

REFORMA ELECTORAL EN COLOMBIA

Humberto de la CALLE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al sistema electoral*. IV. *Reforma de los partidos políticos*. V. *Evaluación final. Impacto de las reformas*.

I. INTRODUCCIÓN

Análisis integral de las reformas efectuadas

En el presente estudio trataremos las reformas introducidas en Colombia después del proceso democratizador de los años setenta en tres aspectos fundamentales: régimen de gobierno y de rendición de cuentas, sistema electoral y partidos políticos. La dinámica general de los tres frentes reformistas es diferente y, en algunos casos, antinómico. Las reformas del régimen de gobierno y de la ley de partidos fueron impulsadas para lograr una mayor apertura política. La piedra de toque de la reforma electoral fue la gobernabilidad.

A. El contexto político de las reformas

El telón de fondo de los diversos esfuerzos para promover la reforma electoral en Colombia ha sido la erosión constante de la confianza de la ciudadanía en los mandatarios elegidos, particularmente los congresistas, la evidencia de que muchos ciudadanos no se sienten representados por sus dirigentes, la persistencia de altos niveles de abstención electoral, la búsqueda de nuevos mecanismos de participación política diferentes a

la democracia representativa clásica y las dificultades que ha significado en el terreno de la gobernabilidad la crisis de los partidos envueltos en un proceso de dispersión y pérdida de liderazgo que ha generado un esquema de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo basado fundamentalmente en arreglos personalistas.

Breve recuento histórico

La historia moderna de la reforma política en Colombia puede dividirse en tres ciclos principales. En vigencia de la Constitución anterior (1886-1991), la relación formal entre el Estado y los partidos era bastante débil, pese a que ocupaban en la realidad un amplio segmento del escenario político.

Nacida bajo la idea de que la voluntad general no debía fragmentarse y que la *partidización* de la vida pública era inadecuada,¹ la Constitución ni siquiera mencionaba a los partidos políticos. Los primeros esfuerzos dirigidos a institucionalizarlos y a dictar normas para su reconocimiento y su financiación fueron bastante tímidos (Ley 58 de 1985).

En una segunda etapa (1991-2003), la nueva Constitución —expedida en 1991— contiene normas específicas sobre formación y reconocimiento de los partidos, derecho de postulación de candidaturas, financiación de partidos y campañas, uso de medios de comunicación y estatuto de la oposición. Pero estas normas, dada su laxitud, si bien no dieron nacimiento al proceso de disgregación de los partidos, sí lo permitieron e impulsaron. La preocupación central del Constituyente de 1991 no fue la institucionalización de los partidos sino la apertura política. Una interpretación del marco normativo de la Constitución de 1991 no puede desprenderse del contexto político. La gestación de la Constitución misma respondió, entre otros factores, a un creciente desapego de la ciudadanía frente a la dirigencia política. Dos movimientos coyunturales, que orbitaban alrededor de la persona de sus líderes, ocuparon un lugar preponderante en demérito de los partidos tradicionales. Es por lo tanto explicable que la Constitución hubiese optado por una institucionalización débil y por permitir un amplio juego a movimientos coyunturales y a grupos sig-

¹ Famosa es la frase pronunciada a manera de testamento político por Bolívar en su lecho de enfermo: “Si mi muerte contribuye para que cesen los partidos y se consolide la unión, yo bajaré tranquilo al sepulcro”.

nificativos de ciudadanos, los cuales recibían financiación y a los que se les reconoció el derecho de postular candidaturas.

Una persistente discusión pública llevó al Congreso a modificar la Constitución en estas materias. En una tercera etapa vinieron entonces normas más severas en la regimentación de los partidos, que hoy comienzan a aplicarse.

Desde el punto de vista estrictamente normativo, los puntos de referencia histórica en el proceso de reforma política en Colombia, dentro del marco de delimitación temporal dispuesto para la presente investigación, podrían esquematizarse de la siguiente manera:

En 1977 se aprobó el Acto Legislativo 2,² por medio del cual se separó el calendario electoral a fin de que las elecciones de presidente de la República y de miembros del Congreso se efectuaran en días distintos. El propósito de la reforma fue implantar un escenario propio para los candidatos al Congreso y evitar, como venía ocurriendo, que el candidato presidencial actuara como locomotora de arrastre de sus seguidores. Antes de esa fecha, los comicios tenían lugar simultáneamente.

El siguiente paso corresponde a la expedición de la nueva Constitución de 1991, la cual reemplazó en su totalidad a la de 1886 (reformada varias veces). Esta nueva Constitución contiene todas las regulaciones constitucionales en materia de reforma electoral (representación, participación, transparencia, rendición de cuentas y gobernabilidad), vigentes en su mayoría.

Después de 1991 se han presentado varias modificaciones sustanciales.

En 2003 se expidió el Acto Legislativo núm. 1, que contiene lo que en la jerga se conoce como “reforma política”.³ Este precepto introduce cambios a la Constitución en materia de partidos, inscripción de candidaturas, actuación de los congresistas en bancadas, doble militancia, financiación de la política, espacios en medios de comunicación, consultas populares, cambio del sistema de cociente racional (Hare) por el de la llamada “cifra repartidora” (D’Hondt), voto preferente opcional y cambios en la organización electoral.

² Por razones que no vienen al caso, en Colombia se denomina acto legislativo a las normas de contenido constitucional.

³ El título formal del mencionado Acto Legislativo es el siguiente: “Por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones”.

Más adelante, a propósito de la implantación de la reelección presidencial inmediata, se expidió el Acto Legislativo núm. 2 de 2004, el cual contiene, además, normas sobre garantías a la oposición, participación en la política de los servidores públicos, acceso equitativo a los medios de comunicación, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República. Por designio del propio Acto Constitucional mencionado se expidió la Ley 996, conocida como Ley de Garantías Electorales.⁴

La constitucionalidad de esta ley fue examinada por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1153 de 2005, la cual, utilizando amplios poderes interpretativos, introdujo también cambios importantes.

De esta manera se deja descrito en líneas gruesas el panorama normativo que será examinado más adelante en detalle.

No obstante, el objeto del presente trabajo no se limita al estudio de las normas. A nuestro juicio, en esta materia hay a veces una distancia considerable entre la norma y la realidad, de modo que el examen debe ir más allá, y abarcar el análisis de otros elementos de cultura política que resultan también determinantes.

B. Tipología de las reformas

Ninguna de las reformas ha sido producto de una imposición hegemónica, aunque los consensos que les sirvieron de fundamento exhiben en cada caso particularidades y disimilitudes.

La primera oleada reformista, la que se cristalizó con la expedición de la Constitución de 1991, tuvo su punto nodal y su epicentro generador por fuera de los partidos y el Congreso. Fueron los grupos de pensamiento, la prensa, los dirigentes sociales y los universitarios quienes se dieron a la tarea de promover un cambio de fondo hacia un ejercicio más limpio y más incluyente de la política. La crisis profunda desatada por el asesinato en 1989 de varios candidatos presidenciales, así como el despresti-

⁴ Su denominación formal es: “por medio de la cual se reglamenta la elección de presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”.

gio profundo del Congreso, determinaron que los sectores opuestos carecieran de mecanismos efectivos para oponerse a la convocatoria de una Asamblea Constituyente mediante mecanismos extrajurídicos. Creados estos factores determinantes, y habiendo acogido y promovido el propósito de cambio el nuevo gobierno de César Gaviria, recién elegido, el establecimiento político tradicional se dividió. Los nuevos partidos, producto en un caso de la desmovilización de algunos grupos guerrilleros, y los sectores menos comprometidos con el pasado en la dirigencia política tradicional, optaron por apoyar la idea del cambio. De esta manera, la oposición a éste quedó reducida a una expresión mínima. Fueron, pues, estos consensos sucesivos, primero la sociedad civil, sectores progresistas de los partidos luego, los que sirvieron de base para la toma de decisiones que, finalmente, al expedir la nueva Constitución, gozaron de un respaldo generalizado.

En cambio, las normas de 2003 y siguientes, enderezadas a la búsqueda de la gobernabilidad, fueron materia de discusión y consenso entre las fuerzas políticas y aprobadas mediante los mecanismos ordinarios en el seno del Congreso, aunque con apoyo también en sectores especializados de la opinión académica.

C. Orientación de las reformas

Aunque la Constitución de 1991 dio un paso enorme en materia de apertura política, es evidente que algunas de sus instituciones coadyuvaron (aunque no originaron) el proceso de despartidización de la política, de desmoronamiento de los partidos, de falta de racionalidad auténtica desde el punto de vista democrático en el trabajo legislativo y la pérdida de gobernabilidad.

Normas muy laxas en materia de requisitos para la inscripción de partidos, la equiparación de éstos con los movimientos y los grupos significativos de ciudadanos a los efectos de las ventajas ofrecidas por la ley, un esquema de reposición de votos que terminó, en la práctica, reconociendo gastos electorales en cabeza de los candidatos personalmente, una amplitud ilimitada en el uso de los medios del Estado y la permisividad (a la vez en la ley y en la práctica política) para promover simultáneamente candidaturas diversas para los mismos cargos, terminaron de catalizar el fenómeno de crisis en los partidos que venía de antes.

Por su parte, en 2003, la ampliación de los umbrales, la implantación de las listas y candidaturas únicas, la ley de bancadas, la aplicación del voto preferente (que aunque optativo fue el sistema más generalizado) junto con la llamada “cifra repartidora” (D’Hondt) y las nuevas exigencias para la postulación de candidaturas, han significado un avance en el proceso de racionalización de los partidos, el cual todavía está en una etapa de transición.

II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

1. *Presidencialismo*

A. *Análisis*

La Constitución de 1886, vigente como se dijo hasta 1991, instauró un sistema fuertemente presidencialista.

Una interpretación sobre los orígenes del acento presidencialista propio de América Latina se nutre de diversas raíces. Se piensa que este fenómeno es herencia y prolongación del caudillismo militar que ocupó la escena pública durante las guerras de la independencia. No obstante, la explicación parece insuficiente, por cuanto aun en aquellos países hispanoamericanos donde el proceso de liberación de la Corona española careció de activismo militarista acentuado, el presidencialismo permea las instituciones políticas. Se atribuye también a una copia incorrecta de la Constitución de los Estados Unidos, la cual se implantó en Hispanoamérica, tomando para sí el presidencialismo pero olvidando los controles —*checks and balances*— en ella previstos, sobre todo aquellos que provienen de los poderes y competencias del Congreso. Por fin, hay como una especie de inercia histórica. Rotos los lazos de dominación con los poderes de ultramar, nuestros pueblos buscaron una especie de reemplazo de esa autoridad todopoderosa de la Corona y los transfirieron a la cabeza del Ejecutivo, a quien, adicionalmente, se le dio el carácter de jefe de Estado, además de su papel como jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa.

Más allá de la especulación histórica, lo cierto es que sí existe una cultura providencialista en nuestras tierras. Del poder central personali-

zado en el presidente se exige todo, porque a él se le atribuyen culturalmente todos los poderes.

En todo caso, por fuera de las leyes, la práctica política convirtió al presidente en la pieza central del quehacer público. En el caso colombiano, por fuerza de las normas y de las realidades culturales, el presidente gozaba de un gran poder. Nombraba libremente a la totalidad de los ministros, altos funcionarios, gobernadores y alcaldes. Aún más: en la práctica, incidía en el nombramiento de la casi totalidad de los empleados públicos. Utilizaba fuertes herramientas de intervención económica, por medio de instituciones diversas, la Junta Monetaria entre ellas, presidida por el ministro de Hacienda, de su libre nombramiento y remoción. A través de dicha Junta se manejaba la política monetaria, cambiaria y crediticia y se establecían cupos de fomento para determinados renglones de la actividad económica. De igual modo, por medio de funcionarios suyos, manejaba las importaciones y las exportaciones e incidía en el sector financiero. No era de extrañar, pues, que a las amplias competencias que le brindaba la Constitución respecto del Congreso, y a la función legislativa ejercida inveteradamente mediante decretos extraordinarios, se sumaran prácticas políticas que, sobre todo con el comienzo del proceso de *finlandización*⁵ de los partidos que permitía al Ejecutivo relacionarse directamente con cada congresista, las relaciones Ejecutivo-Congreso se desarrollaran en el marco de negociaciones individuales y —muchas veces— privadas, en menoscabo del papel de los partidos como punto de encuentro del pluralismo y escenario para la formulación de políticas públicas.

La Constitución de 1991 quiso enmendar esta situación ampliando los poderes del Congreso, tanto en la formación de las leyes como en el control político y la transparencia. No obstante, como no mejoró significativamente el panorama de disgregación partidaria, el eje de la vida pública continuó siendo el presidente, quizá porque, simultáneamente con el pa-

⁵ Entiendo por *finlandización* el proceso de desinstitucionalización y dispersión de los partidos, que implicó la existencia de relaciones de poder cada vez más tenues entre los dirigentes formales y los barones electorales. Cada candidato local conseguía por sí mismo la financiación de su campaña, llevaba a cabo individualmente su propio esquema publicitario y, una vez elegido, se aproximaba también en forma individual y personal al Ejecutivo, disgregando la acción del partido y generando, a su vez, una respuesta inorgánica de parte de aquél en la ejecución de las políticas públicas.

norama normativo, el presidencialismo obedece a una realidad cultural bastante arraigada.

La reforma política de 2003, como se mencionó, se propuso configurar un esquema de partidos menos disperso, eliminar muchos de los llamados “partidos de garaje”⁶ y establecer mecanismos más eficaces de acción colectiva.

No obstante, algunos sostienen que la aprobación de la reelección presidencial inmediata apuntala aún más los poderes del presidente.

Algunos de estos puntos serán desarrollados más adelante.

