargo de quienes presenten iniciativas populares legislativas y normativas de redactarlas bajo la forma de proyectos de acto legislativo, de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. Esta norma simplemente pretende darle coherencia a la iniciativa, según el tipo de acto que se promueva a través de ella, por lo que no se encuentra contraria al ordenamiento superior.<sup>35</sup>

Respecto del trámite que debe surtir las iniciativas, el capítulo 2 establece las disposiciones que la regulan, prescribe la norma que el formulario para la recolección de las firmas deberá ser distinto al formulario de inscripción, y debe contener como mínimo:

1. El número que la Registraduría del Estado Civil le asignó a la iniciativa legislativa y normativa o a la solicitud de referendo;
2. La información requerida en el formulario presentado para la inscripción de la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud de referendo, de conformidad con los artículos 11 y 12 de la presente Ley;
3. El resumen del contenido de la propuesta y la invitación a los eventuales firmantes a leerlo antes de apoyarlo.

---

35 Ibidem.

El texto de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo y su resumen, no podrán contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial.

En el caso de las firmas que se recolecten por correo, según lo previsto en el artículo 19 de esta Ley, el documento en que se firme deberá contener la información exigida en el presente artículo.

Los promotores deberán anexar además el texto completo del articulado correspondiente y las razones que lo hacen conveniente para que el ciudadano que desee conocer el proyecto completo tenga la posibilidad de hacerlo. Si se trata de una solicitud de referendo derogatorio, se anexará el texto de la norma en cuestión.

Debe advertirse que el proyecto de Ley Estatutaria contenía la siguiente disposición:

ARTÍCULO 17. REVISIÓN DE LA INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA POR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. Una vez inscrita, una iniciativa popular legislativa y normativa de carácter nacional, será remitida a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para que revise que la propuesta sea clara y cumpla con los requisitos exigidos en esta ley, verificando que el resumen explicativo de la esencia del proyecto corresponda a su contenido.

Si el Consejo de Estado encuentra que la iniciativa no es clara o carece de unidad de materia, celebrará una audiencia con los promotores para sugerir las modificaciones necesarias. Si no cumple con los requisitos señalados en los artículos 12 y 16 de esta ley, o es contraria a la Constitución, lo advertirá en un concepto público y motivado. Podrá también emitir un concepto sobre la constitucionalidad del proyecto en caso de que así lo soliciten los promotores.

Si el texto de la iniciativa popular es de carácter legal pero no ha sido presentado como proyecto de acto legislativo, el Consejo de Estado podrá sugerir que se presente como iniciativa de proyecto de ley.

Si el Consejo de Estado no ha rendido concepto dentro de los 20 días siguientes a la recepción de la iniciativa, podrá iniciarse el proceso de recolección de firmas.

Si se trata de iniciativa de ordenanza, de acuerdo o de resolución local el trámite anterior se surtirá de igual forma ante el Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa competente.

Sin embargo, durante el proceso de revisión efectuado por la Corte, declaró el anterior artículo inexecutable por las siguientes razones:

2.2.1. De una parte, se establece en el artículo 17 del proyecto, que una vez inscrita una iniciativa popular legislativa y normativa de carácter nacional, será remitida a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para que revise que la propuesta sea clara y cumpla con los requisitos de ley, verificando que el resumen explicativo de la esencia del proyecto corresponda a su contenido. Si el Consejo de Estado encuentra que la iniciativa no es clara o que carece de unidad de materia, celebrará una audiencia con los promotores para sugerir las modificaciones a que haya lugar. La norma asimismo prevé que, si la iniciativa no cumple los requisitos señalados en la ley, o es contraria a la Constitución, lo advertirá en un concepto público y motivado, pudiendo además emitir un concepto sobre la constitucionalidad del proyecto en caso de que así lo soliciten los promotores.

El precepto en cuestión dispone que, para los casos de iniciativas de ordenanza, de acuerdo o de resolución local, el trámite anterior se surtirá ante el Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa competente.

A juicio de esta Corte, varias razones confluyen a producir la inconstitucionalidad de este precepto.

En primer lugar, así concebida la revisión de la iniciativa popular por la jurisdicción contencioso administrativa, menoscaba el alcance de este mecanismo de participación popular, toda vez que da al órgano respectivo una inusitada capacidad de incidir de manera favorable o desfavorable sobre el contenido, alcance y apoyo de la iniciativa. Sin lugar a dudas, tal cortapisa comporta transgresión a los artículos 40 y 103 de la Carta.

En segundo término, puede ocurrir que el concepto del Consejo de Estado respecto de la constitucionalidad de la iniciativa no coincida con el fallo que al tenor del artículo 241, le compete emitir a la Corte Constitucional, dando lugar a dos visiones institucionales de dos jurisdicciones

distintas sobre el mismo asunto, con la consiguiente inseguridad jurídica.

Más importante aún: la creación de la jurisdicción constitucional y la asignación de competencias de control constitucional a la Corte Constitucional y al Consejo de Estado es materia desarrollada por el Constituyente, por lo cual sus reglas emanan directamente de la Carta Política. Por tanto, en este campo el legislador no tiene competencia de regulación, ni siquiera residual. De ahí que lo dispuesto en la norma sub examine acarree una contundente invasión del señalamiento de competencias a los Altos Tribunales mencionados, efectuado por el Constituyente en los artículos 237, numeral 2o. y 241 de la Constitución Política.

En tercer lugar, si el tribunal competente de la jurisdicción contencioso administrativa pudiese desempeñarse en este campo en una primera instancia, con carácter consultivo, después no podría actuar para definir la acción contencioso administrativa.

Por todo ello, el artículo 17 será declarado inexecutable.

Continúa la Ley señalando que una vez entregados por parte de la Registraduría los formatos de recolección de firmas, el comité promotor cuenta con un plazo de seis meses para la consecución de los mismos, dicho plazo podrá ser prorrogado por parte del Consejo Nacional Electoral en caso de fuerza mayor.

En tanto a la recolección de firmas, prevé la norma que deben cumplir con ciertas exigencias para que las mismas sean válidas para el trámite de la iniciativa. En efecto el ciudadano que desee dar su apoyo a la iniciativa deberá con su propio puño y letra escribir en el formulario la fecha en que firma, su nombre completo, su número de identificación, el lugar y dirección de su residencia y su firma; todo lo anterior de manera clara y legible. Lo anterior es importante porque el artículo 19 también señala las causales de anulación de los apoyos presentados, dichas causales son: fecha, nombre o número de la cédula de ciudadanía ilegibles o no identificables, firma con datos incompletos, falsos o erróneos, firmas de la misma mano, firma no manuscrita y no inscrito en el censo electoral correspondiente.

Contempla la norma la posibilidad de desistimiento de la iniciativa, donde con la aprobación de la mitad más uno de

los miembros del comité promotor podrá desistirse de la continuación con el trámite de la iniciativa, siempre y cuando aún no expire el plazo para la recolección de los apoyos ciudadanos.

La Registraduría realizará la contabilización de los apoyos realizados hasta el desistimiento, y señalará un tiempo para que se conforme un nuevo comité promotor para que continúe con el proceso.

Antes de que expire el plazo de los seis meses dispuestos para la recolección de apoyos ciudadanos deberán entregarse los formularios de recolección, y será competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil verificar la autenticidad de las firmas recogidas y entregadas, así como la expedición de la certificación de número total de apoyos recogidos, el número de apoyos válidos y nulos y el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos.

La Corte Constitucional en su examen de la norma señaló respecto de lo anterior:

Los artículos 18 a 25 desarrollan lo relacionado con los requisitos y el procedimiento a seguirse para la recolección y suscripción de apoyos; señalan también el plazo para desistir de la iniciativa así como el deber, a cargo de la respectiva Registraduría, de elaborar y suministrar a los promotores los formularios en los que se consignarán los apoyos ciudadanos, así como el de verificar la autenticidad de los respaldos y el de expedir certificación sobre el número total de los consignados, al igual que sobre el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la iniciativa.

No encuentra la Corte reproche alguno de inconstitucionalidad a las disposiciones mencionadas, pues su preceptiva adopta medidas razonables y prudentes para asegurar la seriedad y veracidad del proceso de participación ciudadana, así como el cumplimiento de las exigencias constitucionales de respaldo a las iniciativas. Además, brindan a la organización electoral los mecanismos institucionales necesarios para que esta pueda hacer las verificaciones que respalden la autenticidad de los apoyos, las cuales a todas luces se precisan para garantizar el uso responsable de tan caros instrumentos para la democracia participativa. Igualmente, debe manifestarse que, al exigir el cumplimiento de un requisito numérico para la presentación de iniciativas o solicitudes de

referendos, el Constituyente de 1991 persigue que estas reflejen el verdadero interés ciudadano en una determinada coyuntura. Por lo demás, se observa que las normas en estudio preservan el derecho de los ciudadanos a interponer ante la jurisdicción contencioso administrativa, las acciones pertinentes contra la decisión de anulación de firmas.

Ahora bien, en cuanto respecta al artículo 26 del proyecto que establece que en los casos en que se realicen procesos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, sólo podrán consignar su apoyo quienes residan en la respectiva entidad territorial y estén inscritos en el correspondiente censo electoral, esta Corte reitera la jurisprudencia que ha sentado respecto de normas que consagran análoga condición, en el sentido de que ella encuentra pleno asidero en el artículo 316 de la Constitución Política, que claramente señala que en la decisión de asuntos de carácter local solo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio.

Finalmente, el artículo 27 dispone que la organización electoral certificará el cumplimiento de los requisitos exigidos para la realización de los mecanismos de participación ciudadana, lo cual encuadra dentro de las facultades y atribuciones que la Constitución asigna a las autoridades electorales (artículo 265 CP.)

Si bien es verdad que la iniciativa popular legislativa o normativa es un gran avance de participación ciudadana, la Ley Estatutaria estableció algunas restricciones sobre la materia. Constitucionalmente existen ciertos temas que guardan una iniciativa restrictiva a los órganos de gobierno; al respecto señala el artículo 29 de la Ley 134 que no podrán presentarse iniciativas populares legislativas o normativas ante las corporaciones públicas respectivas que versen sobre las siguientes materias:

1. Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322 y 336 de la Constitución Política.
2. Presupuestales, fiscales o tributarias.
3. Relaciones internacionales.
4. Concesión de amnistías o indultos.

## 5. Preservación y restablecimiento del orden público.

Respecto de la anterior disposición señaló la Corte:

3.2. El artículo 29 determina las materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, señalando que, por regla general, procede respecto de los asuntos que sean de competencia de la respectiva corporación, con las excepciones que la misma Constitución establece, al reservar en forma privativa para ciertas autoridades la iniciativa exclusiva de impulsión del proceso de formación de determinados actos jurídicos.

Efectivamente, el proyecto excluye ciertas materias de la iniciativa popular, las cuales, por lo general, corresponden a decisiones políticas de inusitada importancia o gravedad para la conducción o seguridad del Estado, de sus entidades territoriales o para el manejo del orden público en los órdenes nacional y local, en consideración a lo cual se confían exclusivamente a los órganos constitucionalmente responsables de la respectiva función, como así lo dispone la norma en revisión, en concordancia con los artículos 154, 170 inciso final, 300, 313, 315, 322 y 336 de la CP.

Se trata, pues, de asuntos de exclusiva iniciativa gubernamental, de carácter presupuestal, fiscal y tributario; del manejo de las relaciones internacionales; de la concesión de amnistías o indultos; o de la preservación y restablecimiento del orden público. Además, como la iniciativa popular puede llevar a la convocatoria de un referendo aprobatorio, se deben armonizar las materias excluidas de referendo y de iniciativa popular, para cumplir el mandato constitucional del inciso 3o. del artículo 170, como en efecto lo hace el proyecto.

Es, pues, una disposición que, con fundamento en las normas constitucionales reseñadas, y especialmente en el artículo 155, señala las materias que pueden ser objeto de iniciativa popular, razón por la cual no se encuentra opuesta a las normas constitucionales.

En cambio, la Corte declarará inexecutable la delegación que en favor de la ley ordinaria hizo el legislador, al autorizar que por esta vía puedan excluirse de la iniciativa popular normativa las materias que sean de competencia privativa de los gobernadores o alcaldes, según lo establecido “en el artículo 106 del Código de Régimen Municipal o en las normas que lo modifiquen”. El señalamiento de restricciones a la iniciativa popular sólo puede efectuarse mediante Ley estatutaria.

Una vez cumplidos los requisitos exigidos por la Ley Estatutaria, y expedida por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil la certificación de dicho cumplimiento, el vocero de la iniciativa deberá presentarla junto con la exposición de motivos y el articulado ante la secretaría de la respectiva corporación pública. En cuanto a la reglas a surtir en el trámite de la iniciativa al interior del Congreso de la República, Asamblea o Concejo señala la norma:

1. La iniciativa popular será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

En el caso de la iniciativa popular de acto legislativo presentada por el 20% de los concejales o diputados del país se aplicará el trámite previsto en el artículo 375 de la Constitución.

2. El vocero deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y ser oído en todas las etapas del trámite.

3. El vocero podrá apelar ante la plenaria cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra de la iniciativa popular.

4. Cuando la respectiva corporación no dé primer debate a una iniciativa popular legislativa o normativa durante una legislatura y esta deba ser retirada, se podrá volver a presentar en la siguiente legislatura. En este caso, seguirán siendo válidas las firmas que apoyan la iniciativa popular, y no será necesario volver a recolectarlas.

Las firmas ciudadanas que apoyen iniciativas que al momento de entrar en vigencia la presente Ley, se encuentren en tránsito en cualquier corporación seguirán siendo válidas por un año más.

En lo atinente al trámite al interior de las corporaciones públicas de las iniciativas populares la H. Corte señaló:

3.3. Por su parte, los artículos 30 y 31 del proyecto, regulan tanto las formalidades que deben cumplirse para presentar ante la respectiva Corporación la iniciativa popular normativa o legislativa, así como las reglas para su tramitación ante la respectiva Corporación Pública, con miras a garantizar la eficacia de la participación ciudadana. Los requisitos exigidos para la presentación de las iniciativas se acompañan con los dictados de la razón y son proporcionales al propósito

de seriedad y veracidad que inspira su establecimiento, sin que, por lo demás, en modo alguno afecten o comprometan el núcleo fundamental de este derecho ciudadano. Por ello, la Corte los estima ajustados al ordenamiento constitucional. Además, el trámite a que se sujeta la iniciativa popular legislativa acata lo preceptuado en el artículo 155 CP., en cuanto, como en dicho precepto se prevé, dispone su tramitación según el procedimiento previsto en el artículo 163 CP., para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.<sup>36</sup>

Una vez desarrollado el panorama normativo de la iniciativa popular legislativa o normativa, y como previamente se anunció, es importante visualizar un panorama de la efectividad del mismo haciendo un corte a los 20 años de vigencia de entrada en vigor de la Constitución Política.

La Misión de Observación Electoral realizó un completo estudio sobre la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana en Colombia entre los años 1991 y 2012. Dicho estudio citado demuestra los avances de los distintos mecanismos, en lo que respecta a las iniciativas populares legislativas o normativas:

- INICIATIVAS LEGISLATIVAS: PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO <sup>37</sup>

Se tiene información de solo tres (3) iniciativas de Acto Legislativo:

AÑO	VOCERO	PROPUESTA NORMATIVA	ESTADO AL QUE LLEGÓ
2012	Carlos Alberto Baena López	Reducción de edad como requisito para ser Congresista: Senador a los 25 años y Representante a los 22 años de edad.	No cumplió con firmas del 5% del censo
2004	Luis Carlos Sáchica Aponte	Para autorizar la primera reelección presidencial.	Desistió
2005	Alexandra Moreno Piraquive	Modificar el Régimen Constitucional de los Servicios Públicos Domiciliarios.	Llegó al Congreso, pero fue retirada en primer debate ante la falta de voluntad política por parte de los Congresistas

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Misión de Observación Electoral, Investigación Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia.

- INICIATIVAS LEGISLATIVAS: PROYECTO DE LEY<sup>38</sup>

Se tiene información de solo seis (6) iniciativas de Proyecto de Ley:

AÑO	VOCERO	INICIATIVA NORMATIVA	ESTADO AL QUE LLEGÓ
2002	Fernando Salazar E.	Para la financiación de vivienda con baja tasa de interés, sin corrección monetaria, así como la inversión en vivienda para alquilar a precio moderado y la atención a los desposeídos y desplazados.	No cumplió con 5 por mil del censo
2002	Horacio Serpa Uribe	Ajustar las tarifas de los servicios públicos al incremento del salario mínimo, y no permitir que costo de los atentados terroristas se traslade a los usuarios por medio de las tarifas del seguro social.	No cumplió con 5 por mil del censo
2004	Antonio Galán Sarmiento	Sistema nacional de planificación participante para los planes de desarrollo a nivel territorial (iniciativa promovida por concejales)	Ante el Legislativo no prosperó
2006	Juan Manuel Arango Vélez	Restringir de manera temporal el porte de armas de fuego y se dictan otras disposiciones.	Ante el Legislativo no prosperó
2008	Alcides Arrieta Meza	Competencias a las personerías para dirimir en primera instancia las diferencias contractuales que surjan entre los usuarios y las empresas de servicios públicos y se dictan otras disposiciones.	No presentó firmas
2008	William Herrera Clavijo	Retorno de los secuestrados por las FARC-EP a sus hogares.	No presentó firmas

- INICIATIVAS NORMATIVAS: PROYECTOS DE ORDENANZA<sup>39</sup>

Se tiene información de tres (3) iniciativas de Proyecto de Ordenanza. Las iniciativas llegaron a las respectivas asambleas departamentales, pero fueron rechazadas.

38 Ibidem

39 Ibidem

AÑO	DEPARTAMENTO	VOCERO	INICIATIVA NORMATIVA	ESTADO AL QUE LLEGÓ
1999	LA GUAJIRA	Álvaro Gustavo Rosado Aragón	Por la cual se crea el municipio de Albania	Llegó a la asamblea Departamental y fue rechazada
2004	SAN ANDRÉS PROVIDENCIA	Luis Gabriel Fontalvo Martínez	Por el cual se crean localidades en San Andrés Islas y se determina la integración de Juntas Administradoras Locales	Llegó a la Asamblea Departamental y fue rechazada
2006	SAN ANDRÉS PROVIDENCIA	Ana Delia García de Pechthalt	Por el cual se declara la pérdida de la residencia y se ordena la devolución a su lugar de origen	Llegó a la Asamblea Departamental y fue rechazada

- INICIATIVAS LEGISLATIVAS: PROYECTOS DE ACUERDO<sup>40</sup>

Se tiene información de cuatro (4) iniciativas de Proyectos de Acuerdo:

AÑO	D/PTO.	MUNICIPIO	VOCERO	INICIATIVA NORMATIVA	ESTADO AL QUE LLEGÓ
2006	Meta	Villavicencio	Raúl Franco Roa	Proteger la plaza pública de mercado, se reglamenta y se establece su ubicación en el sector del Siete de Agosto de Villavicencio	Llegó a Concejo y fue archivada
2009	S/der	Cerrito	Lelio Manosalva Suárez	Determinar la finalidad y propósito del páramo El Almorzadero	Llegó a Concejo y fue aprobada
2009	Boyacá	Tunja	Miguel de Jesús Niño Sandoval	Organizar la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros para el municipio de Tunja	Llegó a Concejo, pero fue retirada.
2010	Nariño	Pasto	Teresita de Jesús Vela	Crear consejo consultivo para la prevención del abuso sexual infantil	No cumplió con el requisito del 5% del censo electoral

Del estudio citado, se puede observar que en 20 años de vigencia de la Carta Política son muy pocos los procesos de iniciativa popular legislativa o normativa que se han presentado, pues en total se presentaron tan solo dieciséis iniciativas que se discriminan de la siguiente manera:

Tres iniciativas de Acto Legislativo, de las cuales una no cumplió con el requisito de los apoyos exigidos, una iniciativa fue desistida por sus promotores y una iniciativa que llegó al Congreso de la República, la cual no contó con el apoyo parlamentario para su aprobación por lo que fue retirada después del primer debate.

En lo que respecta a las iniciativas legislativas el estudio de la Misión de Observación Electoral señala que se presentaron seis iniciativas de las cuales dos no presentaron las firmas ante la Registraduría, dos no cumplieron con el requisito de mínimo de apoyos ciudadanos para su trámite y dos no tuvieron el apoyo al interior del Congreso por lo que tampoco prosperaron.

Respecto de los proyectos de Ordenanza el estudio encontró que llegaron a la discusión por parte de la respectiva Asamblea Departamental tres iniciativas, y es relevante señalar que dos de ellas se presentaron en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; sin embargo, ambas iniciativas fueron negadas al interior de la corporación pública, e igual destino tuvo la iniciativa de ordenanza presentada en La Guajira.

Por su parte, en las iniciativas populares normativas de Acuerdos Municipales, el estudio encontró cuatro iniciativas, cuya suerte fue: una no cumplió con el requisito de apoyos ciudadanos mínimos para su trámite, dos llegaron al Concejo pero una fue retirada y la segunda fue negada por la corporación, y para finalizar en el año 2009, en el municipio de Cerrito, Santander, la iniciativa popular “determinar la finalidad y propósito del páramo El Almorzadero” surtió su trámite en el Concejo Municipal y logró su aprobación.

De lo anteriormente expuesto, es posible determinar que el mecanismo de iniciativa popular legislativa o normativa durante los primeros años de vigencia de la Constitución Política de 1991, no lograron tener el impacto deseado, pues se puede observar que el número de iniciativas es extremadamente bajo, y que las pocas que se presentan no cumplen con los

requisitos exigidos por la ley. Ahora bien, ante aquel número reducido de iniciativas que logran obtener la certificación de la Registraduría para que inicie la consideración de la respectiva Corporación Pública, estos órganos políticos de representación han decidido hacer caso omiso al sentir de los promotores y los ciudadanos que apoyaron las iniciativas y al no lograr el apoyo parlamentario no prosperan.

Si se realiza un balance del mecanismo, donde en 20 años tan solo un acuerdo municipal ha logrado su aprobación por parte del Concejo, el resultado es más que insatisfactorio.

### **2.2.5.2. El Referendo**

Continuando con los mecanismos de participación ciudadana, este acápite aborda el tema del referendo, el cual la ley 134 de 1994 lo define de manera general en su artículo 3, al señalar que el referendo es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente; este precepto en su revisión de constitucionalidad fue declarado exequible en el entendido que norma jurídica se refiere a los Actos Legislativos, Ley, Ordenanza, Acuerdo o Resolución.

En el contenido del artículo 3 referido se muestran que en el Ordenamiento Jurídico Colombiano existen dos tipos de referendo: uno aprobatorio y otro derogatorio, los cuales tienen orígenes y características especiales que es menester entrar a determinar.

Un primer elemento que es común para ambos tipos de referendo es que el mecanismo busca mediante la manifestación de la ciudadanía, apruebe o rechace las normas jurídicas expedidas previas a la entrada en vigencia de las mismas o derogue o no, normas ya en vigencia; sin embargo, en ambos casos se refieren a textos normativos ya construidos.

Al respecto la H. Corte Constitucional en la revisión de la Ley Estatutaria señaló:

El artículo 3o. del proyecto define el referendo como instrumento democrático de participación ciudadana, por el cual se convoca al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica, o derogue o no una norma vigente.

La posibilidad para los ciudadanos de participar en referendos tiene la naturaleza de derecho político fundamental de origen constitucional, consagrado como tal en el numeral segundo del artículo 40 de la Carta y, como mecanismo de participación, en el inciso primero del artículo 103 constitucional.

El artículo 3o. del proyecto se limita a enunciar y definir el referendo dentro de los parámetros que la Constitución le señala, como derecho de todo ciudadano a pronunciarse acerca de la aprobación de un proyecto de norma jurídica o la derogación de una norma ya vigente.

Ahora bien, específicamente respecto del Referendo Derogatorio, se debe señalar que dicho mecanismo tiene fundamento constitucional en los artículos 17 y 377 de la Carta, las cuales establecen:

Artículo 170. Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un **referendo para la derogatoria de una ley**. La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurren al acto de consulta, siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral. No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias. (negrita fuera del texto original)

Artículo 377. **Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso**, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral<sup>41</sup>. (negrita fuera del texto original)

Adoptando los preceptos constitucionales la Ley 134 definió en su artículo 4 el referendo derogatorio en los siguientes términos:

---

41 Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

ARTÍCULO 4o. 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.

