

**TRÁNSITO HACIA UN PRESIDENCIALISMO DE PODERES PARTIDISTAS
FUERTES EN COLOMBIA.**

**MONICA JANNETH RODRÍGUEZ BENAVIDES
AMANDA MILENA VILLOTA ROSERO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA DERECHO
ÁREA: DERECHO PÚBLICO Y CONSTITUCIONAL
SAN JUAN DE PASTO
2008**

**TRÁNSITO HACIA UN PRESIDENCIALISMO DE PODERES PARTIDISTAS
FUERTES EN COLOMBIA.**

**MONICA JANNETH RODRÍGUEZ BENAVIDES
AMANDA MILENA VILLOTA ROSERO**

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de
Abogado**

**Director
Dr. JHON ERICK CHAVES BRAVO
Decano Facultad de Ciencias Humanas y
Director del Programa de Derecho de la Institución Universitaria CESMAG**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA DERECHO
ÁREA: DERECHO PÚBLICO Y CONSTITUCIONAL
SAN JUAN DE PASTO
2008**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

Las conclusiones aportadas en este trabajo de grado son de responsabilidad exclusiva de sus autores. En consecuencia, se exonera de toda responsabilidad a la Universidad de Nariño.

Artículo 1º del Acuerdo Número 324 de Octubre 11 de 1966 del Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, Noviembre de 2008

AGRADECIMIENTOS

Deseamos agradecer especialmente al Doctor JHON ERICK CHAVES BRAVO, por su dedicación como docente comprometido con la enseñanza y el aprendizaje desde el inicio de nuestra carrera en la Universidad de Nariño. Su cercanía, paciencia y consejos, posibilitaron el surgimiento de una amistad sincera.

Gracias a su asesoría desinteresada, su apoyo incondicional y constante, el presente proyecto se convirtió en una realidad.

LAS AUTORAS

DEDICATORIA

Dedico este trabajo, en primer lugar a Dios, que inspira y acompaña cada paso que doy en mi vida.

A mis padres, por su entereza y consagración para conmigo, especialmente a mi madre, por ser mi soporte y mi luz cada día, porque me ha demostrado que puedo conquistar mis sueños, gracias “Ma” por creer en mí.

A mis hermanos, que son mis mejores amigos, quienes pacientemente me han comprendido y me aman como soy; a mi abuelita, por sus cariñosas palabras, porque con su constante lucha me ha instruido hasta el día de hoy, su historia y su vida, son mi mayor lección y mi gran orgullo.

A mi sobrinita, por sus incautas frases, por su alegría y sus sonrisas, nada más alentador que un abrazo suyo.

A mi compañera de tesis, porque sin su compromiso y lucidez, este sueño no se habría conquistado. Y finalmente a mis primos y primas, Mario Fidel, Marce, Mario Andrés, por su colaboración y sus reparos.

A mis amigos de siempre y a las personas que omito, pero que siempre han estado ahí para tenderme su mano.

MONICA RODRIGUEZ.

DEDICATORIA

A Dios, por brindarme la existencia, ser mi pilar y amigo constante.

A mi padre por la enseñanza vivida, y a mi madre por su firme amor e inspiración personal, su sabiduría, entrega y fortaleza me ha permitido conquistar poco a poco cada una de las metas propuestas.

A mis hermanos por su amor, compañía, tolerancia y apoyo incondicional.

A mi compañera de tesis por hacer de este proyecto una realidad.

A la memoria de mi abuelito por el camino que dejo trazado.

A todas las personas con las que cuento y cuentan conmigo.

AMANDA MILENA VILLOTA.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	21
1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL, ESTUDIO DE SU IMPLEMENTACIÓN EN COLOMBIA	24
1.1 EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL	24
1.1.1 Componentes propios del sistema presidencial	26
1.1.1.1 Elección popular del presidente	26
1.1.1.2 El presidente es Jefe de Estado y de Gobierno	28
1.1.1.3 Separación entre el Ejecutivo y El Legislativo	29
1.1.1.4 Periodo fijo y Reelección	30
1.2 EL PRESIDENCIALISMO EN COLOMBIA	32
2. EL FRACASO DE LA ILUSIÓN POLÍTICA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991	42
2.1 LOS CAMBIOS GENERADOS A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991	42
2.1.1 Los Poderes Presidenciales	43
2.1.1.1. Poderes Extraordinarios	43
2.1.1.2. Poder De Nominación	46
2.1.1.3. Poderes De Decreto	47
2.1.1.4. Intervención en la economía	48
2.1.2 Creación De La Vicepresidencia	48

	Pág.
2.1.3 El Papel Del Congreso	49
2.1.4 Sistema electoral	51
2.1.5 Los Partidos Políticos	54
2.1.5.1 La institucionalización	57
2.1.5.2. La pérdida de personería	57
2.1.5.3 El funcionamiento y la afiliación	57
2.1.5.4 Financiación de campañas políticas	58
2.1.6. Estatuto de la oposición	58
2.2 CRISIS DE PARTIDOS POLÍTICOS A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991	59
3. PROCESO REFORMATARIO POLÍTICO Y RENOVADOR EN COLOMBIA	67
3.1 ANTECEDENTES DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003	67
3.2 LA REFORMA POLITICA (ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003)	71
3.2.1 Modificación al sistema electoral.	72
3.2.1.1 Umbral y cifra repartidora.	72
3.2.1.2 Listas únicas y voto preferente	73
3.2.1.3 Voto en blanco	74
3.2.2 Funcionamiento de los partidos.	74
3.2.1 Democratización Interna De Partidos Y Movimientos Políticos	75
3.2.2 Prohibición de doble militancia	76
3.2.3 Transfuguismo partidista.	79

	Pág.
3.2.4 Personería jurídica	80
3.2.5 Financiación estatal	81
3.3. MANEJO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN	86
3.4 DERECHOS DE LA OPOSICIÓN (Art. 112).	87
3.5 FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO	88
3.5.1 Votación de los Proyectos de Ley	88
3.5.2 Comisiones Parlamentarias De Conciliación	89
3.5.3 Régimen de Bancadas	89
3.5.3.1 Generalidades	89
3.5.3.2 Votación en bancada	91
3.5.3.3 Intervención en las sesiones de la Corporación.	93
3.5.3.4 Sanciones contempladas en el régimen de bancadas	94
3.5.3.5 Doble militancia en el régimen de bancadas.	95
3.5.3.6 Cambio de partido	96
3.5.4 Otros cambios.	97
3.6 MOCION DE CENSURA	98
4. AFIANZAMIENTO DEL SISTEMA PRESIDENCIAL COLOMBIANO Y PODERES PARTIDISTAS FUERTES EN TRÁNSITO, NECESIDAD DE NUEVOS AJUSTES	108
4.1 PARLAMENTARISMO Vs. PRESIDENCIALISMO	108
4.2 EFECTOS DE LAS REFORMAS	112
4.2.1 Cuantitativamente	113

	Pág.
4.2.2 Cualitativa	119
4.3 NECESIDAD DEL AJUSTE DE ASPECTOS BASICOS DE LA REFORMA POLITICA A LA REALIDAD COLOMBIANA	122
4.3.1 Debe reforzarse la disciplina de partidos.	122
4.3.2 Despolitización del Órgano Electoral.	125
4.3.3 Reestructuración electoral.	126
4.3.4 Ajustes a la financiación política	129
4.3.5 Necesidad de fortalecer la oposición en Colombia	131
4.3.6 El manejo de los medios de comunicación	134
4.3.7 La intervención ciudadana y la pedagogía política en la proyección de Partidos Políticos	136
4.3.8 Consolidación de poderes partidistas fuertes a partir de la transformación de la Cultura Política Colombiana	140
CONCLUSIONES	146
RECOMENDACIONES	152
BIBLIOGRAFÍA	154

LISTA DE CUADROS

	Pág.
CUADRO 1. Partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente antes de las elecciones legislativas de 2006	114
CUADRO 2. Partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente después de las elecciones legislativas de 2006.	115

LISTA DE TABLAS

	Pág.
TABLA 1. Inclusión de las listas con voto preferente que se presentaron al Senado de la República y obtención de curules	116
TABLA 2. Votación y repartición de curules en el Senado de la República, por partidos.	118

GLOSARIO

BANCADA: Conformada por los integrantes de un partido o movimiento político, quienes electos como representantes populares se organizan con la finalidad de defender un programa político.

CIFRA REPARTIDORA: Corresponde a la distribución en orden decreciente, de las cifras de votos obtenidos por las candidaturas, dividiendo sucesivamente el número de votos conseguidos por cada lista por uno, dos, tres, o más, hasta un número igual al de escaños a repartir en la correspondiente circunscripción.

CONGRESO: Constituido por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, sus servidores son electos popularmente con la función esencial de hacer las leyes, mantener el control político dentro de la Nación y reformar la Constitución cuando sea necesario.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA: Conjunto e integración de definiciones normativas aplicables a todos los ciudadanos de un Estado organizado jurídica y políticamente por aquella.

CORPORACION PÚBLICA: Representación de los cuerpos deliberativos conformados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes; y por las Asambleas departamentales y los Concejos municipales.

CULTURA POLÍTICA: Actitudes y orientaciones de la ciudadanía individualmente considerada frente a la política y el papel esencial de los sujetos en el sistema político del país.

DEMOCRACIA: Comprendida desde las pequeñas ciudades de la Grecia antigua llamadas polis, donde el pueblo era llamado demos, y sus ciudadanos opinaban sobre las leyes, normas y reformas, de ahí que se consolide como gobierno, participación y garantía de las libertades civiles y políticas del pueblo.

IDEOLOGÍA: Conjunto de ideas que delimitan y comprenden el sentimiento organizacional de la sociedad.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: Instrumentos creados por la Constitución Política con el objetivo de que el pueblo colombiano participe en ejercicio de su soberanía, tome decisiones en determinados asuntos de interés nacional, departamental, distrital, municipal y local.

OPOSICIÓN POLÍTICA: Patentiza derechos de libre expresión, asociación y reunión como comportamiento bajo la cual se expresan ideas de discusión y argumentación frente a cierto tipo de medidas a establecer en un sistema político determinado.

ORGANIZACIÓN ELECTORAL: Conformación del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, encargados de velar por la realización y supervisión legítima de los procesos electorales, cumpliendo las funciones de contabilización y emisión de tales resultados.

PARLAMENTARISMO: Forma de Gobierno, en donde la supremacía pertenece al Legislativo pues en este reside la legitimidad. Existe un jefe de Estado y un jefe de gobierno independiente, además del establecimiento de fuerzas políticas organizadas entre Gobierno y parlamento contando con recíprocas facultades y posibilidades de control político.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA: Conjunto de actividades mediante las cuales los miembros de una sociedad intervienen en la selección de los gobernantes y, directa o indirectamente, en el avance de la política gubernamental.

PARTIDO POLÍTICO: Unidad organizativa con vocación de permanencia integrada bajo un programa determinado, representando a algún grupo en particular con el objeto de la influencia y el ejercicio del poder Estatal.

PRESIDENCIALISMO: Forma de gobierno caracterizada porque la dirección del Estado corresponde al ejecutivo concentrado en la figura del Presidente quien es elegido popularmente como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y quien tiene la potestad de designar libremente su equipo de gobierno.

REFORMA POLITICA: Pretensión de cambiar o modificar la normatividad vigente en la Constitución actual del país, en el caso en particular, buscando la reinstitucionalización de la política en torno a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

REPRESENTATIVIDAD: Expresión del derecho de los ciudadanos para elegir y ser elegidos incorporando y simbolizando el sentimiento social.

UMBRAL: Número mínimo de votos que cada candidatura debe obtener con la finalidad de participar en la repartición de curules.

VOTO: Mecanismo de participación ciudadana como acto personal de voluntad política.

RESUMEN

A partir de la Constitución de 1991, Colombia se establece como un Estado Social de Derecho, construyéndose a partir de pilares de dignidad humana y la búsqueda de una igualdad real; en lo político, sus principales objetivos fueron, la apertura política, crear las condiciones para una democracia participativa, el pleno reconocimiento de derechos sociales, políticos y económicos, el mayor equilibrio entre las ramas del poder público y moralizar al Congreso. No obstante, la precaria normatividad sobre la regulación de estos temas, permitió efectos no deseados en el sistema de partidos. En este entendido, se privilegió cantidad sobre calidad, fragmentación exacerbada, desinstitucionalización partidista, personalización de la política, aunado al incremento de la corrupción y el clientelismo en el Congreso.

El proceso reformativo en Colombia, observa la necesidad de fortalecer los poderes partidistas, devolviendo al país la credibilidad y la legitimidad de las instituciones democráticas. Después de la introducción de las reformas constitucionales: acto legislativo 02 de 2004, que aprueba la reelección inmediata; 01 de 2003, que introduce novedades referentes al sistema de partidos y al sistema electoral, entre otros; el 01 de 2007, que modifica la Moción de Censura, tal como se concibió en la Constitución Política de 1991, y así mismo la ley 974 de 2005 que reglamenta el régimen de bancadas, se transforma el clásico debate sobre la implantación del régimen parlamentario en Colombia como salida a los conflictos democráticos y de gobernabilidad que acontecen en mayor medida en gobiernos presidencialistas.

De este modo, es pertinente realizar un análisis sobre la conveniencia o no de instaurar una forma de gobierno diferente a la presidencial en Colombia, a partir del momento constitucional que atraviesa el país, con la introducción de las mencionadas reformas.

PALABRAS CLAVES: Congreso, Constitución Política, Corporación pública, Cultura política, Democracia, Ideología, Mecanismos de participación ciudadana, Oposición política, Organización electoral, Parlamentarismo, Participación política, Partido político, Presidencialismo, Reforma política, Representatividad, Umbral, Voto.

ABSTRACT

Since the 1991 Constitution, Colombia is established as a “Social State of Law” constructed from pillars of human dignity and the search of the real equality; in the politics its main goals where a political openness, create conditions for a participative democracy, a plenty recognition of the social, political and economic rights, a major balance between the branches of power and moralize the Congress. However, the precarious laws on the regulation of these issues had left unintended effects into the parties systems. In this understood was favored quantity over quality , an exacerbated fragmentation, partisan deinstitutionalization, personalization of politics combined with the increase in corruption and influence peddling in the Congress.

The reform process in Colombia, watch the need of strengthen the partisan powers, returning to the country the credibility and legitimacy of democratic institutions. After the introduction of constitutional reforms: legislative act 01 of 2004, which approved the immediate re-election; 01 of 2003, which introduces new developments concerning to the system of parties and the electoral system, among others; 01 of 2007, amending the “motion of censure” as conceived in the Political Constitution of 1991, and the law 194 of 2005 which regulates the system of benches, and transforms the classic debate about the implantation of the Colombia’s parliamentary regimen as a solution to the democratic and governance conflicts that often take place on presidentialist governments.

In this way, is pertinent realize an analysis about the convenience or not to institute a form of government different from the presidential in Colombia from the constitutional moment that the country is facing, with the introduction of the above mentioned reforms.

KEY WORDS:, Congress, Political Constitution, Political Culture, Democracy, Ideology, Mechanisms for Citizen Participation, Political Opposition, Organization of Elections, Parlamentarism, Political Participation, Political Party, Presidentialism, Political Reform, Representativeness, Threshold, Vote

INTRODUCCIÓN

De la misma forma que en otros países de América Latina, en Colombia el sistema presidencial ha sido una constante histórica, sin embargo ha diferido en la estructuración del mismo, respondiendo a sus singulares características. Pese a ello, las dificultades institucionales, democráticas, políticas, sociales y económicas que enfrentaba el país hasta el 2002, revivieron el clásico debate sobre la conveniencia de transformar el régimen presidencial colombiano al parlamentario, y con ello superar la crisis y especialmente fortalecer la democracia evitando su ruptura. Los defensores de la transformación de régimen, apelan a la visión estable de los gobiernos parlamentarios, en los cuales opera un ejecutivo y legislativo más armonioso que el existente en los sistemas presidenciales, así como el mayor compromiso e independencia entre los poderes, generando una administración mayormente eficaz y transparente.

Para resolver la discusión, el presente estudio parte del convencimiento de que el régimen presidencial Colombiano hasta la fecha, ha sido sólido y estable, de tal modo que en toda su historia solo se ha presentado una dictadura militar (1953-1957), aunado a ello, se entiende que la crisis que enfrentaba el país no responde a la adopción del presidencialismo como régimen de Gobierno, sino a condiciones históricas y coyunturales, tanto políticas como sociales y económicas, así mismo de cultura política, normas y valores en la sociedad.

En ese orden, para el año 2002, debido a escándalos de corrupción en el ejercicio de la gestión pública por la presencia y penetración de dineros provenientes del narcotráfico y de otras fuentes ilegales, el país enfrentaba el déficit más crítico de representación y legitimidad de los órganos de representación; la confianza y credibilidad entre la ciudadanía, los políticos y los partidos se había deteriorado, redundando en el debilitamiento institucional y en la necesidad de optar por un cambio para superar la crisis. Con esa mira, se inició en el país un proceso de Reforma Política, que después de varios intentos y fracasos, inició con la aprobación de una iniciativa originada en el Congreso y la expedición del acto legislativo 01 de 2003.

El ánimo transformista, parte de la convicción de la importancia de los partidos como actores irremplazables del escenario político, de las tareas trascendentales que estos desempeñan en la democracia, como representantes en órganos colegiados y uninominales, pero sobre todo, como mediadores entre el Estado y la sociedad civil mediante las funciones sociales y políticas que realizan. Por ello,

los propósitos de la reforma se dirigieron a superar las deficiencias democráticas y de gobernabilidad, atendiendo a transformar aspectos fundamentales, tales como, el sistema electoral, la despolitización del organismo electoral y modificaciones en el funcionamiento del Congreso, todo ello permeado por el objetivo central de fortalecer los partidos políticos, reemplazando la lógica electoral personalista por una lógica de partidos y movimientos políticos, premiando la agregación y devolviéndole el protagonismo a las colectividades políticas, con esa intención, se introdujeron controles para frenar el caos democrático que posibilitó la creación de instituciones políticas perversas, degenerativas, atomizadas, fragmentadas y temporales. Con tal fin, se adoptaron, reformas relacionadas con el sistema electoral y de partidos, igualmente, con el objeto de dotarlos de independencia y transparencia se incluyeron modificaciones en la organización de los partidos y la financiación de campañas políticas.