B. *Iniciativas en torno al sistema parlamentario o semipresidencial-parlamentario*

De tiempo atrás se han escuchado voces calificadas urgiendo la necesidad de ir hacia un sistema parlamentario. Aunque no se ha configurado un proyecto concreto, se ha hablado de la instauración de un primer ministro, que puede y debe ser parlamentario (hoy existe prohibición para que los congresistas desempeñen otros cargos), que está sometido conjuntamente con su gabinete a la moción de censura pero que puede buscar la confianza del electorado mediante la disolución del Parlamento, de modo que además de las elecciones que deben practicarse en periodos fijos habría la posibilidad de su anticipación, lo cual permitiría el cambio de gobierno en forma menos traumática y, además, todo ello vinculado a un fuerte estatuto de la oposición que permita superar las dificultades del cambio de gobierno. Se estima que una organización constitucional que se acerque al modelo parlamentario permite superar varios problemas. En primer lugar, obliga a los partidos políticos a institucionalizarse y a obrar colectivamente, dejando atrás la política al menudeo. No obstante, son muchos los que creen que, por el contrario, un sistema parlamentario exige, como un *príus*, la existencia de partidos organizados. Colocar a un Parlamento configurado por partidos desorganizados y personalistas como eje y centro de gravedad de la acción pública no es sino un llamado al caos. Los defensores de estas iniciativas agregan que un segundo efecto será el de lograr mayor estabilidad o, al menos, dotar al sistema políti-

⁶ Entiendo por tales pequeñas agrupaciones sin arraigo real, que se formaban para favorecer candidaturas aisladas y gozar de los privilegios de la ley en materia de financiación y uso de los medios de comunicación.

co de mecanismos para suavizar el impacto de las crisis. El entorno latinoamericano ha mostrado una especie de *parlamentarismo de cacerola*: amas de casa, sindicalistas, estudiantes, indígenas; en fin, los grupos descontentos se toman las calles para protestar. El Congreso se hace eco de las protestas y el presidente dimite, bien por franca presión de sus opositores, ora utilizando subterfugios para mantener el hilo constitucional. Quienes promueven estas ideas consideran que es más sano resolver las crisis en el Parlamento, mediante los mecanismos tradicionales de acción política, sin someter a las instituciones al traumatismo de la ruptura de los periodos fijos previstos para el presidente. Los enemigos de este modo de pensar sostienen que, al menos en principio, el efecto será el de una mayor inestabilidad institucional. Agregan éstos que, además, el presidente en Hispanoamérica, por virtud de su mandato propio derivado directamente de la voluntad del cuerpo electoral, suele ser un agente de cambio. Es cierto que, en el caso colombiano, el presidente ha originado grandes impulsos de cambio, en muchas ocasiones contra la voluntad del Congreso. Otra cuestión que ha entrado a jugar en la discusión es la relacionada con la corrupción. Es cierto que el sistema de favores personalistas a cambio del voto en el Congreso tiene de por sí un fundamento deleznable. Pero quienes se oponen a la implantación de modalidades parlamentaristas creen que la corrupción llegaría a su clímax si no se encuentran correctivos antes de dar ese paso.

En todo caso, hasta ahora la discusión se ha llevado a cabo más en foros de reflexión pública, a nivel académico, y no en torno a una iniciativa concreta que haya sido materia de deliberación en el Congreso.

2. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo*

A. *Facultades legislativas del presidente*

Hasta 1991, los poderes del presidente en materia legislativa eran bastante amplios.

En efecto, las siguientes ideas permiten esquematizar lo dicho:

- a) El presidente, por medio de sus ministros, podía presentar proyectos en todas las materias.

- b) Eran de iniciativa exclusiva del gobierno, entre otros, los proyectos sobre gasto público, el de ley orgánica del presupuesto, el plan de desarrollo, la estructura de la administración y los que decretan exenciones tributarias.
- c) Podía ser investido por el Congreso de facultades legislativas extraordinarias, sin limitación de materia, de modo que podía dictar decretos-leyes; verdaderas leyes en sentido material.
- d) En cuestiones relacionadas con el orden público (terreno bastante amplio en un país con un crónico conflicto armado cuya duración se acerca a los 50 años) podía dictar decretos legislativos mediante los cuales podía suspender y reemplazar temporalmente las leyes ordinarias. En la práctica, esta facultad se usó para las más diversas materias y, como el estado de sitio se perpetuó, la vigencia de los decretos se tornó indefinida.
- e) Tenía iniciativa exclusiva en materia de gasto público. Si el proyecto de presupuesto de rentas y gastos no era aprobado por el Congreso, podía poner en vigencia el proyecto del gobierno.
- f) Adoptar el plan de desarrollo mediante decreto si el Congreso o la Comisión respectiva no decidían oportunamente.
- g) En aplicación de las llamadas leyes-cuadro, mediante decreto, podía organizar el crédito público, regular el cambio internacional y el comercio exterior, y modificar los aranceles.
- h) Ejercer, como facultad propia, la intervención necesaria en la banca central y en las entidades públicas o privadas que manejen ahorro del público.

A estas facultades se sumaban otras en relación con el Congreso:

- Podía convocar el Congreso a sesiones extraordinarias —durante los recesos parlamentarios—, pudiendo fijar al efecto la duración de las mismas. Las materias a tratar en tales sesiones las fijaba con exclusividad el Ejecutivo.
- Mediante “mensajes de urgencia” podía intervenir en la agenda del Congreso, señalando aquellos proyectos que debían ser discutidos prioritariamente.
- Objetar íntegramente los proyectos aprobados por inconstitucionalidad o inconveniencia. En el primer caso, decidía la Corte Supre-

ma (hoy la Corte Constitucional). En el segundo, el Congreso podía insistir sin lugar a nuevas objeciones.

Innovaciones para moderar el presidencialismo

Como se dijo, la Constitución de 1991 buscó un mejor equilibrio de poderes.

Para tal efecto, creó algunos organismos dotados de autonomía frente a ambas ramas, eliminando fuentes importantes de poder para el presidente. Entre ellos la Junta del Banco de la República (banca central), el Consejo Superior de la Judicatura, la Comisión Nacional de Televisión, entre otras.

La implantación del recurso de tutela permite a cualquier juez, mediante un proceso brevísimo, acudir a la protección de derechos fundamentales violados por el gobierno o por particulares dotados de un gran poder. La inclusión en la tutela, por vía jurisprudencial, de algunos derechos económicos y sociales ha significado una cesión de poder a favor de la rama judicial.

En cuanto a las funciones del presidente en materia legislativa, la Constitución de 1991 introdujo una serie importante de modificaciones:

- 1) La iniciativa exclusiva del gobierno fue limitada.
- 2) Se amplía la iniciativa legislativa. Se incluye la iniciativa popular y la de organismos judiciales.
- 3) Limitación de las facultades extraordinarias, las cuales sólo pueden ser concedidas por un periodo máximo de 6 meses, para precisas materias, sólo a solicitud del gobierno y con el voto favorable de la mayoría absoluta de los congresistas. Estas facultades no se pueden conceder para expedir códigos, leyes estatutarias (derechos fundamentales, procedimientos para su protección, administración de justicia, régimen de partidos, estatuto de la oposición, mecanismos de participación y estados de excepción), leyes orgánicas⁷ (Ley de Presupuesto, Ley del Plan de Desarrollo, competencias normativas de las entidades territoriales) ni creación de impuestos.

⁷ Las leyes estatutarias exigen mayoría absoluta y revisión previa de la Corte Constitucional. Regulan ciertas materias importantes. Las leyes orgánicas, que también exigen dicha mayoría, regulan la propia actividad legislativa como en el caso del presupuesto o el plan de desarrollo.

- 4) Se crearon limitaciones materiales para la utilización de los estados de excepción (no pueden suspenderse los derechos y libertades fundamentales; se aplica el derecho internacional humanitario; se exige severa relación de causalidad entre los decretos y la perturbación) así como limitaciones temporales (90 días iniciales, prorrogables dos veces en el caso de la llamada conmoción interior) y, por ende, a la facultad de dictar decretos con fuerza de ley bajo el amparo de los mismos.
- 5) La facultad de intervención económica del presidente sobre las personas que ejercen la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el ahorro privado, debe ejercitarse, a diferencia de la Constitución anterior, de acuerdo con la ley. Deja de ser una atribución constitucional propia del presidente.
- 6) Existen ahora restricciones nuevas para el gobierno en la elaboración del presupuesto. Por ejemplo, hay transferencias a las entidades territoriales señaladas por la Constitución, la cual también prevé prioridad para el gasto social (precepto cuyo cumplimiento la Corte Constitucional ha garantizado), así como la obligación de tomar en consideración el índice de necesidades básicas insatisfechas en la distribución territorial del gasto público. La discusión detallada incorpora a un mayor número de congresistas.
- 7) El plan de desarrollo se discute en asocio de la rama judicial y las entidades territoriales. Además, se requiere el concepto del Consejo Nacional de Planeación donde hace presencia la sociedad civil. El Plan tiene supremacía sobre las leyes que decreten inversiones.
- 8) Aunque una amplia gama de entidades puede prestar los servicios públicos, su actividad se rige por leyes aprobadas en el Congreso.

En cuanto a las relaciones entre Congreso y presidente, las innovaciones fueron éstas:

- a) Los periodos de receso del Congreso se abreviaron notablemente. Las sesiones prácticamente permanentes permiten un control político más amplio.
- b) Se creó la posibilidad de la objeción parcial de las leyes por parte del gobierno.
- c) Se restringieron los llamados auxilios parlamentarios (partidas para obras específicas señaladas por los congresistas, que a juicio de mu-

- chos se habían convertido en gastos de fomento electoral o fuente de corrupción).
- d) Como se verá luego, se pusieron en marcha diversos mecanismos de democracia participativa. En lo que concierne a este capítulo, el presidente puede someter al Congreso proyectos de leyes que convoquen a referendos y también, previo concepto favorable del Senado, consultar al pueblo asuntos de trascendencia nacional.
 - e) Se estableció la moción de censura contra los ministros por asuntos relacionados con sus funciones. Deberá ser propuesta, a lo menos, por la décima parte de los miembros de la cámara en la que se origina. Su aprobación requiere el voto de la mayoría absoluta de los congresistas en sesión conjunta de ambas cámaras. Si la moción es aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. En la práctica, aunque se ha intentado, jamás ha logrado superar la severidad de las exigencias. Sólo en un caso estuvo a punto de decretarse, pero el ministro inculpado renunció pocas horas antes de la sesión conjunta del Congreso. Esta institución, importada de los sistemas parlamentarios, ha sido mirada como un cuerpo extraño. Carece además de su correlato necesario: la disolución del Congreso por parte del Ejecutivo para conquistar en las urnas la confianza perdida en el Parlamento.

B. Poderes presidenciales no legislativos

El Congreso no interviene formalmente en el nombramiento de ministros, embajadores y altos funcionarios, ni puede removerlos. En la práctica, sin embargo, el presidente, al distribuir tales cargos, suele interpretar las realidades partidistas y regionales.

Esta situación continúa inmodificada hasta el presente, con excepción de la llamada moción de censura a los ministros.

C. Control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo

En la Constitución de 1991 la regulación de los debates de control político es más severa. Como se ve en otro lugar, se implantó la moción de censura. La ausencia sin excusa de los ministros citados da lugar a la

moción de censura. Asimismo, en busca del robustecimiento de los poderes de control, el Congreso puede citar obligatoriamente a particulares para que declaren bajo juramento sobre asuntos de interés público.

3. *Instituciones de rendición de cuentas*

A. *Contraloría General*

Antigua institución encargada tradicionalmente del control fiscal. En la Constitución de 1991 fue sometida a un proceso de modernización que ha rendido algunos frutos.

- 1) Del control numérico legal se pasó al control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.
- 2) Se autorizó que la vigilancia se contrate con empresas privadas, algo que sin embargo se ha quedado escrito.
- 3) Se eliminó el control previo que era fuente de corrupción, y se pasó a un control selectivo y posterior.
- 4) En vez de ser elegido por la cámara baja, ahora se elige al contralor nacional por el Congreso pleno, de terna elaborada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado.
- 5) Como función nueva, el contralor puede promover juicios contra quienes hayan causado perjuicio patrimonial al Estado, a fin de obtener resarcimiento. Esta función se ha cumplido de manera exitosa.
- 6) Se dispuso también la creación del control interno bajo los parámetros que dicte la Contraloría. De igual modo, se han prescrito mecanismos de participación ciudadana para la vigilancia de la gestión pública.

La idea generalizada es que la Contraloría se ha tecnificado, ha adquirido mayor respetabilidad y ejerce relativamente bien sus funciones. La percepción de corrupción (acreditada por Transparencia) ha mejorado.

No obstante, no puede afirmarse lo mismo de las contralorías locales y regionales, que suelen estar condicionadas por intereses político-electorales y por la corrupción.

Esto ha sido materia de intentos reformistas. En el frustrado intento de referendo de 2003 se intentó llevar a cabo profundas reformas en la rendición de cuentas a nivel local. Como se verá, el referendo no logró pasar el umbral mínimo. Puede considerarse que este punto está todavía pendiente.

B. Procuraduría General

Ejerce el Ministerio Público, defiende los intereses de la sociedad y los intereses colectivos, y vigila la conducta de los funcionarios, para lo cual se ha expedido un nuevo y más severo Código Disciplinario.

El procurador es elegido por el Senado, de terna propuesta por el presidente, la Corte Suprema y el Consejo de Estado.

Ha aumentado la percepción de que se trata de una entidad cada vez más independiente.

C. Participación. Gobierno en línea

Más allá de los mecanismos de democracia directa, se ha ampliado el campo de la participación ciudadana en la función pública. Para muchas funciones oficiales se requieren espacios de consulta previa. Hay un mecanismo especial de consulta para las comunidades indígenas. En un intento de brindar transparencia, el Ejecutivo ha dispuesto de un mecanismo de gobierno en línea, vía Internet, para tomar de decisiones, suscribir contratos y para otro tipo de funciones.

D. Derecho de petición

La Constitución de 1991 reforzó el derecho de petición que obliga a las autoridades a responder las peticiones y preguntas de las personas. Es un poderoso instrumento de transparencia. Si la autoridad no cumple en un plazo breve, hay lugar a la tutela judicial de este derecho. Lamentablemente, todavía en muchos casos es necesario acudir a este mecanismo. Se estima que alrededor del 20% de las tutelas invocadas corresponden al derecho de petición.

III. REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL

1. *Sistema de elección presidencial*

A. *Sistema*

Hasta 1991 la elección presidencial se hacía por mayoría relativa en una vuelta. Algunas de las nuevas fuerzas integradas en la Asamblea Constituyente de 1991 sostuvieron que este sistema carecía de suficiente legitimidad y fomentaba el predominio excluyente del bipartidismo tradicional. La primera crítica —legitimidad— se basaba en una realidad matemática: en muchas ocasiones, el presidente lograba ser elegido con una votación que no alcanzaba siquiera a representar a la mitad de los electores. Además —problema éste que sigue sin resolver— la alta abstención, que ha sido crónica en la historia electoral colombiana, determinaba que el presidente llegara a ocupar la jefatura del Estado con el apoyo de una fracción mínima de la población. Para darle fundamento a la segunda crítica, se argumentaba que el sistema impedía a las terceras fuerzas tener un papel significativo en la disputa electoral presidencial. Estas fuerzas sentían que estaban excluidas de antemano.

Como consecuencia de estos razonamientos, se estableció en 1991 el sistema de doble vuelta: el presidente se elige por la mitad más uno de los votos. Si ningún candidato obtiene esa mayoría, habrá una segunda vuelta electoral en la que sólo participarán los dos candidatos que hubiesen obtenido las más altas votaciones. El propósito axiológico era lograr un mayor apoyo al presidente. El propósito político era permitir que un escenario de coaliciones provocado por la segunda vuelta le diera mayor juego político a las fuerzas minoritarias.