Como puede observarse del título del artículo en comento, el referendo derogatorio aplica sobre una norma jurídica ya en vigencia, previo el cumplimiento de los requisitos de Ley. En este sentir el mecanismo dota a la ciudadanía del derecho político idóneo para manifestar mediante el ejercicio del voto su apoyo o rechazo a una norma ya en vigencia.

En lo que respecta al Referendo Aprobatorio, dispone la Ley 134 que:

ARTÍCULO 5o. REFERENDO APROBATORIO. Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de 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 éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

En el citado artículo, se puede observar que se trata de consultarle a la ciudadanía sobre la refrendación total o parcial, o sobre la desaprobación que realice el constituyente primario sobre un texto jurídico ya construido, que aún no entra en vigor.

Es importante señalar que esta forma de referendo se conecta estrechamente a la iniciativa popular legislativa o normativa. En efecto, el citado artículo prevé un mecanismo adicional cuando en el trámite de una iniciativa popular la corporación pública respectiva decidió no apoyar la misma, encuentra entonces la ciudadanía la posibilidad de acudir a las urnas, a fin de que sea la propia ciudadanía quien adopte el proyecto negado. Pese a lo anterior y como vimos en el aparte anterior, esta figura no ha tenido aplicación.

En el examen de Constitucionalidad efectuado, dispuso la Corte:

b) Por su parte, el artículo 5o. del proyecto se ocupa de definir el referendo aprobatorio, como 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 rechaza.

Este instrumento tiene pleno asidero constitucional en cuanto se deriva del principio de soberanía popular y de la cláusula general de la Constitución que permite al legislador regular formas de participación distintas a las desarrolladas en la misma Carta Política. Este mecanismo busca, por tanto, darle eficacia a la iniciativa popular pues, de lo contrario, se podría convertir en un esfuerzo improductivo o inclusive frustrante, lo cual desestimularía la presentación de iniciativas populares.

En los términos anteriores, verifica la Corte que el proyecto recoge la doctrina universal que distingue el referendo del plebiscito en cuanto en aquél 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.<sup>42</sup>

Ahora bien, establecido los diferentes tipos de referendos existentes en nuestro ordenamiento jurídico, con la finalidad de analizar el impacto del mecanismo, se hace necesario observar el número de iniciativas de referendo que se han presentado, y cuántas de ellas han logrado aprobación.

Sobre el particular, la Misión de Observación Electoral realizó un acucioso estudio acerca de los mecanismos de participación ciudadana. En dicho documento, se determinó que con corte al año 2012<sup>43</sup>, se presentaron ante la Registraduría Nacional del Estado Civil dieciocho iniciativas de referendo, las cuales se discriminan de la siguiente manera:

---

42 Ibídem.

43 El corte a 20 años del estudio, corresponde por un lado a bicentenario de entrada en vigencia de la Constitución de 1991, y a la vigencia de la ley 134 de 1994, la cual, como se verá posteriormente fue reformada por la ley 1757 de 2015.

- De iniciativa gubernamental. Se presentaron dos iniciativas: una en el 2000, promovida por el entonces presidente Andrés Pastrana, la cual buscaba una reforma al sistema político; sin embargo, fue rechazada en su trámite ante el Congreso de la República.

En el 2003 se presentó una nueva iniciativa por el entonces primer mandatario Álvaro Uribe, cuya propuesta consistía en luchar contra la corrupción, el desparrame de las finanzas públicas y el fortalecimiento de la democracia. Dicha iniciativa culminó el trámite en el legislativo de manera satisfactoria y llegó a las urnas.

- De iniciativa ciudadana. Se han presentado 16 iniciativas de referendo ciudadanas; sin embargo, ocho de ellas no cumplieron con el requisito del 5% del censo electoral, tres no fueron aprobadas en su trámite en el Congreso, tres no presentaron firmas de 5 por mil del censo electoral, y dos fueron denegadas por la Corte Constitucional por vicios de procedimiento.

De lo antes visto, es posible concluir que el referendo como mecanismo de participación no ha tenido un desarrollo considerable al enfrentarse a varias barreras, en especial al trámite que debe surtir en el legislativo. Esto necesariamente implica buscar el apoyo de la clase política, lo que de cierta manera desnaturaliza la posibilidad de la ciudadanía de pronunciarse directamente sobre la norma jurídica puesta a consideración.

### **2.2.5.3. La Consulta Popular**

Establece la ley 134 la consulta popular en los siguientes términos:

ARTÍCULO 8o. CONSULTA POPULAR. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el presidente de la República, el gobernador

o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una Asamblea Constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

Como puede observarse, la consulta popular se refiere a la posibilidad que tienen los mandatarios de acudir a la ciudadanía, con el fin de indagar sobre su aprobación o rechazo a una pregunta de carácter general, que tenga incidencia en su respectiva jurisdicción, sea esta nacional, departamental, distrital, municipal o local.

Sobre la constitucionalidad de la Consulta expuso la Corte:

De modo general, puede afirmarse que la consulta popular es la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión. En otros términos, es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas.

Es, pues, el parecer que se solicita a la comunidad política o cívica para definir la realización o buscar el apoyo generalmente, en relación con actuaciones administrativas en el ámbito local.<sup>44</sup>

Ahora bien, debe señalarse que existen casos en los cuales, de conformidad con la Constitución Política, debe obligatoriamente recurrirse al mecanismo de la consulta popular. Esto es, cuando se pretenda crear nuevos departamentos, para la conformación de áreas metropolitanas y la vinculación del municipio a las mismas, el ingreso del municipio a una provincia ya constituida o para la modificación de los límites intermunicipales.

En cuanto a la efectividad del mecanismo, debe señalarse que a nivel nacional se ha presentado cuatro propuestas de

---

44 Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

iniciativa, relacionadas con el intercambio humanitario, zona de despeje, Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y acuerdo con las autodefensas. Sin embargo, las anteriores iniciativas se quedaron en propuestas, por lo que ningún mandatario nacional ha utilizado el mecanismo.

#### **2.2.5.4. La Revocatoria del Mandato**

Este es uno de los mecanismos de participación más importantes que el legislador estableció en consonancia con el principio de democracia participativa, el cual como ya se señaló, excede al ejercicio del voto y confiere al ciudadano la potestad de demandar de los mandatarios locales electos el cumplimiento estricto de su plan de gobierno, so pena de que por mandato ciudadano le sea revocado el poder otorgado.

Al respecto establece la Ley 134 en su artículo 6:

La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

Sobre la Constitucionalidad del mecanismo expresó la Corte:

Si, como lo consagra el mismo artículo 259 de la Carta Política, para el caso de los alcaldes y gobernadores, y la ley estatutaria del voto programático, el mandatario se presenta ante los electores defendiendo y comprometiéndose al cumplimiento de un programa de gobierno y lo incumple sin ninguna justificación, los electores o miembros de su respectivo partido o movimiento político tendrán el derecho de revocarle el mandato. Pero esta figura no se limita en su aplicación a los casos de los alcaldes y gobernadores, sino que debe hacerse extensiva a los demás cargos de elección popular de carácter uninominal elegidos en circunscripción territorial, como así lo quiso el Constituyente de 1991.

Lo anterior debe sustentarse en el hecho de que, al residir la soberanía en el pueblo, como así lo establece el artículo 3o. de la Constitución, éste otorga un mandato programático a sus elegidos, cuya efectividad dependerá de haberse hecho explícito aquello a lo cual

se compromete a defender y por cuyo incumplimiento sus electores pueden llamarlo a exigirle “cuentas” por sus acciones u omisiones y en tal caso, revocarle el mandato.<sup>45</sup>

Es así como los conceptos de soberanía popular, voto programático y democracia participativa se conjugan con el fin de que la ciudadanía cuente con mecanismos para exigir de sus gobernantes, cumplir con aquello con lo que se comprometieron en campaña, En este sentido señala la Corte en el fallo citado:

La revocatoria es tal vez uno de los derechos políticos de mayor repercusión para hacer realidad la verdadera democracia participativa, que postula el artículo 1o. de nuestra Carta Política, por cuanto otorga a los electores un importante poder de control sobre la conducta de sus representantes, con lo que establece un nexo de responsabilidad entre estos y su base electoral. De ahí que quienes tienen derecho, jurídica y políticamente a revocar un mandato, sean las mismas personas que lo confirieron u otorgaron. No quienes son ajenos a la relación establecida, que en este caso es la de elector-elegido.

En cuanto a la procedencia del mecanismo debe advertirse que la norma, con la venia de la Corte estableció que se podrá promover la revocatoria a un mandatario siempre y cuando haya transcurrido un año posterior a su posesión. Por otro lado, se requiere que la iniciativa de revocatoria cuente con el apoyo ciudadano de al menos el 40% del total de votos que obtuvo el elegido, y que los apoyos correspondan a la circunscripción electoral del lugar donde se realizó la votación.

A juicio de la Corte:

Al igual que se previó en el proyecto de ley estatutaria sobre el voto programático, el que ahora ocupa la atención de esta Corte, establece que la revocatoria del mandato sólo podrá intentarse transcurrido un año en el ejercicio del cargo. Este plazo se encuentra ajustado a la Constitución, ya que es un plazo más que razonable para que el respectivo “mandatario”, o funcionario de quien se pretenda la revocatoria, pueda demostrar eficacia y

---

45 Ibidem

responsabilidad en el desempeño de sus funciones y dar cumplimiento a su mandato.

Así mismo, contempla idéntico porcentaje para formular la solicitud de convocatoria a votación -no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario-, el cual la Corte estima razonable, pues garantiza la seriedad de la solicitud.

Igualmente, señala la norma que sólo podrán participar en la votación, quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente, lo cual es constitucional, teniendo en cuenta la naturaleza de la institución del mandato, en virtud de la cual, sólo quien confiere un mandato es quien está facultado para revocarlo, pues "quien nada otorga, nada puede revocar".<sup>46</sup>

Ahora bien, la normativa también exige la motivación que origina la revocatoria.

Señala la norma:

ARTÍCULO 65. MOTIVACIÓN DE LA REVOCATORIA.  
El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno

Lo anterior resulta más que comprensible, en la medida que se configuran dos derechos fundamentales: en primer lugar, el derecho de la ciudadanía de conocer las causas objetivas que originan la iniciativa, para que a su juicio determine libre e informadamente sobre su apoyo o rechazo a la misma. En segundo lugar, también se encuentra el derecho de defensa del gobernante, a controvertir, y desvirtuar los argumentos que sirven de fundamento al mecanismo.

Una vez aprobados los requisitos establecido por la Ley, se efectuará la votación donde debe tenerse en cuenta que la legislación establece que, con el propósito de revocar un mandato, debe participar al menos el 60%<sup>47</sup> de la votación

---

46 ibidem

47 El Artículo fue modificado por la Ley 741 de 2002 señalando que será aprobada la revocatoria con el pronunciamiento favorable de la mitad más uno de los votos ciudadanos, siempre y cuando el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al mandatario.

válida registrada el día que se eligió al mandatario, así lo prescribía el artículo 69 de la Ley 134:

ARTÍCULO 69. Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.

Una vez establecidos los requisitos de procedencia del mecanismo de revocatoria establecidos en la Ley, es importante revisar en palabras de la Corte la repercusión que ha tenido a lo largo de veinte años de vigencia de nuestra Carta Política.

Para el efecto, se recurre nuevamente al estudio realizado por la MOE, el cual muestra unos datos relevantes como, por ejemplo, que ubicados en el marco temporal desde 1991 hasta 2012, se tramitaron 132 iniciativas de revocatoria de mandato, de las cuales 130 corresponden a revocatoria contra alcaldes, y tan solo 2 estuvieron dirigidas a terminar el mandato de gobernadores; estas últimas no superaron la fase de recolección de apoyos.

De igual manera se encontró que de las iniciativas de revocatoria del mandato de alcaldes, 98 no superaron la recolección de apoyos y tan solo 32 se sometieron a votación ciudadana y de las cuales solo 2 iniciativas superaron el umbral de participación exigido; pero se presentó mayoritariamente una votación negativa de la propuesta. Así pues, hasta el año 2012 ningún mandatario fue revocado de su cargo.

De lo visto anteriormente, puede concluirse que a pesar de que se recurre al mecanismo de participación de manera frecuente, el mismo tampoco ha tenido efectividad alguna. Del análisis de los datos encontrados por la MOE vemos que la inmensa mayoría de iniciativas no superan la recolección de los apoyos, por lo que cabría preguntarse si dicha exigencia

es de muy difícil cumplimiento. Ahora bien, de los procesos que llegaron a votación, observamos la apatía ciudadana para participar en dichos comicios.

Es así como podemos observar que una Carta Política garantista de protección al principio democrático participativo, y el posterior desarrollo legal de un amplio catálogo de mecanismos que propenden por la inclusión ciudadana en las decisiones que directamente le competen, no constituyen garantía de efectividad de las mismas.

En efecto, a lo largo del presente documento se señala que la ciudadanía no acude con frecuencia a las herramientas democráticas que posee, y cuando lo hace se enfrenta a múltiples obstáculos institucionales: la falta de apoyo político en las corporaciones públicas, o la rigurosidad de los exámenes de constitucionalidad efectuados por la jurisdicción, que han llevado a que los mecanismos a pesar de su contemplación legal, desestimulan el acceso a los mismos.

#### **2.2.6. Ley 1757, Promoción y protección del derecho a la participación democrática**

De lo señalado en el aparte anterior, cabe mencionar que el primer intento del legislador por desarrollar un régimen jurídico para los mecanismos de participación ciudadana, fue adecuado en su momento. Sin embargo, con el transcurrir de los años, puede observarse que dicho marco regulatorio afectaba en cierta medida la efectividad de las herramientas dispuestas para la ciudadanía. Prueba de lo anterior es el poco conocimiento ciudadano acerca del tema en cuestión y por consiguiente la baja utilización de los mecanismos, lo cual queda demostrado en las votaciones.

De tal suerte que, por iniciativa parlamentaria, y en pro de actualizar el marco legal de los mecanismos, se presentó ante el Congreso el proyecto de Ley Estatutaria 133 de 2011 “por la cual se desarrollan disposiciones para la promoción, protección y garantía del derecho a la participación ciudadana en Colombia”. Señala la exposición de motivos de dicho proyecto:

Este proyecto de Ley tiene por objeto desarrollar el contenido del artículo 40 de la Constitución Política de 1991, esto es, el derecho que le asiste a todo ciudadano “a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, no solo con el ejercicio de su derecho al sufragio y a elegir y ser elegido, sino específicamente mediante la creación de espacios e instancias que faciliten y promuevan la participación ciudadana durante las diversas etapas de construcción de la decisión pública.<sup>48</sup>

Así mismo, el Gobierno Nacional presentó ante el legislativo el proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011, “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho de participación ciudadana, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas”. El proyecto señalaba en su exposición de motivos:

Ha sido evidente el manejo desarticulado y disperso de la participación en leyes de diverso rango, propósito y ámbito, muchas de las cuales crean espacios o instancias de participación que, en vez de facilitar el ejercicio del derecho ciudadano, lo desestimulan, generando dos problemas.

El proyecto gubernamental realiza un análisis de la oferta institucional de escenarios de participación ciudadana, concluyendo que existía una sobreoferta de los mismos, lo que ocasionaba que en muchos casos existiera pluralidad de oferentes debido a la desarticulación institucional; continua el gobierno señalando:

A ello se suma el hecho de que los mecanismos de participación directa no han sido utilizados de manera frecuente, excepto en el caso de la revocatoria del mandato, ni han tenido el efecto previsto de propiciar una mayor presencia ciudadana en las decisiones públicas. En el caso del Plebiscito este no se ha utilizado desde 1991.

El aparte anterior es el análisis realizado por el Gobierno sobre las cifras que demuestran el grado de utilización y eficacia de los mecanismos de participación ciudadana, sobre

las cuales ya se hizo referencia previamente, denotando que a pesar de existir un marco jurídico generoso en cuanto a las posibilidades que tienen los ciudadanos, estos no han tenido el impacto deseado desde la Constitución de 1991. Así pues, concluye la exposición de motivos que:

Lo anterior evidencia la poca utilización de los ámbitos de participación a pesar de la amplia oferta consignada en la legislación colombiana. Así mismo, resulta preocupante que del total de la población que conoce los mecanismos o espacios de participación, el 74.19% no participe en ellos. De otra parte, el 67.8% de los colombianos apoya el derecho a la participación (Barómetro de las Américas por LAPOP, 2008).

En razón de la conexidad temática de los proyectos de Ley Estatutaria presentados, tanto el de origen parlamentario como el de origen gubernamental se acumularon con el fin de realizar un solo trámite legislativo, el cual después de cumplir con los requisitos formales y materiales para la expedición de la ley, superó el trámite congresional y fue remitido a la H. Corte Constitucional con el propósito de la realización del control previo, propio de las leyes estatutarias.

Es así como una vez la Corte analizó el texto aprobado por el Congreso, mediante la Sentencia C-150 de 2015 con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo, declaró la exequibilidad del proyecto, y a la postre fue sancionada como la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

Esta Ley modifica en algunos aspectos el anterior marco jurídico establecido en la Ley 134, entre ellos se resaltan los siguientes:

1. Establecer la política pública de participación democrática

Señala el artículo 2 de la Ley 1757:

ARTÍCULO 2o. DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA. Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia.

Las discusiones que se realicen para la formulación de la política pública de participación democrática deberán realizarse en escenarios presenciales o a través de medios electrónicos, cuando sea posible, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Se observa cómo este artículo pretende fomentar la participación en todos los niveles, y que demanda la inclusión en todos los planes de desarrollo establecer los mecanismos para promover la participación ciudadana.

## 2. Establecer un régimen común a los mecanismos de participación ciudadana

Como pudo observarse, el antiguo régimen de la Ley 134 establecía reglas procedimentales exclusivas para cada uno de los mecanismos de participación ciudadana, haciendo en muchas veces confusa su aplicación; esto logró que el legislador estableciera un régimen común para todos los mecanismos. Sin embargo, debe señalarse que por expreso mandato legal se excluye de este régimen el mecanismo de cabildo abierto, el cual es desarrollado en un capítulo aparte por la Ley Estatutaria 1757.

## 3. Modificación de requisitos para ser promotor

La Ley 1757 eliminó un requisito existente en la Ley 134, el cual establecía que, para ser promotor de un mecanismo, se requería el apoyo de cinco mil ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral. Esta circunstancia se elimina, estableciendo en el nuevo marco legal como único requisito ser ciudadano en ejercicio, y en el caso de los partidos, movimientos y organizaciones sociales, la demostración mediante acta de la conformación del comité promotor.

## 4. Responsabilidad del promotor

Una novedad en el nuevo régimen es la inclusión de la responsabilidad administrativa y financiera de la campaña en cabeza del promotor, y en el caso de partidos, movimientos y organizaciones el comité deberá designar un vocero.

## 5. Registro electrónico de las iniciativas

La actualización normativa, necesariamente debe contemplar los escenarios sociales, políticos y tecnológicos vigentes al momento de su expedición, de tal suerte que, en consonancia con la tecnología disponible, se permitió la inscripción de iniciativas por medio de medios electrónicos.

## 6. Rigurosidad en las cuentas

Al procurar dar una mayor trascendencia de los mecanismos de participación y promocionar la utilización de los mismos, los instrumentos de control deben atemperarse y tornarse más exigentes. En este sentido, la ley 134 establecía que en las cuentas de las campañas bastaba el balance suscrito por un contador público; por el contrario, el nuevo marco jurídico de la Ley 1757 establece la obligatoriedad de estados contables, donde reposen todos los aportes dinerarios o en especie que la campaña reciba, indistintamente si provienen de personas naturales o jurídicas.

Así mismo establece el nuevo régimen que, en caso de que las campañas excedieran los topes fijados por la autoridad electoral o se abstuvieran de presentar los estados contables, dichas actuaciones ocasionan la no certificación de cumplimiento de requisitos que expide la Registradora Nacional, documento *sine qua non* para continuar con el procedimiento de los mecanismos de participación.

## 7. Control previo de constitucionalidad de los mecanismos

El nuevo marco legal establece un control previo de todos los mecanismos, el cual será ejercido por la Corte Constitucional o por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo con jurisdicción donde se promuevan, disponiendo además de un término de 10 días para que cualquier ciudadano manifieste su apoyo o rechazo al mecanismo.

## 8. La abstención como forma de participación

Es claro que los mecanismos requieren para su aprobación, superar un umbral de participación y subsecuentemente

obtener la mayoría de votos afirmativos por el mismo. Este régimen se establece desde la ley 134; sin embargo, en esta oportunidad el legislador, después de un desarrollo jurisprudencial, reconoció a la abstención como una forma válida de participación política.

Al respecto sobre la abstención, y los incentivos a los ciudadanos que participan mediante su voto en los mecanismos de participación señaló la Corte:

En este orden de ideas, la abstención en el caso de los demás mecanismos de participación que se materializan por medio del voto, al igual que sucede con el referendo constitucional aprobatorios, es protegida constitucionalmente. De esta forma, la Sala reconoce que, para el caso del referendo, plebiscito, la revocatoria del mandato y consulta popular, la abstención, además de tener eficacia jurídica, es una estrategia legítima de oposición y por ende no le está permitido al legislador establecer estímulos para las personas que mediante el voto participan en estos eventos democráticos no electorales<sup>49</sup>.

## 9. Institucionalidad de promoción

Acorde con lo establecido en la exposición de motivos del proyecto presentado por el gobierno, se requería de una institucionalidad fuerte, articulada y comprometida con la promoción de los mecanismos de participación ciudadana. Así mismo, se previó la obligatoriedad de incluir en los planes de desarrollo disposiciones encaminadas a la promoción de los mismos.

Es así como la Ley 1757 establece una nueva institucionalidad nacional y municipal de promoción. Al respecto señalan los artículos 86, 88 y 89:

ARTÍCULO 86. SISTEMA MUNICIPAL O DISTRITAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. En todos los distritos y municipios de categorías especial, de primera o segunda, habrá un sistema de participación ciudadana integrada por los espacios municipales o distritales de deliberación

---

49 Sentencia C- 041 de 2004. M.P Clara Inés Vargas Hernández

y concertación del respectivo nivel que articulan las instancias de participación ciudadana creadas por las leyes. Dicho sistema será liderado y puesto en marcha por el Consejo de participación de la respectiva entidad territorial.

**ARTÍCULO 88. PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ADMINISTRACIONES DEPARTAMENTALES, MUNICIPALES Y DISTRITALES.** La promoción del derecho a la participación ciudadana en las unidades territoriales dependerá de las Secretarías que se designen para tal fin, quienes podrán designar personal con dedicación exclusiva para tal fin.

**ARTÍCULO 89. FUNCIONES.** Para promover la participación ciudadana, las Secretarías que se designen para tal fin tendrán las siguientes funciones:

- a) Formular las políticas locales de participación en armonía con la política nacional y con el concurso de las distintas instancias institucionales y no institucionales de deliberación existentes y con las entidades que conforman el Estado a nivel local;
- b) Hacer seguimiento al cumplimiento de las políticas locales de participación, así como hacer seguimiento a los compromisos de las administraciones emanados de los ejercicios de control social;
- c) Garantizar el adecuado estudio e integración de las recomendaciones hechas por actores de la sociedad civil a la administración territorial en desarrollo de sus actividades y cofinanciar los esfuerzos de participación ciudadana;
- d) Fomentar la cultura democrática y el conocimiento y apropiación de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en las instituciones educativas;
- e) Diseñar y gestionar estrategias e instrumentos que concreten en las realidades locales las políticas nacionales en materia de participación y organización de la ciudadanía;
- f) Diseñar y promover la estrategia que garantice la información suficiente para una efectiva participación ciudadana;
- g) Ejecutar, controlar, coordinar y evaluar planes, programas y proyectos para la promoción de la participación ciudadana, el interés asociativo y la organización comunitaria en el departamento o municipio;
- h) Fomentar procesos asociativos en las organizaciones sociales y comunitarias;

i) Liderar, orientar y coordinar los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva etaria, étnica, generacional y de equidad de género;

j) Desarrollar la rendición de cuentas a la ciudadanía y promover ejercicios de control social como procesos permanentes que promuevan, en lenguajes comprensibles, la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los intereses ciudadanos;

k) Estimular los ejercicios de presupuestación participativa a través de toma de decisiones de carácter deliberativo sobre la destinación de recursos de inversión pública.

## 10. Obligatoriedad en la rendición de cuentas

La ley 1757 establece expresamente la obligación de todas las entidades públicas de rendir cuentas durante todas las etapas de la gestión pública; en este sentido define la ley en su artículo 48:

**ARTÍCULO 48. DEFINICIÓN RENDICIÓN DE CUENTAS.** Por rendición de cuentas se entiende el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.

La rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión. Este proceso tiene como finalidad la búsqueda de la transparencia de la gestión de la administración pública y a partir de allí lograr la adopción de los principios de Buen Gobierno, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, en la cotidianidad del servidor público.

**PARÁGRAFO.** En todo caso, la Unidad Coordinadora de Atención al Ciudadano del Congreso de la República dispondrá de la información de la gestión de los congresistas de su asistencia a las sesiones de comisiones y plenarios, del sentido de sus votaciones y de sus iniciativas legislativas y de control político presentadas.

### **2.2.7. Reforma de 2003 y Ley de Bancadas**

En concordancia con los capítulos precedentes, el sistema político conformado por la Constitución de 1991, a pesar de sus postulados democráticos, pluralistas y representativos, y desde el punto de vista objetivo, abrió brechas de prácticas no deseables, las cuales afectaron en gran medida a los partidos políticos y que llevaron a la fragmentación, atomización y deterioro del sistema de partidos.

Ante las situaciones que se presentaron, el legislador observó que era menester realizar una reforma política que subsanara los efectos adversos que se desarrollaron en vigencia del sistema político establecido por la Carta de 1991. Es así como se expide el Acto Legislativo 01 de 2003, por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones.

La citada reforma realizó cambios sustanciales al sistema político colombiano, buscando como propósito fortalecer a los partidos y movimientos políticos, reorganizar el sistema evitando la fragmentación y atomización de los partidos, crear disciplina partidaria, establecer reglas más estrictas de adquisición y pérdida de las personerías jurídicas, y en general crear disposiciones que según el sentir del legislativo contribuyan al mejoramiento del sistema político.

Las principales modificaciones establecidas en la reforma constitucional señalada se pueden esquematizar de la siguiente manera:

#### **1. Presentación de listas únicas**

El Acto Legislativo 01 de 2003 proscribió la posibilidad de los partidos y movimientos políticos de presentar múltiples listas para las contiendas electorales, tanto de corporaciones públicas como de cargos uninominales.

Como se señaló previamente, la flexibilidad de sistema de partidos permitía que los partidos y movimientos políticos presentaran varias listas para competir dentro de la misma circunscripción, situación que en nada contribuía con los preceptos democráticos representativos y pluralista de la Carta.

Señala el artículo 12 del Acto Legislativo, por medio del cual se modifica el artículo 263 de la Constitución:

ARTÍCULO 12. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 263. **Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos**, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección. (Negrita fuera del texto original)

Es así como la reforma claramente estaba dirigida a fortalecer y unificar los partidos y movimientos políticos, así como cerrar la brecha permitida por el anterior sistema, de la multiplicidad de listas, haciendo nugatoria el abuso del mismo.

## 2. El Voto Preferente

Otro de los puntos trascendentales de la reforma fue la inclusión del voto preferente en las elecciones de corporaciones públicas. Dicha modificación hacía transición de la presentación en los comicios electorales de listas bloqueadas, a la posibilidad de presentar listas con voto preferente.

En efecto, el sistema político electoral determinado en la Constitución de 1991 prescribía un sistema de listas bloqueadas donde, desde las direcciones de los partidos y movimientos políticos se establecían de manera autocrática el orden de las mismas. Esta situación, en consonancia con la libertad de conformación y organización de los partidos y movimientos, redundó en un excesivo poder de sus directivas, en perjuicio de una auténtica participación democrática de las bases militantes de dichos partidos o movimientos.

Es así como el legislador, buscando democratizar los procesos electorales, previó el mecanismo del voto preferente. Este permite a los partidos y movimientos políticos, de manera facultativa, optar por presentar una lista bloqueada, es decir, conformada según la decisión interna de su estructura; o bien presentar una lista con voto preferente que permita al electorado reorganizar la lista del partido o movimiento en función del número de votos obtenido por cada candidato de la lista.

De esta manera cada candidato de la lista deberá no solo competir con los candidatos de otras colectividades, sino

también con sus copartidarios, con el fin de captar el voto de la ciudadanía, y través de este pueda acceder a las curules a proveer, sin importar el número que le haya sido asignado en la lista presentada por su partido para votaciones.

De esta manera se genera un cambio en la ciudadanía en el ejercicio del sufragio, pues si bien antes para las elecciones de corporaciones públicas el ciudadano cumplía con su ejercicio electoral al elegir el partido o movimiento de su preferencia, ahora en virtud del voto preferente aparte de señalar el partido o movimiento de su interés, también debe señalar explícitamente a uno de los candidatos.

En la actualidad la figura del voto preferente ha cobrado relevancia nacional en las altas esferas políticas donde, desde diversas orillas de pensamiento, se ha defendido o controvertido el mecanismo. Al ser una discusión polarizada, Guillermo Reyes presenta un compilado de las bondades y carencias del voto preferente; al respecto señala como ventajas:

- 1) El objeto de disminuir la dispersión de los partidos y el micro empresariado como práctica política exitosa, propuesto al incluir el voto preferente en el nuevo sistema electoral se cumplió, ya que la oferta electoral a través de las listas en competencia disminuyó en un 82%. 2) Se ve realmente el esfuerzo del candidato, su carisma ante el público y su credibilidad. 3) El elector puede elegir a su propio criterio el candidato de su preferencia dentro de una lista ofrecida por el partido político; con ello la democracia se fortalece y se vuelve más dinámica, en cuanto todos los candidatos deben trabajar por su nombre. (Reyes. 2005)

Por el contrario, señala Reyes como desventajas:

- 1) Es sólo una estrategia de los caciques clientelistas para protegerse del umbral y de la cifra repartidora. 2) Implica la continuación de la competencia entre los distintos candidatos de un mismo partido y, por ende, perpetúa las campañas electorales personalistas que debilitan a los partidos. 3) Genera una gran confusión por la cantidad de nombres incluidos en las listas. 4) Mantiene la polución de candidatos y la famosa operación avispa que sólo encarece el proceso electoral, abriendo campo para equilibrar los altos costos de las campañas.

5) Desinstitucionaliza los partidos y fortalece las microempresas electorales soportadas en el clientelismo y la compra de votos. 6) Este sistema del voto preferente no garantiza dicho objetivo porque supone tal conjunto de pasos y toma de posición previas, que las variables a las que da lugar su implementación pueden llevar al traste la finalidad que persigue. 7) Tiende a debilitar la disciplina y cohesión que por otras vías se quería estimular, al tiempo que posibilita la subsistencia de las microempresas electorales.

Es necesario tener en cuenta los anteriores aspectos, bien para brindar elementos de juicio que nutran el debate suscitado sobre la importancia del voto preferente, o por el contrario para dar sustento a las propuestas de volver a las listas bloqueadas, de cara a una nueva reforma política que recientemente se ha planteado.

### 3. Inclusión del umbral y la cifra repartidora

Una de las novedades del Acto Legislativo 01 de 2003 es la inclusión del umbral, mecanismo dirigido a terminar la excesiva proliferación de micro partidos políticos que afectaban de manera directa la gobernabilidad, y lo anterior en beneficio de fortalecer a los partidos políticos más grandes. En palabras de Arboleda:

El objetivo de estas barreras legales (a partir del 2003) es evitar la excesiva fragmentación de los partidos políticos. Si el umbral es muy alto beneficia a los partidos muy grandes y puede afectar la participación de corrientes políticas minoritarias; pero si es muy bajo se crea una inclusión masiva de micro partidos. En consecuencia, el umbral electoral afecta el pluralismo y, por ende, la democracia, pero fortalece los partidos políticos grandes y favorece el trabajo legislativo y las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso de la República. (Arboleda. 2015, p. 64)

Ahora bien, el umbral lo define José Miguel Calderón de la siguiente manera:

La legislación electoral colombiana vigente no establecía el umbral. Este consiste en la exigencia de

un porcentaje mínimo de la votación válida para tener derecho a participar en la distribución de escaños en una corporación pública. Así, por ejemplo, un umbral del 5% significa que las listas que obtengan menos de dicho porcentaje de votación válida no reciben escaños, los cuales se distribuyen exclusivamente entre las listas que obtengan una votación igual o superior al porcentaje señalado. (Calderón, J. 2000, p. 45)

La reforma política del 2003 estableció el umbral en el artículo 12, el cual dispuso:

ARTÍCULO 12. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 263. Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora 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.

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

La Ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Sin perjuicio del ejercicio de las competencias propias del Congreso de la República, para las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltese al Consejo Nacional Electoral para que dentro del mes siguiente a su promulgación se ocupe de regular el tema.

En las circunscripciones electorales donde se elijan dos (2) curules se aplicará el sistema del cociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cociente electoral.

De conformidad por la disposición citada, en Colombia se establecieron tres tipos de umbrales: 1. El umbral para acceder a la distribución de curules en Senado de la República que corresponde al 2% de los votos sufragados para la circunscripción nacional; 2. Para las circunscripciones territoriales de Cámara de Representantes, el umbral corresponderá al 50% del cuociente electoral<sup>50</sup>; y 3) cuando la respectiva circunscripción electoral provea dos curules, el umbral corresponderá al 30% del cuociente electoral.

Por su parte, se incluyó el sistema de cifra repartidora como mecanismo para la provisión de las curules de las corporaciones públicas, en contraposición del sistema del cuociente electoral que se aplicaba previo a la expedición de la reforma constitucional de 2003.

Con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01, el sistema de asignación de las curules depende del umbral respectivo, y subsecuentemente de la cifra repartidora; es así como la autoridad electoral deberá determinar el umbral para obtener la cifra repartidora la cual, como se ha mencionado previamente, se aplica manera exclusiva a aquellos partidos o movimientos políticos que superen el umbral exigido para la respectiva elección.

Así pues, la cifra repartidora se obtendrá de dividir los votos obtenidos por cada lista de los partidos o movimientos políticos entre el número de cargos a proveer, y los resultados se ordenan de mayor a menor siendo el último de ellos la cifra repartidora.

Con el fin de asignar las curules respectivas deberá dividirse el número total de votos obtenidos por cada uno de los partidos y movimientos políticos que hayan superado el umbral entre la cifra repartidora, y le corresponderán a dicho partido tantas curules como veces se encuentre contenida la cifra repartidora en el total de la votación obtenida para cada lista.

#### 4. Inclusión del precepto democrático dentro de la organización interna de los partidos y movimientos políticos

Como se señala previamente, la revisión constitucional realizada a la Ley Estatutaria 130 de 1994 (Estatuto de

---

50 El cuociente electoral se define como el resultado de dividir el número de votos válidos en la respectiva circunscripción (votos por cada una de las listas, más los votos en blanco sufragados) entre el número de curules a proveer, la cifra obtenida dividida entre dos que corresponde al 50% corresponderá al umbral.

los partidos y movimientos políticos), declaró que estas organizaciones políticas contaban con plena libertad para determinar su organización interna.

La reforma del Acto Legislativo introdujo de manera taxativa el principio democrático dentro de la organización interna de los partidos. De esta manera el mecanismo de las consultas internas (con el propósito de la elección de candidatos de la colectividad, o para la elección de sus directivas) permite en principio la real manifestación de las bases democráticas de los partidos o movimientos.

Arboleda afirma que el principio democrático establece para los partidos por lo menos dos características: la democratización en su funcionamiento y la transparencia en su administración, las cuales define de la siguiente manera:

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

Transparencia, por su parte, tiene que ver con la existencia y puesta en práctica de procedimientos y garantías que aseguren la probidad en el manejo de los recursos y la visibilidad en el proceso de la toma de decisiones, sentando las bases de una cultura de rendición de cuentas, inspiradora de una relación más intensa entre la ciudadanía y la vida interna de los partidos. (Arboleda. 2015)

##### 5. Modificaciones en los requisitos de reconocimiento y pérdida de la personería jurídica.

La Carta de 1991 y la expedición de la Ley Estatutaria de los partidos, estableció requisitos laxos para el reconocimiento y pérdida de la personería jurídica de los partidos o movimientos políticos, los cuales en resumen dependían de la obtención de al menos cincuenta mil apoyos ciudadanos representados en firmas o en votos en la respectiva elección de corporación pública. Al establecer un requisito sumamente bajo, el número de partidos y movimientos que obtuvieron personería jurídica

incrementó de manera evidente, trayendo consigo problemas como la ingobernabilidad, microempresas electorales, fragmentación y atomización de partidos, entre otros.

De tal suerte que el legislador, buscando atajar dicha proliferación de micro partidos, estableció requisitos más rigurosos con el propósito del fortalecimiento de los partidos, lo cual era el espíritu de la reforma de 2003.

En este sentido, el Acto Legislativo 01 de 2003 dispone en la primera parte del artículo 2:

ARTÍCULO 2o. El artículo 108 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

En virtud de la anterior disposición, el legislador establece el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, siempre y cuando obtengan al menos el 2% de los votos válidos emitidos para la circunscripción nacional de Senado, o de las circunscripciones territoriales de Cámara de Representantes; por su parte, en caso de no alcanzar dicha cifra, la personería jurídica se revoca. De igual manera, el legislador estableció un mecanismo de protección para las circunscripciones especiales de las minorías, para quienes la obtención de una curul en el Congreso bastará para que les sea reconocida la personería jurídica con todas sus prerrogativas.

Ahora bien, el artículo citado también establece:

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas

elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido.

La disposición constitucional en comento sienta las bases necesarias para la posterior expedición de la Ley de Bancadas, la cual fue desarrollada mediante la entrada en vigencia de la Ley 974 de 2005.

#### 6. Expedición de la Ley de Bancadas (Ley 974 de 2005)

La reforma del Acto Legislativo confirió los fundamentos constitucionales para la expedición de una Ley que regulara las actuaciones de los partidos y movimientos políticos al interior del Congreso de la República.

Señala Arboleda sobre el objeto de la Ley de Bancadas de la siguiente manera:

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

En principio la Ley de Bancadas se estableció como un mecanismo de cohesión interna de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, para dar orden a las actuaciones de los mismos tanto en el Congreso de la República como en su actividad interna; dicho mecanismo sumado a la reducción del número de colectividades con representación en el legislativo, propiciaba un ambiente más favorable para la gobernabilidad, el impulso y la aprobación de los proyectos presentados ante el Congreso.

Como ya se mencionó, la Ley de Bancadas desarrolló el postulado constitucional establecido en la reforma del Acto Legislativo 01 del 2003, referente a la actuación en bancadas, es así como dicha ley establece de manera expresa:

ARTÍCULO 1o. BANCADAS. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen una bancada en la respectiva corporación.

Cada miembro de una Corporación Pública pertenecerá exclusivamente a una Bancada.

ARTÍCULO 2o. ACTUACIÓN EN BANCADAS. Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como de conciencia.

De tal suerte, la imposición legislativa de actuación grupal para las colectividades políticas con representación en el Congreso, permitía una mejor organización y desenvolvimiento de las funciones propias de esa célula congresional, evitando la dispersión de posturas o contradicciones internas en las posiciones de los parlamentarios; lo anterior bajo el presupuesto de discusiones internas democráticas para decidir una sola posición oficial de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos.

Por otro lado, la Ley de Bancadas, reafirmando el principio de autonomía interna y la conformación y organización interna de los partidos, instaura la obligación de estos de establecer en sus estatutos las reglas a las cuales la colectividad debe ceñirse para el funcionamiento como bancada, así como el régimen disciplinario aplicable en caso de inobservancia de lo decidido por la misma. Ahora bien, la Ley permite a las colectividades políticas que, en ciertas situaciones particulares, decidan dejar en libertad a sus miembros para efectuar una libre posición; sin embargo, dicha decisión deberá tomarse democráticamente.

En lo que respecta al sistema de partidos, debe señalarse que la Ley de Bancadas originalmente establecía un régimen transitorio que permitía el denominado transfuguismo; dicha disposición establecía:

ARTÍCULO 20 TRANSITORIO. Para todos los efectos legales y presupuestales, autorícese por una sola vez para que los Representantes a la Cámara elegidos para el periodo legislativo 2002-2006, si así lo deciden, puedan desafiliarse de los movimientos o partidos que los avalaron y se afilien a otros movimientos o partidos políticos.

El Consejo Nacional Electoral de oficio expedirá la resolución de reliquidación de las asignaciones que correspondan a los movimientos y partidos políticos de donde se desafilien los Representantes a la Cámara y sumará los recursos a la financiación de partidos, movimientos o grupo significativo de ciudadanos a los cuales estos se afilien.

El Consejo Nacional Electoral de oficio procederá a revisar, reliquidar y reasignar los recursos correspondientes a la financiación de partidos y campañas de conformidad con la afiliación de los Congresistas que a la fecha de sanción de la presente Ley se hayan desafiliado de los Movimientos o Partidos Políticos que los hubieran avalado en las elecciones generales de Congreso en 2002 y trasladará dichos recursos a los movimientos o partidos políticos a los cuales estos se hayan afiliado.

La presente disposición tendrá vigencia hasta el 16 de diciembre de 2005.

Cabe aclarar que la Corte Constitucional mediante sentencia C-453 de 2006 cuyo magistrado ponente fue Manuel José Cepeda, declaró inexecutable el citado

artículo transitorio, por violación a los principios de conectividad e identidad flexible o relativa.<sup>51</sup>

El Acto Legislativo 01 de 2003 introdujo una cláusula transitoria que en la práctica permitía el transfuguismo. Es así como la reforma política estableció:

ARTÍCULO 2o. El artículo 108 de la Constitución Política quedará así:

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. Un número plural de Senadores o Representantes a la Cámara, cuya sumatoria de votos en las pasadas elecciones de Congreso hayan obtenido más del dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos para Senado de la República en el Territorio Nacional, podrán solicitar el reconocimiento de la personería jurídica de partido o movimiento político. Esta norma regirá por tres (3) meses a partir de su promulgación.

Es así como, si bien la Ley de Bancadas en su espíritu buscaba el fortalecimiento de los partidos, movimientos políticos o grupo significativos de ciudadanos (coaccionando a sus miembros al sometimiento a la decisión democrática de la bancada), en la práctica el transfuguismo permitido por el Acto Legislativo 01 de 2003, llevó a la creación de nuevas colectividades políticas las cuales obedecían más al interés electoral personalista de apoyo al primer mandatario, que a unos postulados ideológicos fuertes.

---

51 La Corte considera que el artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005 desconoce los principios de consecutividad y de identidad flexible o relativa. En tal medida constituye un grave vicio de procedimiento en su formación que implica, por tanto, la inconstitucionalidad de la norma. El artículo transitorio 20 de la Ley 974 de 2005 contempla dos temas. El primero es la 'autorización' legal a los 'Representantes a la Cámara elegidos para el período 2002-2006' para que se 'desafilien' de los movimientos o partidos que los avalaron y se afilien a otros movimientos o partidos políticos. Este asunto se encuentra en el primer inciso de la norma. El segundo tema tiene que ver con la facultad que se otorga al Consejo Nacional Electoral para que, de oficio, 'revise, reliquide y reasigne' los recursos correspondientes a la financiación de las campañas, con el fin de ser trasladados a los nuevos movimientos y partidos políticos a los que se hayan afiliado los Representantes que se hubiesen desafiado de su partidos o movimientos. Este asunto se desarrolla en el segundo y el tercer inciso del artículo transitorio 20. Finalmente, un cuarto inciso de la norma advierte que 'la presente disposición tendrá vigencia hasta el 16 de diciembre de 2005'. En ambos casos se trata de asuntos nuevos que fueron introducidos por la Plenaria de la Cámara de Representantes durante el último debate ordinario al Proyecto de ley. No fueron tratados en ningún momento por la Comisión o la Plenaria del Senado, ni por la Comisión de la Cámara.

La ley 974 de 2005 establece también disposiciones orientadas al funcionamiento interno del Congreso, por medio de la modificación de artículos de la Ley 5 de 1992; sin embargo, dichas modificaciones son observadas en un estudio aparte del que en el presente documento se realiza.

### **2.2.8. Reforma política del 2009**

A pesar de los múltiples intentos del legislador por brindar un sistema de partidos políticos fuerte, el transcurrir del tiempo ha demostrado que las reformas, si bien tienen un objetivo loable, las mismas no son perfectas, y en la práctica las colectividades políticas encuentran brechas de infiltración para abusar del sistema, y obtener beneficios que el ordenamiento jurídico permite.

En virtud de la reforma constitucional del 2003, la configuración de nuevos partidos y movimientos políticos permitida por el transfuguismo, llevó a la consolidación de poderosísimos sectores políticos que, con el propósito de conservar la representación política que ostentaban, requerían de una fuerte inversión económica.

Tal y como la historia lo demostró, esta financiación provino de entes privados, o en muchos casos de organizaciones criminales, donde de todas formas los partidos que se beneficiaron de dichos aportes sacrificaron los preceptos ideológicos que establecieron en el momento de su conformación, por representar agendas políticas privadas que en muchos casos eran no legales.

En concordancia con lo previamente mencionado, señala Arboleda:

Por consiguiente, como resultado de la ausencia de regulación de la reforma del 2003 sobre el carácter personal de las campañas políticas en cabeza de determinados políticos profesionales, en las elecciones parlamentarias de 2006 se manifestó esta insuficiencia normativa al observarse alianzas entre los jefes de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– con muchos de los congresistas que resultaron elegidos. Estas alianzas se realizaron con la finalidad de que el grupo al

margen de la ley financiera los costos de una campaña que no se proyecta desde el interior de una colectividad política sino desde el esfuerzo personal que deben hacer los políticos profesionales para acceder a estos puestos del Estado. Es en este punto en el que múltiples políticos acudieron a las AUC para financiar los altos costos que conlleva un certamen electoral de esta magnitud.

Es así como desde diversos sectores se atribuye que la infiltración de actores armados en algunos partidos, fue producida por la ausencia de control del régimen de financiación de las campañas por parte de las directivas. Esto aunado al hecho que al establecerse el voto programático como forma de reorganización de las listas, cada candidato debería competir de manera política, electoral y financiera tanto con los candidatos de las otras colectividades como con sus propios copartidarios, haciendo de esta competencia personalista un escenario propicio donde cada quien debería velar por su propio bienestar, esto es, hacer todo lo posible para obtener la preciada curul.

Sobre el Particular concluye Arboleda:

Una normativa que establezca el manejo del presupuesto, en cabeza de las mesas directivas de los partidos y de los movimientos políticos, facilitaría el control de los recursos económicos que reciben sus candidatos, a la vez que configuraría una organización acertada de las campañas políticas por cuanto los recursos del financiamiento de las mismas provienen exclusivamente de las cuentas de la respectiva colectividad política y, por ende, se cierran las puertas a los dineros de origen ilegal de los carteles de la mafia y de los diversos actores armados.

Como resultado de la cooptación por parte de actores armados dentro del legislativo, señala Marcela Prieto:

Esta situación no solo ocasionó que cerca del 30% de los congresistas electos no pudiera continuar con el periodo por el que fueron elegidos, sino que a su vez reforzó los problemas de legitimidad y representación del Congreso con sus electores. Intentando que la “parapolítica” tuviera un efecto mayor en el órgano legislativo, fue radicado en el 2008 un proyecto de reforma política que incluía medidas como la conocida “silla vacía”, sin embargo,

restando un debate para terminar el trámite legislativo la iniciativa fue archivada por el Congreso, decisión reforzada por una fuerte presión del gobierno central. (Prieto. 2010, pp.31-32)

A pesar de lo anterior, un segundo intento de reforma que introdujera mecanismos estrictos en contra de dichas prácticas malsanas que tanto perjudicó la legitimidad del Congreso de la República, se expidió en el Acto Legislativo 01 de 2009, el cual una vez analizado su objeto, se debe señalar que el mismo buscaba acabar con la corrupción desbordada que la infiltración de grupos al margen de la ley en el legislativo ocasionaba.

Señala la ponencia para primer debate en el Senado de la República:

El proyecto de Acto Legislativo en estudio, de origen gubernamental, tiene por objeto la modificación de disposiciones constitucionales que fortalezcan las instituciones y el régimen democrático, para implementar herramientas eficaces para evitar la infiltración y manipulación en las corporaciones y cargos de elección popular por parte de grupos armados al margen de la Ley, y del narcotráfico, proponiendo para ello sanciones a los partidos políticos que atenten contra los deberes que le impone el gozar de una personería jurídica.