Por otro lado, aprobada la reelección inmediata, se generó un incremento de los poderes en cabeza del presidente, se alteró la división, equilibrio y armonía entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial debido a las facultades de intervención del primer mandatario en estas que se prolonga por cuatro años más de ser reelecto el candidato presidencial. Se advierte entonces, la necesidad de acoger mecanismos que restablezcan la armonía entre las ramas del poder, para lo cual en el año 2005, se sistematizó el Régimen de Bancadas mediante la ley 974 de 2005, con el propósito de disciplinar y fortalecer los poderes partidistas en apoyo al espíritu reformista del país, igualmente, mediante el acto legislativo 01 de 2007 se introdujeron modificaciones a la Moción de Censura, extendiendo el control político a quienes representan al ejecutivo en los niveles departamental y municipal, trasformando el mecanismo de realización de esta función para que sea más ágil y eficaz.

En este derredor, la presente investigación aborda la discusión de la pertinencia o no de la adopción de un régimen parlamentario, a la luz del momento constitucional que actualmente atraviesa el país, para tal fin, se iniciara con un examen histórico del presidencialismo en Colombia, pues como afirma Dieter Nohlen, para poder determinar las reformas que requiere un país en un determinado momento, es indispensable hacer un análisis histórico del contexto¹, igualmente, se abordara el proceso reformativo de las prenotadas agregaciones constitucionales y legales, mediante un análisis que abarque el estudio de su

¹ NOHLEN, Dieter. Prólogo a ZOVATTO Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J.Jesús (coordinadores). Reforma Política y Electoral en America Latina 1978-2007, Universidad Nacional Autónoma de México, IDEA Internacional, México 2008

contenido integral, para después adentrarse al balance de las mismas verificando su impacto positivo y negativo en las fuerzas partidistas, en la sociedad y en la democracia colombiana.

Concluyendo finalmente, con la perentoria necesidad de adoptar posibles medidas alternas a las estudiadas, que permitan alcanzar la consolidación total de poderes partidistas fuertes en Colombia, y la respuesta sobre la conveniencia de instaurar un régimen parlamentario o por el contrario, mantener el sistema presidencial vigente.

1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL, ESTUDIO DE SU IMPLEMENTACIÓN EN COLOMBIA

Para desarrollar los fines del presente trabajo, es necesario partir de la concepción básica del presidencialismo, teniendo en cuenta que la adaptación de este régimen en América Latina ha sido interiorizada en cada país de modo distinto respondiendo a su contexto histórico, económico y social. Por ello, es preciso realizar un examen de los rasgos esenciales que lo caracterizan, primordial para la comprensión de la dirección del Estado que ha regido a Colombia. De esta forma, el estudio se remite a un análisis histórico del presidencialismo en el país, a partir de la Constitución de 1886 y la instauración de los partidos políticos colombianos que se comienzan a organizar en búsqueda de la conquista y ejercicio del poder.

Con tal fin, se realizarán tres divisiones en este capítulo, en principio, i) evaluando el sistema presidencial, ii) se estudiará su implantación en el país a partir de la Constitución de 1886 y iii) la necesidad de modificar la Carta Política de 1886.

1.1 EL REGIMEN PRESIDENCIAL

El presidencialismo se ha definido como una forma de gobierno, donde la cabeza y dirección del Estado corresponde a una persona llamada Presidente, quien es independiente del Congreso y elegido por los ciudadanos, además, es el encargado de dirigir al Estado que representa, y de designar su equipo de gobierno; se le denomina por ello, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

Este régimen, ha sido identificado como un agente determinante respecto de la inestabilidad de las democracias en las que se ha instaurado, con la excepción de los Estados Unidos, así se encuentra en el texto de Mathew Shugart y Scott Mainwaring, donde se expone que el presidencialismo ha sido calificado por los académicos como: “uno de los factores que contribuyeron a las dificultades de la democracia en América Latina”². De igual forma, mediante una confrontación entre el régimen presidencial y el parlamentario, se ha concluido que la solución para obtener una estabilidad en tal sentido, se concreta con la modificación o transformación del régimen presidencial hacia uno parlamentario.

² SHUGART Mathew y MAINWARING Scott. Presidencialismo y Democracia en América Latina. Buenos Aires: Paídos, 2002. p. 20.

El surgimiento del régimen, se da a partir de la revolución norteamericana, y con la independencia de los Estados en los siglos XVII y XIX, según Vidal Perdomo, “la figura presidencial se inventó para reemplazar al rey, bien por su ausencia definitiva, por causas de independencia, bien porque su corona estuviera disputada”.³

Mediante la Constitución de Filadelfia de 1787, se establece por primera vez el sistema presidencial en los Estados Unidos, el Estado se conforma en torno de tres poderes independientes, orgánicamente separados unos de otros y balanceados: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.⁴ En los países de Latinoamérica, el proceso de institucionalización de este régimen fue muy distinto al de los Estados Unidos y Europa, ya que las guerras civiles y el desorden social, condujeron a optar por el régimen presidencial como el más adecuado para restablecer el orden, lo que influyó en la inmensa concentración de poder político en cabeza del presidente.

Debe aclararse, que el tipo presidencial básico, fue modificado al interior de cada país en América Latina, debido a sus particulares factores de desarrollo socioeconómico, cultura política, ámbitos sociológicos, régimen de partidos y los diferentes sistemas electorales; sin embargo, existen ciertos elementos sin los cuales no puede hablarse de régimen presidencial y que deben estudiarse para el adecuado avance del presente trabajo⁵.

³ El mismo autor señala en su obra que PHILIPPE ARDANT, presenta el régimen presidencial como una forma de transición entre la monarquía absoluta y el sistema parlamentario; el ejercicio de poder por el rey con el apoyo de consejeros que son responsables ante él y no ante asambleas legislativas o parlamento constituye un anticipo del sistema presidencial. VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas Colombianas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996. p. 184.

⁴ “La democracia estadounidense preservó las libertades individuales, la separación de poderes y la elección de gobernantes, pero hizo algunos cambios importantes: en lo fundamental, sustituyó al rey por un presidente de la República electo con base en el sufragio universal, e introdujo el principio federalista”. ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. Instituto Federal Electoral, Sistemas Parlamentario, Presidencial, y Semipresidencial, Cuadernos de Divulgación de Cultura Democrática. (Web). México. Septiembre 5 de 2008, Véase en < www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm.>

⁵ “(..) un sistema político es presidencial si, y sólo si. el jefe de Estado (el presidente): a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su período preestablecido. y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.” SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada: Fondo de Cultura Económica. México, 1994. Pág. 99.

1.1.1 Componentes Propios Del Sistema Presidencial

1.1.1.1 Elección Popular Del Presidente. En un sistema Presidencial, el mandatario es elegido generalmente de manera directa, solo en algunos casos se hace de modo indirecto⁶. Una elección directa, permite que el electorado conozca y opte libremente por el mejor candidato entre los que se presentan en tiempo de campaña, escogiendo a este mediante votación popular.

Por otro lado, la elección popular del Presidente, obliga a cada Estado a diseñar estrategias tendientes a garantizar una votación libre de campañas corruptas y practicas clientelistas, que puedan influir negativamente en el electorado, conllevando la perdida de la identificación ideológica para el ciudadano y la deslegitimación de las instituciones estatales.

En este primer componente, cabe esbozar algunos argumentos a favor y otros en contra que se han expuesto:

- **La legitimidad que le otorga una elección democrática directa al Presidente.** Según los opositores del régimen, el Presidente, legitimado mediante una votación popular, se entiende soberano de todo el pueblo; el candidato electo, se convertirá en el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, y Jefe de las fuerzas militares, dotado de amplísimas facultades que le otorgan un lugar privilegiado frente a los demás poderes del Estado. Sin embargo, esta crítica se ve reducida en cuanto, se analiza la separación de poderes que rige los sistemas presidenciales; cabe anotar, que una vez llegado un candidato al cargo presidencial, es necesario contar con el apoyo de los integrantes de la rama judicial y sobre todo legislativa para poder llevar a cabo sus proyectos y políticas.
- **Identificabilidad del candidato.** La ciudadanía, mediante un sistema directo, tiene la posibilidad de identificar claramente al personaje por el que esta votando, la presentación del aspirante y sus propuestas, crean la confianza de la elección del candidato mas capacitado para el cargo.

⁶ “(...) a diferencia de los Estados unidos y en la Argentina hasta 1995, en donde los delegados del colegio electoral no tienen otra función política además de elegir a un presidente”. SHUGART; MAINWARING, Op. cit., p. 24. En Colombia también existió un lapso de escogencia indirecta del presidente, hasta cuando se estableció su elección popular y directa.

Para los opositores del Sistema de Gobierno Presidencial, una elección popular no siempre genera un líder correcto, para éstos, los candidatos presidenciales suelen presentarse como líderes carismáticos, donde fácilmente puede improvisarse un dirigente utilizando los medios de comunicación, lo que conduce a democracias con sistemas de partidos débiles, fragmentados y desorganizados, por lo tanto, es factible que el candidato no se identifique con ningún partido político o que incluso se presente como opositor de ellos. Se señala además, que para ser electo en un sistema presidencial no es necesario contar con la confianza de un partido particular, ni siquiera con la confianza de los miembros del gobierno, ya que es el propio presidente quien los nombra y los remueve libremente⁷.

Esta crítica se supera mediante la institucionalización y organización de los partidos al interior de Estado, lo cual obstaculizaría el asenso al cargo presidencial de quien no cuente con el apoyo de un partido serio, que avalará su candidatura y le apoyara en la ejecución de su periodo.

- **Personalización del responsable.** Los votantes al elegir directamente a su presidente tienen la garantía de identificar a la persona que debe cumplir con los objetivos prometidos en campaña, y por tanto, exigirle responsabilidades, así las cosas, el Sistema Presidencial, permite que la responsabilidad recaiga en el primer mandatario como tal, no se “culpa” a quien fue nombrado ministro o a su partido, como se haría en sistemas parlamentarios. En el sistema bajo estudio, debido a que las facultades se concentran en la figura del Presidente, éste aparece claramente como el responsable del fracaso en su gobierno.

Sin embargo, esta responsabilidad puede verse disminuida e incluso trasladada hacia otra persona, cuando el sistema impide que el presidente sea reelegido, ya que bien o mal aquél termina su periodo, de esta manera, que la “responsabilidad” entonces, se queda en un plano teórico, sin posibilidad de “cobrarle” al mandatario su mal Gobierno, incluso, esta responsabilidad puede trasladarse injustamente a la persona que se identifique con el mismo su mismo partido, convirtiéndose en el nuevo candidato. El electorado, afectado, decepcionado e insatisfecho con el anterior líder presidencial, probablemente no votara, o lo hará en favor del candidato de otro partido, haciendo, responsable a quien tiene ahora la posibilidad de acceder al cargo.

⁷ No es un azar que en sistemas presidenciales los candidatos muy a menudo no provengan de la legislatura sino que hayan sido gobernadores de estados donde se han creado una base de vínculos clientelísticos y donde han conseguido una reputación. Esta circunstancia tiene la gran desventaja que los candidatos presidenciales frecuentemente tienen poca experiencia en política exterior y sus problemas macroeconómicos y que sus vínculos con las legislaturas que tendrán que apoyar sus programas y sus políticas sean débiles. LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo. La Crisis del Presidencialismo, el Caso Latinoamericano. Madrid: Alianza, 1993. p. 89.

En estas condiciones, solo donde se admite la reelección presidencial, surge para el gobernante un compromiso mas fuerte hacia la consecución de los objetivos que se había trazado, esto implica, el aseguramiento personal de una nueva candidatura y la confianza de otro periodo presidencial a su cargo, así entonces, la reelección se convierte en una condición para que efectivamente pueda hablarse de la ventaja de la personalización del responsable y la imposibilidad para este, de acceder nuevamente al cargo al término de una mala gestión.

1.1.1.2 El Presidente Es Jefe De Estado Y De Gobierno. En el Régimen Presidencial, se encarnan en el Presidente las funciones de “Jefe de Estado y Jefe de Gobierno”, como Jefe de Estado “es portador de la función simbólica de representación del pueblo, en el ámbito de la relaciones internacionales y en el orden interno y director de la administración publica nacional, o sea jefe de la rama ejecutiva del poder público”⁸ mediante este rol, se encarga de dirigir las relaciones internacionales y la seguridad exterior de la República, además, realiza los nombramientos de los agentes diplomáticos y consulares, así mismo, recibe a los agentes respectivos y es el encargado de celebrar los tratados y convenios con entidades y Estados extranjeros, los cuales son sometidos posteriormente al beneplácito del Congreso.

Como Jefe de Gobierno, le están encargados al primer mandatario: la responsabilidad de la defensa, la independencia y la honra de la Nación; en Colombia, elige los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos, además, de dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República, por lo tanto, es el responsable, en todo el territorio, del orden público, con la obligación de restablecerlo donde fuere turbado. Las principales funciones que se le encomiendan, las ejerce con la colaboración de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias.

Las facultades presidenciales, sin duda son bastas y se concentran en cabeza de quien ha sido elegido presidente, entre las que se encuentra:

- La facultad del Presidente para seleccionar su equipo administrativo, mediante una elección puramente discrecional el mandatario, nombra a sus colaboradores atendiendo principalmente al criterio de responsabilidad y confianza, por esta misma razón sin autorización de ningún órgano, puede removerlos de su cargo, declarándolos insubsistentes. Así las cosas, su equipo y básicamente sus Ministros, además de ser sus asesores

⁸ SACHICA, Luis Carlos. Nuevo Constitucionalismo Colombiano. Bogota: Temis, 1996. p. 230.

inmediatos se convierten en piezas fundamentales para la ejecución de las políticas gubernamentales.

- Las de Decreto o Reglamentarias, se refieren a la facultad que se le encarga al Presidente para que emita los decretos que permiten el desarrollo efectivo de las leyes que expide el Congreso, por tanto, la tarea se concentra, en determinar el sentido y el alcance de las leyes del legislativo. En algunos países, se le permite al mandatario, un poder aun más amplio respecto a la legislación, refiriéndose a la posibilidad de presentar proyectos de ley ante el Congreso, otorgándole la exclusividad en ciertas materias. En Colombia, ciertas circunstancias de urgencia, suma gravedad o crisis para el país, revisten al Presidente de facultades excepcionales y le otorgan el poder para legislar con la finalidad de retornar el país a la normalidad.
- Las de veto. En cierta medida, tiene relación con las descritas en el numeral anterior, pues hacen referencia a la vinculación del Ejecutivo con el Legislativo. De este modo, el Gobernante, tiene la tarea de refrendar los proyectos que realice el Congreso, modificando con ello el estado de cosas del país que preside, sin embargo, el mandatario puede negarse a sancionar un proyecto utilizando su poder de veto⁹, a través del cual, puede decidir frenar una iniciativa legislativa. Aclarando en este aspecto, que el veto presidencial frente a un proyecto, puede ser superado mediante la insistencia del legislativo, esta situación requiere ciertas exigencias que varían en cada país.

1.1.1.3 Separación entre El Ejecutivo y El Legislativo. La Rama Ejecutiva se encuentra dirigida por el Presidente, la Legislativa, por su parte, se organiza en dos cámaras en la mayoría de países, a su vez, esta compuesta por representantes también electos popularmente y con la función principal de realizar las leyes que regirán al país.

Como primera medida, debe hacerse referencia a la singular situación de que tanto el Presidente, como el Congreso son elegidos por el pueblo, por un periodo fijo, lo que implica una independencia total entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así las cosas, en el Sistema Presidencial a diferencia del Parlamentario, nada puede

⁹ El veto es un poder legislativo reactivo, en el sentido que permite al presidente defender el statu quo reaccionando al intento de la legislatura por alterarlo. SHUGART; MAINWARING Scott, Op. cit., p. 50.

hacer el Legislativo frente a un Gobierno que no sea de su confianza, porque la legitimidad de este no reside en su voto, sino en el pueblo que lo ha elegido democráticamente. Igualmente debe mencionarse, que a pesar de todas las facultades que se concentran en la figura presidencial, en ningún caso, éste puede disolver al Congreso. En este sentido, se hace necesaria una convivencia armónica entre ambos poderes, evitando potenciales conflictos entre aquellos, luego, un Presidente que no cuente con una mayoría en el Congreso, difícilmente efectuará las políticas que se había fijado; así mismo, como contrapartida a la trabas que puede interponer el Legislativo hacia su Gobierno, podría el mandatario hacer uso de su poder de veto, oponiéndose totalmente o en parte, a los proyectos presentados por el parlamento, para frenar o impedir decisiones sobre la legislación.

Generalmente son estas circunstancias, las que llevan a prácticas corruptas, mediante las influencias clientelistas, de un lado, para que se apruebe determinada iniciativa o reforma, y del otro, para conservar su electorado y continuar en el poder, “El Presidente fácilmente puede influir dentro del legislativo, mediante el otorgamiento de prebendas burocráticas y presupuestales que otorga a sus partidarios y a sus mismos opositores bien sea para neutralizarlos o atraerlos a sus posiciones políticas”¹⁰. Esto, expone la realidad en la que se desenvuelven las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo; si bien es correcto afirmar que los dos provienen de la misma fuente de legitimidad y que se ha construido toda una teoría de separación de poderes que les otorgan autonomía e independencia, es claro que en el desarrollo práctico del sistema político, para desarrollar su correcto funcionamiento, es necesaria su interacción mutua. La autonomía y autorregulación que los caracteriza, implica que ninguno puede sobreponerse al otro, sino que deben ajustarse a los mecanismos constitucionales de colaboración, respetando su convivencia armónica.