Los objetivos de la reforma se han cumplido. Aunque hay otros factores concomitantes, la política colombiana es más abierta, las nuevas fuerzas han adquirido protagonismo y el bipartidismo que nació con la República ha desaparecido.

B. *Duración del mandato*

Durante el periodo estudiado, el periodo presidencial ha sido siempre de cuatro años. En general se piensa que es un término adecuado, aunque

esporádicamente surgen algunas voces que piden la prolongación del mismo por considerarlo demasiado breve para la culminación del programa presidencial. Éste fue uno de los argumentos utilizados para implantar la reelección presidencial inmediata.

Durante las sesiones de la Asamblea Constituyente de 1991, órgano que implantó la prohibición absoluta de la reelección, se pensó en la prolongación a 5 años del término del mandato presidencial. Esta iniciativa no fue aprobada finalmente.

C. Reelección presidencial

Hasta 1991 se permitía la reelección alterna del presidente. Las fortalezas de este sistema tenían una doble aproximación: el presidente en ejercicio manejaba los asuntos de gobierno, la pulcritud administrativa entre ellos, con extremado celo, pensando en mantener limpia su imagen para una posible reelección futura. Por otro lado, no había un desperdicio de recursos humanos. Quien mostrara condiciones superlativas de liderazgo podría regresar a la Presidencia dejando pasar un periodo.

No obstante lo anterior, la Asamblea Constituyente de 1991 estimó que en esta solución pesaban más los vicios que las virtudes. Se dijo que los ex presidentes, como estaban siempre en potencia de ser reelegidos, conformaban una especie de elite que seguía pesando demasiado en la vida pública. Y que, de paso, generaban un esquema poco democrático, entorpeciendo el acceso al poder, a la vez, de nuevas personas y de nuevas fuerzas. Era uno de los ingredientes del bipartidismo tradicional. En consecuencia, se prohibió la reelección absoluta del presidente.

Después de 15 años, la popularidad sobresaliente del presidente Uribe puso sobre el tapete de la discusión la cuestión de la reelección. Luego de una aguda controversia, el Congreso modificó la Constitución y autorizó la reelección inmediata mediante el Acto Legislativo núm. 02/2004, que fue declarado ajustado a la Constitución por la Corte Constitucional. Dejando de lado la coyuntura y el peso que sobre ella gravita, dado el grado de aceptación de Uribe, es todavía prematuro hacer un balance de las bondades de la reforma. Sus defensores sostienen que, en sí misma, la prohibición era una medida antidemocrática por cuanto excluía al presidente de la contienda. Sus enemigos aseguran que se han roto los equilibrios previstos en la Constitución y que la reelección inmediata genera condiciones inequitativas en el terreno electoral.

D. *Fecha y separación de elecciones*

Como se dijo, antes de 1977 las elecciones de presidente y de Congreso tenían lugar el mismo día. Esta circunstancia colocaba literalmente al candidato presidencial como jefe de debate de los congresistas de su partido o movimiento. Muchos de éstos resultaban elegidos a la sombra de la campaña presidencial. Si bien esta circunstancia generaba un efecto homogeneizador de la política, que redundaba en un afianzamiento de la gobernabilidad, por cuanto, además de lo dicho, lo que generalmente ocurría era que la mayoría en la contienda presidencial se veía automáticamente reflejada en el Congreso, particularmente en un entorno de rígido bipartidismo como el que imperaba a la sazón, el efecto colateral adverso se manifestaba en la pretermisión de las fuerzas políticas disidentes. Colombia terminaba por aquella época el sistema de *Frente Nacional*, en razón del cual se había pactado la alternación en la Presidencia —a un mandatario liberal seguía uno conservador y así sucesivamente— y la paridad de ambos partidos en los altos cargos del Estado. Las críticas contra dicho arreglo interpartidario arreciaban. Es en el marco de esas críticas, lideradas precisamente por Alfonso López Michelsen, quien había sido elegido a la Presidencia en buena parte para afianzar la terminación del mencionado Frente Nacional, se adoptó la norma, hoy vigente, según la cual se separó el calendario electoral con el propósito de permitir que la disputa por el Congreso tomara su propia dinámica y no se viera arrastrada por la elección presidencial.

Más adelante, en la Constitución de 1991, cuerpo normativo que amplió los eventos electorales al implantar la elección de gobernadores y reforzar la elección de alcaldes recientemente aprobada, se profundizó el régimen de separación del calendario. En efecto, dicha Constitución señaló que, al igual que las elecciones de presidente y Congreso, las elecciones regionales y locales (gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles) debían tener lugar en una tercera fecha separada.

El esquema ha rendido sus frutos en relación con el propósito explícitamente buscado. En efecto (aunque no es la única causa), el panorama político se ha venido abriendo crecientemente en Colombia, hasta llegar a la situación actual, donde el Polo Democrática Alternativo, que agrupa varios partidos de izquierda, se ha convertido en una fuerza importante, y, del otro lado, como se dijo, el bipartidismo ha desaparecido.

En cuanto a los efectos sobre la participación electoral, en términos generales se presenta una mayor afluencia de votantes para las elecciones legislativas. La explicación más probable es que las maquinarias clientelistas están mucho más en actividad durante dichos comicios. La dinámica de la votación presidencial suele ser más libre.

La fecha de cada evento electoral está señalada en la ley con carácter inamovible. Todos ellos tienen lugar en día domingo, entre las 8 a.m. y las 4 p.m. Una aspiración recurrente, pero nunca resuelta favorablemente, es la de ampliar el horario de las votaciones con el objeto de aminorar el alto grado de abstención. De igual modo, hay quienes creen que las votaciones en día domingo desestimulan el voto, pero no hay ninguna evidencia empírica sobre el particular y más bien podría operar el fenómeno contrario.

E. *Registro Electoral*

Desde mucho antes del periodo estudiado, viene rigiendo en Colombia un padrón (llamado *censo electoral* en la ley, figura distinta al censo de población) de ingreso automático. El único documento apto para votar es la *cédula de ciudadanía*. El número de cada cédula expedida ingresa automáticamente al censo electoral, de modo que el ciudadano no tiene necesidad de realizar un registro adicional para depositar su voto. Estas cédulas así ingresadas van al listado general de votantes en el municipio de expedición de las mismas. Este listado general se conoce en la jerga como la *zona de censo*. No obstante, el elector que quiera depositar el sufragio en un lugar cercano a su residencia o su trabajo, o en un lugar determinado escogido a voluntad, puede registrarla en lugares determinados por la organización electoral. A esta inscripción se le denomina en la jerga como *zonificación*. La cédula así inscrita (en la ciudad de expedición o en otra cualquiera) se da de alta en el censo del lugar específico y de baja en el listado general o *zona de censo*. En resumen, pues, como se dijo, el registro es automático y permanente. Las cédulas permanecen en el lugar de expedición o de inscripción, según el caso, de manera indefinida.

La ventaja de este sistema es la de facilitar el voto. No obstante, surgen complicaciones para la solvencia del censo que se examinan enseguida.

Abstención

Como ya se dijo, las cifras de abstención en Colombia suelen ser altas. Participa alrededor del 45% de los ciudadanos incorporados en el censo electoral. No obstante, todo sugiere que la abstención porcentual es menor, dadas las deficiencias en el censo electoral, el cual incorpora un número irreal de cédulas, significativamente mayor que el número real. En efecto, hay dificultades operativas para dar de baja a las personas fallecidas; los miembros de las fuerzas armadas, que aunque constitucionalmente no puede sufragar, no son dados de baja en forma completa; y el crecido número de emigrantes, muchos de ellos en condiciones de ilegalidad, los cuales siguen figurando en el padrón pese a su imposibilidad de votar. Todo ello determina que hay un alto número de cédulas que abultan el censo de manera que no corresponde a la realidad. El pasado censo de población demostró que éste es ya un hecho y no una simple especulación. Sin embargo, en vista de que dicho número es imposible de cuantificar con certeza, tampoco es viable determinar de manera precisa la verdadera magnitud de la abstención.

F. *Balance*

Ha sido reconocida y admitida la crisis de gobernabilidad que afronta el sistema presidencialista en muchos países de Latinoamérica. Es ya alarmante el número de presidentes que no termina su mandato. Muchos de ellos terminan huyendo o afrontando procesos judiciales. En Colombia no han faltado voces que han propugnado, como en otros países, por implantar el sistema parlamentario, en la esperanza de que éste provea instrumentos para asimilar las crisis y genere un marco de mayor estabilidad política. En todo caso, lo que sí parece claro es que cualquiera que sea el papel del sistema parlamentario en Latinoamérica, en el caso colombiano la crisis del sistema presidencialista muestra una versión más moderada. De hecho, la reciente reelección del presidente Uribe, al menos por ahora, sugiere lo contrario. Pareciera que se ha abierto un panorama amplio de gobernabilidad y sostenibilidad democrática, aunque persisten serios problemas de gobernabilidad, sobre todo en las zonas azotadas por la violencia, que a diferencia del pasado no se limita a la proveniente de la guerrilla, sino que muestra ciertas características de virulencia a cargo de grupos de paramilitares de derecha, denominados

grupos de autodefensa. Es claro que ambos tipos de organizaciones criminales —aunque el nuevo fenómeno se acentúa en estas últimas— generan condiciones de difícil gobernabilidad, sobre todo en las regiones de provincia.

2. Sistema de elección legislativa

A. Funciones del sistema electoral

Con el ánimo de buscar correctivos al desprestigio del Congreso, se adoptaron las reformas que se relacionan enseguida.

a. Hacia un Congreso más representativo

a) Circunscripción nacional para el Senado

La Asamblea Constituyente estimó que el sistema de circunscripciones territoriales que elegían un número limitado de senadores, las cuales correspondían a los departamentos dentro de la división política existente, había contribuido a afianzar el poder de los llamados *barones electorales*, senadores prácticamente inamovibles y que garantizaban su reelección indefinida mediante el poder de las maquinarias clientelistas. A esto contribuyó, como consideración adicional, la subrepresentación de las fuerzas nuevas y de los partidos alternativos —situados a la izquierda del espectro político—, que aunque lograban una votación relativamente importante en el territorio nacional, su representación en el Congreso era escasa, dado que los partidos tradicionales copaban la mayoría de los escaños. La primera idea consistió en crear una circunscripción nacional para minorías que permitiera sumar los votos de los partidos que las agrupaban y conseguir escaños por fuera de la representación territorial tradicional. En el transcurso de las deliberaciones se llegó, sin embargo, a adoptar un sistema de circunscripción nacional que permitiera el acceso al Senado de movimientos de opinión, cuyo ejercicio político se consideraba ajeno a las prácticas clientelistas. El balance no ha sido totalmente satisfactorio. Quienes defienden la idea en sí misma piensan que los cambios en la práctica han quedado aplazados porque simultáneamente se agudizó el proceso de dispersión de los partidos, lo que, a su juicio, ha impedido que la circunscripción nacional rinda sus frutos. Hay

un sector de la opinión que sostiene que esta figura ha encarecido la política y, en cambio, no ha logrado erradicar los viejos vicios.

b) Reducción del número de congresistas

Se pensó que un número excesivo de parlamentarios dificulta el proceso de rendición de cuentas. Los votantes son incapaces de formarse una opinión seria respecto de su comportamiento. Además, se pensaba que cámaras más pequeñas redundarían en una mejor calidad de los debates. El resultado práctico ha sido escaso.

c) La eliminación de las suplencias

Si algo irritaba a la opinión pública era observar cómo dirigentes conocidos utilizaban las suplencias, muchas veces en cabeza de personajes sin representatividad ninguna, bien para sellar alianzas, ora para asegurar mecanismos de financiación. El resultado es que personas que no habían sido realmente elegidas se desempeñaban como congresistas y derivaban diverso tipo de ventajas de esta situación. Lamentablemente, poco después de expedida la Constitución, se reimplantó, bajo un cierto disfraz, un mecanismo equivalente, el cual aún subsiste.

d) Facilidades para partidos nuevos y grupos ciudadanos

En consonancia con lo anterior, la Constituyente optó por una tímida institucionalización de los partidos, los cuales fueron virtualmente equiparados a movimientos coyunturales y a grupos de ciudadanos que promovieran candidaturas independientes. Como se dijo, aunque hubo una importante apertura política, ello se logró al precio de una alta desinstitucionalización partidaria.

b. Eficiencia

a) Reducción del quórum deliberativo

El ausentismo parlamentario ha sido una fuente de descrédito de los congresistas. Con el ánimo de mitigar sus efectos, se redujo a una cuarta parte de miembros el quórum para deliberar tanto en comisiones como

en sesiones plenarias (el quórum decisorio continuó siendo la mayoría de miembros). Hay alguna mejoría en esta materia.

b) Ampliación del periodo de sesiones

Se aumentó casi al doble el periodo de sesiones del Congreso. De 150 a 300 días, divididos en dos periodos. Igualmente, como cada periodo semestral corresponde a la antigua legislatura anual, hoy es posible aprobar leyes en la mitad del tiempo previsto en la legislación anterior. El resultado ha sido satisfactorio.

c) Sesiones conjuntas y en el receso

Se amplió la posibilidad de realizar sesiones conjuntas de las comisiones, con el fin de agilizar el trabajo legislativo. Asimismo, durante el receso, las comisiones pueden sesionar para debatir asuntos pendientes, realizar estudios o preparar proyectos de ley. Ha sido también una reforma benéfica.

c. Moralidad

a) Prohibición de los auxilios parlamentarios

Se ha entendido por tales, las partidas presupuestales acordadas con los congresistas. Aunque destinadas inicialmente a obras benéficas o a pequeñas obras públicas, pronto se convirtieron en fuente de corrupción o en partidas de fomento electoral. Ha sido una de las causas significativas de desprestigio del Congreso. Pese a todo, se sostiene que han reaparecido bajo otras formas. En todo caso, es una tarea todavía no resuelta el grado legítimo de incidencia que pueden tener los congresistas en la iniciativa del gasto público.

b) Ampliación del régimen de prohibiciones y conflictos de interés. Pérdida de la investidura

Se dictaron normas más severas sobre inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés. Lo más llamativo es que se adoptó un sistema de pérdida de la investidura. Por violaciones a estas normas, o por inasis-

tencia, el Consejo de Estado —organismo judicial independiente, máxima jerarquía en la jurisdicción contencioso-administrativa—, a través de un procedimiento breve —20 días—, puede desinvertir al congresista.

El mecanismo ha sido bastante eficaz.

En efecto, la pérdida de la investidura se ha invocado 347 veces (algunos escándalos disparan las cifras). El resultado ha sido de 42 congresistas desinvertidos, lo cual equivale al 12% de los casos.

