

## ELECCIONES, REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN COLOMBIA

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA\*

**SUMARIO:** I. *Interés del caso colombiano. Un esbozo de referencia.* II. *Sistema electoral colombiano. Rasgos generales.* 1. *Evolución histórica del régimen electoral.* 2. *Fuentes normativas. Garantías del sufragio.* 3. *Organización electoral.* 4. *Quiénes eligen y quiénes son elegidos. Procedimientos.* 5. *Régimen de los partidos políticos.* III. *Tradicón, representación y participación.* 1. *La tradición democrático-representativa.* A. *Tradicón legalista.* B. *Tradicón electoral.* C. *Tradicón civilista.* D. *Tradicón bipartidista.* 2. *El modelo democrático en entredicho.* 3. *Representación con mayor participación.* 4. *Sobre la noción de democracia participativa.* 5. *El estado de la cuestión en Colombia. Últimas reformas.* A. *Dentro del concepto de democracia representativa.* B. *Dentro del concepto de democracia participativa.*

### I. INTERÉS DEL CASO COLOMBIANO. UN ESBOZO DE REFERENCIA

Colombia es un país andino, mas no un país de cultura marcadamente indígena. Es suramericano, pero también caribeño. Es más un país urbano (73%) que un país rural (27%). Es un país de regiones que han generado ricas y arraigadas subculturas locales. Le caracteriza su numerosa trama de ciudades intermedias, distribuidas homogéneamente en el territorio: cuatro de ellas con población superior al millón de habitantes, 23 con población oscilante entre 100,000 y un millón de habitantes, 7 conurbaciones con características de área metropolitana. La diversidad es su característica esencial: razas, folclore, climas, temperamentos, regiones naturales, actividades económicas.

El sistema político colombiano es producto de un complejo ensamble de muchos componentes, distintos y heterogéneos, circunstancia que ha contribuido a darle un cierto aire participativo, pluralista, competitivo y policlasista.

La cultura política resultante es consecuencia de una federación de subculturas políticas regionales. Los intereses económicos dominantes, nunca homogéneos, también se han estructurado a partir de vigorosas

\* Profesor titular de la Universidad Externado de Colombia.

oligarquías regionales, de manera que en la realidad el poder político y económico nunca se ha podido hacer pasar total y forzosamente por la capital del país, no obstante la forma unitaria y centralista que impuso al Estado la Constitución de 1886. No pudiendo desconocerse estas circunstancias materiales de la vida colombiana, la política nacional ha tenido que forjarse más por la vía del diálogo y la negación que por la realmente impracticable de la imposición.

La movilidad social y las mayores oportunidades de ascenso resultantes no son efectos tanto de la voluntad del sistema como de los anotados obstáculos, que impiden conseguir una perfecta unión u homogeneidad de dominación. Esas fracturas de la dominación socioeconómica están plasmadas políticamente en el bipartidismo característico del sistema, que ha escindido ideológica y afectivamente a la población durante casi 140 años de liberalismo y conservatismo.

El sistema político colombiano ha sido escasamente analizado en comparación con el de muchos otros países latinoamericanos que suscitan mayor curiosidad por parte de los especialistas.<sup>1</sup> Ellos mismos reconocen con frecuencia este vacío, que quizá en parte se explica porque el caso colombiano no abunda en fenómenos políticos exóticos ni brinda suficientes elementos de contraste como para despertar en primera instancia un gran entusiasmo comparatista.

Por otra parte, los conceptos y los métodos que se han utilizado para crear un estereotipo mítico, superficial y masivo de la política latinoamericana (autoritarismo, oligarquía, lucha de clases, dictadura, populismo, militarismo, golpe de estado, revolución, caudillismo, etcétera), no "funcionan" bien cuando han querido aplicarse al caso colombiano.<sup>2</sup>

Las necesidades de justicia y paz social, de mayor participación popular en los bienes de la civilización moderna, de crecimiento económico, de mayores garantías para la libertad y la democracia, hacen participar a Colombia de la causa común latinoamericana.

El comportamiento político colombiano, no siempre en armonía con estas necesidades colectivas, ha generado en todo caso un sistema con valores democráticos que ha tenido notable continuidad y en el cual las elecciones han cumplido un papel de legitimación muy importante.

Con todo, la controversia sobre los verdaderos contenidos democrá-

<sup>1</sup> Cfr., Leal Buitrago, Francisco, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Editorial Siglo XXI, 1984, p. 13; Hartlyn, Jonathan, *Consociational Practices and Colombian Politics-an introduction*, Nashville, 1985, pp. 1 y 2 (mimeo).

<sup>2</sup> Cfr., Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pp. 599 y ss.; Hartlyn, Jonathan, *op. cit.*, p. 14.

ticos, participativos y legitimantes del sistema político colombiano está lejos de haber concluido, y de ello nos ocuparemos a continuación.

## II. SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO. RASGOS GENERALES

### 1. *Evolución histórica del régimen electoral*

Desde cuando fue proclamada la república y en todos los distintos periodos que ésta ha conocido en su tránsito a lo largo del siglo XIX y del siglo XX (Estado unitario de la Gran Colombia, de 1819 a 1830 y de la Nueva Granada, de 1830 a 1853; régimen federal, de 1853 a 1885; Estado unitario de 1886 a nuestros días), ha sido constante la práctica de elecciones en los diversos órdenes territoriales, estimándose en alrededor de doscientas las realizadas durante este lapso, con cobertura nacional.<sup>3</sup>

Durante cada una de las tres etapas, arriba señaladas, en que se divide la evolución histórica de la forma del Estado colombiano (unitarismo-federalismo-unitarismo), las elecciones fueron el único medio constitucionalmente consagrado y en realidad (no obstante las conmociones políticas características del siglo XIX en Latinoamérica) casi el exclusivamente practicado para designar las autoridades integrantes de las ramas ejecutiva y legislativa y, en ocasiones, de la misma rama jurisdiccional (1853-1861).