1.1.1.4 Periodo fijo y Reelección. Mientras dure el mandato presidencial, cualquier tipo de cambios dentro del Gobierno quedan excluidos si no se hacen por voluntad suya. Ello significa, que aún perdiendo la confianza de sus electores, de su partido, o de los grupos políticos o élites, que lo habían apoyado hasta el momento, el Congreso no tiene la facultad de sustituir a este por otro antes de que se termine su periodo.

¹⁰ CORAL QUINTERO, Ignacio. Elementos Constitucionales y Teoría del Estado-Manual de Derecho Constitucional General. Pasto: Graficolor, 1999. p. 168.

De acuerdo al principio de no reelección¹¹ o no reelección inmediata, establecida en la mayoría de países que adoptan el Sistema Presidencial, el mandatario solo tendrá el tiempo instituido en la Constitución para la realización de sus proyectos. Esta característica, genera estabilidad en el sistema y se concreta en la garantía de conocer desde el inicio la terminación del periodo presidencial, asegurando la alternancia del poder, manteniendo la estabilidad del Ejecutivo y evitando la prolongación del poder, de ahí que se cuestiona la impredecibilidad generada por el Parlamentarismo.

No obstante, para algunos académicos, el hecho de que el Presidente sea elegido por un periodo fijo, implica una desventaja del modelo presidencial, calificándolo como un sistema rígido que imposibilita o hace extremadamente difíciles los ajustes que se requieran en un determinado periodo de acuerdo a los acontecimientos sociales, políticos y económicos de un país. Una mala elección presidencial, puede desembocar en la pérdida de confianza y legitimidad del Ejecutivo, además de la inamovilidad que implica un periodo fijo que hace imposible un cambio de Gobierno. En cuanto a la rigidez, también se ha afirmado que esta se acentúa, debido a que en la mayoría de democracias presidencialistas, esta prohibida la reelección, imponiendo un límite forzoso incluso a buenos gobiernos que cuentan con el apoyo de la población y los partidos políticos, genera además, gobiernos débiles, ya que los presidentes no alcanzan a terminar sus programas y proyectos lo que puede llevar a políticas mal diseñadas.

Contrario censu, Dierter Nohlen Y Mario Fernández B, en su texto, EL presidencialismo renovado-Instituciones y cambio político en América Latina, plantean: “es erróneo aceptar que la fórmula presidencialista es rígida y no permite adecuaciones a las realidades políticas. La misma experiencia latinoamericana es una muestra de ello, pues dentro de las estructuras formales parecidas, se mueven formas de funcionamiento muy diversas”¹², según los autores, cada país ha adoptado una fórmula de Gobierno Presidencial distinta, atendiendo a sus necesidades, por lo cual, la afirmación de rigidez de un sistema presidencial debe atender a un examen que responda al análisis concreto del país que lo adopte y al contexto en el que se desarrolla.

Adicionalmente, la prohibición de reelección, conlleva la dificultad de encontrar al término del periodo un nuevo líder igual o más capaz que su antecesor, por lo

¹¹ A diferencia de Colombia, en donde a partir de la reforma del acto legislativo 02 de 2004, se instituyó al figura de la reelección, permitiéndole al presidente en turno volver a lanzarse como candidato para ser elegido como tal por una vez más, esta prohibido el tercer mandato.

¹² NHOLEN, Dieter y FERNANDEZ Mario. El Presidencialismo Renovado. Caracas: Nueva Sociedad. 1998. p. 105.

tanto, prohibido un segundo mandato, el éxito conseguido por el Presidente y su Gobierno, pueden ser fácilmente estropeados con un nuevo presidente, ya que el capital personal, es determinante al momento de trazar y realizar las políticas en un país. Esta dificultad puede ser superada en sistemas que permitan la reelección presidencial, otorgando a un gobierno eficaz, capacitado y eficiente, la posibilidad de extenderse en el poder, asegurando legalmente su continuismo.

Hasta aquí se ha evaluado los rasgos esenciales del tipo presidencial básico, que como se reseñó páginas atrás, fue establecido por primera vez en los Estados Unidos. En Colombia, desde la Constitución de 1886 se estableció el Régimen Presidencial “con perfiles autoritarios sin precedentes en la historia del constitucionalismo Colombiano y a caso de toda América Latina”¹³, por ello la siguiente subdivisión del capítulo, pretende explorar el Sistema Presidencial en Colombia, para finalmente establecer el contexto histórico que genera la necesidad de una reforma constitucional que culminaría con la gestación de la Constitución de 1991.

1.2 EL PRESIDENCIALISMO EN COLOMBIA

El Régimen Presidencial en Colombia, sin duda ha sido una constante desde la declaración de la independencia en 1810. Entre 1840 y 1850, surgen en la Nueva Granada los dos partidos tradicionales, el Liberal (1848)¹⁴ y el Conservador (1849)¹⁵, en defensa de ideas contrapuestas, mantuvieron al país al enfrentamiento constante por la personalización y defensa de las ideologías.

¹³RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. 25 años de evolución político-constitucional, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1979. p. 89. Citado por NOHLEN ; FERNÁNDEZ , Op. cit., p. 105

¹⁴ “El partido Liberal Colombiano, fue fundado por Ezequiel Rojas el 16 de Julio de 1848, con la publicación de un artículo conocido como “La razón de mi voto”, en el periódico *Aviso*, donde se proponía un ideario para el Gobierno de José Hilario López. (...) Nació por una organización externa formada por comerciantes exportadores fuertemente influenciados por las doctrinas inglesas de libre cambio, para autores como Tirado Mejía, el partido incluyó en sus filas a esclavos, indígenas, artesanos y antiguos militares discriminados de la independencia pues: “para todos ellos un cambio del status quo, algo tenía que ofrecer”” ROLL, David. Rojo Difuso, Azul Pálido. Los Partidos Tradicionales en Colombia entre el debilitamiento y la persistencia. Bogotá: Unilibros, 2002. p. 142.

¹⁵ El partido conservador colombiano, fue fundado por Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro, el jueves 4 de octubre de 1849, a través de una declaratoria política aparecida en el periódico *La Civilización*. (...). Nació por una organización externa derivada por los grupos gobernantes de la sociedad quienes reunieron una serie de principios que los diferenciaron claramente del partido liberal. ROLL, Op. cit., p. 299.

En el siglo XIX, después de la separación de la Gran Colombia, surge la necesidad de generar instituciones que extiendan eficazmente el control a todo el territorio; después de la guerra civil prologada para la década de 1860, los liberales salen victoriosos, permitiendo la expedición de la Constitución de 1863 para los “Estados Unidos de Colombia”, la que establece un federalismo extremo con la finalidad de conseguir una real descentralización administrativa, mediante la imposición de las ideas liberales. El país entró de lleno en el sistema capitalista imperante en occidente. La Constitución de Rionegro, como suele identificarse, representa el triunfo de los intereses librecambistas y la imposición de las libertades individuales absolutas, de modo que esta Constitución, se ha calificado como políticamente liberal, por tanto, se estableció el sufragio universal masculino, con el decreto “desamortización de manos muertas”, donde se incautó todas las propiedades rústicas y urbanas que pertenecían a las corporaciones civiles y eclesiásticas, así, los establecimientos de educación, beneficencia o caridad, fueron objeto de tal medida, que a su vez otorgo al Estado nuevos recursos económicos. Respecto al Régimen Presidencial, tema que ocupa la presente investigación, se instituyeron varias medidas que debilitaron los poderes en cabeza del mandatario: su gobierno, se redujo a dos años sin posibilidad de reelección inmediata, los “Estados Soberanos” tenían facultades frente al Ejecutivo pues decidían la elección del gabinete presidencial y otros altos nombramientos, en tanto que el poder central gozaba de limitadas potestades en la intervención hacia los “Estados Soberanos” en temas fiscales y militares, incluso los poderes de veto del Presidente frente al Legislativo habían menguado de tal modo que podían ser superados por una mayoría simple en el Congreso.

Ese espíritu radical, rápidamente desembocó en la indiferencia de los Estados Soberanos hacia la Constitución central, así como su reconocimiento de poder y autonomía. Las constantes guerras civiles y la lucha de los partidos políticos por obtener el poder en los gobiernos seccionales, llevaron al país a una grave crisis económica, destruyendo la posibilidad de organizarse industrialmente y obtener la tan anhelada unidad nacional.

Con la expedición de la Constitución de 1886, de notables influencias conservadoras, se intentó dar una respuesta al fracaso que se había generado por el régimen federal, en consecuencia, se instauró una unidad política y centralismo rígido, aunado a que se incrementaron los poderes presidenciales en el sentido de que se aumentó el periodo presidencial a seis años y se otorgó libertad al Presidente en la libre elección y nombramiento de funcionarios del Gobierno; así mismo, se le confirió facultades extraordinarias con la intención de preservar el orden público, lo cual se expresó en la capacidad del ejecutivo para imponer el estado de sitio, con la finalidad de tomar control. Es de aclarar que bajo esta declaratoria, se permitió legislar al primer mandatario, sobre cualquier materia, razón por la cual muchos Presidentes abusaron de aquella, manteniendo al país

durante largos periodos en estado de sitio, desbordando las intenciones iniciales de la Carta. De igual manera, el Presidente, tenía la facultad nominadora respecto de los magistrados vitalicios que componían la Rama Judicial.

Se autorizó exclusivamente a la rama legislativa para la creación de la legislación ordinaria; se formó un ejército único para toda la Nación con la misión de la guarda del orden de la misma y finalmente se restringió las libertades incontroladas establecidas por la Constitución abrogada¹⁶, como el sufragio que se restringe sólo para quienes sean mayores de 21 años, con profesión arte oficio u otro medio de subsistencia.

De otro lado, mediante la introducción de la centralización política y descentralización administrativa, termina el conflicto generado con las anteriores constituciones.

Las guerras civiles, como la subsiguiente a la expedición de la constitución de 1886, y la exclusión de los liberales de decisiones económicas y políticas, condujeron a la división al interior de la sociedad por la defensa de la ideología de los dos partidos, así, los conservadores tendieron a subrayar la estrecha cooperación entre la iglesia y el Estado e impulsaron el proteccionismo y una administración central fuerte; los liberales, por su parte, defendieron por lo general la separación Iglesia- Estado, el federalismo y las políticas económicas libre cambistas.

Para el siglo XIX, la historia de Colombia se desarrolla dentro de un contexto de violencia, caos social, pobreza y debilidad en las instituciones gubernamentales. Entre 1910 y 1930, el poder Ejecutivo estuvo en manos de los conservadores.

Con la reforma de 1910, después del “Quinquenio” de Rafael Reyes, breve periodo dictatorial, y por un acuerdo bipartidista, se limitaron los poderes presidenciales, se redujo el mandato presidencial a 4 años y se prohibió la reelección inmediata; así mismo, las facultades en estado de sitio fueron restringidas, pues se limitó a la suspensión de leyes incompatibles con la situación de orden público, así mismo, se estableció un control político más eficaz respecto del Congreso, que tendría que reunirse una vez al año y elegir al sucesor del

¹⁶ “(...) Ataca las libertades incontroladas, como la de prensa que debe ser “antorcha y no tea, cordial y no tostigo”, haciéndola responsable cuando atenta contra la honra y la tranquilidad pública, pide la abolición del libre comercio y de armas y municiones “estimulo de las guerras civiles” SACHICA, Op Cit., p. 86.

Presidente si fuera necesario para continuar el mandato. Igualmente, se restituyó la libertad de prensa y se dieron mayores garantías al partido minoritario con la constitucionalización de la oposición, mediante una representación proporcional en el Congreso.

En las elecciones de 1930-1934, con el Presidente liberal Olaya Herrera, se forma un gabinete integrado por representantes de ambos partidos; sin embargo, la polarización de la sociedad engendraba una grave crisis democrática y violencia generalizada. El poder en manos del partido Liberal, continuó en las próximas elecciones y debido a que las relaciones entre los dos partidos eran cada vez mas complicadas, para 1934 los conservadores decidieron no participar, lo cual condujo a Alfonso López Pumarejo a la cabeza del país, aquél, se identificó como liberal progresista, de tal manera, que propuso una nueva reforma a la Constitución con eminente inclinación socialista, por lo que no hubo aportes del partido conservador. Puede decirse que esta reforma respondía, por una parte, a la creciente crisis del país y por otra, a limitados fines partidistas. Así las cosas, el papel de la iglesia fue reducido, se introduce el sufragio universal masculino, por lo que se aumento la base de apoyo del partido liberal dentro del movimiento obrero; a la mujer, se le permitió el acceso a cargos públicos, “las reformas se centraron en la secularización y el intervencionismo estatal en la economía”¹⁷. Adicionalmente, la reforma se concentró en modificar la parte dogmática de la Constitución, transformando conceptos como propiedad, educación, trabajo, enseñanza y religión, estableciendo la libertad de cultos, se instituyó así mismo el derecho de huelga, los deberes del Estado, la asistencia publica y la intervención del mismo.

El reconocimiento de derechos como la huelga y el pensamiento social del catolicismo, incidirían en la formación de movimientos sociales al interior de los partidos y la aparición de organizaciones de corte comunista como los sindicatos, haciendo de éstos, otra fuente de poder presente en las luchas políticas.

Nuevos cambios en el régimen se introducen mediante la reforma de 1945, después de la renuncia de Alfonso López Pumarejo, las pretensiones se orientaban a establecer un ejecutivo mas eficaz con sistemas activos, ágiles y modernos, implantando así mismo, una rama legislativa independiente y dignificada; se establece la elección popular para ambas cámaras y se prohíbe el sufragio en las fuerzas armadas, a la vez que se introduce un control hacia el presidente y sus ministros que tendrían que acudir al Congreso cuando fueren citados para rendir informes.

¹⁷HARTLYN Jonathan. El Presidencialismo y la Política Colombiana, citado por LINZ ; VALENZUELA , Op. cit., p. 221.

Se ampliaron los poderes presidenciales y se restringe los legislativos, en ese orden, se limitó la iniciativa parlamentaria en asuntos de planes de obras públicas y programas que impliquen ciertos gastos, además, el rechazo al veto del Presidente sólo podría hacerse por mayoría calificada, otorgándole la facultad de manifestar la urgencia respecto de un proyecto importante, para que se tramite con prelación a los demás que puedan estar en curso en el Congreso. Se crean los Departamentos Administrativos y se separa y tecnifica las funciones de los Ministros para organizar la Rama Ejecutiva.

Después de la reforma, el ex presidente López Pumarejo, es reemplazado por Alberto Lleras Camargo. Para el siguiente periodo, el fraccionamiento interno del partido liberal, hace mella en las elecciones presidenciales, proponiendo dos candidatos por el partido: Gabriel Turbay y Jorge Eliécer Gaitán, quien había hecho oposición dentro de su propio partido. En ese escenario, Mariano Ospina Pérez en 1946, como único representante del partido conservador, es elegido presidente.

En un ambiente de intensos conflictos sociales, tanto en campo como en el área urbana, debido a la polarización partidaria, expansión económica, industrialización, necesidad de mano de obra y consecuentemente la migración del campesino a la ciudad, muere Jorge Eliécer Gaitán, líder liberal, quien se había convertido en representante de las masas populares, defensor del campesino de la zona bananera y quien consolida el partido político UNIR (Unión de izquierda revolucionaria). Gaitán, es asesinado el 9 de abril de 1948, lo cual daría a conocerse como “El bogotazo”. La violencia en Colombia se intensificó tras este lamentable acontecimiento, desatando la guerra civil más cruel que se había vivido hasta el momento, en la que se enfrentaban a muerte conservadores y liberales por la lucha del poder. Así, al interior del gobierno, la crisis se reflejó en un inmovilismo político y fuertes enfrentamientos entre el Presidente y el Parlamento, lo que llevó al mandatario a clausurar las sesiones del Congreso, Asambleas y Concejos municipales.

El partido liberal, notablemente afectado, se abstuvo de participar en las próximas elecciones, por lo cual Laureano Gómez, sin contendor en las urnas fue elegido presidente, posteriormente reemplazado por el Ministro Urdaneta, debido a problemas de salud derivados de su edad; éste Gobierno, se enfrentó al reto de un país hundido en la depresión y la crisis social y finalmente fue abrogado tras el golpe militar del general Rojas Pinilla, quien con el apoyo de amplios sectores políticos y económicos del país, asumió el mando con criterio militar, invocando el binomio de pueblo mas fuerzas armadas para salvar el país, sin embargo con el tiempo fue tomando características de una dictadura. Como respuesta al Gobierno antidemocrático de Rojas, cae el régimen en 1957, así, la alianza entre liberales y

conservadores, pretendió devolver al país a las instituciones establecidas en la constitución de 1886, dando lugar al caso atípico denominado Frente Nacional, mediante un plebiscito introducido a la Constitución en 1957, “los partidos políticos tradicionales renunciaron al control hegemónico del poder y acordaron un gobierno conjunto de responsabilidad compartida”¹⁸, en el plebiscito se expresa que la Constitución de Colombia era la de 1886, con las reformas permanentes introducidas hasta 1947, excluyendo las reformas que se habían proferido por la ANAC durante el periodo de Rojas Pinilla; se otorgó reconocimiento a la iglesia católica por toda la nación y se invocó a Dios como fuente suprema de toda a autoridad.

El pacto bipartidista, implicaba una alianza de alternación presidencial y paridad política, garantizando igual representación de los partidos en las Corporaciones Públicas; se estableció la responsabilidad conjunta, la ausencia de un Partido de Gobierno, la transitoriedad del sistema que luego de una reforma quedo establecido en 16 años y la presencia del pueblo en el origen constituyente del Sistema, ello aseguraría un control en los poderes presidenciales y el consecuente retorno a la vida democrática del país; se consignó entre otras medidas, que la Constitución podría ser reformada o modificada, única y exclusivamente por el Congreso. Sin embargo, pese a las intenciones iniciales establecidas en el plebiscito, causales como el periodo establecido para el Gobierno de coalición, la naturaleza del pacto y la dificultad de canalizar la oposición política, dan lugar a un inmovilismo fuerte entre las ramas de poder público, la pérdida del desarrollo normal de las relaciones entre los dos partidos y el respeto por la doctrina.