Aspectos positivos han sido:

- Se trata de una acción pública que puede iniciar cualquier ciudadano; el Consejo de Estado ha obrado de manera independiente.
- El Congreso no puede frenar las decisiones; el procedimiento ha sido rápido.
- Se han implantado algunos criterios de responsabilidad objetiva.
- Ha existido respaldo de la ciudadanía y de los medios de comunicación.

Es poco probable que otros países puedan mostrar avances semejantes. Pero, pese a estos esfuerzos, es claro que los efectos han sido limitados en cuanto a la percepción de la gran masa. El Congreso y los partidos siguen contando con muy poco apoyo popular. Ambos son unas de las instituciones políticas más desprestigiadas, aunque se observa una cierta mejoría reciente.

d. Control político

a) Moción de censura

Con el ánimo de vigorizar el control político y atenuar el excesivo presidencialismo, se tomó en préstamo del sistema parlamentario la institución de la moción de censura. Su efecto es que el ministro censurado debe dimitir.

No obstante, los requisitos y salvaguardas fueron tan exigentes —deben iniciarla un mínimo del 10% de los congresistas, se decide en reunión conjunta de Senado y Cámara, se requiere el voto de la mayoría absoluta de miembros— que en la práctica no se ha aplicado nunca. Sólo en una ocasión un ministro dimitió “voluntariamente” antes de la votación.

b) Citación a personas naturales

Pueden ser convocadas a testimoniar en las comisiones, incluso bajo juramento, con el propósito de ampliar el control político. No ha tenido utilidad práctica relevante.

c) Racionalización de los debates e interrogatorios a los ministros

Se buscó, a la vez, darle carácter imperativo a las citaciones de los ministros (lo cual incluye la moción de censura por falta de asistencia injustificada) y racionalizar el contenido de los debates, fijando procedimientos más estrictos que propugnaran por debates sobre temas concretos y mediante conclusiones claras para la opinión pública. Algo ha mejorado la dinámica, pero la percepción de la gente sigue siendo la de una gran dispersión temática, poca seriedad y entorpecimiento innecesario de las tareas de la administración.

d) Control sobre los regímenes de excepción

Antes de 1991, como se dijo, existía la práctica crónica de legislar (sobre todo en orden público, pero esto se extendió a otras materias) mediante decretos legislativos al amparo del estado de sitio. La racionalización material y temporal de los estados de excepción en la Constitución (conmoción, guerra, emergencia económica) fue acompañada de un mayor control político del Congreso sobre la declaratoria y la pertinencia, los alcances y el contenido de los decretos. En la práctica se ha logrado el efecto buscado de manera colateral, porque la utilización de los estados de excepción, atendiendo a su naturaleza, ahora es verdaderamente excepcional. A ello también ha contribuido el papel de la Corte Constitucional, a la cual se le atribuyó competencia sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos.

e. Participación

Hay dos maneras de mirar este asunto. Desde la perspectiva de la abstención crónica, es poco lo que se ha avanzado.

En cuanto a la implantación de mecanismos de democracia representativa, es materia que se verá luego.

B. Sistema electoral utilizado en la cámara alta y en la cámara baja

Tanto en la Cámara como en el Senado se aplica el sistema de representación proporcional. Su utilización viene de antes del periodo bajo estudio.

Después de 1991 hay circunscripción única nacional para la elección del Senado (cámara alta), compuesto por 102 miembros (dos de ellos elegidos en circunscripción especial indígena). La Cámara de Representantes (cámara baja) se elige en circunscripciones territoriales que corresponden a los departamentos que conforman la división política del país y al Distrito Capital de Bogotá, a razón de dos representantes por cada una de ellas y uno más por cada 250,000 habitantes. El tamaño de las circunscripciones para la cámara baja es variable, por cuanto, como se dijo, éstas no se conforman en función del potencial electoral, sino que están calcadas en la disímil división política territorial. Así, mientras en Amazonas o Arauca se eligen dos representantes con votaciones que no llegan a 10,000 sufragios, en Antioquia o Bogotá resultan electos 17 y 18 representantes, respectivamente, con una participación de más de 800,000 o un millón de electores, respectivamente.

Existe una circunscripción especial para minorías étnicas y políticas.

C. Fórmula electoral utilizada

Para la asignación de escaños se ha implantado el sistema de cifra repartidora (D'Hondt). Todavía la experiencia en la utilización de ese nuevo sistema es limitada, transicional, de modo que es difícil establecer un juicio definitivo sobre él, pero es evidente que la tendencia hacia la reagrupación es ya una realidad.

Antes de la reforma de 2003 se utilizaba el cociente electoral (sistema Hare de cociente racional) complementado por el subsistema de mayores residuos. Más allá de la ley, en la práctica se había venido refinando en esa época un sistema destinado a lograr la mejor "economía" de votos, de tal manera que la casi totalidad de miembros eran elegidos por residuo, lo que había dado como resultado que muy pocas listas eligieran

más de un candidato. Esta operación afectó seriamente el funcionamiento de los partidos. Paralela a ella se presentó una tendencia a la dispersión, la cual se ha venido atenuando después de la reforma. En efecto, de más de 50 partidos reconocidos, ahora sólo subsisten 11. El lenguaje corriente avaló la expresión “microempresa electoral” para aludir a un sistema en el que cada uno de los elegidos es jefe de sí mismo, hace campaña en solitario y poco obedece orientaciones de la dirección de su partido. Esto había permitido implantar en la práctica un sistema de elección unipersonal. A este resultado contribuyó que el sistema de postulación era libérrimo: dentro o fuera de los partidos, y dentro de ellos, una práctica no prohibida que permitía a cada partido avalar oficialmente una multiplicidad de candidaturas para el mismo puesto, permisión ahora derogada por la reforma, que exige listas y candidaturas únicas.

D. *Tipo de lista*

Hasta el reciente Acto Legislativo núm. 1 de 2003, por el cual se adoptó la llamada reforma política, las candidaturas se presentaban virtualmente mediante listas cerradas y bloqueadas, aunque el sistema tuvo serias deformaciones en la práctica. No era posible combinar ni alterar el orden de la lista. A partir de esa reforma se establece el llamado “voto preferente opcional”, según el cual cada partido es libre de continuar presentando listas cerradas y bloqueadas o poner en práctica el voto preferente para que la lista sea ordenada en función del número de votos preferentes obtenidos por los distintos candidatos, sistema opcional que produjo confusión en los pasados comicios de 2006, cuando realmente se experimentó por vez primera.

De igual modo, la reforma implantó la llamada *ley de bancadas*. Los miembros del Congreso, elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano, deben votar en bancada, esto es, homogéneamente, previa discusión democrática interna. Los estatutos definirán los asuntos de conciencia donde habrá libertad de voto. Sólo ahora empieza a aplicarse la ley. Hay expectativa por sus resultados prácticos.

E. *Barreras legales*

Otro aspecto que va a contribuir a mitigar la dispersión partidista es la implantación de barreras legales. Antes de 2003, los partidos y movi-

mientos obtenían su reconocimiento con 50,000 votos o el mismo número de firmas. A su vez, con dicho reconocimiento, sin ningún requisito adicional, podían postular candidaturas, función que también se le permitía a los grupos significativos de ciudadanos mediante la presentación, además, de una póliza de seriedad. Por otro lado, y esto fue determinante para fomentar las microempresas electorales, se permitía a cada partido o movimiento presentar varias candidaturas para el mismo cargo. Esto produjo, como ya se dijo, que el sistema de listas se deformara por completo. Cada partido presentaba varias listas, buscando obtener escaños con el menor de los residuos posible. Casi ninguna lista aspiraba a obtener el cociente electoral y, menos aún, a conseguir varios escaños. Esta misma situación anómala se presentaba para las elecciones unipersonales. Un partido podía presentar varios candidatos para la misma alcaldía o gobernación. Finalmente, la Constitución prohibía establecer exigencias sobre la organización interna de los partidos.

La reforma de 2003 dispuso lo siguiente:

- Los partidos deberán organizarse internamente en forma democrática.
- Nadie puede militar en varios partidos a la vez.
- El Estado estará obligado a apoyar el proceso de consulta democrática interna, incluso con financiación parcial.
- El reconocimiento de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos exige el 2% de los votos en las elecciones de Senado o Cámara.
- Los partidos, movimientos y grupos sólo podrán presentar listas o candidatos únicos.
- El sistema de asignación de escaños es el de la cifra repartidora (D'Hondt).
- Para entrar efectivamente en la competencia (umbral) se requiere obtener al menos el 2% de la votación nacional para Senado, o el 50% del cociente electoral (producto de dividir el total de votos por el de puestos por proveer) para las demás corporaciones.
- Cada partido escogerá entre el sistema de listas cerradas y bloqueadas o de voto preferente. En este último caso, sólo se toman en consideración, para efectos de ordenación de la lista, los votos que ejerzan la preferencia. Aquellos votos que no hayan sido atri-

buidos por el elector a ningún candidato en particular se contabilizarán a favor del partido al aplicar la cifra repartidora, pero no se tendrán en cuenta para la ordenación de la lista.

F. *Balance*

Como se dijo, el balance hasta ahora es favorable, aunque subsiste en grado importante la personalización de la política como consecuencia del voto preferente, pero todavía estamos en un periodo de transición. El conjunto de reformas electorales ha mejorado los niveles de representatividad. La baja participación sigue siendo un mal crónico del esquema electoral colombiano. En cuanto a la gobernabilidad, aunque se repite que todavía vivimos un periodo de transición, la acción de los partidos ha sido más coherente y más institucional. No obstante, aunque parezca una paradoja, han sido más activos en poner en marcha los nuevos mecanismos de acción política (por ejemplo, actuación unificada en bancadas) los partidos de oposición. La coalición gobernante ha tratado de mantener vivo el esquema de voto a cambio de favores y ha sido más reacia a darse mecanismos institucionales más fuertes.

3. *Reformas a las instituciones de democracia directa*

A. *Antecedentes históricos*

Formalmente, la implantación de los instrumentos de democracia directa tuvo lugar en Colombia con la aprobación de la Constitución de 1991, actualmente vigente. Con posterioridad a ello se expidió la Ley Estatutaria⁸ núm. 134 de 1994.

No obstante, puede decirse que, de manera extra-jurídica, hubo en el pasado algunas experiencias en cuanto a la aplicación de hecho de mecanismos de esta naturaleza.

Caída la breve dictadura de Rojas Pinilla, los partidos liberal y conservador, que en esa época dominaban el panorama político, acordaron un sistema de gobierno compartido que tomó el nombre de Frente Nacional.

⁸ Son leyes estatutarias las que tratan de ciertos temas relevantes, exigen mayoría especial y se someten a control constitucional automático.

Las bases de ese pacto político fueron sometidas a votación popular el 1o. de diciembre de 1957, habiendo sido aprobadas por una amplísima mayoría y con una participación bastante alta para los promedios colombianos. Ese cuerpo normativo se conoce como el Plebiscito de 1957.

Años más tarde, la convocatoria y la composición de la Asamblea Constituyente que aprobó la Constitución de 1991 fueron también sometidas a votación el 8 de diciembre de 1990. El voto afirmativo fue ampliamente mayoritario pero la participación escasa.

Este desenlace estuvo precedido de otra manifestación popular, conocida como el Movimiento de la Séptima Papeleta. Grupos de estudiantes promovieron la introducción de una papeleta electoral adicional a las seis oficiales, en las elecciones de marzo de 1990, a fin de promover la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

Si bien el catalizador del movimiento fue el asesinato de Luis Carlos Galán Galán y otros candidatos presidenciales, y la sensación de que la crisis de las instituciones había tocado fondo, el principal motor en cuanto a la movilización de la opinión pública fue sin duda una gran insatisfacción con el Congreso.

Ahora bien, otra de las razones esgrimidas durante este proceso reformista fue la implantación de la democracia participativa.

En el propio texto de la tarjeta electoral de convocatoria se estableció que uno de los propósitos de la Constituyente era la puesta en marcha de la democracia de participación.

De hecho, 32 de los proyectos presentados a la Constituyente proponen diversas instituciones de participación.⁹

Después de la implantación constitucional de varios mecanismos de democracia directa, que se describirán luego, los intentos de aplicación práctica de ellos han estado signados por la frustración.

a. El referendo de la administración de Andrés Pastrana

Desde la campaña presidencial, Andrés Pastrana anunció que promovería un referendo para implantar una reforma política.

⁹ Arias, Jaime y Esguerra, Juan Carlos, “Informe-ponencia para Primer Debate en Plenaria. Democracia participativa, reforma y pedagogía de la Constitución”, *Gaceta Constitucional*, 24 de mayo de 1991.

Luego de ensayar sin éxito la vía ordinaria, la idea se puso en marcha el 30 de marzo de 2000.

Buscaba, en esencia, la exclusión de la injerencia de los congresistas en la administración del Congreso, la disminución del número de congresistas, la implantación de la cifra repartidora —esto es, del método D'Hondt para la asignación de escaños en reemplazo del tradicional cociente electoral que corresponde al cociente racional de Hare—, el umbral para combatir el extremo fraccionamiento de los partidos, una serie de normas sobre moralidad pública y, por último, la revocatoria del Congreso y el llamado a nuevas elecciones.

Ante la reacción de la oposición, la convocatoria se marchitó durante las discusiones en el Congreso. Por su lado, la idea de recoger firmas para realizar un esfuerzo paralelo mediante la iniciativa popular no pudo superar el rigorismo y el exceso de formalismo del organismo electoral.

Éste fue, pues, un intento fallido.

b. El referendo del gobierno de Álvaro Uribe

El mismo día de su posesión, el presidente Uribe radicó en el Congreso un proyecto de referendo para una reforma política, sobre puntos similares al fallido intento del gobierno anterior.

Pero, además, se introdujeron normas destinadas a hacer un fuerte ajuste fiscal, tales como congelación de salarios de algunos trabajadores oficiales, tope máximo a las pensiones de jubilación y, en general, recortes al gasto público. Esta circunstancia generó una fuerte oposición a cargo de los partidos de izquierda y algunas organizaciones sociales y sindicales.

El día de las votaciones la participación fue muy baja. En parte por la tradicional tendencia abstencionista de los colombianos y en parte también porque los opositores tomaron la bandera de la “abstención activa” como una manera de derrotar el referendo si no se alcanzaba el 25% de los inscritos, que era el quórum mínimo exigido por la Constitución.

Transcurridas las votaciones, solamente una de las preguntas superó ese umbral.