Conforme a la ideología liberal individualista que en el siglo XIX sirvió para sentar las bases de la organización republicana, en desarrollo de la doctrina de la soberanía nacional se estructuró una concepción de la democracia que reservaba los derechos políticos a la clase culta y propietaria. Así, el sistema electoral consagró la norma del sufragio-función como una responsabilidad de aquellos ciudadanos que deben estar especialmente preparados para ejercerla, y como garantía del responsable ejercicio de dicha función atrincheró de restricciones el derecho de elegir y ser elegido. De hecho, la nación quedaba integrada por una estrecha comunidad de ciudadanos, aquellas pocas personas sobre las cuales no recaía impedimento para ejercer el sufragio por razones de sexo, edad, nacionalidad, vecindad, alfabetización, renta y patrimonio, profesión, antecedentes penales, condición social.

En los primeros tiempos de la república el voto fue indirecto, censitario, público (mediante papeletas que debía firmar el elector), mayo-

<sup>3</sup> Delgado, Óscar, *Colombia elige. Mitaca 84-perspectivas 86*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 1986, pp. 15 y ss.

ritario. Es excepcional el lapso de 1853 a 1859, en que rigió y se practicó el sufragio universal (algunas provincias llegaron a reconocer el derecho de votar a la mujer), directo y secreto.

Desde 1853 hasta hoy se ha mantenido el secreto del voto. Desde 1914 hasta hoy rige el sufragio directo para elecciones presidenciales. A partir de 1936 desaparecieron las restricciones de carácter capacitario y censitario, y pudieron votar los analfabetas.

Nunca existió el voto acumulativo y jamás fue el sufragio obligatorio sino facultativo. El requisito de inscripción previa de candidatos y listas fue establecido a partir de 1929; antes de esta fecha rigió el sistema simplemente nominativo.

El derecho de representación de las minorías fue consagrado constitucionalmente en 1905; se puso inicialmente en práctica con la fórmula del voto incompleto (2/3 de los escaños para la mayoría y el tercio restante para la primera minoría) y, desde 1932, con el sistema de representación proporcional por cuociente, inicialmente con restricciones (de *quorum* o mínima proporción requerida por cualquier lista para ser escrutada; luego de paridad durante el Frente Nacional) y, con la reforma constitucional de 1968, abolido el *quorum*, con el sistema de cuociente electoral simple o método de Hare, aplicado plenamente desde 1974, cuando concluyó la paridad del Frente Nacional.

En 1957 se reconoció el derecho de sufragio a la mujer y en 1975 se redujo de 21 a 18 años la edad requerida para adquirir la ciudadanía.

## 2. Fuentes normativas. Garantías del sufragio

Las regulaciones de derecho positivo que se ocupan del tema de las elecciones son primordialmente la Constitución política y las leyes.

Los fundamentos constitucionales del régimen electoral colombiano giran entorno a cinco conceptos generales: Estado unitario, doctrina de soberanía nacional, ciudadanía, sufragio popular y democracia representativa. Presenta el régimen colombiano de elecciones, en el orden constitucional, figuras más específicas, tales como: gobierno presidencial, no reelección del presidente para el periodo inmediato (precepto que ha existido en toda la historia constitucional del país, 167 años, y siempre se ha respetado), representación de las minorías, derecho del primer partido minoritario a participar en el gobierno (residuo del sistema de coalición bipartidista constitucional con alteración en la presidencia y paridad en la administración, conocido como "Frente Nacional", que funcionó de 1958 a 1974.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Hernández Becerra, Augusto, *Régimen electoral colombiano*, Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, 1986, pp. 17 y ss.

La Constitución contiene escasas previsiones en cuanto concierne a elecciones propiamente dichas. Un título (el XVI) fija reglas generales para el tópicó en diez breves artículos, referentes a: autoridades que son elegidas por el sufragio directo de los ciudadanos, consagración del sistema de cuociente electoral simple, circunscripciones electorales, principio de sufragio-función (que en la práctica no es obligatorio sino facultativo), prohibición del mandato, principio de separación entre elecciones y escrutinios (estos tres últimos preceptos vigentes desde 1886). Todo lo demás relativo a elecciones es confiado por la Constitución a la ley.

La legislación electoral de nuestro país es voluminosa. Prolífica, incesante y cambiante hasta el borde mismo del exceso, la legislación electoral se ha mantenido siempre, sin embargo, dentro de unos límites muy prudentes y conservadores.

La cuestión electoral está sometida a un trámite legislativo especial y muy rígido: "las leyes que modifiquen el régimen de elecciones deberán ser aprobadas por los dos tercios de los votos de los asistentes" (artículo 83, Constitución nacional).

Varios han sido los códigos electorales que trataron de regular íntegramente la materia, sin lograrlo, por supuesto. Entre ellos deben mencionarse la Ley 85 de 1916, la Ley 89 de 1948, la Ley 23 de 1977 (declarada inconstitucional ese mismo año por la Corte Suprema de Justicia por vicios de procedimiento en su formación) y, por último, los tres cuerpos legales que hoy forman el núcleo vigente de la legislación electoral: la Ley 28 de 1979, la Ley 85 de 1981 y la Ley 96 de 1985, integradas en un código recientemente expedido mediante Decreto 2241 de 1986.