Debido a la alternancia y la necesidad de presentar un candidato “oficial” para cada periodo, se genera la ausencia de las diferencias ideológicas y la reducida identificación del electorado con los partidos, que al mismo tiempo, se percibían seriamente fraccionados internamente, esto forzó a que cada Presidente, intentara formar su propia coalición en el Gobierno, de tal manera que el clientelismo y la corrupción entraron a hacer parte de la vida política del País, a la par que en la sociedad, se creó un ambiente de deslegitimación de las instituciones, propagando el abstencionismo electoral, con el consecuente conflicto institucional, dando lugar al surgimiento de movimientos revolucionarios en oposición al Gobierno.

De esta manera, Alfonso López Michelsen, fundaría el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), agrupación intrapartidaria del partido liberal bajo el lema, “pasajeros de la revolución a bordo”, con resultados favorables en las urnas. Por

¹⁸ YOUNES MORENO, Diego. Panorama de las Reformas del Estado y de la Administración Pública. Colección Textos de Jurisprudencia. Bogota: Universidad del Rosario, 2004. p. 69.

su parte, Gustavo Rojas Pinilla, funda el movimiento Alianza Nacional Popular (ANAPO), grupo popular de raíces conservadoras, con el cual busca enfrentar la hegemonía y el inmovilismo generado por el Frente Nacional. También surgen, grupos guerrilleros tales como el ELN, EPL, FARC y M-19, a raíz del pacto.

Como salida al inmovilismo y parálisis generados por el Frente, se fortaleció el poder presidencial formal, ya que se alentaba al Ejecutivo en un Gobierno de coalición y debilitaba al Congreso como espacio de discusión. Con la reforma introducida en 1968 por el Presidente Carlos Lleras Restrepo, se buscó redistribuir las competencias entre las ramas Ejecutiva y Legislativa, privilegiando notablemente a la primera; en este tenor, se reorganiza internamente al Parlamento, reduciendo el número de congresistas, con la finalidad de hacer de esta Corporación un organismo más técnico y eficaz; sin embargo, sus poderes se reducen, privándolo del impulso de legislaciones respecto del desarrollo socioeconómico o para modificar o crear nuevas estructuras administrativas; por otro lado, se le confiere al Presidente, la titularidad en las iniciativas legislativas respecto de temas económicos, presupuestales, planes y programas de desarrollo y de obras públicas; adicionalmente, se traslada la función del Congreso al Primer mandatario, en lo relativo a la creación, supresión y fusión de empleos de los Ministerios, Departamentos Administrativos y subalternos del Ministerio Público, señalando sus funciones con sujeción a la ley, así mismo, se le otorga una nueva alternativa para legislar mediante la declaración del “Estado de emergencia social y económica”.

Estas características amplificadoras del poder presidencial, estimularon el clientelismo y el desarrollo de una oposición que fue tomando más fuerza al interior del régimen, pues el abstencionismo del electorado y la insurgencia de grupos guerrilleros, no pudo ser superada a pesar de los intentos de reformas con la intención de incorporarlos al proceso político nacional, lo anterior, debido a la complejidad de las movilizaciones y la evolución de los grupos contrarios al Frente.

El reflejo de esta situación se exhibiría en 1970, momento en el cual sólo los conservadores podían presentar candidaturas, así, Rojas Pinilla, presenta su propio candidato presidencial de manera muy ambigua, lo que conduce a que pierda las elecciones presidenciales por un margen muy reducido, frente a Misael Pastrana Borrero, pero se fortalezca el apoyo a la ANAPO, ganando terreno en el parlamento. Ésta sensación de fraude en los resultados electorales, contribuye a la formación de uno de los principales grupos guerrilleros del país que tomaría en nombre de las elecciones para la presidencia, “M-19 “Movimiento 19 de abril (1970).

De vuelta a elecciones democráticas en el país en 1974, con una contundente victoria, Alfonso López Michelsen (Liberal), llega a la presidencia con un importante predominio del partido liberal en el Congreso, quien igual que Pastrana Borrero, hace uso del estado de emergencia social y económica establecida en la reforma del 68, que le permite introducir una importante reforma fiscal.

En 1977, López Michelsen propuso una reforma convocando una “Asamblea constitucional”, con la finalidad de modificar el régimen departamental, municipal y de administración de justicia, sin embargo, para la época, la Corte Suprema de Justicia, comienza a ejercer un control sobre los intentos de reformas presidenciales, por lo tanto a pesar de haber sido aprobado por el Congreso mediante el acto legislativo No. 2 de 1977, se declaró inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, debido a vicios de procedimiento en su formación y por contrariar los preceptos de la Constitución que establecían la facultad exclusiva del Congreso para reformar la Constitución, “El congreso, como destinatario del poder de reforma constitucional derivado del constituyente primario tiene plena capacidad para reexpedir actos legislativos reformativos de la constitución (...)”¹⁹.

En 1979, la reforma propuesta en el Gobierno de Cesar Turbay Ayala, se debió realmente, a proyectos presentados por varios miembros del Congreso en el Gobierno anterior, de manera que la llamada “reforma instrumental”, que pretendía dar eficacia a las ramas del poder público se concentró entre otros, en un intento por reformar al Congreso, restaurando los mecanismos de control político y estatuto de los congresistas; igualmente, respecto de la Rama Jurisdiccional, se creó el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General, haciéndola parte del Ministerio Público. Con todo, a pesar de ser sancionadas, en 1981, la Corte Suprema de Justicia, las declara inexecutables por vicios en su tramitación.

La última reforma efectuada a la Constitución de 1886, se da cien años después, en 1986, debido a la acogida de la iniciativa de otros ensayos de reforma que habían intentado congresistas en el anterior Gobierno por parte del entonces presidente Belisario Betancurth (conservador). Puede destacarse como principal elemento de esta reforma, el aporte al fortalecimiento de la democracia representativa y la descentralización administrativa, introduciendo la elección popular de Alcaldes, Gobernadores, Concejales, quienes dejan de ser simples agentes del Gobierno para ser representantes de él.

¹⁹ Corte Suprema de Justicia. Sentencia proferida el 5 de mayo de 1978, M.P. José María Velasco Guerrero. Citado por YOUNES MORENO, Op. Cit., p. 108.

Cuando el presidente liberal Virgilio Barco, asume la Presidencia, se percibía necesaria una reforma integral a la Constitución de 1886. El prenombrado mandatario, mantuvo el estado de sitio durante todo su periodo de Gobierno, intentando con varias medidas controlar el orden público. Las reformas declaradas inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, propiciaron un resentimiento del Presidente hacia la Corporación que defendía el mandato constitucional establecido en el artículo 218 acorde con el 1 artículo del plebiscito de 1957, que establecía la facultad absoluta y exclusiva de ejercer el poder constituyente por parte del Congreso. Otro hecho frustrante en los intentos de reforma del presidente Barco, lo constituye lo que se denominó “Acuerdo de la Casa de Nariño” con la colaboración del ex presidente Pastrana Borrero, esta reforma buscaba que mediante un referendo, el pueblo de Colombia aceptara modificar la Constitución de 1886. Pese a ello, en Consejo de Estado, suspendió provisionalmente el “Acuerdo de la Casa de Nariño”, por tratarse de un acto que se dirigía únicamente la reforma de la Constitución, por ello finalmente declaró al proyecto inconstitucional.

Dentro de la administración de Barco, se consumó el asesinato de Luis Carlos Galán, quien se había convertido en un líder político en representación del nuevo liberalismo y se perfilaba como el próximo Presidente del país para las elecciones de 1990. Una semana después de este lamentable acontecimiento, se produce el movimiento estudiantil denominado “la marcha en silencio”, que engendró la idea de una reforma constitucional, mediante la propuesta de una consulta popular, agregando una “séptima papeleta”, en las elecciones del 11 de mayo de 1990, fecha en donde se elegiría, Senadores, Representantes, Diputados, Alcaldes y se haría la consulta interna del partido liberal. El Registrador Nacional del Estado Civil, aprueba la propuesta, sin embargo, no se compromete a contabilizar los votos. En consecuencia, los estudiantes realizan un conteo extraoficial que arroja un apoyo de un millón y medio de colombianos en favor de la reforma constitucional.

Pese a que la consulta fue realizada con muy pocas formalidades, produjo una opinión generalizada hacia la necesidad de una reforma a la Constitución de 1886, con el objetivo de superar la crisis en la que el país se encontraba. El presidente Barco, frustrado por sus intentos de reforma fallidos, apoya el movimiento, con base en el respaldo popular y expide un decreto, autorizando el escrutinio de votos a favor de una Asamblea constituyente, haciendo uso del artículo 121 constitucional, ya que el país se encontraba en estado de sitio.

La Corte declaró exequible tal decreto el 24 de mayo del mismo año²⁰, de ahí que en las elecciones del 27 de mayo, se contabilizaron más de cinco millones de votos a favor de la Asamblea Constitucional.

El nuevo Presidente Cesar Gaviria Trujillo, expidió el decreto legislativo 1926 de 1990, haciendo uso nuevamente de sus facultades excepcionales, se estableció el temario, los requisitos para ser miembro y demás temáticas que precisaron la conformación de la Asamblea Constituyente. La Corte Suprema de Justicia, se pronunció declarando exequible el decreto en su sentido básico, sin embargo, encontró que varios elementos integrantes de la parte motiva y de la parte resolutive eran inconstitucionales.

La Asamblea Constituyente y la nueva Constitución, se presentaron como la oportunidad de un cambio profundo en las instituciones políticas y administrativas del país, tras soportar 30 años de continua violencia, desprestigio institucional, ineficacia y corrupción, el pueblo por intermedio del proceso estudiantil propone una transformación inmediata.

En efecto, para el 9 de diciembre de 1990, con una votación favorable para la Asamblea Constituyente, se eligió a los integrantes de ésta en donde se declaró derogada la Constitución de 1886 y que se promulgó definitivamente con el texto completo para diciembre de 1991. La heterogeneidad de quienes conformaron la Asamblea, ex guerrilleros reinsertados en la sociedad, pastores protestantes, voceros de regiones apartadas, sindicalistas, intelectuales, representantes de partidos tradicionales, dan lugar a la expedición de la nueva Constitución, moderna, detallada y garantista.

²⁰ “(...) las instituciones tal como se han diseñado no son suficientes para enfrentar las diversas formas de violencia a las que tiene que encarar. No es que las instituciones se hayan constituido *per se* a favor de perturbación, sino que han perdido eficacia y se han vuelto inadecuadas se han quedado cortas para combatir modalidades de intimidación y ataque no imaginadas siquiera hace pocos años por lo que su rediseño resulta una medida a todas luces necesaria para que las causas de perturbación no continúen agravándose, como hasta ahora ha venido ocurriendo, en los seis años de estado de sitio. (...) El clamor popular para que ocurra el fortalecimiento institucional es un poder público y notorio que en derecho no requiere prueba; a favor de él se han manifestado los partidos políticos y los medios de comunicación, los estamentos universitarios y el pueblo en general, a través de la denominada “séptima papeleta” en las elecciones del 11 de marzo de 1990. (...) Es por lo tanto una norma de naturaleza legal, que adiciona las funciones de organización electoral y que el presidente como legislador extraordinario puede tomar validamente, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 121 de la carta. No se debe olvidar que la primera atribución constitucional del presidente derivada del precepto citado es la de expedir disposiciones con fuerza y materialidad de ley que tienen la virtud de suspender mordicar temporalmente y adicionar transitoriamente las leyes preexistentes, siempre que, como en el presente caso vayan dirigidas a conjurar la crisis(...) .Ibíd., p. 107.

2. EL FRACASO DE LA ILUSIÓN POLÍTICA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Una vez realizado el estudio del surgimiento de los partidos políticos en Colombia, y la crisis institucional que estimula la adopción de cambios estructurales mediante la promulgación de la Constitución de 1991, es pertinente examinar en el presente capítulo, las modificaciones sustanciales introducidas por la Norma fundamental, referentes al Sistema electoral, al Congreso entendido como instancia legislativa renovada, dinámica y representativa; igualmente los cambios adoptados respecto de los Partidos políticos concebidos a través de nuevas fuerzas y sectores bajo un pluralismo y participación ciudadana, de la misma manera que se analizará lo referente a las funciones presidenciales reducidas por la nueva Carta Política.

Finalmente este aparte, hará referencia, a la crisis generada por el multipartidismo que pretendió engendrar la Constitución Política de Colombia, debido a la dinámica de transacciones, alianzas y coaliciones temporales, promovida por la proliferación de los partidos y movimientos carentes de disciplina, organización y legitimidad.

2.1 LOS CAMBIOS GENERADOS A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE 1991

La Constitución Política de 1991, es el resultado de un consenso nacional, mediante el cual se busco dar soluciones a los conflictos que se habían suscitado por una carta de duración de más de cien años, problemas tan apremiantes como la violencia, las desigualdades económicas y la falta de legitimidad en las instituciones, intentan superarse mediante la adopción constitucional de conceptos como el de Estado Social de Derecho, la democracia participativa, la garantía de los derechos fundamentales, la descentralización y autonomía de las entidades administrativas y el reconocimiento de las minorías.

Respecto del tema en estudio, es conveniente detenerse en los cambios que genera la introducción de la Constitución de 1991, en cuatro aspectos fundamentales: i) los poderes presidenciales que se habían visto ampliados y reducidos según el partido de turno y la coyuntura del país en un momento determinado, ii) el nuevo papel que adquiere el Congreso iii) la reforma al sistema electoral y iv) el tema de los partidos políticos.

2.1.1 Los Poderes Presidenciales. Tal como puede revisarse en la descripción del desarrollo del presidencialismo que se hizo en el anterior aparte, puede observarse que los poderes conferidos a la figura presidencial, siempre se han previsto superiores a los de las demás ramas del poder, así, ha sido confiado al Presidente, la posibilidad de realizar nombramientos, poderes de decreto que le permitían intervenir en múltiples materias, el poder de veto, poderes fiscales, de planificación, y poderes de emergencia como el estado de sitio y el de emergencia económica, que facultaron a los presidentes para legislar en distintas áreas, dotando a la figura presidencial, de un arma ventajosa que durante mucho tiempo no tuvo límites, lo que generó el abuso de la declaratoria, incidiendo drásticamente en el devenir del país y en la crisis de las instituciones.

Por ello, al expedirse la Constitución de 1991, se propuso reducir los poderes presidenciales para garantizar el equilibrio entre tres ramas de poder público, como se expondrá subsiguientemente.

2.1.1.1. Poderes extraordinarios. Se analizará en principio, el derecho constitucional que se le otorgó al presidente para declarar Estado de Sitio en todo el territorio del país o en parte de él cuando el orden fuere turbado, este poder presidencial, amenaza contra la democracia y la seguridad de las instituciones políticas, permitiéndole al primer mandatario desconocer bajo la declaratoria, ciertos derechos a los ciudadanos, legislar sobre variadas materias e incluso, pasar por encima del legislativo.

El derecho fue reconocido desde 1881, durante la declaratoria, el presidente dictaba decretos con fuerza de ley que no se limitaban a ninguna materia siempre y cuando tendieran a restablecer el orden, con tal finalidad, podía suspender las leyes existentes²¹, para el momento el control del Congreso respecto de las medidas implementadas era muy escaso. Para 1886 el poder presidencial bajo la declaratoria continuaba siendo ilimitado, solo a partir de la reforma de 1910 se introdujo una modificación al respecto, haciendo responsable tanto el presidente como a sus ministros por sus actos y omisiones generadas por cualquier abuso cometido en estado de sitio.

Sin embargo, los controles del Congreso hacia los decretos emitidos por el presidente eran muy limitados, dando lugar a que la declaratoria fuera utilizada

²¹ “un presidente podía declarar el estado de sitio con el acuerdo de todos sus ministros, en caso de “guerra externa” o “disturbios internos” y solo se exigía convocar al parlamento en un plazo de sesenta días en caso de amenaza exterior” HARTLYN Jonathan, *El Presidencialismo y la Política Colombiana*, citado por LINZ ; VALENZUELA, Op. cit., p. 203.

como medio para romper huelgas o enfrentarse a crisis políticas. Episodios, como el fracaso del golpe militar impulsado por los conservadores en la presidencia de Alfonso López; la muerte de Jorge Eliécer Gaitán y las secuelas que se originaron por este lamentable hecho en el gobierno de Mariano Ospina antes del golpe militar; se intentaron superar mediante los decretos emitidos tras la declaratoria de estado de sitio. Así mismo en la época del Frente Nacional, el estado de sitio se convierte en el medio más utilizado por los presidentes como herramienta para superar el inmovilismo, la ineficiencia parlamentaria y los movimientos estudiantiles

En 1956, a partir del fallo de la Corte Suprema en medio de la dictadura y presión ejercida por Rojas, se determinó que la declaratoria también podría atender a causas económicas y no solamente a las de desorden o violencia social, estipulando además, que esa prerrogativa pertenecía únicamente al arbitrio del ejecutivo sin necesidad de revisión judicial alguna. Si bien se sostuvo el requisito de que la legislación implementada se encausara a corregir las situaciones que le dieron origen, esta restricción era demasiado imprecisa, por lo cual se incrementó el poder presidencial bajo la declaratoria, permitiendo a los gobernantes la utilización de esta como una herramienta para legislar atendiendo problemas económicos estructurales, y a pesar de que las medidas dejaban de tener efecto al momento del levantamiento del estado de sitio, ello no impidió que numerosos decretos afectaran gravemente la economía y el trabajo en Colombia, debido a que los mandatarios optaban por no levantar el estado de sitio, hasta tanto el Congreso no aprobara sus reformas.

Pese a que en 1960, se estableció un control político por parte del Congreso que garantizaría un periodo de sesiones legislativas permanentes bajo la declaratoria de tal Estado, este control fue revocado en la reforma de 1968, año en que se levantó el estado de sitio en medio de la crisis que el Frente Nacional había generado al interior de los partidos y en las instituciones del país.