Éstos son los resultados:

CUADRO 1. VOTACIÓN NACIONAL

Comunicado nacional No	Escrutinio	Mesas instaladas	75,150
Potencial de votación	25,069,773	Mesas procesadas	75,150
Umbral nacional	6,267,443	Porcentaje de mesas escrutadas	100.00

<i>Pregunta</i>	<i>Votos sí</i>	<i>Votos no</i>	<i>Votos nulos</i>	<i>Total votos (sí + no + nulos)</i>	<i>% sí</i>	<i>% de participación</i>	<i>Preguntas sin marcar</i>
Pregunta 1	5,874,193	294,348	125,266	6,293,807	93.33	25.11	379,243
Pregunta 2	5,871,354	232,121	119,213	6,222,688	94.35	24.82	450,362
Pregunta 3	5,839,612	295,616	125,850	6,261,078	93.27	24.97	411,972
Pregunta 4	5,319,557	703,634	124,915	6,148,106	86.52	24.52	524,944
Pregunta 5	5,668,819	283,030	104,406	6,056,255	93.60	24.16	616,795
Pregunta 6	5,328,733	295,908	105,040	5,729,681	93.00	22.85	943,369
Pregunta 7	5,403,139	208,100	93,982	5,705,221	94.71	22.76	967,829

CUADRO 1. VOTACIÓN NACIONAL (continuación)

<i>Pregunta</i>	<i>Votos sí</i>	<i>Votos no</i>	<i>Votos nulos</i>	<i>Total votos (sí + no + nulos)</i>	<i>% sí</i>	<i>% de participación</i>	<i>Preguntas sin marcar</i>
Pregunta 8	5,602,823	493,563	124,926	6,221,312	90.06	24.82	451,738
Pregunta 9	5,557,950	460,941	117,946	6,136,837	90.57	24.48	536,213
Pregunta 11	5,714,738	283,440	109,104	6,107,282	93.57	24.36	565,768
Pregunta 12	5,668,878	270,039	100,384	6,039,301	93.87	24.09	633,749
Pregunta 13	5,778,469	285,842	123,228	6,187,539	93.39	24.68	485,511
Pregunta 14	4,907,283	1,063,877	141,545	6,112,705	80.28	24.38	560,345
Pregunta 15	5,457,866	420,859	115,300	5,994,025	91.06	23.91	679,025
Pregunta 18	5,475,951	270,249	97,197	5,843,397	93.71	23.31	829,653

En consecuencia, desde la perspectiva de las aspiraciones del gobierno, el referendo puede considerarse un fracaso.

Los niveles de participación, como se observa en el cuadro anterior, sólo superaron el quórum mínimo de participación, el cual corresponde al 25% de los ciudadanos integrantes del censo electoral, para la primera pregunta. Las demás no alcanzaron la votación mínima para su validez.

De igual modo, la votación para convocar la Constituyente en diciembre de 1990 tuvo una participación baja. En aquel entonces no se exigía quórum. Concurrieron a las votaciones 3,710,570 sufragantes de un total de inscritos de 14,237,118, esto es, el 20% aproximadamente.

Aunque hay una larga tradición de abstencionismo en Colombia (participación entre el 45% y el 50%), es claro que en estos eventos ha sido todavía más baja, lo que muestra una situación preocupante.

Seguramente, además de la apatía inveterada, han influido el carácter abstracto de las decisiones, la inactividad del clientelismo tradicional y, en el último caso, la complejidad y extensión del cuestionario.

Lo rescatable es que dio lugar, por primera vez, a una discusión amplia sobre las reglas de juego de la democracia directa, la cual llevó a la Corte Constitucional a dictar un fallo que ha señalado para el futuro los principios que deben regir la utilización de estos instrumentos.¹⁰

B. Mecanismos de democracia directa en Colombia. Marco legal

La regulación de los mencionados mecanismos hace parte de la Constitución. Luego se expidió la Ley 134 de 1994 “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, la cual contiene los desarrollos operativos. Los mecanismos previstos en dicha norma son el referendo, el plebiscito, la iniciativa popular, la consulta popular, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato.

No obstante, para los efectos de este trabajo, siguiendo lineamientos internacionales propuestos por *IDEA*, reagruparemos la prolija lista legislativa en sólo tres grupos:

- 1) Consulta popular, que incluye el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto y la consulta popular.

¹⁰ Sentencia C-551 del 9 de julio de 2003.

- 2) La iniciativa popular.
- 3) La revocatoria del mandato.

a. Consulta popular

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.

Hay dos formas de referendo: *el referendo aprobatorio*, que busca dar nacimiento a una norma (una subespecie del cual es el referendo que se promueve para aprobar una iniciativa negada por el órgano de representación) y el *referendo derogatorio* (abrogatorio), cuyo propósito es permitir que el pueblo excluya del ordenamiento jurídico una norma existente.

Ahora bien, por su naturaleza material, hay una doble clasificación con consecuencias jurídicas diversas. Una corresponde al *referendo constitucional*, y otra, con requisitos y funcionamiento diferentes, se refiere al *referendo no constitucional*, relacionado con la aprobación o abrogación de normas secundarias.

Por su parte, si se toma en consideración la iniciativa, existe el *referendo de iniciativa ciudadana*. En cuanto al referendo constitucional, también éste puede provenir de la *iniciativa gubernamental*.

El referendo puede tener lugar en la jurisdicción de cada uno de los territorios que configuran la división política. En consecuencia, existen referendos *nacionales, departamentales, distritales, municipales y locales*. En consecuencia, en armonía con lo anterior, el referendo puede referirse a un proyecto de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local o a la abrogación de una de tales normas.

El referendo es *obligatorio* cuando debe tener lugar si se da la hipótesis señalada en la norma. Tal es el caso del referendo derogatorio de las reformas constitucionales referidas a los derechos fundamentales, a los procedimientos de participación popular o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los 6 meses siguientes a su promulgación, al menos el 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral. En los demás casos es *facultativo*.

Para la validez del referendo constitucional se requiere una participación superior a la cuarta parte de los ciudadanos inscritos y un voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes.

- a) Plebiscito. Es el pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

El plebiscito carece de efecto jurídico y se desenvuelve en el terreno de la política.

Hay una tendencia a la personalización, de modo que el plebiscito termina siendo un voto sobre el presidente.

- b) Consulta popular. Por medio de ella se le pide al cuerpo electoral que conteste una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia en la nación o en alguno de los territorios subnacionales. Según el caso, la pregunta la somete a la consideración ciudadana el presidente, los gobernadores o los alcaldes.

La decisión del pueblo es obligatoria.

- c) Cabildo abierto. Es la reunión pública de los concejos distritales o municipales, o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

b. Iniciativa popular

En este caso no es el pueblo el que decide, sino que se limita a presentar ante el órgano de representación popular, con el apoyo del 5%, a lo menos, de los ciudadanos inscritos, un proyecto de reforma constitucional, de ley o de normas de inferior categoría. El Congreso, o los demás cuerpos colegiados, podrán aprobarlo, modificarlo o negarlo. Pero si es negado, los promotores pueden solicitar, con la firma cuando menos del 10% de los ciudadanos inscritos, que se convoque un referendo para que el cuerpo electoral tome una decisión final.

No hay lugar a la iniciativa normativa cuando se trate de los siguientes asuntos: cuestiones de iniciativa exclusiva del gobierno, normas presupuestales, fiscales o tributarias, relaciones internacionales, amnistías e indultos y la preservación y el restablecimiento del orden público.

c. Revocatoria del mandato

Un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar la revocatoria del mandato de un gobernador o alcalde. Sólo podrán solici-

tar la revocatoria quienes participaron en la votación en la que se eligió al funcionario correspondiente. No existe revocatoria del mandato de presidente o congresistas. La revocatoria del mandato procederá si ha transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión.

Se considerará revocado el mandato si se aprueba con un resultado no inferior al 60% de los votantes, siempre que el número de sufragios no sea menor al 60% de la votación con la que se eligió al mandatario. La Ley 741 de 2002 estableció una participación del 55% y una votación de la mitad más uno cuando la razón de la revocatoria es el incumplimiento del programa registrado.

Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde, se convocará a elecciones para escoger al sucesor dentro de los 30 días siguientes.

4. *Balance. ¿Ha tenido éxito en Colombia la democracia directa?*

Las tentativas de convocatoria de referendos han fracasado. La puesta en práctica de los mismos es una asignatura pendiente. En general, se estima que el desarrollo de los mecanismos de participación todavía está en veremos, aunque las consultas municipales han tenido éxito relativo. No obstante, pese a los mencionados reveses, hay síntomas de un mayor deseo de participación en la sociedad colombiana, aunque todavía éste es incipiente.

Se considera que los requisitos dispuestos por la ley para validar la iniciativa ciudadana (número y examen de las firmas, verificación por dactiloscopistas y grafólogos, procedimientos ante el órgano electoral) son demasiado dispendiosos. La lista de materias excluidas, aunque se justifica por razón del conflicto interno y por el temor de que grupos armados usen indebidamente la democracia participativa, debería ser materia de nueva valoración. Los métodos de información a la ciudadanía no están suficientemente desarrollados. En fin, existe todavía cierto recelo en los partidos y el Congreso sobre estos mecanismos.

IV. REFORMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Democratización interna*

Las características principales del esquema de partidos incorporado a la Constitución de 1991 son éstas:

- 1) Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse o retirarse de ellos. La diferencia entre partidos y movimientos, aunque relativamente clara en la teoría (los partidos son organizaciones permanentes, los movimientos obedecen a determinadas coyunturas) en la práctica se comportan de manera sustancialmente igual.
- 2) También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a actuar en la vida política. En muchos aspectos se asimilaron a los partidos.
- 3) El Consejo Nacional Electoral reconoce personería jurídica a los partidos y movimientos que obtengan 50,000 votos o firmas de apoyo.
- 4) Los partidos y movimientos pueden presentar candidaturas sin requisito adicional alguno. Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos gozan de igual derecho, garantizando la seriedad de las inscripciones. En la práctica, el régimen de postulación es libérrimo. Como se explicó, cada partido o movimiento presentaba candidaturas múltiples.
- 5) En votación estrecha en la Constituyente, una ligera mayoría dispuso que la ley no puede establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos. Quedó paralizado hasta 2003 todo el proceso de democratización interna, al menos en el plano institucional. El papel del Estado se limitaba a regular la democracia interpartidaria.
- 6) Como se verá, todos los protagonistas (partidos, movimientos, grupos significativos y —en la práctica, aunque no en la ley— hasta los candidatos) reciben financiación estatal.
- 7) Los partidos y movimientos con personería tienen derecho a utilizar los medios de comunicación del Estado para difundir sus ideas y hacer propaganda. Pero aunque con limitaciones, los demás partidos y movimientos y los candidatos presidenciales gozan del mismo derecho.
- 8) No existían normas que impidiesen el transfuguismo y la doble militancia.
- 9) El Estado colabora con la realización de consultas internas para escoger candidatos y con la elección democrática de directivos. Esta colaboración era instrumental y, dada la mencionada restricción

constitucional, no tenía verdadera incidencia en la vida interior de los partidos.

Las principales modificaciones que se desprenden del Acto Legislativo 1 de 2003 son:

- a) Los partidos y movimientos se organizarán democráticamente. Desapareció la restricción constitucional en este punto.
- b) Se aplican las normas de financiación estatal y acceso a los medios a las consultas internas de los partidos.
- c) Se aumenta al 2% de los votos el requisito para obtener personería.
- d) Los partidos votarán en bancada en las corporaciones públicas. Como se dijo, en los estatutos se regularán los asuntos de conciencia respecto de los cuales el voto será libre. Allí mismo se establecerán sanciones graduales, que podrán llegar a la expulsión y la pérdida del derecho al voto.
- e) Se amplía la utilización de los medios, antes restringida a los medios de propiedad estatal.
- f) Se estableció la obligación de presentar candidaturas y listas únicas.
- g) Se prohíbe a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento. Se limita el transfuguismo, entendiendo por tal la costumbre acentuada de votar en el Congreso sin consideración a la posición del partido.

Un balance de la situación mostraría que aunque la nueva legislación dispone con carácter obligatorio la utilización de métodos democráticos para la elección de directivos, esta norma todavía requiere desarrollos reales. En la práctica, aunque se observa una creciente tendencia a que este principio sea efectivo, todavía es difícil precisar los contornos concretos de esta obligación, la cual hasta ahora se ha quedado escrita.

Asimismo, se prevé que el apoyo a los procesos de consulta para escoger candidaturas podría ampliar la utilización de este mecanismo. Antes, el apoyo del Estado se limitaba a elementos logísticos. Ahora se ha abierto la posibilidad de financiación estatal y uso de los medios. No obstante, todavía se requieren precisiones al respecto, en cuanto a la verdadera dimensión del apoyo. En cuanto a los partidos, el Liberal ha venido usando desde antes el sistema de consulta para escoger candidato presidencial, en concurrencia con las elecciones del Congreso. El Partido

Conservador ha implantado un mecanismo de convención ampliada que si bien no implica una votación abierta, sí constituye un mecanismo de consulta selectiva a las bases partidarias y, por fin, en las pasadas elecciones el Polo Democrático Independiente (de izquierda) utilizó también la consulta popular.

2. Financiamiento de partidos y campañas

En éste, como en los demás temas, hay que distinguir el esquema que arranca en 1991 y las modificaciones dispuestas en 2003 y 2004.

A. La normatividad de 1991

Se presenta enseguida una descripción general de las normas que regulaban la materia antes de 2003.

a. Tipo de sistema de financiamiento

La legislación colombiana establece un sistema mixto de financiamiento, en parte público y en parte de origen privado. Respecto del primero, se ha previsto tanto la financiación por parte del Estado de las actividades permanentes de los partidos, como de las campañas. El financiamiento público de las campañas se realiza de manera directa mediante la reposición parcial y posterior de los gastos de las mismas, y de manera indirecta a través del otorgamiento de facilidades y garantías de diversa índole.

La financiación privada está sometida a controles, límites, publicidad y régimen de sanciones.

b. Actividades objeto del financiamiento

a) Financiamiento público directo

1) *Financiación de actividades ordinarias de los partidos.* Se creó el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, el cual se alimenta anualmente con partidas directas del presupuesto nacional, calculadas en proporción al número de votantes.

Son beneficiarios de dichas sumas los partidos y movimientos con personería jurídica o con representación en el Congreso, aun si carecen de aquélla.

Los criterios para la distribución de dicha suma son los siguientes:

El 10% se divide por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos con derecho a financiación.

El 50% se distribuye en proporción al número de escaños obtenidos en la última elección de Congreso o de asambleas departamentales, según el caso.

Estas dos sumas son de libre destinación e inversión en actividades propias de los partidos o movimientos.

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. Anualmente, el Consejo Nacional Electoral reglamenta la forma de distribución de este porcentaje de manera que consulte el número de votos obtenidos en la última elección de representantes a la Cámara.

El 10% restante no tiene asignación específica.¹¹

2) *Financiación de campañas*. Como se dijo, en Colombia hay un esquema de financiación mixta (público-privado) con reposición parcial y posterior de los gastos de las campañas.