Numerosas disposiciones legales y reglamentarias procuran rodear de garantías el libre ejercicio del derecho de sufragio, el regular desarrollo del proceso electoral y el respeto a resultado de las elecciones. En dos principales cuerpos legales se concentra, sin embargo, la defensa del voto democrático en interés de las instituciones y en interés de los derechos políticos de los ciudadanos: en el derecho penal y en el derecho contencioso-administrativo; el primero determina las conductas que atentan contra el derecho de sufragio y sus correspondientes sanciones, y el segundo enumera las causales que podrían dar lugar a la anulación de un cúmulo de votos o de una elección y reglamenta los procedimientos especiales que deben seguirse para perseguir dicha finalidad tanto por vía meramente administrativa (durante los escrutinios) como por la vía contencioso-administrativa.

### 3. Organización electoral

Aun cuando la Constitución política no lo ha dispuesto así expresamente, la ley se ha encargado de proveer a la función electoral de una estructura que funciona con independencia orgánica, funcional y presupuestal respecto de las ramas clásicas del poder público, viniendo a configurar, así una virtual cuarta rama del poder estatal.

Ya la Constitución de 1886, en su artículo 180, puntualizó que la ley debía "asegurar la independencia" entre los dos procesos básicos de la función electoral: las elecciones propiamente dichas y los escrutinios, seguramente con el propósito de salir al paso del malicioso adagio popular según el cual "el que escruta elige".

Lo concerniente a las elecciones ha sido desarrollado por la ley como una organización administrativa permanente a cargo del Estado, que dispone de unas competencias especiales, de unos recursos financieros humanos y técnicos propios, y que es, en fin, responsable de un servicio público autónomo cuyo objeto es la preparación, organización, vigilancia e impulsión del proceso electoral. Los miembros de la organización electoral desempeñan funciones administrativas, están hoy amparados por la carrera administrativa (Decreto 1487 de 1985), y están sujetos al régimen legal de los empleados públicos del orden nacional.

Los escrutinios, entendidos como proceso de contabilización de votos que culmina con la declaración de la elección, son una actividad que comienza, naturalmente, una vez concluida la jornada electoral, y están confiados a una organización independiente de la organización electoral. Los responsables de escrutar son ciudadanos reclutados expresa y transitoriamente para esa actividad, que es un deber cívico cuyo incumplimiento acarrea severas sanciones. Esta función se cumple por medio de organismos colegiados, jerarquizados así: jurados de la mesa de votación; comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares; delegados del Consejo Nacional Electoral.

El órgano superior de la función electoral, a cuyo cargo están la inspección, vigilancia y administración de todo el sistema, es el Consejo Nacional Electoral, constituido por siete magistrados que elige el Consejo de Estado (supremo tribunal de lo contencioso administrativo cuyos miembros se designan por cooptación) para un periodo de cuatro años.

Es de destacar el origen netamente judicial de este organismo, el que para pertenecer a él se requieren las mismas calidades que las exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, la absoluta autonomía del órgano respecto de las ramas políticas del Estado y también respecto de los partidos políticos. Para garantizar su pluralismo, al rea-

lizar la elección de los siete magistrados al Consejo de Estado deberá designar tres por "cada uno de los partidos que hubieren obtenido mayor número de votos en la última elección de Congreso" y uno por el tercer partido según la misma elección. Con todo, el Consejo Nacional Electoral no tiene funciones jurisdiccionales, sino básicamente administrativas. Sus actos, entre los cuales se cuentan los declarativos de una elección, están sujetos a control de legalidad que, previo ejercicio de la acción electoral por parte de cualquier ciudadano, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El proceso de las elecciones propiamente dichas, en cuanto servicio público permanente a cargo del Estado, está en cabeza del Registrador Nacional del Estado Civil, a quien nombra con entera libertad el Consejo Nacional Electoral para un periodo de cuatro años. Para el cargo se requieren las mismas calidades que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Su origen, como puede verse, es totalmente ajeno a las tres ramas del poder estatal y a los partidos políticos.

El proceso de los escrutinios, independiente como se ha dicho del de las elecciones, se realiza autónomamente por las corporaciones ciudadanas convocadas e instruidas *ad hoc* para esta finalidad, siendo asistidas en los aspectos logísticos por la Registraduría Nacional del Estado Civil y coordinadas jurídicamente por el Consejo Nacional Electoral en última instancia.

#### 4. Quiénes eligen y quienes son elegidos. Procedimientos

En Colombia eligen los nacionales mayores de dieciocho años de edad, quienes por tal razón se consideran ciudadanos, siempre y cuando no estén sujetos a alguna de las limitaciones o restricciones que establecen la Constitución o las leyes. Las principales de las limitaciones que impiden votar a los nacionales colombianos mayores de dieciocho años son: pertenecer a las fuerzas armadas (no pueden ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo), indignidad penal (privación de derechos políticos por decisión judicial), indignidad política (altos funcionarios del Estado privados de sus derechos políticos por el Senado de la República en juicio político), carecer de la cédula de ciudadanía laminada (documento de identificación electoral), no aparecer la respectiva cédula de ciudadanía en las listas de sufragantes que elabora la Registraduría Nacional del Estado Civil para el día de las elecciones.