Tras la reforma de 1968, con el aumento de poderes presidenciales, se reconoció un nuevo poder extraordinario, denominado “Estado de Emergencia Social y Económico”²², esta nueva prerrogativa, completamente discrecional del ejecutivo, otorgaba al primer mandatario mayor facilidad para intervenir en asuntos económicos y para que se delegaran en su cabeza poderes legislativos por parte

²² Se consagra como enmienda al artículo 122 de la constitución de 1886, donde quedó establecido que “el presidente podía declarar por periodos que no excedieran los 90 días en cualquier periodo que no excedieran los noventa días en cualquier año calendario. Durante este tiempo podía emitir decretos con fuerza de ley con la intención de restaurar el orden económico” ARCHER Ronald y SOBERG SHUGART Matthew. El potencial Desaprovechado del Predominio Presidencial en Colombia. Citado por MAINWARING; SHUGART, Op cit., p. 141.

del Congreso al que se le delegó el control político de los decretos emitidos bajo la declaratoria, los cuales podían ser modificados o revocados en cualquier tiempo, empero, esta Corporación no ejerció su capacidad supervisora, por lo cual el Presidente lograba con facilidad la instauración de iniciativas propias en materias económicas y fiscales.

Se debe mencionar que a diferencia del estado de sitio, en el de emergencia económica, las disposiciones dictadas no caducaban con el levantamiento de la declaratoria, lo cual incrementaba el poder del mandatario permitiéndole incluso evadir al Congreso. El artículo 122 se convirtió en el pase de libre acceso al poder legislativo, situación que fue tornándose excesivamente abusiva, al punto que el país a excepción del levantamiento del estado de sitio en 1968, descontado máximo tres años en diferentes periodos, siempre estuvo bajo estas declaratorias. Estas circunstancias intentaron modificarse mediante el control progresivo implementado por la Corte Suprema de Justicia, a partir del gobierno del Presidente Betancourt, quien trato de utilizar la medida para instaurar una reforma fiscal en 1982, de igual forma, en el siguiente periodo presidencial, la Corte limito los intentos de reforma de Barco que también había declarado estado de emergencia económica. El ejercicio de control político que realizaba la Corte, sin duda generaba la marginación del Congreso como ente controlador del ejecutivo, las actividades de Corporación, se habían reducido al ejercicio del clientelismo y el patronazgo, confiando al Presidente muchas de sus facultades²³

La constitución de 1991, consagra en el Capítulo VI los “Estados de Excepción” entre los que se encuentran: en el artículo 212 “Guerra Exterior”; en el 213, el estado de sitio ahora denominado “Estado de Conmoción Interior”, fijando claramente las razones de su declaración, la forma como se realiza y la duración de este, se especifica además, que la segunda prorroga requiere el visto favorable del Senado de la Republica, la suspensión y no la abolición de leyes incompatibles. Por su parte, el artículo 214 introduce los límites que deben respetarse en la emisión de este tipo de decretos. Igualmente, se establece el control político del Congreso que deberá reunirse, por derecho propio, dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prorroga con todas sus atribuciones constitucionales y legales, y la obligación del Presidente de rendir informe motivado a la Corporación, sobre las razones que dieron lugar a tal declaratoria. Y finalmente se encuentra contemplado en el artículo 215 el “Estado de Emergencia Social y Económica”, consignando las razones que dan lugar a su declaratoria, debiendo ser motivadas y revisadas por el Congreso, adicionalmente,

²³ Los partidos políticos después del Frente Nacional habían perdido credibilidad, se convirtieron en organizaciones dominadas por políticos regionales, que dentro del Congreso pretendían asegurar la estabilidad de su cargo mediante el otorgamiento de prebendas para su electorado.

se fija el límite en el tiempo del estado de excepción²⁴; el control político del Congreso durante su declaratoria y hasta el año siguiente que podrá derogar, modificar o adicionar los decretos emitidos en ese lapso, respecto a las materias que son de iniciativa exclusiva del gobierno²⁵, se consagra además la responsabilidad presidencial y la de los ministros por abusos cometidos por una declaración que no responda a las razones establecidas para que se origine la declaración, y el control constitucional que se hace de los decretos emitidos por el Presidente durante el Estado de Emergencia.

En este orden, la imposición de significativas limitaciones en el uso de los poderes extraordinarios, reduce el poder presidencial y el abuso de la declaratoria. Adicionalmente, el control político en cabeza del Congreso regresa a esta Corporación la importancia que se le había restado en el pasado, corresponde ahora la función de vigilar y supervisar el uso del poder presidencial, haciendo a un lado las prácticas clientelistas que tanto daño le habían causado al país.

2.1.1.2. Poder de Nominación. Debido a la inexistencia de un régimen de servicio civil, el poder de nominación o designación que se le otorgó al Presidente de la República, posibilitaba nombrar como ministros del gabinete a los mismos representantes parlamentarios, a quienes no se les exigía renuncia, debido a que en su ausencia eran reemplazados por suplentes, esta situación facilitó el desarrollo de prácticas clientelares entre los gobernantes y los partidos políticos.

Con la expedición de la nueva carta, se traza límites al poder presidencial reduciendo la capacidad de nombramiento, en su contenido se plasma, el régimen de carrera administrativa y el de inhabilidades e incompatibilidades, que dotan de estabilidad a quienes hacen parte de los entes públicos.

En este orden, se introdujeron adicionalmente, determinados mecanismos para controlar las decisiones presidenciales, como la “moción de censura” en el artículo 135 numerales 8 y 9 y en el artículo 29 de la ley 5 de 1992, acto mediante el cual el Congreso en pleno, reprocha la actuación de uno o varios ministros del despacho, originando su separación del cargo. Mediante el acto legislativo 01 de

²⁴ Se permite al Presidente emitir decretos que en forma transitoria puedan generar nuevos tributos o modificar los existentes, sin embargo éstos solo tendrán efecto hasta el término de la siguiente vigencia fiscal, es decir que ya no serán permanentes como estaba establecido antes de la Constitución de 1991 excepto que el Congreso después del año siguiente les otorgue el carácter de permanentes.

²⁵ Respecto a disposiciones que han sido dictadas en Estado de Emergencia pero que normalmente corresponden a materias propias del Congreso, la modificación, derogación o adición, puede ser en cualquier tiempo.

2007 se modificó la figura, haciendo viable su aplicación no solo para funcionarios de la rama ejecutiva del mas alto nivel sino también en rangos inferiores. El ejercicio de este control, obliga a Presidentes, gobernadores y Alcaldes, a efectuar nominaciones responsables, producto de una selección cuidadosa del personal que lo acompañara en su periodo, la elección, debe responder a un funcionario que no solo cumpla con los deberes propios de su cargo, sino que se desempeñe al interior de las Corporación como representante de todo un pueblo y no solo a favor de beneficios propios.

Se redujo así mismo las designaciones y remociones que el presidente hacia las gobernaciones de todos los departamentos, mediante la introducción de reformas que materializaron la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades regionales y departamentales.

2.1.1.3. Poderes de Decreto. Se le ha reconocido al presidente el poder de decreto, ejercido ordinariamente mediante los decretos reglamentarios que atienden a la regulación de las leyes que se aprueban por el Congreso, éste, a igual que otros, también genero algunos abusos por la falta de técnica y la dificultad en el funcionamiento de la Corporación.

Empero, la verdadera facultad que se le otorgo al Presidente desde la Constitución de 1886, se refirió a los amplios poderes que le fueron confiados por el Congreso, delegando en su cabeza ciertas materias y permitiéndole intervenir en ellas mediante los denominados decretos- ley, son poderes especiales, delegados por el Congreso, para que el presidente pueda emitir decretos ley durante periodos determinados y sobre cuestiones definidas en la propia legislación, actividad que se conoce también como pro-tempore. Esta prerrogativa fue definida y redefinida en las diferentes enmiendas de la Constitución de 1886, y pese a que la lógica de la delegación convertía al ejecutivo (Presidente) en agente del Congreso, con el pasar del tiempo la Corporación fue perdiendo visibilidad, concentrando en cabeza del Presidente, un enorme poder con amplio margen de acción, permitiéndole sobrepasar al Congreso apoyado en la facultad que previamente le había sido delegada con fundamento en el artículo 76 numeral 12 de la constitución de 1886.

La Constitución de 1991, reduce el poder de decretos pro-tempore, pues devolvió al Congreso el papel de controlador y supervisor de los decretos emitidos bajo facultades delegadas, se autoriza a la Corporación la autoridad exclusiva para rechazar o enmendar un decreto-ley en todo tiempo. De igual manera, se estableció un limite temporal de seis meses, que antes no existía, se encarga al Congreso, la aprobación del área sobre la cual se hará la delegación especial para legislar y se especifica en el artículo 150 Constitucional, que estas facultades

deberán ser solicitadas expresamente por el gobierno y que su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras. Se establece además, la restricción de no conferir esta facultad para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, creación de servicios administrativos o técnicos, ni para declarar impuestos.

Como se estudio anteriormente, los poderes de decreto otorgados al Presidente, responden igualmente a factores extraordinarios generados por los denominados estados de excepción.

2.1.1.4. Intervención en la Economía. La Constitución de 1991, reduce la facultad de control y manejo de materias fiscales y económicas delegadas en el presidente, la cual fue magnificada después de la reforma de 1968. Por ello, con el propósito de racionalizar el poder en cabeza del Presidente, pese a conservar la potestad exclusiva de presentar al Congreso el plan nacional de desarrollo y el de inversiones públicas, se le otorgó a la Corporación, la posibilidad de modificar las asignaciones que hace el primer mandatario, aunque no de incrementarlas. De igual forma, conserva el Presidente determinadas atribuciones respecto a la intervención en materias económicas, como de crédito publico entre otras económico-financieras que han sido previstas y condicionadas por la Constitución dentro de la lista del artículo 150. Concurre en esta labor el Congreso, para que en cooperación los dos poderes garanticen eficacia frente al manejo profesional de estos temas y el respeto mutuo en las intervenciones.

Con la creación del Banco de la Republica como ente autónomo, se reducen también las atribuciones que le permitían al presidente el manejo de la política económica (moneda, cambio internacional y el crédito), hoy en día, como ente controlador, pertenece al Banco de la Republica la incorporación de distintas políticas, donde la intervención del Gobierno se reduce a la representación que tiene en la junta directiva, con el ministro de hacienda, quien es apenas uno entre siete integrantes, situación que ha generado pugnas entre el ejecutivo y el organismo, y ha modificado sustancialmente la forma en que los presidentes actúan dentro de su periodo para conseguir las metas trazadas en su plan de gobierno.

2.1.2 Creación de la Vicepresidencia. Finalmente, es preciso tener en cuenta la creación de la vicepresidencia, que se inserta nuevamente en 1991 tras un golpe de estado en 1900, la figura fue suprimida por un “designado” del Congreso, escogido por razones de confianza del jefe de Estado sin someterlo a ningún trámite diferente.

La nueva carta, introduce la figura de la vicepresidencia dotándola de legitimidad, se estableció que la elección de esta, se hará mediante votación popular de acuerdo a la fórmula que presente el candidato a la presidencia de la República, es decir que la elección del presidente implica a su vez, la del vicepresidente el mismo día.

El vicepresidente, es el encargado de suplir al presidente en sus faltas temporales y absolutas y de realizar los encargos que le sean confiados por el primer mandatario, sin embargo se ha previsto que cuando el presidente viaje al extranjero en razón de funciones diplomáticas, será el ministro delegatario y no el vicepresidente quien se encargue de las funciones presidenciales que le sean delegadas, la función la desempeñara bajo su propia responsabilidad.

Como puede verse, uno de los principales objetivos que se trazo con la expedición de la constitución de 1991, se dirigió a corregir el desequilibrio de poderes engendrados por las múltiples reformas hechas a la Constitución de 1886²⁶.

2.1.3 El Papel Del Congreso. Paralelamente a la reducción de las atribuciones presidenciales ordinarias y extraordinarias de 1991, se intentó dar un giro a las limitadas competencias confiadas al Congreso.

Para la época, la percepción del Congreso en la sociedad, se traduce en un ambiente de intensa desconfianza, la ineficacia en el desarrollo de las funciones que le habían sido encomendadas, los fines partidarios que guiaban la actuación legislativa con claros enfoques corruptos y clientelistas, generaron la necesidad de una profunda reforma en el funcionamiento de esta Corporación. Esa es la razón, para que se inserte en la Constitución de 1991 lo que se denominó el Estatuto de los Congresistas, donde se adoptaron principios y reglas tendientes a moralizar el desarrollo de la actividad congresual y relegar las funestas costumbres de tiempos pasados. El estatuto, suprime la inmunidad parlamentaria y se reservó la competencia para conocer de los delitos cometidos por los congresistas en el desempeño de sus funciones a la Corte Suprema de Justicia, se introdujeron las

²⁶ Es pertinente mencionar, que se redujo el poder al veto presidencial, antes requería para ser superado la votación afirmativa de las dos terceras partes del Congreso en materias como: los Códigos legales, las reglas orgánicas, presupuesto nacional, cambios en las subdivisiones territoriales del país y el plan de desarrollo nacional; las demás materias se superaban por la mayoría de todos los miembros de cada Cámara. En la actualidad, para superar el veto sobre cualquier tipo de legislación, es suficiente con obtener el voto afirmativo de la mayoría de los miembros en cada Cámara, lo cual aunque no es fácil de obtener, si disminuye la fortaleza de esta prerrogativa presidencial.

causales que generan la pérdida de investidura tramitada ante el Concejo de Estado y se recogieron disposiciones de la Constitución de 1886, sobre situaciones de orden moral o económico que inhabiliten a los congresistas respecto de asuntos sometidos a su conocimiento, de igual forma, se incorpora el régimen de incompatibilidades e inhabilidades que los afectan en el desempeño de sus competencias y se reitera la irresponsabilidad por las opiniones o vetos que se emitan en el desarrollo de los debates, con la finalidad de garantizar el pleno desarrollo de la actividad legislativa.

La estructura bicameral del Congreso se conservó de igual forma, pero se introdujo un cambio en la forma de elección para los Senadores de la República, ya que se escogen en circunscripción nacional, mientras que las elecciones de Cámara se hacen en circunscripciones departamentales. Las innovaciones en el Congreso favorecen la idea de una Corporación más pluralista, desempeñando funciones de ambas cámaras en forma independiente pero también compartida, como el ejercicio del control político, el acuerdo sobre la legislación y las enmiendas constitucionales.

El control político hacia el gobierno y a la administración, encomendado al Congreso a partir de 1991, se refiere a la facultad para juzgar a los ministros y se traduce en la posibilidad de obtener información requerida y el juzgamiento de los altos miembros del gobierno nacional; esta figura, que existe originalmente en el sistema parlamentario, se adoptó por nuestro país con características, procedimiento y consecuencias distintas, pero con la finalidad de recobrar el desarrollo transparente de las funciones que residen en los funcionarios de alto nivel. Esta facultad, hace parte de los grandes cambios de la Constitución de 1991, con miras a racionalizar la dirección y desarrollo del manejo de los poderes presidenciales, que aunque reducidos respecto a los que ostentaba con la anterior Constitución, continúan siendo amplios, así mismo, pretende otorgar independencia a las ramas del poder y a los funcionarios vinculados a ella, previniendo que el clientelismo reaparezca dentro de las instituciones del sistema.

Por otro lado, se suprimió la categoría de “suplentes” y se creó la de “vacantes”, ya que el sistema de suplencias había posibilitado el acuerdo privado entre caudillos regionales, que burlaban la confianza del electorado. Mediante la modificación introducida por la Carta, el reemplazo del funcionario elegido, lo hará quien fue candidato y no alcanzó curul, ubicándose en el orden siguiente al elegido en la respectiva lista. Los periodos de sesiones ordinarios, se establecieron en dos anuales, que permiten racionalizar la gestión del Congreso a lo largo del año. En el artículo 137 se le otorga al Congreso la facultad de emplazar a cualquier persona natural o jurídica para que rinda declaración en sesión especial, sobre hechos que tengan relevancia en asuntos de interés

publico, se confiere entonces, otro aspecto fundamental de poder político y moralizador. Igualmente, el fortalecimiento de la institución se verifica en determinadas competencias que la Constitución atribuye al ejecutivo pero que deben realizarse bajo la regulación del Congreso en pleno o de alguna de las dos cámaras.

2.1.4 Sistema electoral. El sistema electoral en Colombia, ha variado respecto de la elección de representantes para Corporaciones Públicas; en referencia a la elección de presidentes, excepto del periodo en el que estos eran elegidos indirectamente por un colegio electoral, el sistema adoptado para su elección ha sido el voto directo mediante el Sistema Mayoritario²⁷.

Para la integración del Congreso, el sistema ha variado, en un inicio el procedimiento de elección fue el del sistema mayoritario, solo a partir de 1905, se reconoció el derecho de la representación de las minorías, de esta manera el partido que consiguiera la mayoría de los votos, tendría acceso a dos tercios de los escaños y el minoritario a los sobrantes.

Por primera vez en 1929 se inserta en Colombia el sistema de cuociente electoral²⁸, pero no entra en rigor para la fecha, luego, en 1932 fue introducido definitivamente en todas las Corporaciones donde la elección fuera de dos o más candidatos; empero, en 1951 se restableció el sistema de representación por mayoría, otorgándole la mayoría absoluta de los escaños al partido de cada circunscripción²⁹ que tenga el mayor numero de votos, y los restantes al partido minoritario mediante el sistema de cuociente electoral. Mas adelante con el Frente Nacional y el compromiso paritario para la distribución de los escaños entre las distintas facciones de los dos partidos, se recurrió al sistema de cuociente electoral, la cifra establecida como cuociente, se obtenía teniendo en cuenta el

²⁷. “El Sistema Mayoritario que a su vez puede ser simple o de dos vueltas. En el simple, el candidato que obtiene mayor votación, es proclamado ganador. En el de dos vueltas, para ser elegido se requiere obtener cuando menos, la mitad mas uno de los votos, o sea la mayoría absoluta. De lo contrario se procede a una segunda vuelta”. TELLES IREGUI, Alberto. La Reforma Política. Estatuto Constitucional Contra la Corrupción y El Clientelismo. Pasto: Empresa Editora de Nariño EDINAR, 1998. p. 79.