La entrega de los valores correspondientes puede hacerse a través de los partidos o movimientos, o de sus organizaciones adscritas (tales como fundaciones constituidas para tal fin). También se hace a los grupos o movimientos sociales, salvo que se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, en cuyo evento el aporte le será entregado al candidato o a la persona, natural o jurídica, que éste señale.

b. Financiamiento público indirecto

1) *Espacios gratuitos en radio y televisión*. Se establece, como principio general, la libertad de acceso de los partidos, movimientos y candidatos a los medios de comunicación.

En desarrollo de este principio, se distingue entre *divulgación política y propaganda electoral*. La primera es aquella que realizan los partidos y

¹¹ Los vacíos que deja el texto son producto de la declaratoria de inconstitucionalidad de algunos apartes.

movimientos con carácter institucional, con el fin de difundir y promover sus principios, programas y realizaciones, así como expresar su postura política frente a los temas de interés nacional. Este tipo de divulgación no está dirigido a obtener apoyo electoral de manera directa.

La divulgación política podrá difundirse en cualquier tiempo.

En cambio, la propaganda electoral, realizada por partidos, movimientos y candidatos, y por las personas que los apoyen, tiene el propósito explícito de obtener respaldo electoral.

La propaganda electoral, así definida, sólo puede difundirse durante los tres meses anteriores a las elecciones.

Se examinan enseguida las diversas formas como los partidos, movimientos y candidatos tienen acceso a los medios de comunicación, tanto para divulgación como para propaganda gratuita o pagada.

En el caso de los *medios de comunicación social del Estado*,¹² esto es, la televisión y la Radiodifusora Nacional de Colombia (operada por el Estado), los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen acceso gratuito de la siguiente manera:

En forma permanente, mediante la transmisión de programas institucionales de divulgación política, dentro de los treinta días anteriores a la elección presidencial para que los candidatos expongan sus tesis y programas.

En caso de segunda vuelta, se conceden nuevos espacios a los dos candidatos enfrentados. De igual modo, por petición conjunta de ellos, tendrán derecho a celebrar dos debates de sesenta minutos cada uno.

Nótese que en este caso —candidatos presidenciales— también tienen acceso aquellos inscritos por partidos o movimientos sin personería jurídica, por movimientos sociales o por grupos significativos de ciudadanos.¹³

En cuanto a la elección de Congreso, durante los treinta días anteriores a la elección, los partidos y movimientos con personería jurídica podrán disponer de espacios gratuitos a favor de sus candidatos. El Consejo

¹² La televisión es de propiedad estatal, pero en cuanto a su explotación coexisten dos canales operados por el Estado a través de concesiones por franjas, dos canales operados por particulares, un canal público operado directamente por el Estado y varios canales regionales y locales con o sin ánimo de lucro. Las regulaciones sobre espacios políticos se aplican a todos los canales.

¹³ Se requiere la firma de 50,000 ciudadanos, a lo menos, para inscribir un candidato presidencial independiente.

Nacional Electoral (CNE) los distribuye y reglamenta de tal manera que se garantice el respeto a las instituciones y a la honra de las personas.

La distribución del 60% de los espacios de carácter permanente destinados a la divulgación institucional (numeral 1 del artículo 25 de la Ley 134 de 1994) se hace en función de la representación en la Cámara de Representantes. Aunque la ley no lo dice, el 40% se reparte en forma igualitaria.

La ley no señaló el criterio para la distribución de los espacios destinados a propaganda electoral a favor de los candidatos al Congreso (numeral 3 del artículo 25 de la Ley 13 de 1994), pero el CNE ha suplido ese vacío y ha ordenado una repartición igualitaria.¹⁴

2) *Franquicia postal*. Los partidos y movimientos con personería gozan de franquicia postal durante los seis meses anteriores a cualquier elección popular, la cual permite enviar por los correos nacionales impresos de hasta 50 gramos cada uno. El número de envíos será fijado por el gobierno en cada caso.

c. Barreras legales para la obtención del financiamiento

Existe un umbral que es necesario superar para tener derecho a la financiación estatal. En elecciones uninominales (presidente, gobernadores y alcaldes) se requiere obtener, a lo menos, el 5% del valor de los votos válidos emitidos. En cuanto a la elección por listas (Senado, Cámara, asambleas departamentales y concejos municipales) hay que obtener por lo menos un tercio de los votos depositados por la lista que haya alcanzado un escaño con el menor de los residuos.

d. Financiamiento privado. Restricción de donaciones. Prohibiciones

Con seis meses de antelación a cada elección, el CNE fija el tope máximo de inversión en cada campaña, sea que ella provenga del propio peculio del candidato, de sus familiares o de contribuciones privadas. Para señalar ese monto se toma en consideración el censo de votantes, los costos de las campañas y el valor del aporte oficial.

¹⁴ Resolución 258 del 23 de enero de 2002.

El candidato que exceda los topes no podrá recibir los aportes oficiales, sin perjuicio de las multas a que haya lugar.

En general, comparativamente con otros países de la región, las prohibiciones en la legislación colombiana son escasas. Como se dice en otro lugar, por fuerza de un fallo de la Corte Constitucional han quedado prohibidas recientemente las donaciones de personas jurídicas. De igual modo, como consecuencia de la reglamentación dictada por el Consejo Electoral, también se prohíben, tácitamente, las donaciones anónimas.

f. Criterios de asignación y límites a los desembolsos

Como se especificó en cada caso, los criterios de asignación son generalmente mixtos: parte de manera igualitaria y parte en función de la fuerza electoral.

En un principio, la asignación por reposición, contabilizada ciegamente multiplicando el valor del voto por el número de sufragios obtenidos, llegó a convertirse en una fuente de enriquecimiento de algunos grupos y candidatos. En efecto, resultó en algunos casos que la suma repuesta era mayor que la cantidad declarada a título de gastos de la campaña. En la actualidad, el valor declarado de lo gastado es, a su vez, límite máximo de la reposición estatal.

g. Efectos de los regímenes de financiación

a) Financiación, transparencia y equidad

Hecho el recuento de las normas, es necesario hacer un análisis de la realidad. Se verá que ésta, en muchos de los aspectos tratados, dista mucho de la arquitectura legal.

La implantación de un sistema de financiación estatal de partidos y campañas ha generado mayores condiciones de equidad para el ejercicio de la participación política. Es evidente que no sólo han surgido fuerzas políticas nuevas, sino que, en el interior de los propios partidos, fracciones o matices que plantean una propuesta renovadora han podido sobrevivir; su voz no ha sido ahogada de plano como ocurrió antes. Ciertamente que la financiación pública no es la única causa. También han jugado en beneficio de esta apertura otros elementos normativos en relación con el

sistema de partidos, así como un clima sociológico predispuesto a buscar, promover y alentar nuevas formas de expresión. Pero el efecto negativo es que, sin duda, un sistema de financiación que beneficia a destinatarios múltiples y hasta informales ha contribuido en proporción importante al proceso de fragmentación.

La laxitud y las imperfecciones de las regulaciones a la financiación privada continúan albergando factores que constituyen significativos obstáculos a la puesta en vigor de un esquema caracterizado por la plenitud de la equidad y la competencia justa.

Por otra parte, es común que unos mismos donantes hagan aportes a varias campañas. Los informes oficiales presentados por las campañas presidenciales de 2002 muestran que dos grandes grupos económicos contribuyeron a las tres campañas más grandes. El “Grupo Santodomingo” aportó exactamente la misma suma a Álvaro Uribe (elegido presidente) y a Horacio Serpa (segundo en votos): Col \$502 millones (USD \$300,000) y Col \$100 millones (USD \$40,000) a Noemí Sanín, tercera en votación. El Grupo Antioqueño aportó sumas casi iguales a las dos primeras campañas: Col \$477 y \$453 millones (USD \$190,000 y 180,000) respectivamente, y Col \$290 millones a la señora Sanín.

Contrasta lo anterior con la campaña de Luis Eduardo Garzón, de la izquierda, que costó Col \$1,187 millones (USD \$480,000) y recibió una sola donación en dinero de una fundación, además de Col \$370 millones de miembros del movimiento (USD \$148,000) y \$634 millones (USD \$250,000) en especie.

En segundo lugar, la financiación basada en pequeñas sumas aportadas por muchos seguidores es casi inexistente. Casi siempre los donantes son empresarios de algún tamaño. El 25% de los gastos reportados en la campaña de Álvaro Uribe (sobre un total de Col \$13,800 millones o USD \$5.5 millones) corresponde a donaciones de Col \$100 millones o más (USD \$40,000), provenientes de empresas de tamaño grande. En el caso de Horacio Serpa, ese porcentaje asciende al 11% (sobre un total de Col \$11,450 millones reportados, esto es, USD \$4.5 millones). Y para Noemí Sanín, la cifra se sitúa en el 15%¹⁵ sobre un total de gastos reportados de Col \$4,052 millones (USD \$1,600,000).

¹⁵ Excluyendo Col \$183 millones, producto de reposición estatal de una elección anterior.

En tercer lugar, los destinatarios de los aportes privados sólo son, en general, los candidatos exitosos. Así, por ejemplo, los candidatos Uribe y Serpa se llevaron el 82% del total aportado.

Por fin, el control a la irrupción de dineros negros no es eficaz. Aunque las elecciones presidenciales de 2002 y de 2006 han sido limpias y ceñidas a la ley, no puede decirse lo mismo de las elecciones para el Congreso. En este caso hay interferencia de los dineros de la corrupción, del narcotráfico y del lavado de activos de distinta fuente. También, en algunos lugares, se ha presentado presión sobre el elector en zonas de fuerte presencia de la guerrilla y las autodefensas. El peso del clientelismo tiene altísima significación, sobre todo allí donde el voto libre, conocido como “voto de opinión”, es escaso.

b) Consecuencias sobre el régimen de partidos y el régimen político en general

El efecto de los elementos negativos descritos sobre los resultados electorales, particularmente en la elección de cuerpos colegiados en ciertas zonas, es muy fuerte.

Ya se dijo que el rango inmoderadamente amplio de beneficiarios de la financiación estatal y el alto grado de informalidad de éstos (organizaciones sociales y grupos significativos de ciudadanos, aun sin personería jurídica, y candidatos independientes y solitarios) ha contribuido a reforzar el proceso de disgregación de los partidos.

La confianza de la opinión respecto del Congreso ha llegado a sus mínimos históricos, a lo cual ha contribuido el que, en el pasado, no pocas veces se evidenció el interés del narcotráfico en la expedición de leyes que le favorecían, circunstancia que sólo pudo ser evitada por la denuncia oportuna de algunos congresistas y de los medios de comunicación masiva.

c) Aumento de costos

Todos los analistas afirman que los costos de las campañas han ido en aumento. El punto de quiebre fue la campaña de 1994, cuando se dieron dos fenómenos concomitantes por vez primera: la segunda vuelta electo-

ral y la utilización de avisos pagados en la televisión. Estas nuevas exigencias de dinero, cuyo efecto no fue tal vez oportunamente medido por las campañas, dada la falta de experiencia anterior, crearon una sed de dinero que utilizaron los carteles de la droga para infiltrar la actividad política.

No obstante, dineros de actividades ilícitas habían penetrado en las campañas del Congreso desde mucho antes. Y si bien esta circunstancia no se ha repetido en las campañas presidenciales, se sabe que su efecto sobre otro tipo de elecciones permanece.

El inveterado aporte del clientelismo es inocultable en las elecciones no presidenciales. Hay una labor de intermediación *de facto* entre la población y los servicios estatales. Éste es un claro instrumento de consecución de votos. Los dineros públicos, pues, juegan su papel, no tanto porque mediante desviación vayan de manera directa en auxilio de las campañas, sino mediante el mecanismo indirecto descrito.

d) Cuantificación del financiamiento

En general, sobre todo después de la experiencia de 1994, las campañas presidenciales cumplen las reglas de financiación y respetan los topes impuestos por el órgano electoral, que para las elecciones de 2002 fueron de Col \$14,000 millones (USD \$5.6 millones) para la primera vuelta y Col \$7,000 millones para la segunda vuelta (USD \$2.8 millones), la cual, no obstante, no tuvo lugar.

En tales condiciones, la inversión global en esa campaña electoral por parte de partidos y movimientos pudo haber ascendido a Col \$65,000 millones (USD \$23.5 millones),¹⁶ de los cuales se repuso por parte del Estado aproximadamente el 50%.

Enseguida se incorpora la relación de costos de las campañas reportados por los tres candidatos principales en la campaña de 2002:

¹⁶ Por su parte, la organización electoral gastó Col \$60,000 millones (USD \$21.5 millones) en la elección presidencial de 2002 y Col \$80,000 millones (USD \$28 millones) en la de Congreso.

CUADRO 2. COSTO DE LAS CAMPAÑAS DE LOS TRES CANDIDATOS MAYORITARIOS PARA LAS ELECCIONES A LA PRESIDENCIA DE 2002

<i>Candidato</i>	<i>Costo de la campaña</i>
Álvaro Uribe Vélez	Col \$13,800 millones (USD \$5.5 millones)
Horacio Serpa Uribe	Col \$11,450 millones (USD \$4.5 millones)
Noemí Sanín	Col \$4,052 millones (USD \$1.6 millones)

En cuanto a la pasada elección de 2006, un cuadro semejante al anterior, restringido a los principales candidatos, basado en datos oficiales del Consejo Nacional Electoral, arroja el siguiente resultado:

CUADRO 3. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. FONDO NACIONAL DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES

<i>Presidente</i>					
<i>Candidato</i>	<i>Total ingresos</i>	<i>Total gastos</i>	<i>Contribuciones partido</i>	<i>Donaciones o recursos propios</i>	<i>Anticipos</i>
Antanas Mockus Sivika	371,402,675	367,682,937	41,759,484	329,643,191	0
Álvaro Uribe Vélez	5,836,528,623	9,656,921,833	0	1,841,005,000	4,080,000,000
Carlos Emilio Gaviria Díaz	3,476,399,600	8,956,399,600	0	202,741,131	5,480,000,000
Horacio Serpa Uribe	2,868,510,355	8,043,157,901	0	45,000,000	5,480,000,000

El problema de la elección de Congreso es más complejo. En primer lugar, las costumbres políticas varían mucho de una región a otra. En las re-

giones apartadas el peso de la maquinaria es mucho mayor y la sensibilidad respecto de estos temas es menor. Hay un alto grado de permisividad. Esto implica también modificaciones en el origen y destino de los recursos. En el primer caso, voto de opinión, el origen privilegia las donaciones provenientes de empresas formales. Asimismo, el dinero se emplea en propaganda y otras actividades menos personalizadas. Por el contrario, en las pequeñas poblaciones y zonas rurales, es menos claro el origen de los recursos. En muchas ocasiones, los reportes al CNE señalan un alto porcentaje de ingresos propios, difícilmente controlables. En cuanto a los gastos, predominan los relacionados con transporte y actividades de fomento el día mismo de las elecciones, lo cual encubre en algunos lugares la compra directa de votos.

h. Acceso a los medios de comunicación

a) Aplicabilidad de la legislación sobre acceso a los medios

Las normas brindan acceso a los partidos y movimientos, particularmente a través de espacios gratuitos; prohíben la propaganda electoral por fuera de la época de campaña; establecen tarifas especiales para la radio, y respecto de los medios electromagnéticos, garantizan el equilibrio informativo. Con excepción de este último punto, la normatividad se cumple adecuadamente.