El artículo 171 de la Constitución nacional establece: "Todos los ciudadanos eligen directamente presidente de la República, senadores,

representantes, diputados, consejeros intendenciales y comisariales, alcaldes y concejales municipales y del Distrito Especial." Dicho de otra manera, la Constitución política preceptúa la vía electoral como medio para integrar: la jefatura del Ejecutivo en los órdenes nacional (presidente de la República) y municipal (alcaldes municipales y del distrito especial de Bogotá); el órgano legislativo nacional (Congreso de la República, compuesto de Senado y Cámara de Representantes); las corporaciones de representación popular departamentales (asambleas), intendenciales y comisariales (consejos) y municipales (concejos), que son órganos de naturaleza administrativa.

A las anteriores elecciones deben agregarse las "consultas populares" introducidas por el acto legislativo No. 1 de 1986 (artículo 6), que se realizarán para que, de acuerdo con formalidades y requisitos que deberá precisar la ley, los habitantes de los municipios decidan sobre asuntos de interés local.

Además, la ley 11 de 1986, al desarroyar el artículo 196 de la Constitución nacional, relativo a juntas administradoras locales, señala que el territorio municipal podrá ser dividido por los consejos en sectores que se llamarán "comunidades", si se trata de áreas urbanas, y "corregimientos", cuando se trate de zonas rurales, para la mejor administración y prestación de los servicios locales. Dichas comunas y corregimientos serán administrados por juntas, parcialmente integradas por el voto de los ciudadanos.

El requisito de inscripción de la candidatura previamente a las elecciones, con el cumplimiento de ciertas formalidades, fue introducido desde la Ley 31 de 1929. Hasta entonces imperó el sistema nominativo, en que simplemente se votaba por los nombres que aparecieran escritos en las papeletas, sin ninguna otra condición. Existe plena libertad de postulación, trátese ésta de candidatos o de listas, pudiendo ser inscritos unos u otras simplemente por un número plural de ciudadanos.

La elección presidencial está regulada por el procedimiento mayoritario simple o relativo. La elección para corporaciones públicas se rige por el principio de cuociente electoral simple (método de Hare), con adjudicación de escaños sobrantes a los mayores residuos, en circunscripciones plurinominales que coinciden con la división político-administrativa del territorio. Por excepción, cuando en la circunscripción sólo se van a proveer dos puestos, se aplica el método de cuociente electoral rectificado (Hagenbach-Bischoff), en que el divisor es tres. Rigen los principios de voto único, directo y a una sola vuelta.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 35-76.

## 5. Régimen de los partidos políticos

Cuando se habla del tema electoral resulta imprescindible referirse a los partidos políticos que protagonizan las elecciones. Los partidos políticos son un aspecto del tema electoral que plantea especiales dificultades de exposición, principalmente porque sus modalidades reales de existencia y comportamiento, por lo variadas y cambiantes, escapan a todo esfuerzo de clasificación y simplificación expositiva. A lo anterior debe agregarse que, en casos como el colombiano, los partidos políticos tradicionalmente no han sido regulados por las leyes y entonces para su conocimiento es necesario remitirse a su íntegra trayectoria histórica y a la necesaria consideración del subsistema de partidos dentro del sistema político local. Naturalmente, un análisis de este orden desborda, por su magnitud y su contenido, las limitadas proporciones de esta comunicación. Como en este capítulo aludimos estrictamente a la legislación electoral, veamos en qué medida ha sido objeto de esta el tema de los partidos políticos en general y el de los partidos liberal y conservador ("tradicionales" dada su existencia continua durante 138 años), en especial. Desde el punto de vista de su regulación jurídica, los partidos han pasado por tres etapas bien diferenciadas: primero funcionaron en un "completo vacío constitucional", según expresión con la que Loewenstein describe el *modus operandi* de los partidos políticos europeos hasta la Segunda Guerra Mundial. Desde principios de siglo la Constitución colombiana comienza a hacer alusión a los partidos políticos (Acto Legislativo No. 8 de 1905, artículo 4º; Acto Legislativo No. 3 de 1910, artículo 45; Acto Legislativo No. 1 de 1945, artículo 77).

La instalación del Frente Nacional con la reforma plebiscitaria de 1957 y el Acto Legislativo No. 1 de 1959, ya comentados en otra parte, produjo "la constitucionalización del bipartidismo", según palabras de Luis Carlos Sáchica.<sup>6</sup>

Si bien la regularización constitucional de los partidos ha evolucionado hacia una progresiva institucionalización, en el plano legal casi nada de esto había ocurrido, hasta la expedición de la Ley 58 de 1985, salvo la incidental referencia que en las leyes electorales se hacía a "corrientes", "grupos", "organizaciones" o "partidos políticos", en un sentido muy general.

El supremo árbitro de la Ley de Partidos Políticos es un organismo neutral, en cuanto que es autónomo de los órganos políticos del Estado (Ejecutivo y Legislativo) y en cuanto que sus miembros, que no son

<sup>6</sup> En *Constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Editorial Temis, 1977, p. 248.

políticos de oficio, tienen de todos modos distinta y equilibrada filiación política. Se trata del Consejo Nacional Electoral.

Tres son los principales temas de la ley: estatutos y registro de los partidos políticos, financiación de campañas electorales y publicidad política y electoral.

### III. TRADICIÓN, REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

#### 1. *La tradición democrático-representativa*

Los rasgos característicos del sistema electoral colombiano se derivan, en buena parte, del origen decimonónico y del carácter tradicional de sus instituciones jurídicas y políticas. No habiendo sido ajena a conflictos violentos la historia política del país, sin embargo todas las crisis que se contabilizan en los últimos cien años lograron resolverse por medios que aseguraron la continuidad de un sistema social y político, dando preferencia al diálogo, la negociación, las fórmulas legales y las estrategias reformistas.