Mediante el establecimiento de un estricto régimen de responsabilidades para los partidos políticos, así como la adopción de herramientas para fortalecerlos como representantes de la sociedad, se espera cerrar la puerta a estrategias de grupos ilegales que buscan distorsionar la voluntad popular para ocupar espacios de representación política.<sup>52</sup>

De lo señalado como objeto de la reforma, es plausible determinar un elemento trascendental que las anteriores reformas obviaron y es el factor de la responsabilidad de

---

52 Gaceta del Congreso No. 374, miércoles 27 de mayo de 2009. Ponencia para primer debate en el honorable Senado de la República al Proyecto de Acto Legislativo No.12 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara, acumulado con los proyectos de acto legislativo números 051 de 2008 Cámara, 101 De 2008 Cámara, 109 de 2008 Cámara, 128 de 2008 Cámara, 129 de 2008 Cámara y 140 de 2008 Cámara "Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia", Segunda Vuelta.

los partidos y movimientos políticos en el proceso electoral, siendo la inclusión de esta la piedra angular de la reforma.

Es así como el Acto Legislativo establece la responsabilidad de las colectividades políticas con personería jurídica vigente, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 1º. El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:

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

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

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

Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere personería jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

Como se señaló previamente, las reformas políticas de 1991 y del 2003 obviaron incluir la responsabilidad de los partidos y movimientos políticos como entes que dentro de sus funciones tienen la de conformar las listas a presentar para los comicios electorales; por lo tanto, la responsabilidad recaía en el individuo y no en la colectividad.

Con la reforma del 2009, se demandó de las colectividades políticas mayor rigurosidad en la entrega de avales, y de igual manera se estableció que la omisión de dicho deber implicaría ya no solo las sanciones individuales al avalado, sino también sanciones a la colectividad, entre ellas, la imposición de multas, la devolución de los recursos públicos obtenidos mediante la reposición de votos, la negación de presentar terna para reemplazar un cargo uninominal electo y hasta la pérdida de la personería jurídica.

En concordancia con lo anterior, la reforma estableció la figura denominada *silla vacía*, la cual por supuesto constituía una herramienta en contra de la infiltración de grupos al margen de la ley en las corporaciones y cargos de elección popular.

Estableció el Acto Legislativo 01 de 2009:

ARTÍCULO 6°. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

**Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes.** Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento **por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad** o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el Parágrafo Transitorio 1o del artículo 107 de la Constitución Política.

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

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

De conformidad con el artículo precedente, en aquellos casos donde se vincule formalmente a un miembro de una corporación pública, o se le profiera orden de captura por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad, el mismo no podrá ser remplazado con el siguiente en la lista, y en lo que respecta con la responsabilidad de las colectividades, en aquellos casos donde se profiera condena condenatoria ejecutoriada, significará para ellos la pérdida definitiva de la curul.

En la reforma política del 2009 también se introdujo cambios en el umbral electoral, el cual pasó del 2% al 3%. Dicho aumento se realizó teniendo en cuenta los resultados obtenidos por la reforma del 2003, y en coherencia con la misma se buscaba dar continuidad a la política de disminuir los micro partidos que aun subsistían o los que con ocasión del régimen transitorio de transfuguismo conferido en dicha reforma se crearon, es decir en palabras de Arboleda, avanzar “en la configuración de un sistema de partidos pluripartidista atenuado o de pocos partidos”. (Arboleda. 2015)

Por otro lado, el Acto Legislativo 01 del 2009 reafirmó el principio democrático como eje fundamental en la organización interna de los partidos y movimientos políticos. En este sentido, se estableció como causal de revocatoria de la personería jurídica la no celebración por lo menos cada dos años de convenciones que permitan a sus militantes la posibilidad de incidir directamente en las decisiones importantes de las colectividades; de igual manera creó la posibilidad de la realización de consultas interpartidarias con el propósito de elegir candidatos únicos, cuyo resultado es de obligatorio cumplimiento.

El Acto Legislativo, si bien por un lado reafirma la prohibición de la doble militancia, por otro lado, dispuso:

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1°. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorízase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.

Es así como, nuevamente el legislador permite el transfuguismo, en perjuicio de los partidos políticos y nuevamente buscando obtener el beneplácito del primer mandatario.

Para finalizar, el Acto Legislativo 01 del 2009, en lo que respecta a la financiación establecía que el Estado concurrirá la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, así mismo, serán financiadas parcialmente por el Estado, las campañas electorales que realicen los candidatos avalados por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos; se prohíbe taxativamente la financiación de campañas electorales de personas naturales o jurídicas naturales extranjeras, y por supuesto la financiación privada con fines antidemocráticos o atentatorios del orden público; de igual manera se previó que en los procesos de consultas partidarias o interpartidarias que la reforma buscaba promover, también tendrán derecho al recibo de la financiación estatal en la campaña. Las anteriores reformas, fueron la respuesta del legislativo para terminar la infiltración de actores ilegales en la financiación de las campañas, principal objeto de la reforma.

### **2.3. CONTEXTO INSTITUCIONAL**

Cuestionar si la democracia es o no es el mejor o el menos malo de los sistemas políticos constituye todo un estudio

alrededor de esta idea; lo que no cabe duda, y sobre lo cual no existe mayor debate, es el hecho de que la democracia es el sistema o modelo más garantista y que mayores libertades puede presentarle a la sociedad, y aunque esta última afirmación fuera redundante, para algunos los regímenes garantistas y el otorgamiento de libertades no implica por su naturaleza ser lo más conveniente para una sociedad.

Pero para el pleno funcionamiento de los regímenes democráticos se debe garantizar que a los ciudadanos se les otorgue el derecho a la elección de sus representantes a través del voto, siendo este último el mecanismo más común de transferencia de poder.

De allí que radique la importancia del voto como la máxima manifestación democrática que una persona puede enarbolar, haciendo de este ejercicio un componente fundamental en el proceso de elección de los representantes y selección de las decisiones.

Es por eso que las autoridades electorales o las instituciones que hacen parte de la estructura electoral en un régimen democrático, encargadas de salvaguardar la transparencia y el cumplimiento de las normas al respecto de los procesos de participación, resultan fundamentales para el cuidado y protección del voto, tanto en el proceso de conformación de las corporaciones públicas (Congreso, asambleas, concejos, etcétera), como en la elección de los cargos uninominales (Presidencia, gobernaciones, alcaldías), y en la selección o decisión de políticas públicas (referendos, consultas populares, plebiscitos, etcétera).

Desde el simple conteo de votos, pasando por la acción jurisdiccional sobre los participantes en los procesos, las autoridades electorales resultan esenciales como instituciones encargadas de dirimir conflictos.

En Colombia la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Consejo de Estado a través de la sección quinta hacen parte de la estructura respecto de la autoridad electoral, de allí que se dedique un espacio a analizar en particular las últimas dos entidades y su papel en el régimen democrático colombiano.<sup>53</sup>

---

53 Sin desconocer el papel de la Registraduría, su papel mucho más organizacional y de identificación de los ciudadanos y conformación del censo electoral, nos aparta del fundamento del presente ensayo.

Pero dicho análisis no estaría completo si se pasara por alto el papel de las corporaciones públicas como instituciones depositarias de gran parte de la representación delegada por los ciudadanos.

Y es que dicha representación delegada, por lo menos desde la teoría, no se hace directamente sobre uno u otro ciudadano. Cuando de la composición de las corporaciones públicas se entiende, la Constitución, sin estar distante de la teoría, les otorga a los partidos políticos un papel preponderante al respecto.

Mientras que en los cargos uninominales un ciudadano es elegido en representación de un partido, su ejercicio en el cargo lo obliga a despojarse de dicha representación para pasar a representar a toda una ciudadanía, sin distinciones de filiación partidista. Todo lo contrario, en la elección de las corporaciones públicas la representación partidista nunca se pierde, aún en el ejercicio del cargo.

De tal manera que se debe estudiar no solo la importancia de las autoridades electorales como guardianas de la máxima expresión democrática (como lo es el voto), sino también el comportamiento de aquellos elegidos en representación de un partido al interior de una corporación pública.

### **2.3.1. Consejo de Estado**

En Colombia, el control jurisdiccional de los actos relacionados con el proceso electoral está a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, en cabeza del Consejo de Estado, particularmente la Sección Quinta. Según la Constitución de 1991, los numerales 5 y 7 del artículo 287, le asignan al Consejo de Estado las siguientes atribuciones:

5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.

7. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley.

Parágrafo. Para ejercer el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad

someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral.

Si bien la Sección Quinta del Consejo de Estado se encuentra certificada por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación, Icontec (lo que técnicamente garantiza el cumplimiento de estándares internacionales en el manejo de procesos), también requiere de cambios significativos que le permitan ser una entidad más capacitada para resolver los conflictos oportuna y eficazmente, dado que los litigios se inician una vez ya el elegido está en ejercicio del cargo.

Lo que quiere decir, que el control sobre las causales de nulidad objetivas (vicios en el procedimiento de elección) y las subjetivas (vicios respecto de las calidades y requisitos del elegido) no son decididos en tiempo oportuno.

En Colombia existe diferenciación entre la autoridad administrativa electoral -Consejo Nacional Electoral- y la autoridad que ejerce el control jurisdiccional sobre estos asuntos -Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo: Consejo de Estado, Tribunales y Juzgados Administrativos-.

La Sección Quinta del Consejo de Estado es en principio quien resuelve las acciones de nulidad electoral, exceptuando aquellas ocasiones en las que, por importancia jurídica o trascendencia nacional, el proceso es asumido por la Sala Plena de dicha corporación.

La nulidad electoral es uno de tantos medios de control que le conciernen a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la cual conoce también de nulidad por inconstitucionalidad, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, controversias contractuales, repetición, pérdida de investidura, pérdida del cargo, acción popular, acción de grupo, acción de cumplimiento y acción de tutela.

En otras palabras, es una jurisdicción que tiene a su cargo un gran número de asuntos propios del derecho administrativo. En sí misma esta es una de las críticas que tiene la estructura, puesto que las autoridades judiciales encargadas de los

asuntos electorales no están especializadas. Esta estructura se diferencia de lo que pasa en otros países de la región como México, Chile, Perú, Ecuador y Venezuela.

Ahora bien, el control judicial de los actos relacionados con los procesos electorales no es la única competencia de la Sección Quinta; sin embargo y como lo explica el Magistrado del Consejo de Estado Alberto Yepes, su existencia es fundamental para darle tratamiento diferencial a los procesos respecto de los temas que conoce:

Es tal la diferencia entre acto administrativo y acto electoral y sus correspondientes procedimientos de creación, que amerita que dentro de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se justifique la existencia de una Sección dentro del Consejo de Estado dedicada a conocer exclusivamente, de manera especializada, las controversias suscitadas alrededor de temas electorales. (Yepes. 2013)

Esta arquitectura funcional implica que en Colombia se juzguen actos electorales como si fueran actos administrativos, con las consecuencias que esto acarrea. Algunos expertos afirman que dada la actual composición se suelen privilegiar los derechos subjetivos del elegido sobre la democracia, pilar del Estado Social de Derecho.<sup>54</sup>

La división de las funciones del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) ha llevado a que se considere que los aspectos electorales no son autónomos, sino que corresponden a una función administrativa. Por decantación, como lo electoral no es legislativo ni judicial se ha encasillado como asunto administrativo, lo que genera erradamente la percepción que por ser la acción de nulidad electoral competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, lo electoral es administrativo.

Sin embargo, esta postura desconoce, como ya lo ha reiterado la literatura, que a través del asunto electoral se garantiza la democracia participativa misma y, por lo tanto, no corresponde

---

54 Propuesta reforma política y electoral. Misión Especial Electoral. <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completo-2017-1-1.pdf>

a una actividad administrativa más del Estado: corresponde más a la esencia misma de la democracia.

Al igual que en otros países donde el derecho electoral resulta más especializado, también se ha considerado que el juez electoral está encaminado a garantizar el respeto a la democracia y al elector: no tiene como prevalencia los derechos del elegido, sino el asegurar la materialización de la voluntad popular. Resulta por lo tanto función principal de esta autoridad, la legitimación de quienes van ejercer el poder y la legitimación misma de los procesos que rodean el ejercicio del voto y lo que ello significa.

El derecho electoral es autónomo, porque existe legislación especializada -criterio legislativo-; porque se han instituido tribunales electorales especializados -criterio jurisdiccional-; porque, aún que escasa todavía, existe literatura jurídica especializada en la materia -criterio científico-, y porque en las instituciones educativas donde se imparte la profesión jurídica, existen asignaturas especializadas sobre el tema. Finalmente, porque el derecho electoral ha estructurado su propio lenguaje científico; el significado de las voces usadas no puede buscarse con éxito en los diccionarios de consulta ordinaria sino únicamente en los especializados. (Nohlen y Sabsay. 1998, p. 31)

### **2.3.2. Consejo Nacional Electoral**

La realización de elecciones, en sí misma, no es garantía de democracia: depende del tipo de elecciones, de sus reglas y de las condiciones en que se celebren, y de esto se encargan las autoridades electorales, pues revestir los procesos democráticos participativos de transparencia, legalidad y cumplimiento de las normas es lo que fundamentalmente legitima o no una elección.

No es inimaginable pensar en procesos democráticos capturados o a merced de organizaciones criminales o corruptas. La veeduría, el control ciudadano y mediático de estos procesos, son esenciales para garantizar la transparencia de los mismos; sin embargo, sin instituciones fuertes y entidades estatales que legitimen dicha transparencia es imposible validar cualquier elección.

Al respecto el profesor Mayorga García afirma:

A fin de garantizar tanto el principio de igualdad como de transparencia y la objetividad en la decisión expresada por los votos durante el proceso electoral, existe una organización electoral, un aparato burocrático necesariamente estatal, dotado de un grado determinado de independencia y autonomía que debe proyectar ante la sociedad una imagen de confianza y credibilidad. (Mayorga. 2013)

Es esta legitimidad la que da también garantías a la participación abierta, plural y democrática de los ciudadanos y los partidos políticos, pues en últimas el proceso de composición de corporaciones públicas es el que dota de mayor o menor representatividad a cada uno de los partidos y dicha composición solo es acreditada por la autoridad correspondiente. En el caso de Colombia por el Consejo Nacional Electoral.

Aunque la primera autoridad electoral en el país no aparecería sino hasta el régimen del General Reyes, diferentes leyes que se acercaban a lo que más adelante se instalaría como el Gran Consejo Electoral sí fueron desarrolladas con anterioridad, y evidencia de ello es la ley electoral aprobada por el Estado Federal de Santander, que estableció a finales de diciembre de 1857 la elección ciudadana directa de los 35 diputados ante su Asamblea Legislativa.

Menciona el profesor Fernando Mayorga García, que:

Para la época, el diputado liberal Marco A. Estrada consideró que esta ley era tan importante como la constitución de este Estado, porque de ella depende en gran parte el arreglo y sostenimiento de un gobierno republicano y democrático, como el que le era obligatorio a Santander organizar.

Desde el Gran Consejo Electoral durante la administración del expresidente Reyes, pasando por su restauración en la Asamblea Nacional de 1910 o por sus desarrollos en tiempos

de las administraciones liberales del período 1930 a 1946, o la Corte Electoral durante el Frente Nacional, hasta el actual Consejo Nacional Electoral, la autoridad electoral en el país ha resultado fundamental para validar y administrar el marco normativo que desarrolla el sistema electoral nacional.

Y aún, cuando no han sido pocas las críticas que esta organización desde su creación hasta la actualidad ha recibido, la autoridad electoral es base fundamental del proceso electoral en el país.

El actual Consejo Nacional Electoral surge con la ley 96 de 1985 “por la cual se modifican algunas leyes en el código contencioso administrativo y se dictan otras disposiciones”, disponiendo esta norma la nueva composición del CNE, el cual estaría integrado por siete miembros que serían elegidos por el Consejo de Estado en pleno.

Posteriormente en el texto constitucional de 1991 se da un siguiente paso, definiendo un nuevo mecanismo de escogencia de sus integrantes, los cuales ahora serían elegidos por el Consejo de Estado de ternas presentadas por los partidos políticos y organizaciones políticas.

Posteriormente con las reformas políticas del 2003, 2009 y 2015, la autoridad electoral en Colombia es definida en el artículo 120 de la Constitución de 1991 de la siguiente manera:

ARTÍCULO 120. La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas.

Y definiendo su sistema de selección de magistrados según el artículo 264 así:

ARTÍCULO 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema

de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Las actuales funciones del CNE son eminentemente administrativas y están bajo el control de los jueces, en este caso de la sección Quinta del Consejo de Estado. El CNE básicamente se encarga de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos.

El artículo 265 de la Constitución Política habla de las funciones del Consejo Nacional Electoral:

ARTÍCULO 265. El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.
2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.
3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
4. Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.
5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.

6. 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.
7. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.
8. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.
9. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.
10. Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado.
11. Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.
12. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.
13. Darse su propio reglamento.
14. Las demás que le confiera la ley.

El Consejo Nacional Electoral está conformado de manera que refleja la composición del Congreso de la República, y lo eligen democráticamente el Senado y la Cámara de Representantes, a partir de listas que postulan los partidos y movimientos políticos.

Esta composición busca que las fuerzas políticas democráticas (la existencia de las mismas tanto en ejercicio de gobierno como en la oposición) estén incorporadas en el escenario rector de los procesos electorales, garantizando en gran medida que quienes representan determinada línea de pensamiento frente a quienes se le oponen, se mantengan en la órbita de la imparcialidad y del equilibrio jurídico-electoral al

momento de ejercer sus responsabilidades, y puedan dirimir controversias que deriven del control que ejercen sobre las fuerzas políticas y los procesos electorarios.

Tal y como se mencionó anteriormente, a pesar de que una de las funciones que fundamentan la existencia del Consejo Nacional Electoral es la vigilancia sobre las actuaciones de los partidos políticos y sus candidatos, es justamente este el argumento por el cual la autoridad electoral en Colombia recibe permanentes críticas.

Con la reforma del 2003 en la cual se cambió el modelo de selección de los magistrados, pasando de una en la cual el Consejo de Estado hacía un filtro a las listas presentadas por los partidos, a un sistema en el cual directamente los partidos eligen sus cuotas al interior de la organización, justifica el argumento de varios teóricos frente a la falta de independencia que esta entidad tiene para vigilar a quienes a su vez son los encargados de elegirlos.

### **2.3.3. Corporaciones públicas**

En líneas anteriores se ha estudiado el fundamento, historia y desarrollo de los partidos políticos en el país. Del análisis se puede afirmar que la representatividad a la que estos aspiran no se da simplemente por su existencia.

La competencia por buscar favorabilidad y aceptación de los electores a través de los votos es lo que le da a un partido mayor o menor representatividad al interior de un sistema. En otras palabras, son los votos los que le permiten a un partido político lograr un determinado número de escaños al interior del Estado en los diferentes cargos de elección popular.

Vale la pena recalcar que en los cuerpos colegiados es en donde reside la participación de los partidos políticos y lo que ellos representan para el sistema, llevando consigo lo que en teoría debería ser la representación de su ideología y postulados.

Al respecto la Corte Constitucional en su sentencia C-342 del 2006 menciona cómo las corporaciones públicas (en este caso el Congreso de la República) no son escenarios donde los individuos intervienen a título personal, pues cada uno de

ellos debe hacer parte de una bancada política, es decir de un Partido Político:

En adelante, no serán lo serán (sic) los congresistas individualmente considerados, sino que los actores principales serán los partidos políticos mediante sus representantes en el Congreso de la República.

Al respecto agrega la sentencia C-342:

Si bien se trata igualmente de ciudadanos que pertenecen a un determinado partido o movimiento político, están llamados a representar y a defender, organizados como bancada, una determinada ideología y un programa político en el seno de un órgano colegiado...

Dicha sentencia, hace referencia al fenómeno conocido como transfuguismo y advierte respecto del comportamiento de quienes integran una bancada al interior de una corporación pública:

Tal prohibición, por lo demás, tiene como corolario la sanción del “transfuguismo político”, fenómeno que afecta el normal desarrollo de la actividad del Congreso de la República, o en su caso, de las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y Municipales y las Juntas Administradoras Locales. Así pues, no se trata tan sólo de un asunto de lealtad para con la organización política que llevó al candidato a la curul, sino que está de por medio el racional funcionamiento de una Corporación Pública.

En Colombia, hablar de corporaciones públicas es referirse al Congreso de la República, las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas de Acción Comunal (JAL); así lo expone la sentencia 518 de 2007:

En relación con la expresión “corporación pública”, la Corte, al estudiar la constitucionalidad de una norma

contenida en el artículo 91 de la Ley 136 de 1999 “*por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, antes de la entrada en vigencia del Acto legislativo 01 de 2003, consideró que cuando el artículo 261 de la Constitución hace alusión a las corporaciones públicas, incluye a los Concejos Municipales. Precisó la Corte que, **la expresión “corporaciones públicas” contenida en dicha norma se utiliza por el constituyente sin distinción, para referirse a aquellos órganos colegiados, compuestos por miembros elegidos por votación popular. Así lo ha entendido esta Corte, no solamente respecto del artículo en mención, sino del 134, normas que fueron objeto de modificación por el Acto legislativo No. 3 de 1995.**

Posteriormente, la Corte aludió en forma específica a las juntas administradoras locales entre las corporaciones públicas territoriales de elección popular, así:

“4.3.5. Atendiendo pues a la filosofía que inspira el principio democrático ha de precisarse que, para que éste se entienda agotado, los actos decisorios o de poder que regularmente se expresan a través de la ley y de aquellas decisiones **que corresponde adoptar a las Corporaciones Públicas territoriales de elección popular (asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales)**, deben ser, en todos los casos, el resultado de la expresión de la voluntad soberana que emerge de un proceso en el que se garantice: el pluralismo, es decir, el derecho de todas las corrientes de pensamiento que detentan la representación popular, a ser escuchados y sus opiniones debatidas; la participación, esto es, el derecho de los ciudadanos a intervenir en las deliberaciones y decisiones cuando les asista interés o puedan resultar afectados con ellas; el principio de las mayorías, entendido como el derecho de unos y otros a que las decisiones sean adoptadas por quienes sumen el mayor número de votos en torno a una misma posición, habiéndose permitido previamente la participación de las minorías; y la publicidad, o sea la posibilidad de que el asunto a debatir sea conocido en detalle por los interesados y por los propios miembros de las corporaciones públicas, incluso, con anterioridad a la iniciación de los debates” (Negrillas fuera del original).

En síntesis, las corporaciones públicas son órganos colegiados, compuestos por miembros elegidos por votación popular, y los cuales deben cumplir con los principios de pluralismo, participación, principio de mayorías y publicidad.

El Congreso de la República:

Aunque no hay un consenso entre los historiadores, algunos de ellos afirman que el primer Congreso de Colombia se dio el 27 de noviembre de 1811, cuando se suscribió el Acta de Federación de la Provincias Unidas de la Nueva Granada. Bajo la influencia de la tesis de Montesquieu, y de algunos teóricos de la época como el estadounidense James Madison, se creó el Congreso bajo el sistema bicameral.

En 1818 Simón Bolívar, en busca de un gobierno de base popular, llama a elecciones en el antiguo territorio de Colombia (y del que hacía parte Venezuela, Perú, Ecuador y Panamá), con el objetivo de conformar el Congreso de Angostura, y desde allí aprobar en 1821 la que sería la Nueva Constitución o Constitución de Cúcuta.

Posterior a ello y durante todo el siglo XIX e inicios del siglo XX varios congresos fueron instalados y revocados debido a los profundos conflictos sociales y guerras que vivió el país.

Sin embargo, como ya vimos en líneas anteriores, el Congreso de Colombia presentó su última revocatoria a finales de 1990, con el fin de instalar una Asamblea Constituyente, lo cual se da el 4 de febrero de 1991. Esta es elegida por votación popular, empoderando a 70 miembros para crear una nueva Carta Magna. En octubre de 1991, se convoca a elecciones para los dos cuerpos legislativos.

Así las cosas, el sistema bicameral queda conformado de la siguiente manera: la primera de ellas, el Senado de la República, es integrado por 102 legisladores (100 son designados por circunscripción nacional y dos por circunscripción especial para comunidades indígenas).

La segunda de las células legislativas es la Cámara de Representantes, que cuenta con 166 integrantes (161 elegidos por circunscripciones territoriales correspondientes a cada uno de los departamentos y al Distrito Capital, dos por circunscripción especial para comunidades afrodescendientes, uno por circunscripción especial para comunidades indígenas, y uno por circunscripción internacional).

Años más tarde, con base en la Reforma Política de equilibrio de poderes se decidió que el candidato que logre la segunda

mayor votación para la elección a Presidencia ocupara una curul en el Senado, y su fórmula vicepresidencial se ubicaría en la Cámara de Representantes.

Como resultado del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC-EP, se estableció que tendrían una representación garantizada de su naciente partido político, de cinco integrantes en cada cámara (cinco en Senado y cinco en Cámara de Representantes), elegidos por ellos mismos, durante los dos periodos consecutivos siguientes a la firma del Acuerdo.