Pero muchos de los problemas están por fuera del marco normativo. En efecto, las deficiencias preponderantes estriban en la falta de equidad en la información, sobre todo en los noticieros y programas de opinión, y el alto costo de la publicidad, particularmente los avisos pagados en televisión.

Tal como se dijo en cuanto a la financiación, la dispersión de partidos, movimientos y candidaturas es un dato esencial para el análisis, el cual se repite en este campo. La distribución infinitesimal de espacios gratuitos, cuya duración es insignificante, no sólo hace que el mensaje se difumine, sino que el espectador hace caso omiso de la abigarrada publicidad.

Hasta 1994,¹⁷ la publicidad pagada en televisión estaba prohibida. Sólo era permitida en los otros medios. En televisión había solamente espa-

¹⁷ Ley 130.

cios gratuitos. Ya se dijo que esta innovación aumentó sustancialmente los costos. También afectó negativamente la relativa equidad preexistente, puesto que sólo los candidatos con amplia financiación pueden llevar un mensaje hasta su punto de saturación en la televisión. Muchos analistas sostienen que es necesario implantar un sistema exclusivo de franjas gratuitas en televisión, dado que los costos de éste medio son particularmente altos.

Por otra parte, respecto de los llamados espacios de opinión (*free press*), las principales cadenas de radio y televisión pertenecen a su vez a grandes grupos económicos con intereses en el sector financiero, productivo, etcétera. En tales condiciones, es claro que candidatos que impliquen algún tipo de amenaza para el *statu quo* reciben menor cobertura que los candidatos pro sistema. Aunque sutil, el conflicto con la libertad de expresión y la equidad en la contienda política es claro.

No existen disposiciones para limitar la propaganda del gobierno en periodos de campaña electoral pero, por otra parte, no se ha visto hasta ahora que este hecho haya sido significativo o que ejerza un influjo negativo en la libertad del elector. No han habido denuncias en la historia reciente sobre abusos en esta materia.

Hay casos concretos de conflictos de interés entre los principales donantes, los medios de su propiedad y los partidos una vez en el gobierno. No obstante, pareciera que de algún tiempo para acá esta circunstancia se ha atenuado.

El sistema de franjas gratuitas en televisión ha funcionado correctamente. El lunar, como se dijo, es la excesiva dispersión, producto no de la regulación sobre medios sino del sistema de partidos. No hay franjas en los demás medios ni pareciera ser éste un problema que los protagonistas sienten como grave.

- b) Efectividad de los medios no legales para el acceso a los medios. Cuantificación y caracterización de los gastos en medios

En algunos casos se han acordado reglas voluntarias para garantizar la equidad en los espacios de opinión. En la última campaña presidencial no hubo quejas sobre el particular. En momentos de alta polarización en

el pasado (campañas de 1994 y 1998), las quejas fueron abundantes y los esfuerzos de autorregulación fallidos.

Para la campaña presidencial de 2002, la Corporación Transparencia por Colombia¹⁸ estudió el comportamiento de los costos de la pauta publicitaria. El informe parte del monitoreo realizado por la firma IBOPE durante parte de la campaña sobre radio, televisión y prensa respecto de las campañas de Luis Eduardo Garzón, Noemí Sanín, Horacio Serpa y Álvaro Uribe.

El Estado asignó 5 horas 25 minutos en televisión para cada una de las 11 campañas, lo que da un total aproximado de 60 horas de información política de libre acceso a los ciudadanos. El incremento sobre campañas anteriores fue significativo.

Durante abril de 2002 (mes anterior a la elección) la inversión total en publicidad (pauta, no producción) de las 4 campañas anotadas ascendió a Col \$2,267 millones (USD \$900,000), que se distribuyeron así:¹⁹

CUADRO 4. INVERSIÓN EN PUBLICIDAD COMO PORCENTAJE DEL COSTO TOTAL DE LA CAMPAÑA DURANTE ABRIL DE 2002

<i>Candidato</i>	<i>Porcentaje invertido en publicidad</i>
Horacio Serpa Uribe	32.2%
Álvaro Uribe Vélez	33.5%
Noemí Sanín	25.8%
Luis Eduardo Garzón	8.5%

Durante mayo (hasta el día 22), en sólo televisión las mencionadas campañas invirtieron Col \$2,219 millones (USD \$880,000), es decir, una suma igual a toda la inversión de abril. La siguiente es la distribución:

¹⁸ Organización no gubernamental privada que actúa como filial en Colombia de Transparencia Internacional.

¹⁹ El registro incluye los costos de emisión en valores brutos menos un porcentaje calculado de descuento del 50%. No obstante, Transparencia cree que en algunos casos los descuentos no registrados a favor de algunos candidatos es mayor.

CUADRO 5. INVERSIÓN EN TELEVISIÓN COMO PORCENTAJE DEL COSTO TOTAL DE PUBLICIDAD DE LA CAMPAÑA DURANTE MAYO DE 2002

<i>Candidato</i>	<i>Porcentaje invertido en publicidad*</i>
Horacio Serpa Uribe	23%
Álvaro Uribe Vélez	24%
Noemí Sanín	37%
Luis Eduardo Garzón	16%

* El mayor porcentaje se concentra en la televisión.

Transparencia estima que el gasto en televisión asciende al 50% del gasto total en las campañas presidenciales.

La capacidad de los organismos electorales para ocuparse del acceso a los medios es escasa. El Ministerio de Comunicaciones y la Comisión Nacional de Televisión sólo tienen funciones limitadas en materia electoral y prefieren dejar al Consejo la mayor responsabilidad.

i. Sanciones y aplicación práctica de las mismas

Las sanciones previstas se limitan a la imposición de multas. El exceso sobre los topes da lugar a la pérdida de toda financiación estatal. Como se verá luego, la reforma de 2003 previó la pérdida de la investidura.

j. Papel de los órganos de control y grado de cumplimiento de la legislación

La debilidad del órgano de control, el Consejo Nacional Electoral, es manifiesta. Carece de medios reales y efectivos. Como se señala en otro lugar, el origen partidista de los consejeros le resta capacidad e imparcialidad.

Quien esto escribe ha señalado, en relación con este punto, que en el CNE confluyen dos tipos de funciones. Para la primera de ellas, esto es,

la supervisión de la preparación de los eventos electorales, es conveniente que sus miembros tengan representatividad política. En cambio, para la segunda, o sea la aplicación de la ley y del poder sancionatorio, se requiere un órgano independiente.

B. Reforma de 2003

El Acto Legislativo 1 de ese año introdujo algunas reformas, las cuales se pueden esquematizar de la siguiente manera:

- a) Se enfatiza que la difusión política se hará por todos los medios, públicos y privados. El Estado costeará el valor de la difusión en estos últimos.
- b) La violación de los topes implica la pérdida de la investidura o el cargo.
- c) Se amplía la financiación a las consultas populares internas.

C. Reforma de 2004

El Acto Legislativo 2 de 2004, por medio del cual se implantó la reelección presidencial, trajo inmensos avances en materia de financiación de campañas, las cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

Debe quedar claro que este análisis se limita a las campañas presidenciales que tienen hoy, por virtud del mencionado Acto, un régimen distinto a los demás eventos electorales.

a. De la proporcionalidad a la igualdad

En el panorama de las soluciones comparadas se presenta una disyuntiva central en relación con la forma de aplicar a los diversos partidos y movimientos las normas de financiación estatal. Los dos polos opuestos son la igualdad y la proporcionalidad. En función del primer concepto se privilegia la repartición igualitaria de los bienes públicos entre los distintos contendientes. Al otro extremo se utiliza exclusivamente el concepto de proporcionalidad, bien sea medido en términos de número de votos, escaños en el Congreso o criterios semejantes.

En Colombia, tanto desde la versión original de la Constitución de 1991 como en los desarrollos de la reforma política (Acto Legislativo 01/03), el eje fundamental era el esquema proporcional, por cuanto el mecanismo fundamental (aunque con excepciones en relación con la financiación pública indirecta) era la reposición del costo de los votos obtenidos.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-1153-05, advierte, para las campañas presidenciales, que el criterio de reposición de votos (proporcional a ultranza) fue modificado por el Acto legislativo 02/04, el cual, a propósito de brindar garantías en vista de la nueva realidad de un presidente que es a la vez candidato, menciona la *igualdad entre contendientes* como el concepto central.

Ese es, pues, un primer avance del nuevo esquema normativo, altamente saludable, en cuanto reafirma que un criterio exclusivamente ligado a la proporcionalidad (fuerza electoral), sin correctivos igualitarios, sería inconstitucional. En mi opinión, este nuevo marco es más equitativo.

b. Financiación preponderantemente estatal

En el caso colombiano, dados escándalos relativamente recientes y el peligro de incidencia del narcotráfico en la política, ha aumentado el número de analistas que abogan por una financiación totalmente estatal. Esta solución, aunque aparentemente es ideal, tiene serios cuestionamientos. Por un lado, desconecta el ejercicio de la política de la sociedad. La financiación es también un modo de participación. Osifica a los partidos y los convierte en apéndices del Estado. Por otro lado, es apenas una ilusión: el que la ley disponga una financiación puramente pública, apenas aleja levemente la incidencia del dinero negro.

La solución adoptada en este nuevo marco normativo colombiano parece bastante razonable. Se estipula una financiación preponderantemente estatal para la campaña presidencial. La Corte, en la sentencia C-1153-05, ha entendido por tal aquella en la que los recursos públicos superan, a lo menos, el 50% del total. El desarrollo práctico llevó en el 2006 a una financiación pública cercana al 80%, algo que satisface la postura de los más amigos de la financiación pública, pero que, a su vez, impide caer en sus excesos.

c. Financiación estatal previa

Desde la implantación de la financiación estatal de partidos y campañas en Colombia, se ha sostenido que el esquema —basado, como se ha dicho, de manera primordial, en la reposición parcial del costo de las campañas— desfavorece a los partidos pequeños y, sobre todo, a los nuevos. Quienes no han participado antes en la contienda carecen de base suficiente al momento de comenzar una campaña, en comparación con quienes han recibido financiación antes.

Este problema ha sido aliviado en gran medida en el nuevo esquema adoptado para las campañas presidenciales.

La puesta en práctica de un sistema de anticipos da lugar a un escenario más abierto y más equitativo.

El anticipo se entrega de forma totalmente igualitaria a quienes demuestren cumplir con los requisitos mínimos establecidos.

Éstos son bastante razonables: que el partido haya obtenido el 4% de la votación, o en tratándose de candidatos independientes, inscribirse con apoyos ciudadanos (firmas) equivalentes al 3% de los votos depositados para presidente en la elección anterior.

d. Reposición

Para tener derecho a la reposición, se exige haber obtenido a lo menos el 4% de los votos válidos depositados, umbral que es totalmente razonable, a fin de impedir que la financiación estatal obre como coadyuvante del proceso de finlandización de los partidos.

e. Topes diferenciales

Como es sabido, una de las herramientas que suele utilizarse para buscar a la vez un marco más equitativo en el terreno de la financiación de la política y conjurar, o al menos atenuar, el riesgo permanente del componente plutocrático, en virtud del cual se genera un círculo vicioso de la financiación como palanca para obtener favores del gobierno o el Congreso, ha sido el establecimiento de topes.

Tales topes son de dos categorías: límites al gasto o al ingreso global en las campañas y los partidos y límites a cada uno de los aportes.

f. Topes individuales

En Colombia sólo habían existido hasta ahora límites globales según determinación del Consejo Nacional Electoral.

Fuimos varios los analistas que echamos de menos una regulación sobre límites a cada aporte, con el criterio de que a una mayor dispersión de las fuentes de la financiación, los riesgos de la plutocracia —y de la corrupción— eran menores.

El mayor avance en esta materia es haber dispuesto por primera vez este tipo de límites.

En efecto, se ha establecido que ningún aportante particular —persona natural— puede donar más del 2% del monto global fijado para la campaña.

g. Prohibiciones

Por decisión de la Corte Constitucional, han quedado prohibidas las donaciones provenientes de personas jurídicas. Esta prohibición se suma a la relacionada con donaciones anónimas, las cuales también están prohibidas de manera indirecta.

h. Cuenta única. Transparencia

La cuenta única había sido también una vieja aspiración de quienes nos ocupamos de estos temas. En este caso se ha implantado con resultados que se esperan benéficos en términos de transparencia y control.

i. Gerente de campaña

También en este punto se ha incorporado una idea largamente acariaciada por los expertos. Se prevé la designación obligatoria de un gerente de campaña (y subgerentes en los departamentos) con serias responsabilidades en cuanto al cumplimiento de las normas. La responsabilidad explícita del gerente no disminuye la del candidato, el auditor y el tesorero. En efecto, todos éstos responden solidariamente en lo relacionado con la oportunidad de la rendición de cuentas y el cumplimiento de la ley, expresión esta última suficientemente amplia (artículo 19).

j. Libros. Aportes

Así como antes la regulación de los libros de contabilidad que deben llevar las campañas eran materia apenas de resoluciones del CNE, hoy tienen carácter legal, así como la relacionada con la lista completa y debidamente identificada de todos los aportantes.

k. Auditorías

Crea la ley dos sistemas de auditoría: interna y externa.

La primera tiene el objeto de “garantizar el adecuado control interno en el manejo de los ingresos y gastos de la campaña presidencial”. Para ese efecto, quienes inscriban candidatos crearán un sistema de auditoría interna como condición para iniciar la recepción de los aportes y contribuciones de los particulares y/o de recibir los recursos de financiación estatal.

Este auditor es solidariamente responsable con los demás.

En cuanto a la segunda, el CNE tendrá a su cargo la realización de la auditoría externa sobre los recursos de financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales.

l. Sanciones

Todo este conjunto normativo ha implicado un aumento considerable de las sanciones, cuya debilidad en el régimen anterior era manifiesta.

La reforma política (Acto Legislativo 01/03) ya había prescrito por su parte que “la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo”.

Esta norma, recibida favorablemente por los expertos, tenía sin embargo un punto débil en cuanto cobijaba al presidente de la República. Se pensaba que era un factor de inestabilidad indeseable. Por esta razón, y para corregir cualquier exceso, la ley señaló que toda queja por este motivo contra el presidente debe ser tramitada de conformidad con las normas sobre indignidad por mala conducta que exigen acusación de la Cámara y juzgamiento en el Senado. Además, la denuncia contra el presidente sólo puede ser interpuesta dentro de los 30 días siguientes a la elección presidencial.