La continuidad del sistema político colombiano, que en realidad se explica porque ha sido incesantemente evolutivo en un proceso (no siempre fácil) de adaptación a cambiantes circunstancias, se encarna elocuentemente en el hecho de haber completado la Constitución vigente, apenas el pasado 5 de agosto, cien años de existencia.

Un siglo de porfiada adhesión a unos principios constitucionales y, por tanto, de repetidas prácticas políticas, deja una inevitable secuela de hábitos y costumbres. Por el momento me ocuparé de señalar aquellos principios de contenido democrático-liberal cuya observancia, en mi concepto, ha dado pie para que en la literatura especializada se atribuya al país una larga tradición democrática.<sup>7</sup>

Como ya he tenido ocasión de exponerlo más detenidamente en ocasión reciente,<sup>8</sup> el tradicionalismo del sistema político colombiano, en su expresión democrática, comprende los siguientes aspectos: tradición legalista, tradición electoral, tradición civilista, tradición bipartidista.

<sup>7</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1970, p. 88.

<sup>8</sup> Hernández Becerra, Augusto, *Las elecciones en Colombia-análisis jurídico-político*, ponencia presentada en el Coloquio Iberoamericano de Derecho Electoral Comparado, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y CAPEL, que tuvo lugar en agosto de 1986 en la ciudad de México.

### A. Tradición legalista

El hecho de cumplir cien años de existencia la ley fundamental otorga soporte a este rasgo del sistema político. La fe en los poderes de la ley, que en ocasiones llega a los extremos de lo que se ha llamado el fetichismo jurídico, se manifiesta en muchos comportamientos reiterados del sistema; por ejemplo, el inveterado recurso a la reforma constitucional<sup>9</sup> como medio para solucionar o conjurar las grandes crisis del establecimiento, sean estas sociales, económicas, políticas o jurídicas.

### B. Tradición electoral

Durante cien años de historia electoral todos los gobiernos, salvo una excepción, han sido producto del sufragio conforme a los preceptos constitucionales y legales respectivos. Cierto es que en algunos casos las elecciones no fueron competitivas, por falta de garantías para la oposición o por la abstención de un partido político.

Durante el lapso 1886-1986 el país tuvo 23 periodos presidenciales, ninguno de los cuales excedió el respectivo término constitucional (seis años hasta 1910, cuatro años desde entonces), incluida la excepción de origen no democrático (la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla, que se extendió de 1953 a 1957).

La alternación constante de los gobernantes en la presidencia y frecuentemente la de los partidos políticos, ha impedido el establecimiento del poder personal encarnado en un caudillo u "hombre fuerte". Salvo algunas serias contingencias (1905, 1944, 1949), el Congreso de la República ha funcionado regularmente y, mal que bien, ha cumplido con sus funciones legislativa, fiscalizadora del Ejecutivo, moduladora de la opinión pública y reformadora de la Constitución política.<sup>10</sup>

La sucesión presidencial ha ocurrido pacíficamente, sin disturbios, inclusive en los casos en que fue derrotado un partido en el gobierno (1930, 1946, 1982, 1986).

### C. Tradición civilista

Entendemos por este concepto adhesión a los ideales republicanos, una cultura política decididamente inclinada por los gobiernos civiles, circunscripción de la institución militar a su ámbito profesional y aca-

<sup>9</sup> La Constitución del 1886 ha sufrido 66 enmiendas hasta la fecha.

<sup>10</sup> Cfr., Restrepo Piedrahita, Carlos, *Esquicio para una perspectiva histórica del Congreso en Colombia*, Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, 1986.

tamiento de dicha institución a los gobernantes constitucionalmente electos. Se supone a esta noción la vocación o "derecho natural" para gobernar característicos del protagonismo político del testamento militar en otros países latinoamericanos.<sup>11</sup>

En esta perspectiva es de interés señalar que, durante los últimos cien años, sólo dos militares de profesión han sido electos para la presidencia de la República: el general Rafael Reyes, para el periodo 1904-1910, y el general Pedro Nel Ospina, para el periodo 1922-1926.

#### D. Tradición bipartidista

El ininterrumpido protagonismo de los partidos liberal y conservador durante todo el siglo de la Constitución de 1886 y algo más (138 años desde cuando se solemnizaron las respectivas denominaciones y bases doctrinarias), testimonia un caso excepcionalmente antiguo de régimen bipartidista puro en el derecho político comparado.

Los dos partidos políticos tradicionales, al contrario de lo que ocurre en otros países donde éstos sólo han logrado establecerse durante los últimos tiempos (regularmente afiliados a organizaciones políticas internacionales promotoras de la democracia representativa), son instituciones netamente autóctonas, producto de la vida política interna del país durante el siglo XIX y el siglo XX. Es por ello que puede hablarse de un "sentimiento" nacional bipartidista, consistente en el hábito ya secular del sufragante medio, de votar preferencialmente por candidatos liberales o por candidatos conservadores.

A) contrario de lo que algunos sostienen, no son simples "partidos de elecciones", porque es constante su influencia en la vida política del país, especialmente visible en la dinámica de las corporaciones públicas y en el proceso de renovación de las altas posiciones de la administración.