²⁸ Se divide el total de los votos validos por el número de curules a cubrir, la cifra obtenida es el cuociente electoral. Una lista obtiene tantos candidatos elegidos por cuociente, cuantas veces este quepa en el total de votos alcanzados por la lista. Las curules que no sean obtenidas por cuociente se distribuyen por residuos entre los votos no representados. Esta distribución por residuos se puede realizar de distintas maneras tomando el orden descendente de los residuos de mayor a menor o viceversa, o aplicando el método D’Hont a los restos. *Ibíd.*, p. 79.

²⁹. Se denomina Circunscripción a la “división que se hace de un Estado para asuntos electorales. Ella tiene que ver con la contabilización de votos o los escrutinios, con el control de las elecciones y el censo electoral o listado y registro de votantes”. QUINTERO, Op cit., p. 196.

número de votos obtenidos por las listas de cada uno de los partidos. Con la reforma del 1968, se dispuso finalmente, que el sistema de cuociente electoral sería el que se aplique a todas las Corporaciones Públicas.

La Constitución de 1991, conserva el método adoptado en 1968, respecto de las elecciones nacionales plurinominales (Senado y Cámara de Representantes), se recurre al sistema de cuociente electoral y residuo, además se les permite a los partidos incorporar varias listas de candidatos en este tipo elecciones, así, cada lista cuenta separadamente al momento de la distribución de las curules, consintiendo que en las elecciones se haga un uso indiscriminado de las denominaciones partidarias. La modificación, con respecto a estas elecciones se refiere a la consideración de un sistema bicameral discriminado: para el Senado se establece una sola circunscripción que comprende todo el territorio nacional, con un total de 100 miembros y dos de circunscripción especial, para las comunidades indígenas; la Cámara por su parte, se elige mediante tres circunscripciones, la territorial, que se refiere a todos los departamentos y a la del distrito capital de Bogotá³⁰(la asignación de curules corresponde a la extensión poblacional de cada departamento o distrito). Para asegurar la participación de las minorías se introduce una circunscripción especial, que concierne a los grupos étnicos, minorías políticas y colombianos que residen en el exterior. Se determino que estas minorías en su conjunto, no pueden elegir a más de cinco representantes.

La Cámara, se convierte entonces en una Corporación de representantes provenientes de distintos departamentos en donde además, se asegura la participación de las minorías; por su parte, el establecimiento de todo el territorio del país como circunscripción electoral del Senado, posibilita el asenso no solo de los tradicionales caudillos regionales de los partidos conservador y liberal, sino que la cifra necesaria para obtener la curul puede provenir de votos dispersos en todo el territorio. De este modo, el sistema promueve la apertura de espacios para nuevos sectores y fuerzas, desmontando el bipartidismo que se había incrementado a partir del pacto de Frente Nacional. Las fuerzas políticas, adquieren múltiples beneficios: i) los nuevos partidos, pueden obtener apoyo minoritario en diferentes lugares del país, ii) los partidos tradicionales, con la permisión de la misma identificación de partido pero con listas distintas, iii) y los electores, que tendrán mas opciones al momento de realizar la escogencia. Las modificaciones pretenden, atraer representantes que propongan proyectos de ley de alcance nacional y no local, se busca una apertura del proceso legislativo, una reorientación de las campañas, propuestas comunes a intereses nacionales, en

³⁰ Se aclara que Bogotá tiene un tratamiento especial, pues corresponde a una circunscripción propia para la Cámara de Representantes, no participa para elegir Asamblea de Cundinamarca y su Concejo en lo pertinente hace el equivalente de una Asamblea.

contraposición a los intereses puramente particulares que conducían el ejercicio de la actividad de los representantes en el Congreso hasta entonces.

Para las Asambleas Departamentales la circunscripción, se maneja de la misma manera que en la Cámara de Representantes, mientras que los Concejos Municipales, tienen una circunscripción Municipal al igual que las Juntas Administradoras Locales³¹, se acude para las elecciones, al sistema de cuociente electoral y residuo, con elecciones plurinominales.

Respecto de la conformación de los jefes del ejecutivo a nivel Nacional, Departamental y Municipal (Presidente, Gobernadores y Alcaldes), se acogió el sistema de elecciones uninominales que venía surtiéndose mediante el sistema mayoritario³² donde además, se les permite a los partidos competir presentando múltiples candidatos de la misma filiación política para las elecciones. Se dispuso que la elección de la presidencia, se realizaría bajo el sistema mayoritario a doble vuelta, que exige al candidato ganador haber obtenido la mitad mas uno de los votos emitidos, tal como lo señala el artículo 190 de la Constitución, en caso contrario, los dos candidatos con mayor votación tendrán que competir en una segunda vuelta tres semanas mas tarde, el candidato que obtenga la mayoría de los votos quedara elegido, por otro lado, se conservó la prohibición de reelección presidencial.

Presidente y vicepresidente se eligen en la misma fecha, mientras que las demás elecciones (Congreso y autoridades Departamentales y Municipales), se realizan en tiempos diferentes. La disposición, quiere destacar la importancia e individualidad de cada una de ellas, dotando de transparencia el proceso y la significación de intereses de cada elección.

Las reglas adoptadas por la Constitución de 1991 conservan el sistema electoral anterior, con la inserción de algunas modificaciones tendientes a generar un cambio positivo, tanto en el electorado como en la superación de las crisis

³¹ Las Juntas Administradoras Locales se eligen por cada una de las comunas o corregimientos, integrados por elección popular y según el número de miembros que determine la ley. Para Santa Fe de Bogota, se subdivide el territorio en localidades y en cada una hay una Junta Administradora integrada por no menos de siete ediles, atendiendo al número de la población respectiva. LINZ; VALENZUELA, Op. cit., p. 89.

³² A partir de 1991, los Departamentos adquieren mayor independencia, en este sentido se expone: "Perdió también el presidente la competencia para nombrar y remover a los gobernadores de departamentos ahora de elección popular por disposición del artículo 303. Seguirán siendo sus agentes en el territorio del respectivo departamento pero solo para el mantenimiento el orden publico y la ejecución de la política económica general" *Ibíd.*, p. 220.

institucionales e ideologías de los partidos políticos tradicionales y en la formación y consolidación de nuevas fuerzas políticas.

2.1.5 Los Partidos Políticos. Los partidos se conciben como instrumentos que permiten el funcionamiento de las democracias encaminando los intereses y la voluntad de la comunidad. Esa inspiración, los lleva a convertirse en mediadores entre los gobernantes y la sociedad, interpretan y ordenan las demandas del ciudadano del común y buscan materializar sus ideas a través de estrategias mediante representantes que se identifiquen con los intereses del grupo; “desde un punto de vista general, los partidos políticos realizan una función integradora de individuos y grupos dentro del Estado”³³.

La búsqueda del reconocimiento de la oposición, de las nuevas ideas y la creación de doctrinas contrapuestas posibilitan el surgimiento de los partidos, “mientras unos comprenden a los partidos como agentes portadores de la identidad de clase, que los transforma en vehículos de división social en el marco de una sociedad estratificada horizontalmente, otros los conciben como el instrumento político de un movimiento de integración policlasista, nacional y/o popular, que licua las diferencias de clase y procesa el conflicto de manera vertical. La taxonomía más habitual para clasificar a los partidos, de acuerdo con su base social, es aquella que los divide en obreros y burgueses, aunque es necesario agregar la categoría de partido populista para los casos que abarcan una amplia masa multclasista”³⁴. Entre las funciones de los partidos, es preciso señalar dos fundamentales, por un lado, corresponde a estas organizaciones, la orientación de los afiliados de acuerdo su ideología y programa y por otro, la producción de líderes políticos y equipos que con el apoyo de sus afiliados consigan las finalidades que se han planteado internamente.

En Colombia, dos partidos oligárquicos surgen conjuntamente, después de los enfrentamientos durante la independencia entre bolivaristas y santanderistas y más tarde, entre centralistas y federalistas, en una época enmarcada por las guerras civiles, donde resultar victorioso significaba al mismo tiempo, obtener el poder para cambiar las reglas y relegar por completo a quien resulte vencido, las constituciones para la época, se convirtieron en el arma de batalla y no el reflejo de necesidades o la respuesta de consensos entre las dos facciones.

³³ *Ibíd.*, p. 198.

³⁴ MALAMUD, Andrés y PINTO, Julio. *Introducción a la Ciencia Política*, 4ª edición. Buenos Aires; Eudeba 2003. p. 129.

Originariamente el partido conservador, favorecía un Estado centralista con fuertes influencias de la Iglesia, sus simpatizantes pertenecían a la clase terrateniente latifundista, por su parte, el partido Liberal defendía un Estado federal y con una fuerte separación entre iglesia y Estado, el cual llegó, en ocasiones hasta la persecución eclesiástica.

Pese a que en el primer capítulo, se describe cuidadosamente la evolución de los partidos en Colombia, es conveniente realizar un acercamiento en referencia a la ideología de los partidos tradicionales y al surgimiento de las fuerzas de oposición:

Desde su origen, el Partido liberal, se ha declarado, como el partido del pueblo, defendiendo principios de mercado y de Estado, en contraste con el neoliberalismo “Si a la economía de mercado, no a la sociedad de mercado,”³⁵. La dirección ideológica de este partido, ha concebido una visión progresista de la sociedad, se ha considerado como el partido de avanzada en Colombia, ya que desde sus inicios, defendió la secularización, la responsabilidad del Estado, la función social de la propiedad y la igualdad de las oportunidades económicas y sociales. El espíritu reformador de las figuras presidenciales que han llegado en representación de este partido, promovieron o intentaron promover los mayores procesos de transformación, entre estos, los de Alfonso López Pumarejo con “La revolución en Marcha”, así como Jorge Eliécer Gaitán y Luís Carlos Galán; Por su parte, el Partido Conservador, defendió ideas católicas, tradicionalistas y comunitarias. Se trata de un partido con fuertes predominios de la defensa por la autoridad y el orden; Las fuerzas de oposición, surgen inicialmente debido a las disidencias entre los partidos liberal y conservador, lo cual conlleva al mecanismo de abstención electoral, con miras a deslegitimar al partido victorioso que llegase al poder; Así el acuerdo de conciliación entre las élites entronizó rasgos de autoritarismo en el Estado y de intolerancia en el ejercicio de la política. El Estado se tornó ineficiente, burocrático y presa del apetito de los partidos tradicionales y de sus redes clientelistas. Las organizaciones sociales surgieron principalmente en la ilegalidad y los intentos de oposición política no lograron mayor proyección y por lo regular fueron rechazados. Con el desmonte del Frente Nacional a mediados de los 70 surgió el sector de oposición política más notable desde los partidos tradicionales y en particular del liberalismo, el Nuevo Liberalismo liderado por Luis Carlos Galán, quien lidera con las banderas de la renovación política y la lucha contra el clientelismo, la corrupción y el narcotráfico.

La búsqueda de reforma de los partidos en 1991, surge de las dificultades que se habían acrecentado tras exteriorizarse diversas situaciones:

³⁵ ROLL, Op. cit., p. 209.

La violencia partidista que se presentó desde la creación de los partidos liberal y conservador; la relegación total del poder al partido que había resultado vencido en las elecciones; El Frente Nacional, que surge en consecuencia de la única dictadura en Colombia. Para los partidos políticos, el pacto se traduce en la pérdida de la ideología partidaria y credibilidad, los vínculos con las masas comienzan a perderse considerablemente, el fraccionalismo que venía engendrándose al interior de los partidos se intensifica, posibilitando el surgimiento de grupos de oposición no institucionalizados, al mismo tiempo, la aparición del narcotráfico y la violencia extrema favorecieron que la crisis de las instituciones se hiciera más profunda; Los partidos (liberal y conservador), en sus diferentes fracciones, fueron convirtiéndose en organizaciones dominadas por caudillos regionales, con amplios lazos clientelistas que llegaban al Congreso, además; el sistema adoptado, permitió la creación de listas de distintos candidatos pertenecientes a un mismo partido, lo que acentuó el fraccionalismo de estos. Así, un político que no se encontraba de acuerdo con su posición en determinada lista, encontraba solución con la organización de una nueva bajo la misma denominación partidaria.

La crisis partidaria al interior del Congreso, conllevó a que los parlamentarios, se convirtieran la mayor parte del tiempo en un obstáculo en los intentos reformistas de los presidentes, tras la llegada al poder, la lucha de los congresistas, se concentraba únicamente en la consecución de las demandas clientelares que representaran su reelección o la de sus afiliados para mantener el poder. Solo las reformas acordes con sus intereses, eran votadas a favor, en cambio, proyectos que podían traducirse en la reducción o límite del uso de los recursos con fines de patronazgo o clientelismo, eran enfáticamente rechazados en el Congreso, este entorno, afectó gravemente la credibilidad de los partidos políticos y en consecuencia la del Congreso. En consecuencia, la opción para los gobernantes, fue recurrir al uso de sus facultades extraordinarias que le permitían legislar, de hecho, los aumentos progresivos en los poderes presidenciales derivados de frecuentes reformas constitucionales, evidencian la frustración y la pérdida de la capacidad para producir grandes cambios en el país. En referencia a esta situación anotan Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring, "Por el contrario, los presidentes en Colombia anteriores a 1991 son clasificados como potencialmente dominantes, sin embargo, aunque la mayor parte de los presidentes de esos años contaron con mayorías legislativas afines, su predominio fue más potencial que real porque sus propios partidos estaban tan fragmentados internamente que no les proporcionaban un apoyo legislativo consistente".

Con el quebrantamiento de la credibilidad y el colapso de los dos partidos tradicionales, el surgimiento de fuerzas alternas se traduce en una esperanza

para afianzamiento político, sin embargo, sus intentos de cambio, rápidamente se vieron estropeados por su escaso éxito electoral.

La crisis de los partidos políticos, debida a su descomposición ética, fragmentación interna y su incapacidad para dar respuesta a las demandas sociales, plantean la necesidad de un cambio radical que permita superar el bipartidismo con sus vicios y consecuencias. Por ello, la Constitución de 1991, introduce una profunda reforma en el manejo que se le había dado al sistema de partidos y pretende fomentar la democratización de las instituciones y el pluripartidismo.

2.1.5.1 La institucionalización. El nuevo sistema de partidos, se proponía la institucionalización de estos, por medio del reconocimiento que hacía el Consejo Nacional Electoral, para la credibilidad de su existencia. Con tal fin, se impuso la necesidad de que los partidos y movimientos políticos demuestren, haber obtenido participación en el Congreso, la exigencia de 50.000 firmas de los ciudadanos, o una votación de esa misma proporción para las siguientes elecciones. Igualmente, se les permitió inscribir candidaturas sin ningún límite más que el aval del respectivo representante legal del partido. Y finalmente, para la organización de los ciudadanos sin calificación especial no se exigía aval específico, ya que se requería un número determinado de firmas y la constitución de una fianza, para la participación electoral.

2.1.5.2. La pérdida de personería. Como consecuencia lógica de lo anterior, se estableció que se perdería la personería del respectivo partido cuando, habiendo ocurrido las elecciones bien, no se obtenga la votación requerida o, no se consiga representación alguna en el Congreso, con ello se buscó frenar la posible dispersión de partidos que podría generarse, si no se instauraban requisitos mínimos para su constitución.

2.1.5.3 El funcionamiento y la afiliación. Quedo establecida la autonomía para que los partidos políticos puedan decidir su organización interna sin intervención alguna de la ley en esta materia, la reglamentación, decisiones internas, términos de participación conciernen a cada partido y se les doto de completa autoridad para ello.

Por otro lado, el derecho reconocido por la Constitución en el artículo 40 numeral 3º expresó, que los ciudadanos pueden “constituir partidos, movimientos y agrupaciones, políticas, sin limitación alguna” y enfatiza la posibilidad de “formar

parte de ellos libremente”, esto posibilitó la afiliación múltiple de los ciudadanos a diferentes partidos y movimientos políticos.

2.1.5.4 Financiación de campañas políticas. Como un mecanismo para frenar las prácticas clientelistas, los influjos de dineros provenientes de la droga y el narcotráfico que se habían infiltrado en la financiación electoral hasta 1991, se introdujo en el artículo 109 de la Constitución, la financiación estatal del funcionamiento y las campañas electorales de los partidos a quienes se les ha reconocido personería jurídica³⁶. Esta medida beneficia también a los partidos y movimientos de candidatos no provenientes de familias políticas tradicionales, pues con ella, Estado permite la participación política de estas personas mediante la financiación que ofrece.

Otro aspecto importante, es la pretensión de asegurar la transparencia en la competición de los partidos, facultando a la ley para que establezca un tope máximo en el gasto que puede hacerse en campaña por los candidatos.

Respecto a la utilización de medios de comunicación, previendo que estos se convirtieran en uno de los principales instrumentos de acercamiento entre candidatos y electores, quedó regulado en el artículo 111 constitucional que se buscaría una relativa igualdad en su utilización, mediante el reconocimiento otorgado a los candidatos inscritos en el desarrollo de sus campañas y a los partidos y movimientos políticos permanentemente.

2.1.6 Estatuto de la oposición. El reconocimiento de la participación ciudadana, como protagonista de la vida política del país, fue uno de los principales objetivos del constituyente, la idea de una sociedad aplacada, sin posibilidad alguna de hacer presencia, de controlar o de intervenir en las decisiones del gobierno, parece quedar proscrita.

La idea de consignar dentro de la constitución un estatuto de la oposición, se estableció con la finalidad de fortalecer la democracia, “la ausencia de la oposición cercena libertades, logra la presencia del statu quo y no permite a la sociedad tener alternativas, y hace que los grupos privilegiados y los violentos capturen al Estado y puedan ellos tomar las decisiones trascendentales en perjuicio de las

³⁶Respecto de los partidos o movimientos que no habían sido reconocidos, recibirán financiación para sus campañas políticas, siempre que se alcance los resultados que para ello fije la ley.

grandes mayorías nacionales”³⁷. En este sentido, el capítulo III, artículo 112 de la Constitución compromete a los partidos y a los movimientos que no participan en el Gobierno, mediante la crítica constructiva de la gestión que este desempeñe durante su periodo, así mismo, implica el desarrollo de alternativas o propuestas que permitan al gobierno desempeñarse de mejor manera. La transformación de la dominación totalitaria del partido gobernante se deja a un lado con el compromiso de vigilancia, fiscalización, denuncia y control por parte de la oposición.