Así las cosas, en la actualidad son 107 senadores y 171 Representantes a la Cámara.

El Congreso cumple varias funciones según la Constitución y las leyes. Dentro de estas funciones podemos encontrar las siguientes:

- Función constituyente: permite al Congreso realizar reformas a la Constitución Política mediante un tipo de proyectos denominados Actos Legislativos.
- Función legislativa: es la primera función del Congreso, y por medio de ella elabora las leyes, las interpreta, las reforma y en algunos casos las deroga.
- Función de control político: por medio de esta función el Congreso puede llamar e interrogar a los ministros y demás autoridades, a fin de conocer sus actuaciones dentro del cargo y las acusaciones que se les formulen.
- Función judicial: el Congreso también puede ejercer una función jurisdiccional en forma excepcional para juzgar, desde el punto de vista político, a los altos funcionarios del Estado.
- Función electoral: el Congreso tiene una facultad especial y es la de elegir al Contralor General de la República, al Procurador General de la Nación, a los Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, al Defensor del Pueblo, y al vicepresidente de la República cuando exista falta absoluta de este.
- Función administrativa: esta función la ejerce el Congreso al interior cuando establece la organización

y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.

- Función de control público: le da la oportunidad al Congreso de hacer seguimiento a entidades y funcionarios públicos sobre el comportamiento y manejo de políticas públicas, así como temas de interés nacional o regional.

Asambleas departamentales:

Así como la Nación tiene una cabeza en el órgano ejecutivo, una entidad en el órgano legislativo y altas cortes en el órgano judicial, este esquema trata de desplazarse cual representación piramidal, entendiendo a los departamentos como una escala subsecuente.

Allí, los gobernadores son la cabeza del ejecutivo, las asambleas departamentales el cuerpo legislativo y los tribunales el órgano judicial.

Sin embargo, al ser Colombia una República unitaria no federal, el Congreso es el único órgano encargado de legislar, y por esto las asambleas departamentales no cumplen dicha labor. Sin embargo, sí están facultadas para emitir ordenanzas que tienen naturaleza más de actos administrativos que de leyes, que de igual manera son de obligatorio cumplimiento en el ámbito correspondiente.

Según el inciso primero del artículo 299 de nuestra Constitución Política se establece la existencia de una asamblea por cada departamento de la siguiente manera:

En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.

Según los artículos 272 y 300 de la actual Constitución Política, las siguientes son las funciones de las asambleas departamentales:

**ARTICULO 272.** La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

**ARTÍCULO 300.** Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento.
2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.
4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
6. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.
7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
9. Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamental.
10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley.
11. Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretario de Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental.
12. Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la Ley.
13. Citar y requerir a los secretarios del despacho del Gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea
14. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios de Despacho del Gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea.

Dichas corporaciones serán integradas por Servidores públicos, diputados, los cuales llegarán en representación de partidos políticos u organizaciones políticas.

### Concejos municipales:

Bajo el mismo esquema divisorio que corresponde a las asambleas, los concejos municipales son instancias de representación y participación popular que tienen como finalidad ser intermediarios entre el ejecutivo municipal y los ciudadanos, es decir, intermediar entre los alcaldes y los ciudadanos representados por los partidos políticos que lograron obtener una curul en la duma municipal.

Según la Constitución Política y su artículo 312, cada municipio en el país deberá contar con una corporación pública, en este caso los concejos. Dice la Carta Magna:

**ARTICULO 312.** En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

Se debe entender entonces, a los concejos municipales como autoridades públicas de alta importancia en el nivel municipal. Es el órgano deliberante de la gestión pública local, la institución que representa a la comunidad ante el Gobierno y ante la sociedad y es la corporación político-administrativa encargada del cumplimiento de funciones y del desarrollo de actividades de interés público en el municipio.

La representación popular que ejerce un concejo se refiere a la relación que existe entre éste y los ciudadanos como resultado de una delegación de poder, en la que el concejo está autorizado para tomar decisiones en nombre de los ciudadanos, velando por el bienestar colectivo. Esta relación implica que los concejos municipales son responsables política y socialmente del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura y de la guardia del bienestar de la colectividad, ante el pueblo que los eligió y ante la sociedad en general.

A los concejos municipales la Constitución en su artículo 313 les asigna las siguientes funciones:

Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias;
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.
11. En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones.  
  
Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones.
12. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal.

El concejo municipal, como la asamblea departamental, no tienen el carácter legislativo propiamente dichos, por cuanto esta competencia recae constitucionalmente en el Congreso de la República, y así lo explica la Corte Constitucional en su Sentencia C-405 de 1998.

El municipio como ente territorial es uno solo y dentro de él se instituyeron dos figuras político-administrativas para su funcionamiento y desarrollo: el concejo como órgano colegiado y deliberante, y la alcaldía como un órgano de ejecución; instituciones estas que tienen funciones distintas y de similar importancia en procura de un mismo fin.

Vale decir que con la Constitución de 1886 se crearon como tal los concejos municipales y se abrió la posibilidad de que los cabildantes fueran elegidos popularmente (Acto legislativo 02 de 1908), pero con facultades muy limitadas como la de

votar los tributos conforme a la Ley. Disponía el artículo 198 de esta Carta Política que “en cada Distrito municipal habrá una Corporación popular que se designará con el nombre de Consejo (sic) municipal.”

Juntas de Acción comunal (JAL):

En Colombia no solo existen tres clases de corporaciones públicas de elección popular: una más pequeña (pero necesaria debido al paso del desarrollo normativo y la necesidad de mayores instituciones que permitan la representación popular) es la denominada Junta de Acción Comunal, y se enmarca como un cuarto y último nivel. Esta hace parte también del orden municipal, pero a diferencia de los concejos su papel se circunscribe a entablar interlocución para sectores de la población distribuidos en veredas, barrios o localidades.

Esta corporación cumple funciones y desarrolla actividades consideradas como públicas o de interés de todos los asociados, razón por la cual las decisiones que de allí se emanan son tomadas por sus miembros como un cuerpo colegiado, como una sola autoridad, y no en forma individual o personal de cada uno de los servidores que conforman la corporación.

Según la sentencia C-342 del 2006, se refiere la Corte Constitucional a las JAL de la siguiente manera:

Ahora bien. En relación con las juntas administradoras locales, sus funciones se encuentran establecidas en la Constitución, artículo 318, con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar a la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local; para lo cual, deben vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.

Artículo 318 Constitución Política de Colombia:

Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos

podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

Entendiendo el crecimiento poblacional y la necesidad de crear canales de asociación directos entre los ciudadanos y las entidades u organismos de administración, el legislador pensó en las JAL como aquel ente que permitiría una asociación inicial entre habitantes de un municipio para lograr con ello mayor interlocución.

En síntesis, las JAL son juntas que responden a la división veredal o comunal al interior de un municipio según sea área rural o urbana, y en la que se ejerce control y veeduría al gobierno local. Se les considera un puente entre la comunidad, el alcalde y el concejo para solucionar los problemas globales de toda una comuna o corregimiento. Las JAL promueven reuniones con las asociaciones cívicas, profesionales, comunitarias, sindicales, juveniles y benéficas, entre otras, para consultar prioridad de la inversión o ejecución de obras públicas en sus zonas.

### **3. ACTUAL SISTEMA DE PARTIDOS EN COLOMBIA**

El presente capítulo pretende abordar el estudio de algunos elementos del actual sistema de partidos en Colombia, particularmente en cuanto a su estructura de toma de decisiones, democracia interna, articulación regional y la existencia de barreras para la participación política dentro de los partidos y movimientos con personería jurídica, para la presente edición se escogen ocho partidos políticos a fin de hacer revisión de los aspectos señalados. En cuanto a los partidos restantes se entrarán a analizar en próximas ediciones.

Sea la oportunidad en este punto, para clarificar que la autoridad encargada de llevar el registro de los partidos que por cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales tienen su personería, o incluso, por no cumplirlas, la pierden, de hecho para el 2018 de acuerdo a la Resolución 2245 emitida por el Consejo Nacional Electoral, dos partidos y un movimiento perdieron su personería jurídica, estos son: Partido Opción Ciudadana, Partido Somos y el Movimiento Todos Somos Colombia; la misma resolución certifica la conservación de este derecho para:

- Partido Centro Democrático
- Partido Cambio Radical

- Partido Conservador Colombiano
- Partido Liberal Colombiano
- Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U.
- Partido Alianza Verde
- Partido Polo Democrático Alternativo
- Partido Alianza Social Independiente
- Partido Unión Patriótica
- Movimiento Alternativo Indígena y Social
- Partido Político MIRA

Así mismo, se conservó la personería del Partido AICO, por obtener representación en circunscripciones especiales, y no se ha definido la situación jurídica definitiva del Partido de Reivindicación Étnica – PRE, ni del Grupo Significativo de Ciudadanos Colombia Justa Libre, que superó el umbral constitucional para acceder a este derecho.

Continuando con el estudio se realizará un breve contexto de la Ley 1475 de 2011 ya que realiza importantes cambios a la ya estudiada Ley 130 de 1994, y pretende alcanzar la materialización de lo pretendido por los Actos Legislativos de 2003 y 2009 que modificaron artículo 107 de la Constitución Política.

### **Ley 1475 de 2011:**

Debido a que la constante inaplicación de lo establecido en los actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009 que buscaron mejorar el funcionamiento de las organizaciones políticas y, en busca de continuar las disposiciones que pretendían contrarrestar lo sucedido con la atomización de los partidos años atrás, nace la Ley 1475 que amplía y aclara lo dispuesto en los actos legislativos principalmente en tres ejes:

1. Sobre los principios de organización y funcionamiento de las organizaciones políticas a fin de que fueran más incluyentes en su toma de decisiones, por tanto aclara los mecanismos

que se utilizarían para la realización de consultas internas, populares o de coalición resaltando de forma exegética la obligatoriedad del cumplimiento. La necesidad de esta Ley también lleva a la búsqueda de la articulación regional y nacional frente a la toma de decisiones del país y la inclusión de los sectores históricamente discriminados. Establece la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas, y una cuota del 30% de uno de los géneros en listas donde se elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta.

2. Determinó la responsabilidad de las organizaciones políticas sobre sus actuaciones tanto al interior de su partido como en las decisiones que tomen en representación de los mismos, tanto las sanciones de sus militantes como a sus directivos.

3. La financiación de los partidos y campañas electorales a fin de que haya una mayor transparencia en el uso de los recursos, haciendo obligatoria la rendición de cuentas al menos una vez al año a sus afiliados y ante el Consejo Nacional Electoral, y a su vez obliga a los partidos a destinar un porcentaje (15%) de la financiación estatal al funcionamiento de centros de pensamiento, cursos de formación política. Establece fuentes de financiación permitidas y prohibidas para funcionamiento de partidos y movimientos políticos, así como campañas electorales. Regula la financiación estatal del funcionamiento de partidos y movimientos políticos y campañas electorales, incluyendo los anticipos a que tienen derecho. Impone límites a la financiación privada y al monto de gastos máximo de campañas electorales.

Sin lugar a dudas, esta ley constituyó un avance destacado en temas trascendentales del funcionamiento de los partidos y movimientos y tuvo consecuencias importantes en temas puntuales como la responsabilidad de los partidos y movimientos; no obstante lo anterior, todos los esfuerzos normativos por mejorar el sistema no logran satisfacer a las exigencias sociales y de diversos sectores políticos, lo que ha llevado a la presentación de abundantes proyectos de actos legislativos para lograr una Reforma Política, los cuales inician con propuestas realmente transformadoras pero tras los respectivos debates empiezan a languidecer.

Así dadas las cosas se entrará a revisar la constitución interna de los partidos políticos ya que su importancia radica en que son pilares fundamentales en una democracia y se reconoce

que en la medida en que se logre mayor dinamismo interno se aportará en el fortalecimiento de la democracia.

En esa sintonía se propone el ejercicio académico crítico de mirar los estatutos de los partidos: Liberal, Conservador, de la U, Centro Democrático, Las FARC, Alianza Verde, Cambio Radical y Polo Democrático.

### **3.1. PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO**

El Partido Liberal Colombiano fue fundado en 1848. Se considera, de acuerdo a sus estatutos el partido del pueblo, con carácter pluralista y con singularidades de izquierda democrática, cuya misión consiste en trabajar por resolver los problemas estructurales económicos, políticos, culturales y sociales, nacionales y regionales mediante la intervención del estado. Señala como su centro al ser humano y la defensa de los derechos fundamentales.<sup>55</sup>

#### **3.1.1. Estructura de toma de decisiones**

El Partido Liberal tiene 16 organismos políticos y de gestión, y 3 organismos de control.

Organismos Políticos y de gestión:

1. Convención Nacional Liberal
2. Director Nacional del Partido o Dirección Nacional Liberal
3. Comisión Política Central
4. Bancada del Congreso de la República
5. Secretario General del Partido
6. Convenciones Departamentales y del Distrito Capital

---

<sup>55</sup> Estatutos del Partido Liberal Colombiano, disponible en <https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/03/colombiaestatutopl2012.pdf>

7. Directorios Departamentales y del Distrito Capital
8. Bancadas de Asambleas Departamentales y de Concejo del Distrito Capital
9. Convenciones Municipales y de localidades del Distrito Capital
10. Directorios Municipales y de localidades del Distrito Capital
11. Bancadas de Concejos Municipales y de Juntas Administradoras locales
12. Comité Acción Liberal
13. Centro de Pensamiento Liberal
14. Comités Sectoriales
15. Organización Nacional de Juventudes Liberales
16. Consejo Consultivo Nacional

Organismos de control:

1. Consejo de Control ético
2. Veedor Nacional y Defensor del Afiliados
3. Auditor interno

La máxima autoridad de este partido es la Convención Nacional Liberal, que según sus estatutos debe reunirse al menos cada dos años de forma ordinaria y puede llevarse a cabo en ciudades diferentes. Extraordinariamente puede ser convocada por la Dirección Nacional liberal y/o la Comisión Política Central.

La Dirección Nacional Liberal es elegida por la Convención Nacional del Partido para periodos de dos años. Podrá ser plural, o única, en caso de elegirse como cuerpo colegiado se hará con el número de miembros que la respectiva convención determine. Cuando se elija una dirección única, el escogido se denominará Director Nacional del partido,

como es el caso actual, en el que César Gaviria asumió este cargo en septiembre de 2017, por decisión de la Convención Nacional Liberal. Cuando la dirección sea plural, sesionará a manera de corporación; sin embargo, una vez instalada le corresponderá escoger su mesa directiva.

La otra instancia importante de decisión es la Comisión Política Central, una especie de cuerpo colegiado consultor y deliberativo de la Dirección Nacional conformada, según el artículo 21 de sus estatutos por:

- Dirección Nacional Liberal
- Senadores y representantes de la bancada liberal
- Presidentes de los directorios departamental y del Distrito Capital
- Presidente del comité político de juventudes
- Presidente del comité político de mujeres

Este cuerpo colegiado tiene, entre otras importantes funciones, la de examinar la gestión de la Dirección Nacional Liberal, y convocar la Convención Nacional; sin embargo, no constituye en sí un órgano independiente o que ejerza una labor prominente, a pesar de su importante conformación. Esto es porque en el artículo 22 de los estatutos limitan su funcionamiento ordinario a una única vez en el año y por convocatoria de la misma Dirección que en teoría debe controlar; por otra parte, si desea funcionar de manera extraordinaria, se impone una mayoría del 80% de sus miembros, lo que en la práctica constituye una talanquera antidemocrática muy eficiente.

### **3.1.2. Mecanismos de participación y democracia Interna**

El Partido Liberal Colombiano tiene como mecanismos de participación la consulta interna o popular, consulta programática o temática, elección popular de directorios territoriales y revocatorios de las directivas del partido. Cabe

resaltar que las consultas pueden ser internas, es decir, al interior del partido solo participarían sus afiliados o populares cuando participen todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral.

Según lo dispuesto en los estatutos dicho partido también podrá convocar a consultas programáticas o temáticas para adoptar posiciones frente a temas de relevancia nacional, departamental, municipal o local.

Así las cosas, el Partido Liberal Colombiano, tiene herramientas que en algunos casos pueden servir como definitorias para que, participativamente se definan algunos candidatos o directivas; no obstante, en términos prácticos su enfoque privilegia el accionar de la dirección nacional, por lo cual, estos mecanismos terminan siendo ineficaces en la conformación de cuerpos meritocráticos o que se ajusten a las realidades regionales, lo que aunado con la gran libertad de conformación de listas y entrega de avales entregada también a la Dirección Nacional, hace inane a un sistema democrático. Por otra parte, no existe más que en el nombre el mecanismo revocatorio de directivas, pues no tiene desarrollo normativo ni práctico.

### **3.1.3. Articulación regional**

Por lo dispuesto en los estatutos del Partido Liberal Colombiano, este se conforma mediante directorios que se articulan desde lo departamental a las localidades o comunas. Dichos directorios son de elección popular por el voto directo a través de consulta interna o popular.

A nivel departamental el directorio está compuesto por los diputados del respectivo departamento, el senador de la República que haya obtenido la mayor votación en la respectiva circunscripción electoral y los representantes a la Cámara del Partido Liberal. A su vez, hacen parte de los directorios municipales los concejales, el representante a la Cámara que haya obtenido la mayor votación en la respectiva circunscripción electoral. En cuanto a la localidad serán los miembros de la Junta de Administración Local, el representante a la Cámara y el concejal que haya obtenido la mayor votación en la correspondiente circunscripción electoral.

El Partido Liberal tiene una figura participativa llamada *consejos programáticos*, cuya finalidad es recibir las inquietudes, problemas y expectativas de los ciudadanos para convertirlos en programas que orienten las acciones del partido.

Los consejos programáticos son instancias de estudio, formulación y concertación de políticas al interior del partido. Estos consejos están a nivel territorial y en las instancias nacionales.

### 3.1.4. Barreras de participación

Según lo visto el Partido Liberal tiene formas para acceder a sus bases militantes y a la ciudadanía que no hace parte de su partido. Sin embargo, las decisiones están sujetas a los mayores representantes, y en última instancia la preminencia de la Dirección Nacional es definitiva en los aspectos más relevantes del partido, dejando muy poco espacio para la participación de quienes tienen dignidades y casi nulo a los militantes o nuevos ciudadanos que quieran hacer parte de esta colectividad.

Es así que, la ciudadanía que no esté en las escalas más altas de la dirigencia del partido solo podrá participar en la medida en que esta se acerque a algún representante directo (concejal, representante, senador, ex presidente, y aquellas personas que han alcanzado dignidades dentro del partido).

La potestad de avalar candidaturas es nula si no se tiene la aquiescencia del Director Nacional, para lo cual es menester la consecución de un apoyo congresional.

<b>Estructura toma de decisiones</b>	<b>Democracia interna</b>	<b>Articulación Regional</b>	<b>Barreras de Participación</b>
En cabeza de su director nacional o dirección nacional. (Plural o individual)	Media – Baja Electoral	Directorios regionales – Elegidos por consultas internas	Sí

## 3.2. PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

El Partido Conservador Colombiano fue fundado en 1849 por José Eusebio Caro y Mariano Ospina Rodríguez. Desde 1930 hasta el 2002 fue la segunda fuerza en el Congreso después del Partido Liberal. En sus estatutos se describe como: “una organización política de centro, democrática, popular, incluyente, moderna y de avanzada, comprometida con los principales y valores del Estado Social de derecho”<sup>56</sup>.

### 3.2.1. Estructura de toma de decisiones

El esquema decisonal de los conservadores respeta la autoridad jerárquica; sin embargo, afirman en sus estatutos la búsqueda de respeto al enfoque minoritario, los conflictos son resueltos por ello en un esquema de prevalencia de derechos o intereses, para lo cual en caso de conflicto entre las políticas nacionales y las departamentales y distritales primará en interés nacional y a su vez, en caso de conflicto entre las políticas departamentales y municipales primará el interés departamental.

Los siguientes son los organismos de dirección y representación del Partido Conservador Colombiano:

- Nivel Nacional: Convención Nacional del Partido, el Directorio Nacional Conservador y el Presidente Nacional del Partido (actual conformación), o la Dirección Única Plural de tres miembros cuando así lo decida la convención, la bancada del partido en el Congreso, la Conferencia de Directorios Regionales.
- Nivel regional: las convenciones departamentales y distritales del partido, los directorios departamentales y distritales, la bancada de diputados o concejales distritales, la Conferencia de Directorios Municipales, las convenciones municipales del partido, los directorios municipales, la bancada de concejales municipales.

---

56 Estatutos Partido Conservador. Disponible en <http://partidoconservador.com/estatutos-del-partido-conservador-colombiano/>

- Nivel local: los directorios de localidades, comunas o corregimientos y bancada de ediles o comuneros. Cabe resaltar que solo habrá un directorio en cada nivel.

La Convención Nacional es la instancia máxima decisional del conservatismo, sus decisiones son obligatorias para todos los miembros y órganos que lo conforman. Hacen parte de dicha convención quienes hayan pertenecido a los cargos representativos públicos a nivel nacional como expresidentes, exvicepresidentes, exministros; también involucra a la academia mediante rectores, vicerrectores, decanos de universidades, y finalmente empresarios de reconocimiento nacional, concejales y diputados.

La toma de decisiones está en cabeza del Directorio Nacional, conformado por 20 personas que representan, además del Senado y Cámara de Representantes, a las distintas organizaciones de nuevas generaciones, etnias, mujeres, entre otras. Este directorio eligió al exsenador Hernán Andrade Serrano como presidente del Directorio Nacional Conservador.

### **3.2.2. Mecanismos de participación y democracia interna**

Las directivas del partido y sus candidatos serán escogidos mediante los mecanismos que garanticen la participación democrática de las militancias. Tales mecanismos pueden desarrollarse por el voto directo de los militantes a través de consultas, o por decisiones de los órganos representativos del partido, competentes para el efecto, de acuerdo con los estatutos.

Las decisiones de los organismos plurales del Partido Conservador deberán ser aprobadas por la mayoría simple de sus miembros, salvo que los estatutos ordenen una mayoría diferente.

Las consultas, según los estatutos del Partido Conservador Colombiano, son de tres tipos: populares, internas o interpartidistas.

- En la consulta popular participan los ciudadanos inscritos en el censo electoral de la correspondiente

circunscripción. Se presume que la persona que vota en esta consulta, manifiesta públicamente y ante la organización electoral su voluntad libre de pertenecer al Partido Conservador Colombiano.

- La consulta interna: sólo participan los miembros del partido que se encuentren inscritos en el censo conservador con tres meses de anticipación a la fecha de la consulta.
- La consulta interpartidista: son convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos de elección popular uninominales, en conjunto con otros partidos o movimientos.

### **3.2.3. Articulación regional**

El Partido Conservador Colombiano está descentralizado por directorios regionales, cuya función general es coordinar, ordenar y controlar las actividades del partido en el respectivo territorio regional o local, y adoptar las medidas necesarias para la ejecución y cumplimiento de los acuerdos y directrices emanadas de las directivas nacionales.

Los representantes de los directorios están en subordinación de las directivas nacionales del partido, con el fin de conocer las posiciones oficiales y lineamientos para transmitirlos a los directorios de nivel inferior, líderes regionales y locales, a los candidatos a cargos de elección popular y a la militancia conservadora en general. El nivel de subordinación es de tal magnitud que el Directorio Nacional Conservador puede “en todo tiempo y mediante resolución motivada, derogar aquellas disposiciones de los reglamentos departamentales distritales, municipales o locales, que violen los presentes estatutos o el reglamento nacional”.

Órganos de consulta y participación:

- Los órganos de consulta, conferencia popular del conservatismo colombiano, la academia del pensamiento conservador y humanista.
- Órganos de participación: las organizaciones locales y de base, la organización nuevas generaciones.

Los órganos de consulta son cuerpos colegiados mediante los cuales el partido pretende acercarse a la ciudadanía de manera directa. En el caso de la Conferencia Popular, se organiza por los miembros del partido más destacados, gremios, sindicatos, academia, nuevas generaciones, mujeres, sector social y los directorios regionales. La finalidad esencial es la de proponer al Directorio Nacional Conservador reformas estatutarias, estrategias o programas del partido. La Academia del Pensamiento Conservador y Humanista y los órganos de consulta que cada directorio regional pueda crear tienen por finalidad el estudio y difusión del pensamiento conservador.

Los órganos de participación son grupos de base del partido que constituyen la célula fundamental de la organización local conservadora. Los directorios municipales tienen como función constituir en cada barrio o vereda grupos de base integrados entre siete y doce personas, lo que se diseña a partir del principio de unidad política construida desde el barrio o la vereda.