El bipartidismo se manifiesta también en el reparto burocrático, aspecto que ha sido una de las grandes fuentes de conflicto entre los partidos durante toda la historia republicana del país. Durante el Frente Nacional se estableció la paridad política para todos los cargos públicos. Desde 1978, concluida la paridad, la distribución de los puestos está ligada a "la participación adecuada y equitativa" del principal partido de oposición en el gobierno nacional.

Los resultados electorales de 1986, contra toda predicción, no indican

<sup>11</sup> En este sentido es interesante el análisis de Guillén Martínez, Fernando, *El poder político en Colombia*. Bogotá, Editorial Punta de Lanza, 1979, pp. 536 y ss.

la crisis ni la decadencia de los partidos tradicionales. Por el contrario, al romper todos los récords estadísticos, liberales y conservadores, han ratificado que capitalizan las preferencias del electorado y, para bien o para mal, confirman que habrá régimen bipartidista para rato.<sup>12</sup>

## 2. El modelo democrático en entredicho

No obstante la relevancia que tiene, desde el punto de vista del desarrollo político, el inventario de valores arriba expuesto (indicativo sin duda alguna de un cierto grado de cultura política), a lo largo del presente siglo numerosos analistas de todas las corrientes han coincidido en sostener que la democracia ha estado sumida en profunda crisis.<sup>13</sup> Aun cuando no comparto tan drástico veredicto, es necesario repasar las razones que han llevado a esa conclusión, razones que no son ni escasas ni baladíes.

El diagnóstico de dicha crisis ha involucrado a los partidos políticos (prácticas de clientelismo, crónico abstencionismo electoral, monopolio bipartidista del poder, insignificancia de los terceros partidos, sectarismo, elitismo, falta de ideología, ausencia de democracia en su organización interna), al Congreso y demás corporaciones de representación popular (ausentismo, bajo rendimiento legislativo, pobre control político, escasa representatividad de los auténticos intereses populares), al Ejecutivo en sus distintos órdenes administrativos (ineficiencia administrativa, abuso del estado de sitio, episodios de corrupción y despilfarro, falta de planeación, excesiva sujeción de los actos de gobierno a compromisos burocráticos con partidos y grupos políticos), a la rama jurisdiccional (insuficiencia de recursos humanos y materiales, con las secuelas de impunidad, denegación de justicia y utilización de la misma, cuyas verdaderas causas no son imputables a esta rama del poder sino a las otras dos, que la han descuidado inexcusablemente).

El inmovilismo en que se traduce el funcionamiento del sistema político se las ha arreglado para coexistir con comportamientos sociales que

<sup>12</sup> Las elecciones del 9 de marzo de 1986 (para corporaciones públicas) arrojaron los siguientes resultados: Partido Liberal, 3,385,221 sufragios; Partido Conservador, 2,542,968 sufragios; Nuevo Liberalismo, 453,623 sufragios; Unión Patriótica (izquierda y coaliciones con el liberalismo), 497,143 sufragios.

En las elecciones presidenciales del pasado 25 de mayo se produjeron cifras récord, así. Partido Liberal, 4,214,510 votos; Partido Conservador, 2,588,050 votos; Unión Patriótica (izquierda), 328,752 votos.

<sup>13</sup> Cfr., Leal Buitrago, Francisco, *op. cit.*, p. 21; De Charentenay, Pierre, "La situación política en Colombia", en *La situación social en Colombia*. Bogotá, Editorial Cinep, 1979, pp. 89 y 90.

rechazan el orden establecido y que de una u otra manera se han interpretado como síntomas de la misma crisis, entendida como malestar social o inconformidad, tales como la crónica violencia política (primero por el sectarismo recíproco de los partidos tradicionales que llegó a su clímax en el periodo 1948-1958; luego por la actividad revolucionaria de grupos guerrilleros izquierdistas, que han desatado en el tratamiento de la subversión armada una dinámica de acción-represión, morigerada por la política de diálogo guerrilla-gobierno durante los últimos años) y la utilización creciente de medios no institucionales de protesta por parte de grupos ciudadanos espontáneos u organizados (vgr., paros cívicos por mal funcionamiento de los servicios públicos, huelgas no permitidas por la ley, obstrucción pacífica de vías públicas, invasiones de predios rurales y urbanos, etcétera).

Los valores tradicionales del sistema político colombiano han permitido excluir, en favor de la idea democrática, fenómenos adversos que tienden a ser constantes en el plano continental, tales como: los crónicos golpes de Estado, el gobierno del estamento militar, el caudillismo, el desconocimiento de los resultados electorales, las dictaduras, la violación masiva de los derechos humanos.

Con todo, el sistema político colombiano se resiente, hoy, de ese tradicionalismo que ha contribuido a darle una fisonomía singular. ¿Por qué una sociedad que ha contado durante mucho tiempo con gobierno civil, elecciones periódicas, acción abierta de los partidos políticos y observancia de la constitucionalidad y la legalidad, reclama hoy paz, apertura democrática, garantías para la oposición pero, por sobre todo, empleo, salud, educación, servicios públicos? Tal vez porque el tradicionalismo, que tiende a perpetuar unos privilegios ancestrales y una desigualdad social extrema, se ha hecho fuerte en el modelo colombiano de democracia representativa.