De lo anteriormente expuesto puede concluirse, que el afán del constituyente de 1991, se concreta en el avance hacia una sociedad más pluralista y democrática, se consigna algunas de las modificaciones introducidas por la nueva Constitución, sin embargo, muchos otros cambios también fueron implementados a partir de la fecha en torno a otras temáticas, respecto del tema que nos ocupa, se tiene que la reducción y racionalización de los poderes presidenciales, las modificaciones introducidas al sistema electoral y la nueva organización de partidos políticos, se insertan con la finalidad de resolver los conflictos generados por la Constitución de 1886 mediante mecanismos democráticos; el papel moderador reconocido a los partidos políticos, la financiación de campañas por parte del Estado y el control de entidades como el Consejo Nacional Electoral, reconocido como ente autónomo, la afirmación de su independencia y la neutralidad que desempeñara en los procesos electorales, crean un ambiente de esperanza en la sociedad y en la clase dirigente como camino certero hacia el fortalecimiento y credibilidad en las instituciones, los partidos y los gobernantes, que se habían desvanecido.

2.2 CRISIS DE PARTIDOS POLÍTICOS A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Con miras a identificar la crisis en torno a los partidos políticos que se conformaron a partir de la Constitución de 1991, se torna en indispensable tocar el tema de la democracia que se pretendió fundamentar con su expedición, en este sentido, aquella, no es sino el Gobierno del pueblo instituido mediante su intervención con doctrinas e ideologías políticas ejerciendo realmente su soberanía, de ahí que uno de los elementos fundantes de la democracia, es la función de elegir y ser elegido, en principio, a las clases políticas tradicionales, y en la modernidad, la variedad de instituciones creadas con tales fines.

³⁷ENRIQUEZ MAYA, Eduardo. Constitución Política 1991-simposio 15 años. Régimen de la Oposición. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2006.p.325.

En torno a ello, con la promulgación de la Constitución de 1991, se puede afirmar la influencia del materialismo histórico, para poder hablarse de un poder del pueblo pleno y total, se trata de la garantía y aseguramiento que debe prestar el Estado para que el individuo pueda desplegar sus derechos políticos, económicos y sociales sobre una base de igualdad real, sin embargo, como se ve a posterioridad, prácticas como el clientelismo y la fragmentación a la cual se han visto enfrentados los partidos políticos, han alejado por completo la legitimación, validez y eficacia que sobre los mismos se trató de imponer en la constituyente de 1991. Así, tal como lo expresa Habermas en torno a las normas jurídicas y su consecuente aplicación "solo las condiciones procedimentales de la génesis democrática de las leyes aseguran la legitimidad del derecho establecido"³⁸, planteando igualmente, que ese derecho sancionado pilar de la estructura del Estado, no es mas que la dominación política establecida, sin embargo, cabe el interrogante ¿Qué espera un pueblo si la democracia ha quedado desligada de la praxis política?

La inestabilidad y los vicios traídos desde épocas anteriores, han conllevado a la continua fluctuación del régimen político colombiano, determinado por elementos históricos que han desembocado en el desconcierto y la pérdida de identidad de las fuerzas partidarias, adicional a su reflejo en el entorno social. En este orden se determina, que el clientelismo es uno de los elementos que han influido en tales circunstancias, pues el intercambio de prestaciones y contraprestaciones desarrolladas históricamente en Colombia, además de la falta de recursos en la población, potencializan una fidelidad política a terceros debido a su poder político, económico o social, ya no por la ideología que aquellos representan, sino por intereses primordiales con miras a un sustento válido dentro de la sociedad. Por otro lado, también puede definirse el fenómeno clientelista, como: "Una forma de intercambio personal que implica una larga amistad instrumental en la cual un individuo de más status socioeconómico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección y/o beneficios, a una persona de menos status (cliente), quien a su vez, corresponde ofreciendo apoyo y asistencia general, que incluye servicios personales al patrón".³⁹

Carlos Lleras Restrepo, denunció en su momento que la satisfacción de las necesidades públicas era radicalmente desplazada en beneficio del clientelismo político⁴⁰. Se ha atribuido, que el origen del clientelismo moderno, se sitúa a

³⁸ HABERMAS, Jurgen. Facticidad y validez sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del Discurso. Madrid: Trotta S.A, 1998. p. 320.

³⁹ LEAL BUITRAGO, Francisco, El sistema político del clientelismo. Análisis Político. Bogotá, 1989. p. 10.

⁴⁰ . "La prioridad en la satisfacción de las necesidades públicas, se viola para poder favorecer el clientelismo político, es infinita la gama de instrumentos que se utilizan para mantener un electorado cautivo". LLERAS RESTREPO, Carlos. Las elecciones sucias y otras cosas Nueva Frontera. Bogotá, 1976 p. 13.

partir del Frente Nacional, en donde se convierte en elemento central de aquél sistema, aunque se atribuye, que al finalizar el período frente nacionalista, es cuando se consolida claramente el nuevo clientelismo y se evidencia la debilidad del antiguo sistema. Es claro que en el contexto colombiano, el clientelismo tuvo un efecto centralizador, lo que se reestructura y fortalece con el prenotado periodo y con la reforma de 1968, cuando el Estado empieza a obrar como instancia racionalizadora para los detentadores del poder, lo que conlleva a un control elitista de la política, además de manifestarse la injerencia creciente del Estado en todos los aspectos, pues este fenómeno se nutre de la utilización de los recursos oficiales, y desafortunadamente se convierte en instrumento de poder de la clase dominante.

Es claro que si bien, con el Frente Nacional se soluciona el problema de violencia liberal-conservadora, se abre el camino a la crisis, deformación de partidos políticos y a la deslegitimación de las instituciones, debido a la apatía política, el desánimo electoral y a la consiguiente crisis de legitimidad que dio lugar a la oposición antisistema armada, pues a pesar del carácter endogámico, cerrado y casi centralizado que mantuvo por mucho tiempo la élite política colombiana, el crecimiento de la burocracia y el clientelismo permitió el surgimiento de diferentes clases políticas; si bien, se mermó el poder de las clases bipartidistas, lo que admite la movilidad social y hace posible la creación de diferentes movimientos políticos a partir de la constituyente de 1991, como salvación de la comunidad colombiana, al evidenciarse la posibilidad de una verdadera participación democrática por diversos sectores de la sociedad que se encontraban absolutamente marginados, tal situación no perdura por mucho tiempo, pues se mantiene y fortalece el clientelismo al interior de los nuevos partidos que se intentaron proclamar, y es un ítem que se refleja en las esferas participativas y políticas, ya que se retrotrae esas antiguas costumbres y vicios del sistema bipartidista tradicional en el que sus seguidores se adherían, no tanto por el mantenimiento de una ideología, sino por conservar su estatus burocrático. Lo anterior, debido a que en el fenómeno clientelista, el jefe político es cliente frente al poder central y patrón frente a las instancias regionales, de tal manera que su duración como líder depende del caudal electoral que comporte al partido y de la cantidad de dádivas que pueda obtener del poder central a favor de sus electores, algo por demás reprochable, pues los subalternos inmediatos del jefe regional, o son funcionarios públicos o líderes con influencia municipal, quienes tratan de aportar dinero o votos y reciben a cambio ser incluidos en las listas electorales o al menos obtener favores políticos, que en nada benefician el verdadero alcance del partido político cohesionado y funcional en pro de los intereses para los cuales fue conformado. Este fenómeno clientelista antiguo y moderno, puede ser catalogado como una de las causas que inexorablemente ha restado credibilidad y eficacia dentro de las organizaciones políticas, lo que ha conllevado a su desarticulación y

falta de legitimidad como expresión del pueblo, pues desafortunadamente, en Colombia, tal como lo han expresado diferentes autores, entre ellos David Roll, Profesor Asociado al Departamento de Ciencia política de la Facultad de Derecho, Ciencias políticas y sociales de la Universidad Nacional de Colombia, para obtener un nombramiento es necesario pertenecer a un grupo político específico y para ascender o incluso conservar el cargo es necesario estar comprometido con el jefe político del grupo al que se pertenece. El funcionario público es, antes que servidor público, representante del jefe político que lo nombró y del grupo político al que se matriculó, en este entendido, hay acuerdo con la posición de Sartory, quien plantea que los partidos electorales, tienen una tendencia al pragmatismo, ya no se guían por la ideología, sino que formulan estrategias para ganar elecciones, que es lo que se ha evidenciado en la realidad colombiana, estos se conocen como “Catch all party”, pues ofrecen lo que quiere la gente mientras la necesitan para ganar unas elecciones, de ahí que transforman la política en un problema de marketing electoral, que contempla estudio de mercado y estrategia de venta.

En este orden, cabe resaltar que el nombramiento de los funcionarios en razón de motivos clientelistas, tiene importantes consecuencias en términos de legitimidad y eficacia, pues tendrán poder los partidos que en determinado momento se encuentren mas fuertes en términos de cohesión o nombramientos en el poder; por consiguiente los funcionarios que conforman el Estado, ya no son controlados por su superior jerárquico, sino su superior político, pero lo que resulta más perjudicial aún, para el eficiente funcionamiento de la administración pública, y de los partidos políticos como tales, es que ésta supeditación, implica el compromiso no solo, de adelantar las obras que puedan beneficiar al grupo al que se pertenece, sino de obstaculizar la de los demás grupos que eventualmente puedan tener verdaderos proyectos políticos, sin consideración a conceptos de utilidad común, de donde resulta que la proliferación de obras inconclusas en la mayoría de los casos no obedece al agotamiento de los presupuestos, sino al manejo clientelista. El desarrollo social, no ha podido ser promovido en Colombia debido a este fenómeno de fracaso constante, esto se deduce, por la inaplicación de la verdadera idea de partido político, que se liga a la concepción de igualdad, libertad y racionalidad, sin embargo, ese pensamiento moderno de colectividad no opera en el medio, pues tal como lo sostiene el Profesor Alejo Vargas, el modelo que prima en Colombia es el modelo de la hacienda, pero no solo como forma de producción, sino como modelo de control social de tipo jerárquico piramidal con cúspide de propietario, base campesina e intermedio de capataces, con lealtades de orden vertical⁴¹, frente a este aspecto, el factor agregado, se resume en

⁴¹ En este orden lo que se ha mantenido en nuestros partidos políticos, no es sino una estructura vertical jerarquizada, de carácter caudillista, con lealtades de tipo vertical y con carácter hereditario, de la misma manera que una concentración regional, dependiendo como se adscriben en una u otra región los hacendados a un partido. Es precisamente esta situación hereditaria, lo que ha

potenciales fraudes que se cometen continuamente, en el conteo de votos o elaboración de las actas electorales, sumado el fenómeno de la abstención y la casi nula representatividad de quienes son elegidos en las jornadas electorales⁴².

Con la eliminación en 1991 de los auxilios parlamentarios, que representaban la privatización de los recursos del Estado, la clase política clientelista, perdió algo de su fuerza, aunque con la figura de los fondos de cofinanciación, se ha burlado de alguna manera tal estipulación, aunado a que los citados fondos dependen en su mayor parte, de entidades muy centralizadas lo que los convierte en instrumentos de negociación del Ejecutivo. Cabe señalar, que a pesar de los esfuerzos de la Asamblea Constituyente de 1991, en la que se trató por medio de diferentes instrumentos, como son el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y conflicto de intereses, apaciguar la corrupción imperante de la clase política tradicional, la realidad demuestra, tal como esgrime Pordominsky, y Mejía⁴³, que la reforma constitucional, “(...) No logró superar los nudos más problemáticos de la representación política. Al parecer, el tipo de incentivos y sanciones contenidos en estas innovaciones institucionales no han sido suficientes para producir un cambio sustancial en el comportamiento oportunista de la clase política colombiana, entre otras cosas, porque ellas fueron diseñadas a espaldas y en contra de los políticos mismos. Adicionalmente, debemos anotar, que medidas como la creación de un verdadero servicio civil, es el mejor antídoto contra el clientelismo del Estado las que no fueron incorporadas dentro de la reforma constitucional”.

El Estado y la democracia, que se pretendieron fortalecer, presentan ausencia para muchos grupos sociales, además, el clientelismo ha frenado el

mantenido a las élites liberales y conservadoras en el poder, a pesar de las nacientes organizaciones políticas.

⁴² “En este aspecto, cabe resaltar que los partidos políticos se encuentran entre las instituciones con menores niveles de confianza entre la ciudadanía (49.6 y 36.2%, respectivamente), incluso por debajo del promedio de otras veinte instituciones, ocupando en 2005, en su orden, el décimo séptimo y el último lugar. Y lo que es más preocupante, según el último informe del Latinobarómetro, el 53% de los colombianos pensaba que podía haber democracia sin partidos y el 46%, sin Congreso (Latinobarómetro: 2005). Estos hechos, y sus preocupantes efectos sobre la credibilidad y legitimidad de la institucionalidad democrática, explican en parte los numerosos intentos de reforma política -muchos de ellos frustrados- que durante las últimas tres décadas fueron presentados a consideración del Congreso o hicieron parte de propuestas de campaña de varios candidatos presidenciales, siendo el más reciente el Acto Legislativo 01 de 2003'. Por ser el primer proyecto de esta naturaleza exitoso en la última década y por sus alcances, el análisis de sus implicaciones resulta particularmente relevante para este análisis”. UNGAR BLEIR, Elizabeth. “Una mirada a los partidos políticos a partir de la constitución de 1991”, del Libro. Constitución Política 1991. simposio 15 años, Op cit., 327.

⁴³ PORDOMINSKY, Miguel Gondovi y MEJIA, Luís Bernardo. Compilación. Hacia el rediseño del Estado. Análisis de las Instituciones, Reforma y Resultados económicos. Departamento Nacional de Planeación. Bogota, 1999. p. 78.

fortalecimiento del Estado, y esto se refleja esencialmente en la inexistencia de una oposición real y alternativa, ya que subsisten partidos en el poder, que no permiten asumir el reto a nuevas organizaciones sociales, debido al poder y corrupción que presentan las primeras, por lo tanto se evidencia el alejamiento de las fuerzas partidarias de los verdaderos problemas de la sociedad y el fraccionamiento al interior de aquellos, debilitando el Gobierno y potencializando la crisis.

Por otra parte, adicional a la medidas adoptadas en la Constitución de 1991, se encuentra el establecimiento de la circunscripción nacional para el Senado, con ello, se buscaba darle oportunidades a fuerzas políticas minoritarias, que podrían sumar sus apoyos electorales en todo el país, de este modo, la Corporación sería así una forma menos clientelista, al no depender del apoyo regional, donde se da la negociación del voto, sin embargo, el escenario demuestra tal como explica Fernando Cepeda, “la representación senatorial se deformó y varios departamentos perdieron su representación en el Senado. La idea es buena, su aplicación deplorable⁴⁴”, ya que muchos continúan sin representación en el poder central, dejando tal partida para los partidos que logran cohesionar ciertas mayorías sosteniéndose en el poder.

Las expectativas creadas por la Constitución respecto a nuevos espacios de participación fueron duramente contrastadas por una realidad diferente: la atomización de los partidos tradicionales, la proliferación de grupúsculos políticos sin capacidad de protagonismo y un abstencionismo electoral en aumento como señala Fernán González, los desarrollos ulteriores a la actual Constitución, evidencian que la crisis era mucho mas profunda, los partidos se mostraron fragmentados, sin unidad programática ni disciplina interna y las nuevas fuerzas manifestaron un comportamiento político muy similar a los partidos tradicionales⁴⁵. Lo mas preocupante en la realidad postconstituyente es, como sostienen Gabriel Murillo y Rubén Sánchez, “los partidos políticos se han atomizado en fracciones y movimientos, que lejos de proponer proyectos de sociedad y de integrar intereses dispersos, se han encontrado en confusas luchas para mantenerse el control del sufragio⁴⁶”

Las medidas tomadas en 1990, evidenciaron que era necesario derogar la prohibición que estatúa las juntas políticas militares de carácter permanente, e

⁴⁴ CEPEDA ULLOA, Fernando. La Crisis y la Reforma Política. En: Revista Foro N°. 30, p.70. Bogota: Ediciones Foro Nacional por Colombia. 1996.

⁴⁵ GONZALEZ Fernán E. Tradición y Modernidad en la Política Colombiana. Modernidad democracia y partidos políticos, Bogotá: Fidec-Fescol, 1993. p.15.

⁴⁶ MURILLO, Gabriel. Hacia la Consolidación Democrática Andina. Bogotá: Universidad de los Andes, 1993. p.145.

institucionalizar los partidos políticos permanentes, así como estudiar la posibilidad de hacer obligatoria la democratización interna de aquellos, en donde lo que se dejó establecido fue la prohibición a la ley de establecer exigencias en relación a la organización interna de los partidos. Como sostiene Jaime Buenahora, “infortunadamente el constituyente sustrajo la posibilidad de establecer exigencia en cuanto a la organización interna de los partidos con el sofisticado argumentó de que ello atentaría contra la democracia. Conociendo la estructura de los partidos políticos colombianos lo pertinente era dejar abierta la vía legislativa para impulsar su democratización interna”⁴⁷. Fue por ello, que mediante la ley 130 de 1994, se consagro inicialmente la democracia interna de los partidos y movimientos políticos.