#### **3.2.4. Barreras de Participación.**

El Partido Conservador establece en su estructura orgánica los niveles nacionales, regionales y locales. Cabe resaltar que es el único partido que hace alusión a los corregimientos en su nivel local, lo que es importante para una articulación de lo nacional a lo municipal y municipal a lo nacional. Sin embargo, la toma de decisiones es jerárquica y se sobrepone el poder o tiene una mayor validez lo que se decida a nivel nacional, lo que crea una incertidumbre en las decisiones que se tomen en los municipios, a la vez que dificulta el ingreso de nuevos liderazgos.

Se debería tener en cuenta los enfoques diferenciales para no perder de vista los grupos minoritarios. El modelo previsto es favorable con los liderazgos existentes, lo que aunado con el voto preferente previsto en el ordenamiento jurídico para los casos de corporaciones públicas impide priorizar criterios de mérito y liderazgo.

Estructura toma de decisiones	Democracia interna	Articulación Regional	Barreras de Participación
Jerárquica	Media – Baja Representativa	Directorios – Organizaciones Locales (corregimientos, veredas y barrios) Baja Autonomía	Sí

### 3.3. PARTIDO CAMBIO RADICAL

Cambio Radical se define de acuerdo a sus estatutos<sup>57</sup>, como:

Una opción política de cambio democrático para Colombia, que tiene como objetivos propugnar por la superación de la injusticia, la pobreza, y la inmoralidad; por la consecución de la paz, y por la eficiencia en la administración pública. Considera como principales instrumentos del cambio radical, que el país necesita los siguientes postulados: 1. Conseguir un reordenamiento territorial que fortalezca la administración local y la autonomía de las regiones, con miras a lograr una eficiente administración de los recursos públicos para el mejor servicio a los colombianos. 2. Desarrollar los principios del Estado Comunitario, para que la sociedad civil pueda participar directamente en el cumplimiento de las funciones públicas, principalmente en las de control social sobre la administración, y en las de producción de bienestar social. A su vez busca establecer normas y políticas públicas conducentes a proporcionar a todos los colombianos una seguridad humana, que incluya la seguridad ciudadana, la seguridad social y la seguridad personal, preservando el monopolio de las armas para el Estado. Propugna por una pronta y cumplida justicia y defensa de la equidad, el debido reconocimiento de los derechos de todos los colombianos.

57 Estatutos del Partido Cambio Radical Colombiano, disponible en <http://www.partidocambioradical.org/wp-content/uploads/2018/10/Estatutos-del-Partido-Cambio-Radical-2018-1.pdf>

### **3.3.1. Estructura de toma de decisiones**

- Órganos del Partido
- Director Nacional
- Comité Central
- Comisión Política Nacional
- Secretario General
- Consejo de Control Ético
- Veedor
- Directorios departamentales, distritales, municipales y locales
- Comités de Juventudes, Mujeres, Negritudes y los demás que se creen por Resolución

La figura del Director Nacional será elegida por la Convención Nacional, que se reúne cada dos años previa convocatoria; no obstante, en casos de sus faltas temporales o absolutas, en lugar de convocarse a la Convención se faculta al Comité Central para su designación hasta tanto se realice una nueva Convención Nacional.

El Comité Central del Partido se conforma por siete miembros determinados por el Comité en ejercicio, uno de los cuales es el Secretario General, y son elegidos mediante cooptación. Siendo el órgano colegiado preeminente en el partido, puede incluso negar los avales otorgados a candidatos de la colectividad.

### **3.3.2. Mecanismos de participación y democracia interna**

Utiliza consultas como mecanismos de participación democrática y política para adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular. Sin embargo, el partido no tiene un esquema de meritocracia o nuevos liderazgos para el acceso a los distintos cargos del partido; por el contrario la designación en dichos cargos depende en gran medida de los congresistas y directivos del nivel central.

Se utiliza un esquema de participación centralizado en la toma de decisiones, con la pretensión, legítima por demás, de organizar las decisiones de forma colectiva. Desafortunadamente esto permea también la coordinación ideológica de intereses que corresponden más a las cabezas del partido que a su militancia. Lo anterior se constata, por ejemplo, en el artículo 48 de sus estatutos que dispone:

Los congresistas, diputados, concejales o ediles según el caso no podrán votar en las comisiones o plenarios citadas del Congreso, la Asamblea, del Concejo o la Junta Administradora Local, si no se ha llevado a cabo la reunión previa de la Bancada en que se toman las decisiones que orienten la intención del voto y esta debe constar en el acta respectiva<sup>58</sup>.

### **3.3.3. Articulación Regional**

Cambio Radical utiliza, según sus estatutos, un esquema interesante de articulación regional, que son las comisiones permanentes de trabajo en los distintos departamentos, municipios o localidades, que sirven como unidades de apoyo para los diputados, concejales y ediles según el caso.

No obstante, es curioso que la reglamentación de los directorios regionales no corresponde a los estatutos, sino que por delegación de estos se otorgó esta facultad al Comité Central, con lo cual su autonomía, integración y estabilidad en el tiempo queda totalmente debilitada pues queda al arbitrio en su propia reglamentación de los siete miembros de ese colegiado.

Se propone las listas de candidatos a elecciones regionales de acuerdo con los directorios departamentales, municipales o locales que están constituidos de manera democrática y donde tengan mayor caudal electoral, previo examen de antecedentes por parte de las autoridades de control del nivel nacional, como del Comité Central o quien este delegue.

### **3.3.4. Barreras de participación**

El centralismo es la primera barrera de participación pues el Comité Central tiene el grueso de las funciones decisorias

---

58 Artículo 48 Estatutos Cambio Radical.

por delegación estatutaria, además que es elegido por cooptación. Se presenta el caso que tiene como potestad la reglamentación, mediante un acto administrativo de leve solidez como lo es una resolución, de reglamentar todos los aspectos de la presencia regional del partido, así como de las decisiones y de sus plataformas, luego la capacidad de orientar las políticas desde las regiones es únicamente con la aquiescencia de los directivos del nivel central.

<b>Estructura toma de decisiones</b>	<b>Democracia interna</b>	<b>Articulación Regional</b>	<b>Barreras de Participación</b>
Centralizada	Media – Baja Delegada	Directorios – sin Autonomía	Sí

### **3.4. PARTIDO ALIANZA VERDE**

En el año 2005 el Partido Alianza Democrática M-19 realizó su congreso en la ciudad de Bogotá, liderado por Carlos Ramón González Merchán. A dicho congreso asistieron personas que representaban a 19 departamentos del Partido Opción Centro. En el 2006 ganaron una curul en el Congreso de la República siendo elegido como Representante a la Cámara Rodrigo Romero Hernández, logrando así mantener la personería del partido.

Para el 2007 empiezan a adoptar las banderas ecológicas y una configuración de ser un partido que rompe con las tradicionales líneas de derecha e izquierda, ocupándose por ser fuertes críticos a lo establecido, y logran afiliarse a la Federación de Partidos Verdes de América, que hace parte de la Global Green, llamándose Partido Verde Opción Centro.

Organizan su primer Congreso Nacional en el 2008 en la ciudad de Manizales, donde deciden propugnar por la toma

del poder. Así es como forman diálogos con diferentes líderes que hasta ese momento eran independientes, como el profesor Antanas Mockus, el actual alcalde de Bogotá Enrique Peñalosa y el exalcalde Luís Eduardo Garzón, cambiando nuevamente de nombre por el de Partido Verde, hecho que se formalizó en el congreso extraordinario del 2 de octubre de 2009.

Para el 2010 el Partido Verde ya gozaba de una gran aceptación nacional (la llamada Ola Verde). El partido conquistó sufragistas de todo tipo, incluso universitarios, alcanzando cerca de seiscientos mil votos para el Senado de la República consolidando como sus primeros senadores a Gilma Jiménez, Jorge Eduardo Londoño, John Sudarsky y Félix Valera, y los tres Representantes a la Cámara Ángela María Robledo, Alfonso Prada y Carlos Amaya.

En esos mismos años se realizó una consulta popular para elegir quién sería candidato a la presidencia, siendo elegido Antanas Mockus con Sergio Fajardo como fórmula vicepresidencial. Eran la nueva esperanza de la renovación política en Colombia, espíritu que hizo posible pasar a segunda vuelta en competencia con el entonces candidato Juan Manuel Santos Calderón.

Para el 2013 el Partido Verde genera acercamientos con movimientos independientes, de ahí surge lo que hoy se conoce como Partido Alianza Verde, que consolidó una fuerza política de la mano de nuevos integrantes como Guillermo Asprilla, Luis Carlos Avellaneda o el exconstituyente Antonio Navarro Wolff. En ese mismo año entran a participar personajes polémicos en la política del país como lo es Claudia López, quien sería senadora para el 2014 a la par de Antonio Navarro Wolf; para esta época consolidan principios democráticos en dicho partido como apoyar un pacto político nacional en torno a los Acuerdos de Paz.

En el 2018 participaron en la contienda electoral presidencial sin llegar a segunda vuelta; sin embargo, consiguieron una gran aceptación popular por el clamor de no radicalizar más las posiciones de derechas e izquierdas presentes en el ambiente político nacional, y por querer alcanzar una paz en los territorios. También se les reconoce la gran coordinación en los esfuerzos por sacar adelante la consulta anticorrupción realizada en el mismo año.

Dispone como sus prioridades de acuerdo a sus estatutos<sup>59</sup>:

ARTÍCULO 6. Prioridades. En el marco de los principios, el Partido tendrá las siguientes prioridades:

- Cultura ciudadana y educación como pilares del desarrollo.
- Defensa y cuidado del medio ambiente y de la biodiversidad.
- Búsqueda efectiva de la igualdad, la equidad, el ejercicio de los derechos y el acceso a la justicia.
- Desarrollo sostenible desde los puntos de vista social, económico y ambiental.
- Seguridad y convivencia por el derecho a vivir sin miedo.
- Fortalecimiento de la autonomía y productividad de las regiones.
- Crecimiento económico con redistribución.
- Focalización de las políticas públicas en niñez y juventud.
- Ampliación de capacidades y oportunidades.
- Eliminación de toda clase de discriminación sexual o de género.
- Equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades.

### **3.4.1. Estructura de toma de decisiones**

El Partido Verde tiene una estructura organizada de nivel nacional y regional:

ARTÍCULO 15. Órganos de Dirección, Administración y Control. Los órganos de Dirección, Administración y Control del Partido son los siguientes:

---

<sup>59</sup> Estatutos de Alianza Verde. Disponible en <http://alianzaverde.org.co/pagina/index.php/nosotros/estatutos>

## NIVEL NACIONAL

### Órganos de Dirección y Administración

1. Congreso Nacional
2. Dirección Nacional
3. Presidencia
4. Comité Ejecutivo Nacional
5. Dirección Ejecutiva Nacional
6. Secretaría General

### Órganos de Control

1. Consejo de Control Ético
2. Auditoría Interna
3. Revisoría Fiscal
4. Veeduría

## NIVEL REGIONAL

### Órganos de Dirección y Administración

1. Convenciones Departamentales
2. Asambleas Municipales y Distrito Capital
2. Direcciones Departamentales, Distrito Capital y Municipales
3. Coordinación Regional (Regiones: Caribe, Andina, Amazonia, Orinoquia, etcétera).

El Congreso Nacional es la máxima autoridad del partido según lo dispone en sus estatutos. Este se convoca cada dos años con antelación de un mes como mínimo y lo cita la Dirección Nacional sin perjuicio de ser convocado de forma extraordinaria por la misma Dirección con quince días calendario de anticipación.

Dispone de forma taxativa que las decisiones adoptadas en el congreso serán de obligatorio cumplimiento y cubriría a las regiones.

La Dirección Nacional es el máximo órgano permanente de dirección política y administrativa del Partido y es la encargada entre todas sus diferentes funciones de otorgar avales previa verificación del veedor.

El Comité Ejecutivo se encarga de ejecutar todas las decisiones de la dirección nacional de carácter político, administrativo, organizativo, jurídico, económico y financiero del partido.

La presidencia ejerce entre sus funciones la vocería política del partido, coordina su política y estrategia, según las recomendaciones y las decisiones de la Dirección Nacional.

El Director Ejecutivo Nacional ejerce la representación legal del partido, conjunta con la presidencia, según las directrices de la Dirección Nacional. Coordina el desarrollo político, organizativo y administrativo del partido; expide, previa autorización de la Dirección Nacional, los avales a candidaturas, y dirige la gestión económica de la organización, entre otras funciones.

La Secretaría Ejecutiva se encarga de apoyar en la materialización de los planes al Director Ejecutivo.

### **3.4.2. Mecanismos de participación y democracia interna**

El partido en sus estatutos dispone:

ARTÍCULO 51. Democracia interna. El principio democrático orienta la actividad interna del Partido. Se garantizará a los miembros del Partido la participación, a través de las instancias previstas en los presentes Estatutos, en las decisiones relativas a la orientación ideológica y programática, en la selección de sus autoridades y candidatos y en la fiscalización de sus directivas y representantes.

Lo cual se puede constatar en la forma de escoger a su órgano máximo como es el Congreso Nacional, el cual es a través de un proceso electoral amplio y vinculante fundamentado en el sistema de listas y cuociente electoral; sin embargo, el

procedimiento para elegirlos es reglamentado por la Dirección Nacional conforme la misma quiera y es regional o nacional.

Su ánimo democrático también se evidencia en la conformación de la Dirección Nacional, como dispone su estatuto:

ARTÍCULO 21. La Dirección Nacional estará conformada por (40) integrantes principales elegidos/as por el Congreso Nacional. La Dirección Nacional en pleno designará los suplentes personales presentados por los miembros principales, quienes los reemplazarán en ausencias temporales o definitivas.

Para la toma de decisiones en la Dirección Nacional se buscará el consenso y sólo si ello no es posible la decisión se tomará por mayoría simple, salvo los casos previstos en estos estatutos que requieran mayoría calificada. Parágrafo. La Dirección Nacional mediante el principio democrático de la mayoría calificada (65%) de sus integrantes, podrá cooptar nuevos miembros, cuando a su juicio, existan circunstancias políticas especiales que así lo exijan.

En cuanto a la escogencia de su Comité Ejecutivo también está elegido por la Dirección Nacional, y lo componen seis integrantes entre los que se encuentran dos copresidentes, el Director Ejecutivo Nacional y el Secretario General.

La Dirección Nacional cumple un papel fundamental para la toma de decisiones a nivel nacional y regional, incluso en los llamados Congresos Sectoriales en los cuales señala en sus estatutos que son el medio de expresión de los diferentes grupos representativos del Partido y son el medio por el cual los diferentes grupos participan en la formulación de políticas, organización y funcionamiento del Partido. Estos congresos están integrados por jóvenes, mujeres, afrodescendientes, indígenas, población LGBTI y los demás que representen los intereses de un grupo poblacional; a su vez delegados elegidos democráticamente de otros comités de cada orden nacional están determinados por la Dirección Nacional.

Entre los mecanismos que se plantean para lograr una participación es la consulta tanto interna como popular.

### 3.4.3. Articulación Regional

El partido tiene como forma de articulación regional las Convenciones Departamentales, la Asamblea Distrital y las Municipales.

Las convenciones departamentales son el máximo órgano de dirección política del partido en los departamentos. Están integradas por el doble de los elegidos del partido en el respectivo departamento y no son inferiores de cien miembros elegidos democráticamente a través de un proceso electoral amplio y vinculante fundamentado en el sistema de listas y cuociente electoral.

Las Asambleas Municipales son el máximo órgano de dirección política del municipio. Están integradas por el doble del número de curules del respectivo Concejo Municipal, elegidos democráticamente mediante el sistema de listas y cuociente electoral.

Las Asambleas Distrito Capital están integradas por doscientos quince miembros.

### 3.4.4. Barreras de participación

El partido desarrolla mecanismos para lograr una articulación regional y nacional, y aunque apela a los consensos no deja de ser una figura jerárquica en la cual la toma de decisiones se hace de forma vertical.

<b>Estructura toma de decisiones</b>	<b>Democracia interna</b>	<b>Articulación Regional</b>	<b>Barreras de Participación</b>
Centralizada	Media baja electoral	Convenciones y directorios regionales – media autonomía	Sí

### **3.5. PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL - PARTIDO DE LA U**

El Partido de la U nació en el 2005 producto de la unión de independientes y exmiembros del Partido Liberal y del Partido Conservador<sup>60</sup>. Se describe en sus estatutos como una organización política de centro, democrática y pluralista, que en el marco del Estado social de derecho que fue creado como herramienta para proponer soluciones a los problemas y necesidades de la Nación Colombiana y de sus regiones, con el fin de proporcionar un desarrollo sostenible.<sup>61</sup>

#### **3.5.1. Estructura de toma de decisiones**

El Partido de la U tiene como Órganos de Dirección los siguientes:

- Asamblea Nacional
- Dirección Nacional
- Bancada de Congresistas del Partido
- Secretaría General del Partido
- Secretaría Nacional de Juventudes y demás secretarías nacionales de los Movimientos Nacionales de participación del Partido
- Direcciones Departamentales, Distritales y Municipales
- Bancadas del Partido en las Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales
- Secretarías Departamentales, Distritales y Municipales de la Juventud y demás secretarías Departamentales, Distritales y Municipales de los Movimientos Nacionales de Participación del Partido, acorde con su organización interna

---

60 La inscripción ante el Consejo Nacional Electoral se hizo el 10 de noviembre de 2005, mediante la resolución 3077.

61 Estatuto Partido de la Unidad. Disponible en <http://www.partidodelau.com/jp/download/estatutos/>

- Comité Financiero
- Dirección Administrativa y Financiera

Así mismo cuenta con los Órganos de Control:

- Veeduría del Partido
- Defensoría del Afiliado
- Consejo Nacional Disciplinario y de Control Ético
- Consejos Departamentales Disciplinarios y de Control Ético
- Auditor Interno
- Revisor Fiscal

La Dirección Nacional está integrada por un Director Único y los estatutos prevén la existencia de una Dirección Alternativa de once miembros; no obstante, en octubre del 2017 se reunió la Asamblea Nacional, máxima autoridad del partido, y en dicha convocatoria de manera amplia se modificó la conformación de la dirección del partido. Así se eligió a Aurelio Irigorri Valencia como Director Único del Partido y a la vez se le facultó para adelantar los ajustes estatutarios que se requieran para fortalecer el partido y cohesionar ideológica y políticamente las bases de la militancia.

Con este mandato claro, la asamblea conformó también la dirección Nacional, compuesta por cuatro senadores y cuatro representantes, además del secretario general del partido, un representante de las etnias, de las mujeres, de los diputados, de los concejales y de los jóvenes, con la finalidad de ser cuerpo político de consulta y orientación ideológica de la colectividad.

### **3.5.2. Mecanismos de participación y democracia interna**

De acuerdo con sus estatutos se estipula que todo militante tiene derecho a intervenir, directamente o a través de sus representantes, en la adopción de las decisiones

fundamentales del partido, así como los derechos de elegir y ser elegido en todos los procesos de designación o escogencia de sus directivos y de sus candidatos a cargos y corporaciones de elección popular.

La Asamblea General se reúne mínimo una vez cada dos años de manera ordinaria o con carácter extraordinario cuando la Dirección Nacional lo considere necesario, para tratar asuntos específicos.

### **3.5.3. Articulación regional**

Las regiones se organizan mediante la conformación de asambleas departamentales, municipales y distritales compuestas por la militancia y destacados líderes de cada región, los cuales a su vez eligen para un período de dos años a las direcciones correspondientes, compuestas por once representantes de diversos sectores del partido.

Una vez elegida, la Dirección Regional escogerá, por periodos rotativos de seis meses, a su presidente y un vicepresidente. Si el directorio lo decidiese se permite la reelección del presidente y vicepresidente y a un secretario del Directorio, quien será el encargado de las convocatorias y la redacción y consecutivo de las Actas.

Dispone de una jerarquía en la cual priman las decisiones adoptadas a nivel nacional:

En caso de conflicto entre las políticas nacionales y departamentales, primará el interés nacional. Así mismo, en caso de conflicto entre las políticas departamentales y municipales primará el interés departamental. Principio sobre el que se regirá toda la organización y funcionamiento del Partido.

En lo anterior, no se alcanza a ver una oportunidad de consensos o de deliberación entre lo nacional y lo territorial sino solo la adopción de decisiones verticales de arriba hacia abajo.

La puesta en marcha de mecanismos de comunicación con los ciudadanos está a cargo de la Secretaría General del Partido y de las Secretarías Ejecutivas Regionales. El medio principal de difusión de las decisiones de la Colectividad es su página web. También son mecanismos de divulgación las audiencias públicas de información de las actividades del Partido, la publicación de las resoluciones expedidas mediante edictos en la Sede del Partido y la promoción de los estatutos, el Código de Control Ético y Régimen Disciplinario y la base programática e ideológica del Partido.

Las formas de relacionamiento entre las instancias de decisión del partido no se adoptan desde las regiones hacia el centro, sino mediante un esquema en el que no se tiene en cuenta la descentralización y la desconcentración administrativa en el territorio. Lo anterior implica dificultades grandes en dos aspectos:

1. La fluidez de la articulación regional hacia el nivel central.
2. La falta de mecanismos efectivos para que el partido conozca los requerimientos de la militancia, a menos que se haga a través de representantes elegidos o altos directivos.

### 3.5.4. Barreras de participación

La principal barrera es la ausencia de sistemas democráticos internos para la asignación de avales, los cuales se reservan para la firma del secretario general, quien además puede revocar los avales cuando considere que se incurre en alguna falta a los estatutos del partido; esto hace que en la práctica la capacidad definitoria de los directorios en la conformación de listas, especialmente al Congreso de la República sea esencialmente centralista.

<b>Estructura toma de decisiones</b>	<b>Democracia interna</b>	<b>Articulación Regional</b>	<b>Barreras de Participación</b>
Centralista	Media – Baja Delegada	Asambleas y Directorios con Baja autonomía	Sí

### 3.6. POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO

El partido político Polo Democrático Alternativo tiene un origen genealógico como partido de izquierda o centro izquierda que da sus primeros pasos en el 2002 con la candidatura de Luis Eduardo Garzón a la presidencia por el Frente Social y Político; luego en el 2003 nace el Polo Democrático Independiente con el propósito de unir sectores sociales críticos del gobierno de la época, no logrando el objetivo sino hasta el 2005 que se da la unión entre el Polo Democrático Independiente y la Alianza Democrática.

En dicho punto surge lo que hoy se conoce como el Polo Democrático Alternativo (PDA) en el cual participaron diferentes sectores: Frente Social y Político, Moir, Unidad Democrática, Movimiento Ciudadano, Opción Siete y Autoridades Indígenas de Colombia, que dentro del mismo mantienen su autonomía e identidad para apoyar en la candidatura por la presidencia al exmagistrado de la Corte Constitucional Carlos Gaviria en 2006, visibilizando a la izquierda o el centro izquierda con el más alto apoyo en las urnas en la historia del país hasta ese momento. También lograron diez escaños en el Senado.

Se ha configurado como el partido de oposición a los gobiernos desde su surgimiento, aunque participó con reparos en el gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018) apoyando con su bancada legislativa los proyectos para consolidar un acuerdo de paz. Las críticas más fuertes que han realizado se dirigen a los Tratados de Libre Comercio.

El PDA es conocido por la minucia y disciplina con que realizan los debates de Control Político, pero en la materialización de sus objetivos o propiciar cambios en el país no han tenido resultados relativamente significativos.

En sus estatutos disponen como fin<sup>62</sup>:

La construcción de una democracia participativa real donde prime la igualdad y equidad social, la defensa del espíritu democrático de la Constitución Política de 1991

---

62 Estatutos Polo Democrático Alternativo. Disponible en [http://www.polodemocratico.net/pdf/ESTATUTOS\\_IV\\_CONGRESO.pdf](http://www.polodemocratico.net/pdf/ESTATUTOS_IV_CONGRESO.pdf)

y del Estado Social de Derecho; un modelo alternativo de desarrollo sustentable y equitativo; la búsqueda democrática del poder para ejercerlo en beneficio de la nación; la defensa y promoción de los derechos humanos; la tolerancia y el respeto por la diferencia y el pluralismo ideológico, cultural, étnico, político, de orientación sexual y religiosa; la igualdad de género; la búsqueda de la paz y la convivencia entre los colombianos; la defensa de los derechos de los colombianos residentes en el exterior; la defensa y protección del ambiente, la biodiversidad, los recursos naturales, lo público y el patrimonio público, cultural y energético; la promoción de la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción; el fortalecimiento del poder local al servicio de la comunidad; la promoción de las organizaciones de base y redes sociales para ejercer el gobierno y la democracia y la difusión de los valores democráticos; la defensa de la autonomía, la soberanía y la autodeterminación de los pueblos en su lucha democrática y civilista contra la explotación, la opresión, el colonialismo, el neoliberalismo, el militarismo y la dictadura y por la defensa del equilibrio ambiental global<sup>63</sup>.