Tenemos, en conclusión, un conjunto de instituciones políticas cuyas características han sido la continuidad, el equilibrio estable, la funcionalidad y un razonable grado de integración y acatamiento sociales, plano formal en lo cual no es manifiesta la crisis que se ha denunciado persistentemente, entendida ésta como un colapso del orden jurídico-político establecido. Sin embargo, este balance no basta para desmentir la existencia de graves anomalías estructurales que vacían de auténtico y pleno contenido las virtudes de libertad y civilización democrática que sugieren el comportamiento histórico de las instituciones jurídico-políticas. La dificultad para detectar una crisis política "real", estriba, curiosamente, en que la democracia representativa colombiana ha fun-

cionado "bien", en los términos habituales de ponderación; pero ha funcionado "mal" porque produce un efecto participativo muy limitado. De hecho, genera un efecto de legitimación sobre bases sociales minoritarias y plantea un agudo problema político desde el punto de vista de la democracia real, que fácilmente se mide en términos estadísticos.

Estas anomalías estructurales, que no son de hoy, han podido ser contenidas durante largo tiempo por el sistema político dentro de límites que no entrañaran peligro para el modelo establecido de democracia representativa. Hoy la preocupación política es que tal estado de cosas no puede mantenerse indefinidamente y, entonces, deberá haber cambios importantes.

Habiendo consenso sobre la necesidad de cambio<sup>14</sup> y que éste debe atacar las raíces económicas y sociales del mal,<sup>15</sup> son sin embargo muy diversas las fórmulas propuestas. La línea reformista que históricamente ha imperado, ha dado pasos para, sin dejar de pulir el aparato democrático representativo, introducir modalidades novedosas que obedecen a una concepción de democracia participativa.

### 3. Representación con mayor participación

Las posibilidades de perfeccionamiento institucional de la democracia representativa colombiana no parecen ser muchas dado el actual grado de su evolución constitucional y legal.

La necesidad de incorporar a grandes sectores sociales tradicionalmente marginados no sólo de los eventos electorales<sup>16</sup> sino de la vida

<sup>14</sup> La cuestión del cambio ha sido, durante los últimos años, el tema más socorrido por los políticos de todas las corrientes, hasta el punto de haberse convertido "el cambio" en el lema del partido liberal durante la reciente campaña, para las elecciones presidenciales.

<sup>15</sup> Es unánime este criterio en todos los sectores de la política nacional. Cfr., la opinión de numerosos políticos sobre el particular en *Reformas políticas. Apertura democrática*. Bogotá, Editorial Nikos-Oveja Negra, 1985.

<sup>16</sup> El abstencionismo electoral es un rasgo estructural de la democracia representativa colombiana. En las elecciones presidenciales se han registrado los siguientes índices de participación electoral, desde 1958:

1958:	57.71%	1974:	58.14%
1962:	48.75%	1978:	40.34%
1966:	40.07%	1982:	50 %
1970:	52.53%	1986:	56 %

Fuentes: Betancur, Belisario, "Abstención y participación", en *La abstención*, Anif., Bogotá, Editorial Presencia, 1980, p. 158; estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

comunitaria y de la actividad política del país, para que formen parte activa de un proceso de cambio integral y ordenado de la sociedad, parece que no podría satisfacerse con una nueva reforma de la Ley Electoral, el establecimiento del voto obligatorio, la celebración más frecuente de elecciones o alguna otra medida electoral parecida.

La democracia colombiana necesita un apoyo social mayor que el que le suministran los partidos políticos y las elecciones. La idea de participación, que se agrega a la de representación, busca generar grupos primarios, informales, en localidades y regiones, y grupos secundarios, espontáneos u organizados, vinculados o no a partidos políticos, y reconocerles personería para intervenir en la vida local y nacional, para reforzar la vida cívica y sostener y corregir la democracia.

Se trata, entonces, de multiplicar las oportunidades participativas que son escasas dentro del tradicional modelo democrático-representativo colombiano y que se limitan a: sufragar y postularse para cargos electivos; desempeñar un empleo en la burocracia; entrar en el juego del clientelismo practicado por los políticos tradicionales (recibir favores y protección del político; obtener becas, auxilios, empleos, recomendaciones, contratos, etcétera, a cambio de respaldo político, es decir, votos); el ejercicio de los derechos políticos consagrados en la Constitución (libertad de conciencia, de expresión, de prensa, de reunión y manifestación, etcétera). Al margen de los partidos políticos no podemos dejar de considerar otros cauces participativos institucionales de importancia en la tradición política del país, como el derecho de petición y las acciones públicas de inexecutableidad y de nulidad (contra todos los actos de la administración).

En rigor, la introducción de modalidades participativas en el modelo de democracia representativa no obedece a la necesidad de solucionar una crisis actual del sistema político colombiano, sino de conjurar la que podría sobrevenir en caso de no emprenderse oportunamente un camino de reformas económicas, las cuales serán más viables mediante el ensanchamiento del espacio político y la vinculación directa a él de una más amplia base social.

#### 4. *Sobre la noción de democracia participativa*

La idea de participación, tan actual en la discusión política, ha sido desarrollada de tiempo atrás gracias a la contribución particular de la sociología en sus investigaciones sobre el asociacionismo, que encuen-

tran punto de referencia en el mismo Tocqueville.<sup>17</sup> Resulta, pues, difícil decir algo nuevo sobre el tema. Con todo, es útil puntualizar algunas ideas sobre la participación enfrentada al concepto de democracia representativa.