Adicionalmente, como ya se dijo, el exceso en el gasto electoral produce la pérdida del auxilio estatal por reposición de votos.

Finalmente, el CNE tiene la potestad de imponer multas por violación del régimen de financiación.

m. Papel del órgano de control

Aunque el CNE tiene la competencia para llevar a la práctica la normatividad en este campo, ésta es, en verdad, una simple apariencia legal.

Por un lado, la debilidad instrumental de este organismo es manifiesta. Carece de recursos físicos, orgánicos y logísticas para llevar a cabo una verdadera tarea de control. Las herramientas reales con que cuenta el CNE son bastante limitadas.

Además, su origen partidario le resta independencia para cumplir su labor a cabalidad.

D. Conclusiones

Como se ha visto, creemos que hay serios avances en la materia en cuanto a las elecciones presidenciales. Somos optimistas en cuanto a la aplicación de los nuevos mecanismos de control, por cuanto en términos generales, de cierto momento para acá, se puede afirmar que las elecciones presidenciales en Colombia se han desenvuelto en un marco de mayor pulcritud, transparencia y cumplimiento de las normas.

No obstante, todavía quedan algunas reflexiones preocupantes.

En efecto, en el caso de las elecciones para el Congreso y en las elecciones locales el control no es efectivo. Todavía se presenta no sólo financiación ilegal en cuanto a los topes y demás regulaciones, sino que en algunos casos la infiltración de dineros provenientes del narcotráfico y la corrupción son notorias.

En la práctica, los organismos electorales siguen siendo demasiado débiles. Las normas se distancian de la realidad.

Si a esto se suma una larga tradición de fraude y mixtificación electoral, el origen cuasi-partidista de los miembros del Consejo, la pérdida de imparcialidad en muchos estamentos de la Registraduría y la evidente morosidad en la decisión judicial de las controversias electorales, es claro que el sistema electoral en Colombia es bastante débil.

3. *Transfuguismo político. Ley de bancadas*

Durante el primer ciclo histórico descrito al principio de este ensayo, esto es, el correspondiente al predominio de partidos tradicionales —Liberal y Conservador— cuya acción se desenvolvía más en el campo de la política real que en el de la institucionalización normativa, fueron pocos los casos de transfuguismo. La preocupación por este fenómeno no existía. El arraigo cultural (casi pasional) de los partidos impedía la presencia de este fenómeno, dada la severa sanción social existente a la sazón.

Más adelante, en el periodo de disgregación partidaria y de explosión de nuevos y, usualmente, pequeños partidos, comenzó a generarse alguna preocupación, por lo que implicaba de incumplimiento del mandato conferido por los electores y por sus implicaciones negativas en el terreno de la gobernabilidad.

Sólo a partir de 2003 (Acto Legislativo 1 de 2003) comenzó la legislación a regular el asunto. De esta manera, puede decirse que el tratamiento de esta materia surge de la mano de la preocupación general por la erosión de la institucionalidad partidista, la dispersión y el sistema de favores personalizados en las relaciones gobierno-Congreso. Es en este contexto político en el que toman cuerpo las nuevas normas.

Por otro lado, el fenómeno del transfuguismo recibe tratamiento constitucional de manera armónica y correlativa con el trabajo colectivo en bancadas en el seno del Congreso, cuestión que apunta concretamente a aliviar los problemas derivados de las discutibles relaciones entre el gobierno y cada congresista.

Esto determina que la preocupación fundamental no es tanto el cambio formal de partido, sino el voto individual de cada congresista por fuera de los lineamientos oficiales de sus autoridades internas.

Como consecuencia de lo anterior, el artículo 107 de la Constitución fue reformado en 2003, mediante la inclusión del siguiente precepto: “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”.

A su vez, en el artículo 108 se incluyó esta norma:

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 éstas.

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 periodo para el cual fue elegido.

Con fundamento en estas disposiciones, el Congreso dictó la Ley 974 de 2005 en la cual se desarrollan las anteriores ideas.

Las decisiones fundamentales de esta ley son:

- a) 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.
- b) 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.
- c) Los partidos deberán establecer en sus estatutos las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas.
- d) Asimismo, determinarán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro de la respectiva corporación pública, observando el debido proceso.

Más adelante, mediante sentencia C-342 de 2006, la Corte Constitucional tuvo ocasión de eliminar ciertas imperfecciones de la ley y reafirmar, de manera bastante drástica y determinante, el propósito central de este conjunto normativo.

El aparte central de esta providencia dice así:

La proscripción de la doble militancia consagrada en el artículo 107 de la carta constitucional, apunta a consolidar partidos y movimientos políticos fuertes, en el sentido de evitar que determinados ciudadanos puedan interferir indebidamente en el funcionamiento de una organización política a la cual realmente no pertenecen e igualmente ejercer ciertos derechos estatutarios reservados a quienes sí comparten una determinada ideología o ideario político. En el caso de los miembros de corporaciones públicas llamados a representar y a defender una determinada ideología y un programa político en el seno de un órgano colegiado, la prohibición de la doble militancia es más severa y trasciende el simple ámbito de regulación de los partidos políticos, para desplegar todo su sentido y efectos en el adecuado y racional funcionamiento de los órganos de representación popular. De igual modo, el funcionamiento de un régimen de bancadas implica que no se trata ya de actuaciones individuales de los miembros de las corporaciones públicas, sino de los partidos y movimientos políticos representados en la respectiva bancada, que exige contar con una organización interna que desarrolla un determinado proyecto político. Por ello, la implantación constitucional de un régimen de bancadas implica la prohibición tajante de la doble militancia política, respecto de la cual, el Constituyente no previó ninguna excepción. En ese orden, permitir que un miembro de una bancada siga perteneciendo a ella y a la vez se inscriba por un partido o movimiento político diferente del que lo avaló, constituye una clara violación de la prohibición constitucional de pertenecer simultáneamente a dos partidos o movimientos políticos, lo cual además es incompatible e incoherente con el régimen de bancadas previsto en la Constitución.

En la práctica, hay que registrar, como se dice en otro lugar, que Colombia vive un periodo de transición que impide sacar conclusiones definitivas.

Los partidos de oposición han tratado de amoldarse más rápidamente a la ley de bancadas. Han mostrado mayor disciplina y un más alto grado de jerarquización. Se han utilizado métodos más democráticos en la discusión interna de las bancadas. No ha ocurrido lo mismo con la coalición de partidos en el gobierno. Continúan las disputas personalistas y el afán por obtener ventajas en la repartición de la burocracia y los contratos. No es improbable que la ausencia de estas ventajas es la que haya permitido a los partidos de oposición acomodarse de manera menos difícil a las nuevas normas y prácticas.

Por otro lado, no pocos congresistas han pretendido manejar con extrema amplitud el criterio de “cuestión de conciencia” para eludir el efecto de la ley de bancadas. Se dio el caso del jefe de uno de los partidos actualmente en el gobierno, quien propuso que el trámite de un proyecto reciente de reforma tributaria fuera calificado como asunto de conciencia. Si esta idea hubiese salido adelante, hubiese significado el fracaso de las nuevas normas.

Pese a lo dicho, parece que la tendencia es a lograr cada vez una más auténtica aplicación de la ley por parte de los partidos.

4. *Discriminación positiva*

A. *Género*

Existe en Colombia la Ley 581 de 2000 del Congreso de Colombia (Ley de Cuotas), de conformidad con la cual un mínimo del 30% de los cargos de la administración deben ser desempeñados por mujeres.

La ley se aplica a los cargos de “máximo nivel decisorio” y “otros niveles directivos”. El incumplimiento de la ley constituye causal de mala conducta, que se sanciona con suspensión hasta por 30 días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo, en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.

No obstante, por decisión de la Corte Constitucional, esta ley no se aplica a los cargos de elección popular y tiene igualmente restricciones en la rama judicial.

Aunque ha sido notable la presencia individual de mujeres en la vida política colombiana, todavía se considera que existe una menguada presencia femenina en los cuerpos de representación.

Como dice Margarita María Peláez Mejía,²⁰

...un panorama desalentador se observa en el Congreso de la República de Colombia, dice Isabel Agaton S., abogada de La Casa de la Mujer de Bogotá. En él, tan sólo hay 13 senadoras de un total de 102 cargos: 15 mujeres representantes a la Cámara, de un total de 161.

Entre 1991 y 2000, únicamente el 5.04% de mujeres ocupaba el cargo de alcaldesa y el 14.57% se desempeñaba en las asambleas departamenta-

²⁰ “La ley de cuotas: un mecanismo para democratizar la democracia”, disponible en: webs.uvibo.es/pmayobre.

les. Tampoco hubo mujeres gobernadoras. En el actual periodo de 2002 a 2003, hay sólo dos mujeres gobernadoras en todo el país.

La escasa presencia de mujeres no sólo se da en el plano presidencial o de jefatura de gobierno. También se presenta en las jerarquías militares, eclesiales, en la Corte Constitucional, en las directivas de los sindicatos, del sector financiero, del Secretariado de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), del Ejército de Liberación Nacional (ELN), del sector educativo.

B. Otras poblaciones y minorías. Estímulos para fomentar su participación

Además de los 100 senadores ordinarios, hay un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Asimismo, los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior pueden sufragar en las elecciones para Senado de la República.

A su vez, en la Cámara de Representantes, además de los representantes elegidos en circunscripciones territoriales, habrá otros elegidos en circunscripción especial y en circunscripción internacional.

Mediante la primera se podrán elegir hasta cuatro representantes, distribuidos entre comunidades afrodescendientes e indígenas.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un representante a la Cámara.

No obstante, más allá de la anterior realidad normativa, todavía es incipiente una política dentro de los partidos dirigida a promover la participación de las minorías.

5. Otras formas de participación política

Candidaturas independientes

Ya se ha dicho que el sistema de postulación de candidatos fue libérrimo, hasta el punto de que contribuyó a profundizar el proceso de dispersión y desinstitucionalización de los partidos.

En efecto, antes de 2003 se le permitía postular candidatos a los grupos significativos de ciudadanos, para todo tipo de elecciones, mediante la presentación de firmas y de una póliza de seriedad. A partir de esta decisión, aumentó considerablemente el número de candidaturas independientes. En el nivel local llegó a presentarse un fenómeno interesante: la mayoría de los candidatos se negó a inscribirse por algún partido reconocido. Fenómeno similar, aunque en menor proporción, se presentó en el caso del Congreso.

La reforma de 2003 dispuso lo siguiente:

- El reconocimiento de los grupos significativos de ciudadanos se hizo más exigente por cuanto se requiere al menos el 2% de los votos en las elecciones de Senado o Cámara.
- El sistema de asignación de escaños es el de la cifra repartidora (D'Hondt).
- Para entrar efectivamente en la competencia (umbral) se requiere obtener al menos el 2% de la votación nacional para Senado, o el 50% del cociente electoral (producto de dividir el total de votos por el de puestos por proveer) para las demás corporaciones.

De esta manera, se ha presentado un fuerte desestímulo a las candidaturas independientes, dado que el sistema electoral premia de manera significativa a los grupos de mayor envergadura con el fin de combatir el fenómeno de la dispersión.

Estas normas han tenido resultados.

De hecho, no sólo se han reducido las candidaturas independientes, sino el número mismo de partidos reconocidos, el cual pasó de más de 70 a sólo 15,²¹ y se espera que en las próximas elecciones sólo existan 5 o 6 partidos importantes.

V. EVALUACIÓN FINAL. IMPACTO DE LAS REFORMAS

Como se señaló antes, las reformas relacionadas con el sistema electoral, el Congreso y la financiación de partidos, tuvieron como disparador,

²¹ Datos oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil: www.registraduria.gov.co.

primero en la opinión pública, los medios de comunicación y la academia, y después en los partidos y en el Congreso, la erosión de legitimidad política de los elegidos. Particularmente, al igual que en otros países de América Latina, el nivel de aceptación del Congreso es uno de los más bajos en el elenco de las instituciones públicas.

Como consecuencia de este fenómeno, que además de haber sido intuido por la generalidad de los ciudadanos se hizo patente de manera empírica en todas las series consistentes de encuestas de opinión, hizo también presencia la crisis de representatividad.

Pero ésta tiene también una causa de origen diferente. Con el fin de hacer cesar la violencia interpartidaria que azotó a Colombia en los años cincuenta y sesenta, se llevó a cabo un pacto entre los partidos tradicionales —liberal y conservador— conocido con el nombre de Frente Nacional, el cual ostentó como elementos centrales la paridad en la administración (repartición igualitaria de los cargos entre ciudadanos de estos partidos) y la alternancia, en virtud de la cual el presidente de un partido debía ser reemplazado por otro perteneciente al otro de los dos partidos. Esto dio lugar a una concepción de hegemonía y exclusivismo bipartidista que generó no pocas tensiones políticas. Amplios sectores del mundo político alegaron que el sistema electoral carecía de la representatividad suficiente.

Cada vez fueron en aumento las voces que pedían una apertura política.

Dos elementos adicionales fueron factores coadyuvantes: el aumento de la percepción de corrupción entre dirigentes políticos y funcionarios, hecho que contribuyó de manera importante al clima de deslegitimación. Y, en segundo lugar, la violencia política que ahora revestía una nueva forma. En tanto el Frente Nacional fue eficaz para dar por terminada la época de la violencia entre los partidos tradicionales, se abrió una nueva etapa en la que la guerrilla, a nombre de una postura de izquierda, afectó seriamente ya no sólo a las fuerzas armadas sino a la población civil. Concomitantemente, se presentaron graves casos de exterminio de militantes de izquierda, defensores de derechos humanos y dirigentes sindicales a manos de grupos paramilitares o de autodefensa.

Todo esto condujo a una renovación institucional de marcada importancia mediante la expedición, a través de una Asamblea Constituyente elegida por voto popular, la cual gozó de amplio prestigio ciudadano, de la nueva Constitución de 1991, uno de cuyos factores determinantes fue

emprender la tarea de la apertura política mediante la serie de instituciones que se han reseñado antes.

No obstante, en vista de que la amplitud y apertura de las nuevas instituciones contribuyó a fomentar el proceso de disgregación partidaria, comenzó a surgir una nueva preocupación: la de la gobernabilidad. Es esta nueva idea la que movió las reformas de 2003 y años siguientes, cuyo propósito fue el de robustecer los partidos, mitigar el proceso de disgregación, racionalizar la tarea del Congreso y facilitar y validar los mecanismos de relación entre Ejecutivo y Congreso.

En un ejercicio de sincretismo habría que admitir que cada reforma llegó en su momento. La preocupación de 1991 era la apertura política. La de 2003 el rescate de los partidos.

En tal sentido, cada reforma ha rendido sus frutos, salvo las normas sobre racionalización de los mecanismos partidistas en un proceso inacabado cuyo balance definitivo no puede hacerse todavía.