### **3.6.1. Estructura de toma de decisiones**

De acuerdo con los estatutos de dicho partido se encuentra la dirección del partido a nivel nacional y coordinadoras territoriales.

Nivel Nacional:

- Congreso Nacional
- Junta Directiva Nacional
- Comité Ejecutivo Nacional

El Congreso Nacional es su máximo organismo de dirección que se reúne cada dos años de forma ordinaria y extraordinaria cuando lo convoca el Comité Ejecutivo Nacional o por la Junta Directiva Nacional.

La junta Directiva es elegida por el Congreso Nacional y representa a todas las regiones del país. Esta se reúne dos veces al año con previa convocatoria del Comité Ejecutivo Nacional.

---

63 Artículo 5, Estatutos.

El Comité Ejecutivo Nacional lo conforma una Presidencia y Secretaría General, y tiene como deber el ser la instancia de dirección política y organizativa del partido de acuerdo a lo establecido en el Congreso Nacional, asumiendo sus funciones cuando este no se encuentre reunido con excepción de llegar a modificar sus estatutos o idearios de partido.

La Presidencia cuenta con siete vicepresidencias, elegidas por el Comité Ejecutivo Nacional entre sus integrantes para periodos de dos años, y están bajo la dirección de la Presidencia y de la Secretaría General del Partido.

Las Vicepresidencias se encargan cada una de los siguientes asuntos:

- Organización y Territorios
- Relaciones Internacionales.
- Mujeres.
- Jóvenes.
- Paz y Derechos Humanos.
- Etnias y grupos poblacionales.

Estas pueden crear grupos de trabajo que impulsen proyectos especiales de alcance nacional, los cuales cuentan con el apoyo financiero y logístico del Comité Ejecutivo Nacional y deben rendir informes de su gestión ante este organismo.

En la conformación de cada organismo se resalta la importancia de buscar la paridad y brindar las garantías para la elección o participación dentro del partido de los sectores históricamente discriminados (mujeres, grupos afrodescendiente, indígenas, de libre opción sexual, jóvenes) y distribuyen así las siguientes proporciones:

1. Treinta por ciento (30%) mujeres.
2. Veinte por ciento (20%) jóvenes.
3. Diez por ciento (10%) para los grupos poblacionales (afrodescendientes, indígenas, LGTBI, que se distribuirá en partes iguales para cada uno.

Además, en la realización del Congreso Nacional se garantiza una participación de cinco personas provenientes del Pueblo Rom, cinco provenientes de los colombianos y colombianas en el exterior y dos provenientes del Pueblo Raizal.

Nivel Territorial: de acuerdo al artículo 49 de los Estatutos se llaman Coordinadoras Territoriales que serán de: corregimiento, de comuna, localidad o zona. De municipio o Distrito y de Departamento.

Estas coordinadoras municipales se conforman en los municipios donde se haya elegido por lo menos cinco delegados al Congreso Nacional; a su vez contarán con un Comité Ejecutivo, Presidencia, Secretaria y Tesorería, conforme a la reglamentación que expida el Comité Ejecutivo Nacional. Las Coordinadoras podrán organizar comisiones permanentes para su funcionamiento.

### **3.6.2. Mecanismos de participación y democracia interna**

De acuerdo con el artículo 10 de los estatutos, en el Congreso Nacional siendo su máximo órgano se garantiza la participación de mujeres, jóvenes, grupos poblacionales como afrodescendiente, pueblo Rom y colombianas y colombianos en el exterior. Aclara:

La garantía de las cuotas de discriminación positiva para mujeres, jóvenes y grupos poblacionales, se interpretará de modo que los cupos de cada grupo en las listas, se calculen por método de redondeo aproximado al entero inferior, cuando la fracción resultante de multiplicar el número de cargos a proveer por el porcentaje correspondiente sea menos que cero cinco (0.5) y al entero superior cuando la fracción sea mayor o igual a cero cinco (0.5).

Esta norma rige, asimismo, para todos los casos de elección por listas en el partido. Si asignados los cupos a que tuviese derecho cada una de las listas, se observa que no se cumple con el porcentaje establecido en los presentes estatutos, se procede a completar la cuota descendiendo a quien haya

obtenido la menor votación o quien se encuentre en el último renglón elegido de la lista, para que ascienda a completar el cupo y cumplir con la cuota, quien sigue en votación en orden de lista.

A diferencia de otros partidos este partido trae consigo la búsqueda de consensos sin perjuicio de la regla de mayorías en la toma de decisiones de cada organismo.

Artículo 20. La toma de decisiones en el partido de hará por medio de la mayoría de votos de los afiliados y afiliadas del respectivo organismo, sin perjuicio de que se busque el consenso. El Partido adoptará los mecanismos de consulta directa de los afiliados y las afiliadas en asuntos de su jurisdicción, que serán determinados por el Congreso Nacional o el Comité Ejecutivo Nacional. Estas consultas pueden ser de carácter local, municipal, distrital, departamental o nacional. Los resultados serán obligatorios. El partido Implementará las herramientas técnicas para garantizar la máxima cobertura posible.

El Congreso Nacional es el máximo órgano de decisión del partido, este está conformado por mil quinientos delegados y delegadas de todo el país, lo que brinda una garantía de participación plural y democrática en la toma y orientaciones del partido.

En cuanto a la Junta directiva la componen 138 personas.

El Comité Ejecutivo lo integran además de su Presidente y Secretaría General:

- Veinticinco integrantes generales con sus respectivos suplentes.
- Tres integrantes por las circunscripciones poblacionales y sus suplentes, en razón de uno por cada una de ellas.
- Un miembro elegido compartido por el Pueblo Rom, Raizal y los colombianos y colombianas residentes en el exterior.

Estos se reúnen una vez cada quince días al menos y se requiere de la mayoría absoluta de sus miembros para sus sesiones.

### 3.6.3. Articulación Regional

El PDA es quizás el partido más interesante en sus estructuras regionales y su articulación con el centro, se destaca en primer lugar la conformación “libre, autónoma y autogestionaria” como pueden surgir los organismos y comités que se formen alrededor de distintas identidades o afinidades territoriales, lo que permite gran autonomía y cierta libertad ideológica en la génesis organizativa regional.

Las unidades regionales son denominadas “coordinadoras territoriales” y su desagregación va desde los departamentos y distritos a los municipios, localidades, comunas y corregimientos. La función de estas es promover la creación de los denominados comités de base, que son los organismos mínimos de ejercicio político.

Cada una de estas coordinadoras tiene su correspondiente asamblea, la cual constituye un cuerpo político deliberativo y decisorio en su ámbito, a lo que se agrega que los militantes o participantes en las asambleas pueden apelar las decisiones frente al superior, lo que implica a la vez garantías de participación, así como subordinación, pues bien podría, por ejemplo, apelar las decisiones frente a la respectiva asamblea.

### 3.6.4. Barreras de Participación

De acuerdo con lo establecido en los estatutos del partido se brinda garantías para la existencia de pluralidad y lo incluyente de las diferentes voces. Aun así, se puede descentralizar o hacer más dinámica la toma de decisiones en lo que respecta a lo regional y lo Nacional, debido a que la toma de decisiones se encuentra en el Comité Ejecutivo Nacional que es elegido por el Congreso Nacional que se reúne cada dos años.

<b>Estructura toma de decisiones</b>	<b>Democracia interna</b>	<b>Articulación Regional</b>	<b>Barreras de Participación</b>
Centralizada	Media baja- Electoral	Coordinadoras regionales – media autonomía	Sí

### 3.7. PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

Luego de finalizado el Gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez, este logró mantener altos niveles de popularidad, lo que le permitió gozar de una importante vigencia en el escenario político nacional. Sus discrepancias con el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, en particular con el inicio de un proceso de diálogo con la Guerrilla de las FARC, provocó un claro distanciamiento entre ambos.

Presidente y expresidente rompieron relaciones políticas y este último decidió encabezar un movimiento de oposición no solo al proceso de paz con las FARC, sino en general a las políticas públicas y el manejo de gobierno del presidente Santos.

Para las elecciones de Congreso del 2014 el expresidente junto con un grupo de exfuncionarios de su gobierno y activistas políticos iniciaron un proceso de recolección de firmas a través de un movimiento significativo de ciudadanos llamado *Uribe Centro Democrático*. Con él y bajo el amparo de la normativa vigente iniciaron la recolección de las firmas necesarias para inscribir candidatos al Senado y la Cámara de Representantes.

Según la ley 130 de 1994 artículo 9 inciso 3, los movimientos de ciudadanos previamente inscritos a través de un comité promotor podrán recoger firmas con el fin de inscribir candidatos para cualquiera de las elecciones públicas que tuvieran lugar en el país:

Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato.

Con este marco normativo el movimiento del expresidente inscribió sus listas a Senado y Cámara, logrando

posteriormente para las elecciones de marzo del 2014 un resultado que le permitiría constituirse como partido según el artículo 108 de la Constitución Política:

El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

Así pues, para las elecciones del 2014 los resultados a favor del movimiento que ahora se llamaría *Centro Democrático, mano Firme Corazón Grande*<sup>64</sup>, serían en Senado 2.045.564 votos y en Cámara 1.355.358 votos, lo que corresponde respectivamente a un 14.29% de los votos en Senado y a un 9.47% de los votos de Cámara, porcentaje más que suficiente para cumplir el 3% requerido por la ley.

De esta manera y previa solicitud del partido, el Consejo Nacional Electoral (CNE) emitió la resolución 3035 del 2014 otorgándole al Partido Centro Democrático la personería Jurídica y con ello los derechos y obligaciones derivados de esta condición.

### **3.7.1. Estructura de toma de decisiones**

Según sus estatutos<sup>65</sup>, este se crea “como un Partido de centro dentro del espectro político; incluyente, participativo, con respeto por la diversidad de ideas y matices ideológicos e

---

64 Cuando se intentó inscribir las listas para Senado y Cámara ante las autoridades electorales, el Consejo Nacional Electoral no aceptó el nombre de *Uribe Centro Democrático*, porque alude a una persona específica, como tampoco la foto de él en su logo, por lo cual debieron cambiar ambos.

65 Estatuto del Partido Centro Democrático. Disponible en [https://www.centrodemocratico.com/wp-content/uploads/2018/07/estatuto\\_del\\_partido\\_centro\\_democratico\\_vigente\\_2017\\_0.pdf](https://www.centrodemocratico.com/wp-content/uploads/2018/07/estatuto_del_partido_centro_democratico_vigente_2017_0.pdf)

inspirado en la libertad como fuente del desarrollo espiritual y en el ejercicio de su acción individual.” Establece cinco pilares básicos de defensa y promoción los cuales son: Seguridad democrática; Confianza Inversionista; Cohesión Social; Estado austero, descentralizado y transparente; y Dialogo Popular.

De los mismos estatutos (los cuales fueron renovados en el 2017), se desprende la estructura y composición, en particular el artículo 28, donde sostiene que los niveles de organización serán replicados desde el orden nacional hasta el local:

El Partido está estructurado en cuatro niveles, cada uno de los cuales tendrá una Dirección y su respectiva Convención: 1. Nacional 2. Departamental 3. Municipal 4. Internacional. PARÁGRAFO. Bogotá D.C. se asimilará al nivel departamental y sus localidades al nivel municipal.

Así pues, tenemos la siguiente estructura:

Los Órganos de dirección y representación estarán compuestos por el Presidente Fundador (el expresidente Álvaro Uribe Vélez); la Convención Nacional el cual es el máximo órgano de decisión y estará presidido por el Presidente Fundador al igual que la dirección nacional, en el habrá representación de todas las demás convenciones territoriales; directores honorarios; Dirección Nacional este es el segundo órgano de decisión y de forma vitalicia estará presidido por el Presidente Fundador; La mesa directiva nacional la cual será elegida por la dirección nacional; director del partido; comité político; bancada de congresistas; comité Nacional de Juventudes.

A nivel regional se organizan por la convención departamental y municipal, dirección departamental y municipal, coordinador departamental o municipal, bancada de diputados, concejales y ediles, comité departamental de juventudes, comités sectoriales departamentales y municipales, bancada de senadores oriundos, residentes o asignados por la dirección nacional y representantes a la Cámara.

A su vez tiene una serie de órganos nacionales de ejecución y administración, órganos de control y órganos de asesoría y consulta los cuales son:

- Secretaría General
- Tesorería General
- Junta de Administración
- Consejo de Ética, Disciplina y Transparencia
- Consejo Asesor Regional
- Comité Programático
- Comité de Estrategia y Comunicaciones
- Comité de Relaciones Internacionales y de Cooperación
- Escuela de estudios análisis y capacitación
- Comités Sectoriales

Según el artículo 8 de los Estatutos del, son miembros:

- **PRESIDENTE FUNDADOR.** El partido Centro Democrático reconoce al señor expresidente de la República doctor ÁLVARO URIBE VÉLEZ como su Presidente Fundador y máximo líder y orientador.
- **MILITANTES.** Serán militantes del Centro Democrático todas las personas que se inscriban ante el Partido, se identifiquen con su doctrina, pilares, principios y cumplan los requisitos establecidos para ello en este Estatuto, y en las normas que lo reglamenten.
- **DIRECTIVOS.** Aquellos que sean elegidos para los cargos directivos del Partido, de conformidad con las decisiones emanadas de la democracia interna de la colectividad, con sujeción a la Constitución, la ley y el presente Estatuto y reúnan los requisitos necesarios para ser considerados bajo tal condición.

Tal y como se describe anteriormente, el Centro Democrático tiene una estructura similar a la de los demás partidos; sin embargo y de manera muy singular, la figura del “Presidente Fundador” es preponderante ante las otras demás instancias y siempre encabeza la organización del partido.

### **3.7.2. Mecanismos de participación y democracia interna**

Una de las principales facultades, sino la principal facultad de un partido o movimiento político con personería jurídica, es el otorgamiento de avales, pues con ello se traduce la búsqueda de representación en los cargos de elección popular, así como la búsqueda de poder. Para ello el Centro Democrático otorga a la Convención Nacional, a la Dirección Nacional, y en especial por su jerarquía al interior de la estructura al presidente fundador un papel preponderante, quien pudiera restringir la participación democrática en la selección de los candidatos a ocupar diferentes cargos.

En la selección de los candidatos a la Presidencia de la República para los años 2014 y 2018 se vio claramente cómo cobraba enorme relevancia la opinión del expresidente Uribe en la selección de dichos candidatos.

En el año 2014, de tres candidatos, Carlos Holmes Trujillo, Francisco Santos y Oscar Iván Zuluaga se decidió optar por una votación al interior de una asamblea en la cual se dejó ver el favoritismo del expresidente hacia el precandidato Zuluaga, quien fue escogido casi por unanimidad en dicha asamblea.

No fue distinto para la conformación de las listas al Congreso de la República en ese mismo año, en particular la correspondiente al Senado la cual fue cerrada, y en donde los criterios de composición y orden tuvieron una carga enorme y subjetiva proveniente de opiniones del expresidente.

Para el 2018 el abanico de precandidatos presidenciales de este partido fue mucho más amplio, y aunque la selección de los candidatos giraba en torno al lugar en el que progresivamente iban quedando los precandidatos según encuestas que se realizaban abiertas a la ciudadanía, dicho mecanismo fue seleccionado en gran parte por la decisión del expresidente, y desde un principio se pudo ver el favoritismo de quien sería ganador de la contienda electoral.

Por regla general las listas para corporaciones públicas que presenta el Centro Democrático son cerradas, salvo en las ocasiones en las que la Dirección Nacional autorice lo contrario, y es la misma Dirección Nacional la que establece el protocolo de clasificación para los aspirantes a obtener aval del partido.

De igual manera la Dirección define las personas que encabezarán las listas y que las integrarán; pero como ya se ha visto, por encima de la Dirección Nacional está el presidente fundador, así que al final de cuentas ninguna decisión podrá tomarse en contravía de los criterios de él.

Se podría concluir por sus estatutos, pero también por la experiencia, que la democracia interna del Centro Democrático no es una prioridad, a tal punto que a diferencia de otros estatutos partidarios no existe referencia a ella, más aún cuando explícitamente se dispone que las decisiones del presidente fundador son las de mayor relevancia en los temas de mayor envergadura del partido.

### **3.7.3. Articulación Regional**

Estatutariamente y en términos generales la articulación del partido con las regiones y en lo local no difiere en grandes rasgos respecto de lo que se establece en otros partidos o movimientos políticos.

De alguna manera existe un común denominador entre las diferentes organizaciones políticas, al querer replicar en su estructura la organización nacional en los niveles departamentales y municipales que permite establecer vasos comunicantes entre ellos.

ARTÍCULO 50. ASIMILACIÓN A LOS ÓRGANOS NACIONALES. Cuando no hubiere disposición expresa en este Estatuto, las funciones de los órganos departamentales y municipales del Partido serán similares a las del órgano nacional correspondiente, pero aplicadas en el nivel territorial respectivo. PARÁGRAFO. Para todos los efectos, el Distrito y las Direcciones en el exterior se equiparán a las disposiciones del nivel departamental: sus concejales a los diputados, sus localidades a los municipios, y sus ediles a los concejales municipales.

### 3.7.4. Barreras de Participación

Tal y como se evidenció en la descripción de la estructura de Centro Democrático, una de las mayores barreras a la participación en el partido es tal vez la figura personalista que tiene el presidente fundador en la toma de decisiones; sin embargo, esta condición es claramente propia de la existencia del partido el cual nace para mantener y promover ideas y políticas del expresidente Uribe.

Una de las facultades que el estatuto contempla es el denominado *derecho propio*, que tienen algunos miembros del partido en la integración de las asambleas nacionales, departamentales y municipales, todas ellas encabezadas por el presidente fundador, pero que pudiera llegar a restringir la posibilidad de nuevos liderazgos pues los espacios son ocupados por figuras tradicionales e históricas al interior del partido.

La alta dependencia del partido y las estructuras regionales y organizacionales a la figura del presidente fundador es tal vez no solo su mayor activo, sino que podría llegar a ser su mayor vulnerabilidad, pues tanto las decisiones como su existencia misma dependen de una sola persona.

<b>Estructura toma de decisiones</b>	<b>Democracia interna</b>	<b>Articulación Regional</b>	<b>Barreras de Participación</b>
Jerarquizada	Baja	Asambleas y directorios – Baja Autonomía	Sí

### 3.8. FUERZA ALTERNATIVA REVOLUCIONARIA DEL COMÚN - FARC

Producto de los diálogos de Paz durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y la Guerrilla de las FARC-EP, se definió la transición de este grupo armado a un partido político, y con ello concluir con décadas de enfrentamiento bélico entre esta organización criminal y el Estado colombiano.

Según el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en el punto 3.2.1 que trata sobre reincorporación política, se acordó la creación de una organización política (partido o movimiento político). Dicho punto menciona:

El tránsito de las FARC-EP, de organización en armas a un nuevo partido o movimiento político legal, que goce de los derechos y cumpla con las obligaciones y deberes propios del orden constitucional, es una condición necesaria para el fin del conflicto armado, la construcción de una paz estable y duradera y, en general, para el fortalecimiento de la democracia en Colombia. Con ese propósito, se adoptarán las garantías necesarias y condiciones que faciliten la creación y funcionamiento del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, tras la firma del Acuerdo Final y la dejación de las armas.

Más adelante en este mismo punto del acuerdo se adiciona:

A la firma del Acuerdo Final el Consejo Nacional Electoral dará trámite a la solicitud de registro que le presente la agrupación política de ciudadanos en ejercicio que tenga por objeto promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja de la transición de las FARC-EP a la vida política legal. Finalizado el proceso de dejación de las armas, los plenipotenciarios de las FARC-EP en la Mesa de Conversaciones manifestarán y registrarán formalmente ante el Consejo Nacional Electoral la decisión de su transformación en partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos. En virtud de este acto formal, el partido o movimiento político, con la denominación que adopte, será reconocido para todos los efectos y en igualdad de condiciones como un partido o movimiento político con personería jurídica, para lo cual el Gobierno Nacional tramitará previamente las reformas normativas a que hubiere lugar.

Como desarrollo de este acuerdo, el Gobierno nacional presentó ante el Congreso de la República la iniciativa legislativa que daría vida al Acto Legislativo 03 de 2017 "Por

medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, en este se deja claramente establecida la oportunidad para que este movimiento guerrillero, después de la dejación de las armas, pueda solicitar ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) la voluntad de crear un movimiento o partido Político.

Y fue bajo este marco legal que las FARC, conservando las siglas del extinto grupo guerrillero, fundaron el partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, el cual y también como fruto de los acuerdos y posteriores desarrollos normativos, tuvo la posibilidad de participar en las elecciones de Congreso 2019-2022, así como en las elecciones para Presidente de la República; sin embargo para estas últimas, el partido decidió declinar a la aspiración de participar en dichas elecciones.

El Acuerdo de Paz entre las FARC y el Gobierno de Colombia cuyo texto fue avalado por el Congreso de la República y depositado en la Naciones Unidas estipuló que:

La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política. Es importante ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz.

En este sentido, los acuerdos de negociación contemplaron incluir tanto en el Senado de la República como en La Cámara de Representantes un mínimo de cinco congresistas, adicionales a los miembros que por la Constitución Política ya las componen.

Es así como en las elecciones parlamentarias de 2018 la autoridad electoral declaró la elección de los diez congresistas adicionales contemplados en el Acto Legislativo 03 de 2017.

Según el artículo 5 de los Estatutos Políticos de las FARC dicha organización sienta sus bases ideológicas bajo los siguientes criterios<sup>66</sup>:

El partido recoge los principios y elaboraciones teórico-políticas derivados del pensamiento crítico y libertario, así como de las experiencias que a partir de ellos se han desarrollado tanto a nivel mundial como en nuestro continente americano, las formuladas por las FARC-EP desde su momento fundacional en 1964, en especial por nuestros fundadores Manuel Marulanda Vélez y Jacobo Arenas para plantear superar el orden social capitalista vigente en la sociedad colombiana, y promover y apoyar un proceso histórico que permita construir una sociedad alternativa en la que impere la justicia social, la democracia real y avanzada, la superación de toda exclusión, discriminación o segregación por razones económicas, sociales, étnicas o de género, la garantía de la vida y de la existencia digna, el reconocimiento del buen vivir del individuo y de la comunidad, la construcción de una nueva economía política que garantice la realización material de los derechos humanos, los relacionamientos no destructivos ni depredadores de la naturaleza y el ambiente, una nueva ética, y relaciones sociales de cooperación, hermandad y solidaridad.

### **3.8.1. Estructura de toma de decisiones**

Las decisiones de las FARC son tomadas por las correspondientes instancias y órganos de la organización, conforme a los lineamientos y criterios definidos por la Asamblea Nacional de los Comunes y a las definiciones de política electoral del partido adoptadas por el Consejo Político Nacional, previa consideración del Consejo Nacional de los Comunes.

El Consejo Político Nacional es el órgano competente para el otorgamiento de avales para la participación de candidatos del partido a corporaciones o cargos de elección popular, observando los principios democráticos señalados por la ley.

En términos generales el proyecto político de este partido plantea una organización vertical con órganos colegiados,

---

66 Estatutos del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común - FARC Disponible en <http://www.rebellion.org/docs/231914.pdf>

así: unas unidades básicas llamadas comunas, de cinco miembros mínimo, regidas por una Asamblea Local de los Comunes, que es “la máxima instancia de dirección del partido en el nivel local”. La Asamblea se reuniría anualmente y elegiría otro órgano de dirección llamado “Consejo Local de los Comunes”, que tendría entre siete y nueve miembros.

La misma estructura se replicaría a nivel territorial o departamental, con una Asamblea Territorial de los Comunes, que se reúne cada dos años, y un Consejo Territorial.

A nivel nacional, el máximo órgano directivo es la Asamblea Nacional de los Comunes, que se deberá reunir cada cuatro años y está integrada por delegados de los consejos locales y territoriales. La Asamblea Nacional nombraría, a su vez, un Consejo Nacional de los Comunes, compuesto por 81 miembros y encargado de dirigir el partido hasta que se convoque una nueva Asamblea.

El Consejo Nacional es dinamizado por un Consejo Político, de 15 integrantes. En últimas, la Asamblea Nacional es una réplica de las conferencias guerrilleras; el Consejo Nacional, una especie de Estado Mayor Central, y el Consejo Político cuya composición es similar al conocido anteriormente secretariado.