Ante todo, debemos procurar partir de una amplia acepción del término participación, para que no se la entienda aplicada únicamente a finalidades muy restrictivas, como participación "electoral" o "partidista". El ideal participativo busca fomentar nuevas modalidades de asociación ciudadana para la acción cívica y política, distintas de los partidos políticos, no para sustituirlos, sino para complementar su papel integrador y legitimante, dentro de una perspectiva de modernización y democracia. Entraña para la persona la posibilidad de intervenir en el proceso de toma de decisiones, ya sea incorporándose a dicho proceso, ya sea influyéndolo. En una sociedad tradicional como la nuestra (a más de subdesarrollada y dependiente), cualquier proyecto de modernización implica grandes cambios. En esta perspectiva se parte del axioma sociológico según el cual a mayor participación social, mejores posibilidades hay para el cambio social, especialmente en aquellas sociedades donde los grupos no participantes han sido significativos.

Desde el punto de vista de la democracia, la participación procura incorporar a la sociedad política a más ciudadanos, en cuanto miembros activos y preocupados por los asuntos de la comunidad. Hoy la ciudadanía tiende a satisfacerse sólo por la intermediación de los partidos políticos y mediante la liturgia del sufragio.

Una efectiva participación debería hacer posible la transformación del ciudadano-espectador en un ciudadano-actor. La democracia meramente representativa genera pasividad y actitudes afines, como apatía, indiferencia, marginamiento, todas proclives a la deformación del principio democrático. La participación, por el contrario, genera una actitud vigilante e iniciativa, más apropiadas para la defensa permanente y oportuna de la democracia, para la generación de mayores controles del hombre sobre los poderes públicos.

Vale la pena recordar que la participación no prescinde de la representación; por el contrario, se vale de ella. La participación, por otra parte, puede implicar también elecciones; pero no se sirve exclusivamente de ellas, como es la tendencia de la democracia representativa. La participación puede realizarse sin la intermediación de los partidos políticos, pero no es incompatible con ellos. Las nuevas fuerzas socia-

<sup>17</sup> Meister, Albert, *Participación social y cambio social*, Caracas, Monte Avila Editores, 1972.

les producto de la democracia participativa puede asimilarse en algunos casos, por su modo de acción, a los partidos políticos o a los grupos de presión; pero no siempre, debido a que es mucho más amplio, variado y mutable el espectro de sus motivaciones, objetivos, *modus operandi* y modalidades organizativas.

## 5. *El estado de la cuestión en Colombia. Últimas reformas*

### A. Dentro del concepto de democracia representativa

Satisfechos los objetivos del Frente Nacional (1958-1974), el sistema político ha sido sacudido por nuevos desafíos a los que ha respondido con lentitud y cierta inseguridad, aletargado seguramente por la muelle mecánica de gobierno compartido a que se abandonó durante 28 años.

Tan sólo a partir de este año los partidos tradicionales se han decidido, después de tanto tiempo, a separarse en el ejercicio del gobierno para poner en práctica la fórmula partido de gobierno-partido de oposición. Este es un hecho interesante, que le da un carácter más abierto y competitivo a la democracia colombiana y que señala el inicio de una nueva etapa en su desarrollo político.

Se sigue adelantando una política de diálogo con los grupos guerrilleros, con el ánimo de llegar a unos acuerdos básicos que permitan su incorporación al proceso democrático institucional, cuyos primeros frutos ya se pudieron apreciar en las elecciones de este año, con su participación en una coalición de izquierda, la Unión Patriótica, que hizo significativas conquistas en las corporaciones públicas.<sup>18</sup>

Los años 1985 y 1986 fueron años de importantes reformas políticas. Se expidió, por primera vez, un estatuto básico de los partidos políticos (Ley 58 de 1985). Se dictó una importante Ley de Reforma Electoral (Ley 96 de 1985), refundida luego con todas las disposiciones electorales vigentes en un Código Electoral (Decreto 2241 de 1986). Mediante reforma constitucional (Acto Legislativo No. 1 de 1986) se ha consagrado por primera vez la elección popular de alcaldes, inclusive el de la capital de la República, que tendrá lugar por primera vez en marzo de 1988. Otras reformas desarrollan el principio participativo y las mencionaremos a continuación.

<sup>18</sup> En las elecciones de marzo de 1986 la Unión Patriótica conquistó 3 curules en el Senado de la República y 6 en la Cámara de Representantes.

## B. Dentro del concepto de democracia participativa

El Acto Legislativo No. 1 de 1986 ha introducido un mecanismo típico de democracia participativa que nuestros municipios quizá no practican desde los tiempos de la Colonia. Se trata de la realización de "consultas populares" para que, de acuerdo con formalidades y requisitos que deberá precisar la ley, los habitantes del municipio decidan sobre asuntos de interés local.

La Ley 11 de 1986 ("por la cual... se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales") reglamenta las juntas administradoras locales que habían sido creadas por reforma constitucional de 1968, varios de cuyos miembros serán elegidos por el voto directo de los ciudadanos residentes en el área urbana o rural respectiva. La descentralización administrativa para dar mayor autonomía a regiones y localidades ha tenido importante impulso durante los últimos años. Planeación regional, corporaciones autónomas regionales, asociaciones de municipios, áreas metropolitanas, descentralización fiscal, el situado fiscal y las nuevas elecciones municipales ya mencionadas (alcaldes, juntas administradoras locales, referéndum municipal), jalonan este empeño institucional por redistribuir el poder y aproximar el Estado al hombre.

Es probable que estas medidas, junto con otras que habrá de acompañarlas, produzcan el deseado efecto de integrar más a la población en el sistema político. Sin embargo, esto no será suficiente. Las bases reales para una auténtica participación política están determinadas por una modalidad más fundamental de la participación: la participación del pueblo en los bienes generados por la economía. Aquí está la clave del cambio que reclama la sociedad y del que se ha notificado ya nuestra clase política.