El partido tiene un presidente a la cabeza del Consejo Político y 15 comisiones de trabajo, organizadas por el Consejo Político, llamadas así: de plan nacional estratégico, política, organización, finanzas, investigación, educación y cultura, género, pueblos étnicos, trabajo en corporaciones públicas, trabajo en el movimiento real, trabajo en centros urbanos, trabajo en territorios, comunicación política, relaciones internacionales y solidaridad.

### **3.8.2. Mecanismos de participación y democracia interna**

Dada la reciente instalación del partido en el escenario político nacional no resulta posible hacer una evaluación *a posteriori* de la realidad democrática con que este partido toma sus decisiones; sin embargo, la experiencia de la construcción en las listas para Congreso dejó ver un intento por involucrar a sus bases en cada una de las decisiones.

Según el Artículo 25 de sus Estatutos las FARC contemplan bajo el ejercicio de la democracia la toma de sus decisiones

Todas las decisiones del partido en sus diferentes órganos y niveles de dirección serán tomadas por consenso o por mayoría simple. Para la toma de decisiones se garantizará la más amplia deliberación democrática; a la que seguirá la votación correspondiente, cuando no hubiere consenso. Realizada la votación, es deber de quienes se encuentren en minoría acogerse a la decisión mayoritaria. Por su parte, quienes estén en posición mayoritaria deberán respetar los derechos de la minoría.

Junto con lo anterior, la arquitectura interna organizacional del partido posibilita la participación de las bases, y de allí en adelante de todas las estructuras en la toma de decisiones.

### **3.8.3. Articulación regional**

Como se mencionó anteriormente, la arquitectura organizacional de las FARC pretende lograr y pareciera facilitar la participación de las bases del partido en la toma de las decisiones, su estructura concibe “La Comuna” como la unidad básica desde la cual parte la construcción de un sistema piramidal y representativo.

Artículo 15. Comuna: La comuna será la unidad básica de organización del Partido; estará conformada por cinco (5) militantes como mínimo. Las comunas se organizarán teniendo en cuenta criterios geográficos o de actividad económica y social. Cada comuna tendrá un Consejo de Comuna, integrado por tres consejero/as así: político/a, de organización y de finanzas. Cuando el tamaño de la comuna lo permita y las necesidades del trabajo político lo demanden podrá haber consejero/as de educación, de comunicación y de trabajo con el movimiento social, entre otros. En todo caso, en cada comuna se desarrollarán las funciones que definan los órganos y autoridades competentes del partido.

A partir de un conjunto de comunas nace la Asamblea Local de los Comunes, entiéndase, por ejemplo, como en un municipio pudieran existir varias comunas según la distribución geográfica o sectorial que se le dé al mismo, el conjunto de ellos propicia la creación de la Asamblea.

Artículo 16. Asamblea local de los Comunes: Es la máxima instancia de dirección del Partido en el nivel local. Estará conformada por todo/as los militantes del Partido que hagan parte de las respectivas comunas y por los consejero/as locales en ejercicio. Cuando en el nivel local haya diez (10) o más comunas, la asamblea se conformará como mínimo por tres delegado/as de cada comuna. En todo caso, el número de delegado/as dependerá del número de militantes de cada comuna, garantizando siempre la participación de las mujeres, diversidades sexuales y de los pueblos étnicos. La Asamblea se reunirá anualmente, pudiéndose convocar de manera extraordinaria cuando las circunstancias lo ameriten solicitado por la mitad más uno de los militantes, La convocatoria a la Asamblea local será realizada por el Consejo Local que esté en ejercicio.

Dicha estructura se repite a nivel departamental hasta llegar a la conformación de la Asamblea Nacional de los Comunes, la cual es la instancia máxima de decisión del partido.

Es posible evidenciar de esta estructura una articulación que permite la integración regional y local del partido desde sus bases de militantes hasta llegar a la máxima instancia.

#### **3.8.4. Barreras de participación**

Tal y como se describió en anteriores párrafos, no es posible evaluar a profundidad experiencias anteriores que permitan describir qué tantas barreras de participación producto de su estructura y organización tienen las FARC; pero es claro que no solo por su reciente aparición en el escenario nacional sino por su pasado como estructura subversiva ha generado temor entre sus militantes a hacer públicas sus manifestaciones y creación de su estructura política en la regiones del país, no en vano diferentes denuncias de congresistas de las FARC alrededor de la muerte de varios de sus miembros se han escuchado en el seno del Congreso.

Tal vez una de las barreras producto de su organización estatutaria es la que dispone que:

Para ser miembro del Partido se deberá presentar una manifestación escrita de voluntad de ingreso, la cual será aprobada por las instancias de la estructura partidaria que defina el Consejo Político Nacional.

Dicha aprobación deberá ser examinada con mucho cuidado, pues no solo impedirá la inmediatez de quienes estén interesados en participar en los procesos internos del partido, procesos que están restringidos solo para la militancia excluyendo a los simpatizantes, sino que podría llegar a ser, como se ha visto en casos similares, un evaluación bastante subjetiva y restringida que generaría con el tiempo enormes barreras.

<b>Estructura toma de decisiones</b>	<b>Democracia interna</b>	<b>Articulación Regional</b>	<b>Barreras de Participación</b>
Centralizada	Media electoral	Comunas elegidas por militantes	Sí

### **3.9. COROLARIO**

La democracia es una dialéctica social que se encuentra en constante mutabilidad y en la búsqueda por lograr un mejor Estado. Sobre la revisión estatutaria adelantada no se trata de emitir un juicio de valor sobre cuál partido o movimiento político está mejor o peor, sino de construir una crítica generalizada a la ausencia de disposiciones en el sistema jurídico que garanticen el principio de representatividad, para mirar la sociedad colombiana no desde una sola perspectiva sino para advertir la realidad y proponer posibles soluciones a los defectos del sistema, o bien brindar alternativas de protección a los derechos de la ciudadanía.

Sin embargo, sí lo es, por ejemplo, que todas las sedes principales de los partidos y movimientos políticos, al menos aquí revisados, tienen su sede en la ciudad de Bogotá D.C., lo que da pie para evaluar qué tan centralizada se encuentra la toma de decisiones.

Según lo expuesto, todos los partidos políticos tienen una democracia interna, baja o media, y otros encausada a lo que

pueda consentir o no una figura como el director o presidente. Ello hace preciso preguntar ¿qué tan legítimas son las decisiones tomadas dentro de los partidos, ya no en cuanto a su forma legal ya que se ajustan a las normas establecidas, sino al grado de conciencia de los afiliados? Es decir, cuándo ellos pueden “hacer parte” en la toma de decisiones y no solo “formar parte”<sup>67</sup>. Cabe recordar tres tipos de legitimidad expuesta por el profesor Louis Jean-Louis Quermonne:

(...) La legitimidad tradicional se fundamenta en la virtud de la creencia, en la santidad de los ordenamientos y los poderes señoriales existentes desde siempre. Se obedece a la persona en virtud de su dignidad propia santificada por la tradición: por fidelidad. La legitimidad carismática se basa en la devoción afectiva a la persona del señor y a sus ‘dotes sobrenaturales’ (carisma) y en particular facultades ‘mágicas’, revelaciones o heroísmo, poder intelectual u oratorio. Se obedece exclusivamente al caudillo personal a causa de sus cualidades excepcionales y no en virtud de su posición estatuida o de su dignidad tradicional. La legitimidad legal-racional, en virtud de estatuto; cualquier derecho puede crearse y modificarse por medio de un estatuto sancionado correctamente en cuanto a la forma. Se obedece no a la persona en virtud de su derecho propio sino a la regla estatuida. (Quermonne. 1986, pp. 13-14)

En la revisión de la toma de decisiones de los partidos políticos, lo que se llamó en el presente capítulo como *democracia interna*, deja un sinsabor en cuanto a la legitimidad entendida como la aceptación o la asimilación de las decisiones, ya que en algunos casos apelan a una legitimidad tradicional como sería la de un presidente fundador, y otras a que las decisiones recaigan sobre determinados personajes por los dotes que este tenga.

La idea de democracia liberal, o desarrollista en su estricto sentido, lleva consigo principios intrínsecos y extrínsecos. En cuando a lo extrínseco está que las personas tengan acceso a su desarrollo material en condiciones dignas, y el intrínseco

---

67 “Participación es tomar parte personalmente, un tomar parte activo que verdaderamente sea mío, decidido y buscado libremente por mí. Así, no es un ‘formar parte’ inerte ni un ‘estar obligado’ a formar parte. Participación es ponerse en movimiento por sí mismo, no ser puesto en movimiento por otros”, (Sartori, G. 1994, p. 75).

el propiciar seres críticos y consientes de las decisiones políticas que se tomen, en este caso dentro de su partido político. Como diría el constitucionalista peruano César Landa Arroyo: “Cada poder tiene necesidad de una forma específica de legitimación, aun cuando la autoconciencia de legitimidad no haya existido desde siempre”. (Landa. 1990, p. 30)

Otro punto esencial, fue la manera en que se articulan los partidos políticos con las regiones. Fueron muy pocos los partidos los que señalaron un posible consenso, y no dudan en disponer que en la toma de decisiones, si se encuentran en disputa intereses nacionales con regionales, lo nacional primará sobre lo regional, lo que se puede sintetizar en decisiones verticales que no llevan consigo un enfoque diferencial o una discriminación positiva territorial. La toma de decisiones termina siendo desde el nivel nacional hacia los territorios y no desde los territorios para los territorios.

Esta falencia del sistema demanda una nueva “apertura democrática”, ya no como se vivió antes del año 2003 con la atomización de los partidos, sino una adquisición progresiva de derechos dentro y fuera de los mismos partidos políticos, sin perjuicio de nacimientos de organizaciones significativas o movimientos sociales que en el marco de la coherencia y la auténtica representatividad se conviertan en nuevos actores de la política regional y, si fuere el caso, trasciendan hacia el poder nacional subrayando el contexto histórico nacional que resalta el olvido por parte del Estado en determinados territorios que hoy por hoy son los más violentos. Bien o mal los partidos políticos y los movimientos sociales son venas arteriales para lograr una articulación y descentralización en Colombia.

Por último, en cuanto a las barreras de participación se afirma sin titubeos que todos los partidos políticos las presentan, debido a que se han quedado con la mera instrumentalización y se dejan llevar por los intereses de un grupo minoritario con capacidad de imponer sus decisiones más allá de las de la propia colectividad, ejemplo claro de lo anterior es el gigantesco poder de otorgar, negar o revocar avales para candidaturas, prerrogativa que sistemáticamente se guardan los directivos de todos los partidos y movimientos.

El romper las barreras de participación y despertar la creatividad de las formas en las que se puede llegar a conocer

las situaciones del país es un deber de los arquitectos sociales como lo son los políticos en su concepción original. El hacer una política de base, de corregimientos, de calle, crearía una legitimidad genuina y no quedaría la política disminuida a lo electoral, sino a un auténtico escenario de deliberación, diálogo social y crecimiento de la nación.



## **4. CONCLUSIONES**

A lo largo del presente escrito se han desarrollado, de manera rápida y sucinta, distintos análisis históricos y normativos sobre las diferentes circunstancias que, en el sistema político colombiano han influido para llegar al ordenamiento jurídico que hoy nos gobierna.

Sin lugar a dudas, existen muchas mejoras que a través del tiempo y con un esfuerzo significativo la ciudadanía ha venido consolidando: basta hacer una lectura rápida de los antecedentes recopilados en la primera parte de lo que es la democracia en sí misma, o bien del contenido en el contexto histórico conceptual adelantado, para comprender cómo el devenir histórico de las naciones, de la ciudadanía y de aquellos autores que escriben sobre la cultura política del momento, han construido la idea que reconoce que la democracia es el sustento del ordenamiento social y político del Estado social de derecho, y elemento jurídico fundamental para que la ciudadanía se manifieste y tome posición, o como diría Norberto Bobbio, logre “tomar parte de la Nación”.

La historia de los países se construye lentamente. Hoy, con la posibilidad de mirar atrás, vemos cómo la Constitución de 1886 estableció unas instituciones que garantizaban en su momento la estabilidad institucional y la estructura jurídica, más allá del desarrollo y protección efectiva de los derechos de los ciudadanos. Tras el acaecimiento de antecedentes

históricos importantes como la Séptima Papeleta, se logró que en la Constitución de 1991 se consagraran importantes derechos políticos de exigibilidad inmediata como el de asociación, el de libre desarrollo de la personalidad y el de participación sobre el cual se construyó una estructura que en Colombia se ha desarrollado a través de diversas leyes y modificaciones constitucionales, que buscan mejorar cada vez más el sistema político.

Es verdad que el sistema jurídico y la expedición de nuevas normas no producen por sí mismos una transformación en la sociedad, pues es claro que si no se logra construir una cultura de legalidad y de garantías a los derechos ciudadanos las normas caen en desuso y desobedecimiento; no obstante, es de resaltar que el decurso normativo emanado del legislativo a través de distintas leyes, como la Ley 134 de 1994 “Por la cual se dicta normas sobre mecanismos de participación ciudadana” y la posterior 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, han venido consagrando de manera diversa y cada vez más progresiva, las garantías para que la ciudadanía participe directamente e incida en la conformación de políticas públicas, modificaciones legales e incluso constitucionales, que permitan la autodeterminación de sus derechos. Por eso, coetáneamente al análisis sobre la progresividad de la participación ciudadana en Colombia, este libro ha querido dar un repaso a la participación que se hace a través de las instituciones democráticas conformadas para tales fines como lo son los partidos y movimientos políticos.

Muchas son las críticas que se hacen a los partidos y movimientos, y como se pudo observar, existen en su conformación y funcionamiento muchas falencias que justifican tales críticas, especialmente frente a las barreras de acceso a la política dentro de los mismos partidos, las limitadas formas de coordinación con las regiones y el centralismo rampante que convierte dichas instituciones en círculos pequeños de toma de decisiones tras un parapeto de democracia institucional.

Así mismo, se ha construido una institucionalidad vertical y altamente jerarquizada que no corresponde a un sistema abierto hacia las regiones, que represente legítimamente sus intereses; por el contrario, el otorgamiento de avales

o la posibilidad de vetarlos minan la independencia local y menoscaban la posibilidad de que las ideas de la provincia tomen vocería en los espacios nacionales.

Cada día es más difícil encontrar coherencia ideológica no solamente en los escritos partidistas y panfletos sino en las mismas declaraciones ideológicas de los miembros de las bancadas, lo que evidencia una crisis cuya génesis se encuentra en la escogencia “clientelista” de las personas que se postulan a las distintas candidaturas a corporaciones públicas o cargos uninominales. Pero el personalismo de la política tampoco es un fenómeno reciente: la misma historia da evidencia de distintas modificaciones constitucionales que buscaron acabar con el bipartidismo del Frente Nacional en 1991, y llevaron a la atomización de la política como consecuencia del surgimiento indiscriminado de partidos y movimientos alrededor de caudillos y gamonales políticos.

Posteriormente, en el 2003, mediante el Acto Legislativo 01 “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”, se cambió el sistema para fortalecer los partidos y retrotraer su atomización. Para tal fin se implantó el umbral como barrera mínima para acceder a las curules que componen las corporaciones públicas.

Lo anterior fortaleció sin duda a los partidos. Sin embargo, el Congreso no fue capaz de dar un paso hacia las listas cerradas definitivas, argumentando que el sistema de voto preferente iba a servir como una transición durante más o menos dos períodos electorales, mientras que los partidos modificasen sus estatutos y consolidaran mecanismos de democracia interna para privilegiar el mérito, el liderazgo y las nuevas ideas.

No obstante lo anterior, al día de hoy ninguno de los partidos ha adelantado reformas serias, que permitan hablar de una sofisticación en sus instituciones, para consolidar mecanismos efectivos de participación democrática en su interior, y los partidos que han utilizado el sistema de lista cerrada acuden a la denominada “dictadura del bolígrafo”, lo que desconoce cualquier carácter democrático; a su vez, el voto preferente se ha institucionalizado de manera indefinida y junto con otros elementos como por ejemplo la circunscripción nacional de Senado, se han convertido en el detonante perfecto para

la creación de empresas electorales alrededor de líderes regionales con preponderancia en la circunscripción respectiva, o que con esfuerzos económicos más allá de los lícitamente permitidos se hacen elegir mediante prácticas clientelistas.

Estas dificultades para conformar listas coherentes con identidad ideológica alrededor de los principios fundamentales de cada partido o movimiento político los convierten en órganos incapaces de presentar argumentos congruentes y sólidos frente a los reclamos de la ciudadanía, pues no hay uniformidad de cuerpo si cada persona que lo integra tiene propuestas que en ocasiones son incluso contrarias a las de su propio partido.

La resistencia del sistema al cambio no es gratuita: se produce en razón a que el Congreso de la República, órgano llamado adelantar estas modificaciones es, en sí mismo, el arquetipo de los órganos políticos del poder público, y por supuesto no es fácil que quienes se han elegido utilizando estos sistemas, en algunos casos aprovechando sus falencias, modifiquen las reglas con las cuales han triunfado. Sin embargo, existe una conciencia social en escenarios políticos, académicos, mediáticos y diferentes grupos de interés, convencida que debe mejorarse el sistema para proscribir prácticas indeseables como la entrada de dineros ilícitos a las campañas, pero también para consolidar liderazgos nacionales y regionales alrededor de las ideas que los partidos o movimientos políticos representen mediante una plataforma ideológica sólida y coherente; de lo contrario Colombia seguirá sometida a un esquema de polarización en el cual el miedo y en muchos casos las mentiras determinan el curso de las decisiones políticas de los electores.

Son varios los ajustes que requiere el sistema político para garantizar la coherencia ideológica entre los partidos y movimientos, y a la vez mejorar los índices de transparencia electoral; no obstante, quizá lo más importante es dar el paso definitivo hacia las listas cerradas de candidatos para las corporaciones públicas y la consolidación de los mecanismos idóneos de democracia interna dentro de los partidos que vigoricen su relacionamiento con la ciudadanía, que se escuche mejor a las regiones y a la militancia, con las evidentes

ventajas que tendría para el Estado y la organización electoral el avanzar en el financiamiento estatal de las campañas y el control al gasto en época de elecciones.

El Congreso y la ciudadanía tienen la última palabra.



## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo político sobre la Asamblea Constitucional, agosto de 1990. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-67903>
- Arboleda, P. (2015). *Los Partidos Políticos en la Constitución de 1991*. Medellín, FUNLAM.
- Biscaretti, P. (1982). *Las Instituciones Legislativas de la Democracia Directa*. Madrid: Tecnos.
- Bobbio, N. (1994). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Calderón, J. (2000). *El proceso electoral en municipios selectos*. En Giraldo, F., Losada, R., & Muñoz, P. (Eds.), Colombia: Elecciones 2000. Bogotá: Universidad Javeriana y CEJA.
- Constitución Política de Colombia, 1991. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>
- Dahl, R. (1988). *Un prefacio a la teoría democrática*. Bogotá: CEREC.
- Decreto 1926 de 1990 (agosto 24), por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público. Diario Oficial. Año CXXVII. N. 39512. 24, agosto, 1990.

- Diario Oficial. Año CV. No. 32673. 17 de diciembre de 1968. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825156>
- Diaz, E. (1978). *Legalidad-legitimidad en el Socialismo Democrático*. Madrid: Civitas
- Garzón, C. (2017). *La génesis de la Constitución Política de Colombia de 1991 a la luz de la discusión sobre el Mito Político*. Revista Desafíos. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Held, D. (1991). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza
- Herrera, D. (1992). La Democracia: una verdad y un valor ético en construcción. En *Soberanía Popular y Democracia en Colombia* (p. 17). Bogotá: Foro Nacional Por Colombia.
- Landa, C. (1990). *Derecho político: del Gobierno y la Oposición Democrática*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ley estatutaria No. 130 de 1994. Diario Oficial. Año CXXIX. N.41280, 23, marzo, 1994. Pág. 1.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Mayorga, F. (2013). *Historia de la organización electoral en Colombia. Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Misión de Observación Electoral, Investigación Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia, Recuperado de [https://moe.org.co/home/doc/moe\\_juridica/2012/PRESENTACION%20MECANISMOS%20DE%20PARTICIPACION%20-%20evento.pdf](https://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/2012/PRESENTACION%20MECANISMOS%20DE%20PARTICIPACION%20-%20evento.pdf).
- Nohlen,D; Sabsay, D. (1998). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: Fondo de Cultura económica.
- Oakley, P. (1985). *Consideraciones en torno a la participación en el desarrollo rural*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

- Palacios, A. (2005). *Concepto y control del procedimiento legislativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pérez, N. (2011). *El sistema de partidos colombiano hoy. Partidos y representación en el Congreso después de la reforma de 2003*. Revista OPERA, Noviembre Universidad Externado de Colombia.
- Pizarro, E. (1995). *La Comisión para la reforma de los partidos*. Revista Análisis político. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Pizarro, E. (1997) *¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy*. Revista Análisis político, No. 31. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Pizarro, E. (2002) *La atomización partidista en Colombia; el fenómeno de las micro empresas electorales*. En Gutiérrez, F. (Comp.), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma.
- Prieto, M. (2010). *La importancia de nuestros partidos políticos para el desarrollo de la democracia*. Revista Política Colombiana. El nuevo ajedrez político Bogotá: Contraloría General de la República.
- Quermonne, J. (1986). *Les Régimes politiques occidentaux*. Paris: Editions du Seuil.
- Quinche, M. (2009). *Derecho Constitucional Colombiano, De la Carta de 1991 y Sus Reformas*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Reyes, G. (2005). *El nuevo orden político y electoral en Colombia*. Bogotá: Legis.
- Rousseau, J. (1975). *El contrato social*. Libro 3. Madrid: Espasa Calpe.
- Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia, El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (1994). *¿Qué es la democracia?* Bogotá: Altamir.

- Sen, A. El valor universal de la democracia. En *Democracy as a Universal Value*. Journal of Democracy, No. 10 vol. 3
- Sentencia C- 041 de 2004. M.P Clara Inés Vargas Hernández Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-041-04.htm>
- Sentencia C-089 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-089-94.htm>
- Sentencia C-158 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-158-98.htm>
- Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-180-94.htm>
- Sentencia T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>
- Sentencia C-479 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-479-92.htm>
- Torres, C. (2007). *De las aulas a las urnas*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Uprimny, R. Sánchez, Luz. (2012). *Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después*. París: Cahiers des Amériques latines.
- Vallespin, F. (2000). *El futuro de la política*, Madrid: Taurus.
- Vega, H. (2017). La reforma constitucional colombiana de 1991: antecedentes y legalidad. En *Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*. Vol. III No.15. Instituto Latinoamericano de Altos Estudios.
- Yepes, A. (2013). *Apuntes sobre la autonomía de la función electoral en Colombia*. Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral 2013.

- Zuluaga, R. (2008). *De la expectativa al descontento. El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas*. Cali: Pontificia Universidad Javeriana.
- Zuluaga, R. (2014). *Historia del constitucionalismo en Colombia, una introducción*. En *Estudios del derecho*, No. 57. Medellín: Universidad de Antioquia.





## GUSTAVO GARCÍA FIGUEROA

Abogado de la Universidad Sergio Arboleda y especialista en derecho constitucional de la Universidad del Rosario, ha adelantado estudios en filosofía y ciencias políticas. Destacado por su experiencia en el trámite de reformas constitucionales y legislativas, especialmente sobre modificaciones al sistema político, judicial y de gobierno. Actualmente ejerce la profesión mediante consultorías y asesorías en los sectores público y privado.

## JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Exministro del Interior. Abogado de la Universidad de los Andes, defensor del proceso de paz y de las víctimas del conflicto. Negociador del gobierno en los procesos de paz con las FARC y el ELN. Involucrado en temas de construcción de paz y fortalecimiento del Estado desde la participación ciudadana. Con amplia experiencia en políticas de seguridad ciudadana y fortalecimiento de la democracia. Tiene una amplia carrera política siendo elegido cuatro veces Senador, en donde ocupó las presidencias de las comisiones Sexta y Primera, así como la Presidencia del Congreso y del Partido Liberal. En el Congreso fue autor y ponente de importantes leyes, entre las que destaca la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras que garantiza verdad, justicia, reparación y no repetición a las víctimas del conflicto armado.

Como ministro del Interior lideró importantes reformas constitucionales y legales entre las cuales se destaca la agenda legislativa para la paz que permitió la implementación del paquete esencial de normas que garantizaron el desarme y la desmovilización de las FARC, en cumplimiento de los acuerdos de paz con este grupo alzado en armas.



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