Sin embargo, aunque uno de los principales objetivos de la Constitución de 1991, fue abrir el sistema político a nuevas fuerzas y sectores, y en ciertos aspectos este objetivo se logró, pasamos de estar en un sistema con predominio del bipartidismo tradicional, hacia uno caracterizado por la ampliación de diversas opciones políticas. En este orden, surgen actores políticos como protagonistas colectivos, que tienen un sentido de la acción y que la desarrollan a través de diferentes prácticas discursivas, de organización de discusiones, todas tendientes a la consecución de sus finalidades, esos partidos políticos y aún los que se mantienen como fuertes, aspiran a controlar total o parcialmente las instituciones del Estado, lastimosamente, tales objetivos no perduraron por mucho tiempo, pues proliferaron partidos, movimientos políticos y de listas aspirantes a los cargos de elección en las distintas Corporaciones Públicas, lo que produjo un incremento en la fragmentación partidista, personalismos y la indisciplina, ya que las normas contenidas en la Constitución de 1991 se establecieron muy ambiguamente, pues el hecho de que ninguna fuerza política lograra el control absoluto sobre la Asamblea Constituyente, propició una dinámica de transacciones, alianzas y coaliciones temporales, generalizada entre los movimientos y partidos presentes. Así las cosas, la fragmentación imperante de las nuevas fuerzas políticas, fue lo que dio lugar a la excesiva longitud y heterogeneidad interna del texto constitucional, que ha sido calificado por ciertos sectores como una colcha de retazos, lo cual dejó campo abierto en muchas esferas, y fue aprovechado incluso para establecer “partidos”, por llamarlo de alguna manera de garaje, que en nada fundamentaba ni proyectaba los reales intereses de la ciudadanía, al contrario, se trata de establecer una burocracia con miras a otorgar cierto poder en sectores olvidados, lo cual evidentemente fue aprovechado por las clases y partidos tradicionales mas fuertes (liberal y conservador), para absorber a los movimientos salientes e influir en la población aún ignorante del cambio político que se trató de

⁴⁷ BUENAHORA, Jaime, La Democracia en Colombia. Un Proyecto en Construcción. Página 217. Citado por el ROLL, Op. cit., p. 79.

implantar. Colombia siguió siendo en términos del número efectivo de partidos, bipartidista y con tendencia a un multipartidismo moderado.

Finalmente, la crisis que enfrentan los partidos políticos, se produce por la existencia del sistema tan fraccionado en la democracia, al respecto Arend Lijphart ha diseñado un índice para medir el personalismo o partitocracia de los sistemas de partidos, considera los mecanismos de selección de candidatos, la forma de la papeleta electoral y la magnitud del distrito electoral⁴⁸, lo que se traduce para Colombia, en un valor supremamente alto de personalismos existentes dentro del sistema de partidos, y lo que conlleva a la real fragmentación de los mismos desde lo nacional hasta lo local y horizontalmente a todos los partidos y movimientos políticos sin excepción.

Como corolario a esta parte se establece que a pesar que desde 1991 se han tratado de enriquecer las opciones para los partidos políticos, en Colombia no existió un sistema multipartidista como tal, pues los diferentes grupos y movimientos políticos estaban lejos de constituirse en fuerzas coherentes y sólidas, de ahí la categoría de "bipartidismo imperfecto". Se propende entonces por un multipartidismo limitado al tiempo que mejore la "representatividad del sistema de partidos".

De cualquier forma, la crisis política, ha demostrado que la actividad de los partidos y los candidatos es un tema, que quedó débilmente regulado en la Constitución de 1991.

⁴⁸, COLOMER, J., Lipjhart, A. y Shugart, M. Sobre la Reforma Política en Colombia. Informe de la Consultoría Internacional, Citados por VALENZUELA, Arturo. Reforma Política: Un Propósito de Nación. Memorias: Ministerio del Interior, Bogotá. p. 238. 1999.

3. PROCESO REFORMATARIO POLÍTICO Y RENOVADOR EN COLOMBIA

Pese a los intentos conducentes en aumentar la democracia, transparencia y participación ciudadana de la carta de 1991, los resultados no fueron totalmente satisfactorios como se estudió en el capítulo preliminar, por ello, se implementaron ciertas reformas con el propósito de restablecer la legitimidad y credibilidad en las instituciones políticas, así mismo la proyección cardinal de fortalecer los partidos políticos, de ahí que las modificaciones introducidas se propusieron disciplinarlos e institucionalizarlos, eliminando ciertas concesiones otorgadas por el sistema anterior que favorecían su atomización y disgregación, adicional a la búsqueda de la racionalización y transparencia de la actividad en el órgano legislativo colombiano.

En este orden, en el presente aparte, se expondrá el contexto y el contenido de las reformas Constitucionales y legales que promueven el fortalecimiento de los poderes partidistas colombianos a través de su estructuración realmente organizada con miras a desarrollar el programa y las necesidades colectivas.

3.1 ANTECEDENTES DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003

Colombia, se ha visto avocada a enfrentar diversas crisis que han patentizado un conflicto al interior de la población, de la misma manera que han conllevado a una deslegitimación hacia el aparato estatal, pues éste ha sido incapaz de responder eficazmente a sus demandas y requerimientos. Esto, se traduce en una crisis de gobernabilidad, término que proviene de la palabra inglesa “governance”, que estrictamente traduce “gobernación”, este concepto, es una relación dinámica entre Gobierno y sociedad, donde el primero debe responder a las demandas sociales para actuar eficazmente. Sin embargo, tal como se verá en el sistema colombiano, se encuentran fallas en el orden, la legitimidad y falta de estabilidad política, de ahí que la ingobernabilidad, se proyecta en el irrespeto al poder de los actores políticos, de la misma manera que las tensiones presentadas entre los detentadores del poder. En suma, el problema se agudiza, debido a que el Gobierno tiene una sobrecarga de demandas lo que produce una incapacidad de respuesta, estimulando el uso de la violencia, y la utilización de las vías de hecho para presionar al gobernante, aunado a la desconfianza del electorado frente a sus representantes, problemas de orden social, legitimidad y estabilidad política.

Así las cosas, se generaron dos tipos adicionales de crisis, que originaron la necesidad de adoptar medidas urgentes con el ánimo de superarla: i) crisis Organizativa En las contiendas electorales, ya no se enfrentaban los partidos tradicionales únicamente, los requisitos que se habían establecido para la creación de Partidos políticos, atomizaron el sistema; el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, si bien, en su mayoría formadas coyunturalmente para el momento de la elección, restaron fuerza electoral a los partidos políticos tradicionales. Con el tiempo, las agrupaciones alternativas (partidos políticos y movimientos), fueron incrementando credibilidad, mientras que el partido Liberal y Conservador, la perdían debido a situaciones relacionadas con escándalos de corrupción y gestión pública ineficiente. En este contexto, políticos no tradicionales tenían mayores opciones de ascenso a las curules, y la filiación como Liberal o Conservador llegó a ser contraproducente para los candidatos, lo que posibilitó, que personas con amplia trayectoria en alguno de los dos partidos tradicionales, formaran sus propias agrupaciones con el propósito de presentarse como una imagen renovadora ante la ciudadanía; ii) crisis de representatividad, la inexistencia de restricciones en el número de listas que cada partido podía presentar y la intención de los partidos tradicionales por evitar el incremento de espacios políticos cedidos a otras fuerzas, facilitaron la adopción de estrategias como la “operación avispa”, incrementando la indisciplina partidaria. Mediante esta operación, un mismo partido o movimiento, avalaba muchas listas para las mismas elecciones, el mecanismo resultaba muy rentable, ya que si el partido distribuía bien los candidatos entre las diferentes listas que presentaba, tenía mayor probabilidad de obtener más escaños en el Congreso.

Ello, acentuó la división interna de los partidos, situación que se reflejó, no solo en el proceso electoral, donde el voto depositado no correspondía a la filiación partidaria del ciudadano, o a la credibilidad de un programa o candidato, sino a determinada prebenda particular. Así mismo, en el desempeño de las actividades del Congreso, se originaron altísimos niveles de personalismo, cada senador o representante, defendía proyectos e iniciativas que le favorecieran personalmente, incrementando la corrupción existente y la pérdida de credibilidad en los candidatos y consecuentemente en los partidos, movimientos y en la Corporación. El electorado, se enfrentaba a dos fenómenos que reflejaban la urgencia de una reforma en materia partidaria y electoral: de un lado, la multiplicidad de nuevos partidos y movimientos, que en su mayoría no contaban con ideología o programas definidos, y de otro, su intensa fragmentación interna, conllevaba una contienda electoral con un número indiscriminado de listas de candidatos por el mismo partido. En ese derredor, la mayoría de curules se otorgaron por residuo y no por cuociente con votaciones eminentemente bajas, ya que el nivel de abstención fue incrementándose gradualmente.

En el 2002, la visión negativa hacia las Corporaciones Públicas,⁴⁹ así como la desconfianza y el descenso en la identificación con los partidos políticos tradicionales llegó a su punto máximo⁵⁰. Debido a estos fenómenos, en el mismo año por primera vez en Colombia, se eligió a un presidente por amplio margen frente a sus contendores, quien había dirigido su campaña como Liberal disidente, y ya en el cargo obtuvo un apoyo mayoritario por parte del Congreso. El abrumador respaldo del candidato, se debió a su espíritu reformista y al rechazo de los partidos y clases políticas tradicionales, como se menciona, el ciudadano común identificaba en los partidos el principal defecto del sistema político para entonces.

Con la superación del bipartidismo que había permeado los cargos presidenciales, Uribe llega a la Presidencia y como primera medida formó un gabinete con exclusión de los partidos Liberal y Conservador oficialistas⁵¹, en el Congreso, se formó una coalición mayoritaria a su favor, su composición, incluía legisladores que habían recibido el aval del Partido Liberal oficialista para desarrollar sus campañas, en este orden de ideas, sorprendentemente el Partido Liberal oficialista se convierte en fuerza minoritaria en el Congreso.

Lo que siguió en la vocación reformista de Uribe, fue la presentación de un proyecto de ley de un referéndum con la idea de combatir "La Corrupción y la Politiquería", donde se incluían puntos como la revocatoria del mandato de los Congresistas que acaban de ser elegidos, y la supresión de una de las cámaras legislativas. La crisis de representatividad, pretendía ser superada, mediante una reforma de iniciativa presidencial, esta transformación no propiciaba precisamente el fortalecimiento de los partidos, realmente tendía a disminuir su fuerza política, al tiempo que presentaba un ejecutivo fuerte, imponiéndose al legislativo, perturbando con ello, el equilibrio y la armonía entre las dos ramas.

⁴⁹ "Como consecuencia de lo anterior, en el 2000, la percepción desfavorable del Congreso alcanzó su nivel más alto cuando el 76% de los colombianos manifestaba tener una imagen negativa. En el 2002 esta percepción bajó, pero aún el 65% de la población afirmaba tener una visión negativa de legislativo colombiano" Encuesta, por la firma Invamer Gallup en diciembre del 2003.

⁵⁰ La pérdida de confianza ciudadana frente a las instituciones públicas también afectó a los partidos políticos. En ese sentido, una encuesta realizada por la firma Invamer-Gallup en 2003 encontró que solo el 43.2% y 27.2% de los colombianos tenían opiniones favorables del Partido Liberal y del Partido Conservador respectivamente. Encuesta Invamer gallup de marzo del 2003.

⁵¹ Reseña del periódico El Espectador: "Uribe rompe esquemas en la elección del gabinete. (...) No hay caciques liberales ni jefes conservadores ni figuras de izquierda. Con Uribe llega la tecnocracia al poder. (...) Uribe se fue al extremo. Estableció, por primera vez en muchas décadas, que para ser ministro no se requiere recomendación de directorios, haber ganado elecciones o de ser amigo del presidente". Periódico El Espectador. Memoria de la primera jornada de reflexión: la reforma política que el país necesita. (Web).Colombia, Junio 16 de 2002. véase en <http://semana.com/documents/Doc-1668_2008725.doc#footnote1>

Como contrapeso a esta situación, en el Congreso, el partido Liberal Oficialista, presento una iniciativa de reforma política, que luego fue respaldada por el partido Conservador e incluso por movimientos independientes. Contraria a la impulsada por el Gobierno, esta iniciativa buscaba fortalecer las instituciones básicas de la actividad política, es decir, los partidos políticos y consecuentemente el Congreso Nacional. Sin duda, una de las principales razones que impulsaron esta reforma, fue la amenaza real de un cambio trascendente que afectaba los intereses de los congresistas, transformando las instituciones políticas en detrimento del Congreso y partidos políticos. Además, el apoyo de los parlamentarios a la iniciativa, de alguna forma, reivindicaba su imagen ante los ciudadanos, dejando de lado las prácticas corruptas y la politiquería, mediante la cohesión de la Corporación y la defensa de su autonomía frente al ejecutivo.

En años anteriores, se había intentado introducir reformas políticas, en su mayoría de iniciativa gubernamental, que pretendían entre otros puntos, fomentar las agrupaciones políticas y limitar la injerencia de intereses privados al interior del Congreso mediante la financiación de las campañas, también se pretendieron adoptar medidas encaminadas a reducir el clientelismo con la introducción de nuevas normas de inhabilidad para los congresistas.

En 1995, durante el gobierno de Ernesto Samper se presentó un acto legislativo y dos proyectos de ley que fracasaron en el Congreso, mas tarde en el periodo del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), se presentaron cinco iniciativas de reforma política: para el mes de abril del 2000, en un entorno de escándalo debido a la corrupción administrativa en la Cámara de Representantes, se planteó una intención de reforma política, pero esta vez de iniciativa ciudadana mediante la convocatoria de un referendo. La propuesta, tenia el respaldo del Gobierno y se dirigía fundamentalmente a la revocatoria del mandato de los congresistas y a la convocatoria de nuevas elecciones parlamentarias, la coalición del Gobierno en el Congreso se dividió, dando lugar a su fracaso. En agosto de 2000, como iniciativa parlamentaria, se presento un nuevo proyecto para reformar la Constitución en esta materia, y pese a contar con el apoyo mayoritario en el Congreso, fue archivado debido a la resistencia en la aprobación de listas únicas.

En este entorno, la reforma política, se convirtió en uno de los principales aspectos a tener en cuenta para los candidatos presidenciales en el 2002, dos de ellos (Álvaro Uribe Vélez y Noemí Sanín), anunciaron que de ser elegidos, revocarían el Congreso vigente. Sin embargo el proyecto de referendo del Presidente Uribe en el mismo año tampoco tuvo éxito.

La iniciativa parlamentaria en el 2002, fijó como propósitos fundamentales: fortalecimiento de los partidos políticos; financiación transparente de la política; fortalecimiento de la oposición; despolitización de la organización electoral; acceso por méritos a la administración pública; fortalecimiento del control político; transparencia en Corporaciones Públicas e instrumentos contra la corrupción; y, racionalización de la labor legislativa⁵². Culmino con éxito, y se conoce hoy como acto legislativo 01 de 2003, reformando la Constitución Política en defensa de la propia supervivencia del Congreso y los partidos políticos, la directora del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes, Dra. Elizabeth Ungar Bleir anoto respecto de la finalidad de la reforma “sus principales objetivos fueron introducir cambios al sistema electoral- umbral, listas únicas, voto preferente y cifra repartidora-, al funcionamiento del Congreso-ley de bancadas- y a las normas que reglamentan los partidos políticos, con el fin de racionalizar y reestructurar el sistema de partidos, reducir el personalismo, promover la democracia y la disciplina interna.”⁵³

3.2 LA REFORMA POLITICA (ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003)

Revisados los antecedentes del acto legislativo 01 de 2003, y los propósitos que se persiguieron con su implementación, puede decirse que la finalidad ultima del Acto, apunta al fortalecimiento de los partidos políticos y la racionalización de la actividad en el Congreso de la República. Esta Reforma, apoya la lógica existente al momento de la expedición de la Constitución de 1991, en el sentido de que el Congreso de la República, debía ser reformado y fortalecido, pues se trata de una Institución esencial e indispensable para que exista un Estado Democrático de Derecho, en el entendido de ser una de las herramientas esenciales para equilibrar la distribución de poderes, que en Colombia, siempre ha favorecido al Presidente de la Republica.

A continuación, se realizara un examen del acto legislativo de 2003 “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones.” Que entro en vigencia en Colombia el 3 de julio de 2003, a partir de su promulgación.

⁵² Gaceta del Congreso No. 146 del 3 de abril de 2003 donde se publicó la ponencia para primer debate del proyecto de “Acto Legislativo No. 136 de 2002 Cámara 01 de 2002 Senado”, acumulado con los proyectos de “Acto Legislativo 03 y 07 de 2002”

⁵³ UNGAR, Constitución Política 1991-simposio 15 años. Op. cit., p. 332.

3.2.1 Modificación al sistema electoral.

3.2.1.1 Umbral y cifra repartidora. Hasta la fecha, el sistema electoral continuaba siendo el de cociente y residuo, sin embargo, debido a la desfiguración del sistema, la regla general para la asignación de curules se había invertido; el cociente se convirtió en la excepción, siendo el método del residuo el factor de mayor aplicación en la distribución de los escaños en las Corporaciones Públicas.

Debido a una estructura electoral incapaz de contrarrestar esta situación y a la descomposición de los partidos políticos, las elecciones se convirtieron en una disputa personal del candidato, dejando de lado, el interés de los partidos y movimientos políticos en defensa de una ideología propia y del contenido programático, que debió ser el fundamento de la aspiración a los cargos de representación pública.

Ante la inminencia de la disolución del Congreso y la dispersión política que venía incrementándose, el acto legislativo 01 de 2003, modifica el sistema de cociente y residuo por el de “umbral y cifra repartidora” (sistema D’ Hont), el objetivo básico de la cifra repartidora⁵⁴, es el de procurar una mayor proporcionalidad entre el número de votos y el de escaños obtenidos, evitando que aventureros electorales lleguen las Corporaciones Públicas, se trata de premiar a las listas que consigan mayores votaciones y acortar la representación de las que tuvieron menor éxito. En consecuencia, el mecanismo de cifra repartidora asegura una mejor y mayor representatividad, al tiempo que reduce los conflictos de desproporción en las votaciones con las que se elegían a los candidatos, de igual forma, pretendió debilitar la estrategia “operación avispa” que había fomentado la proliferación de microempresas electorales al tiempo que se incrementaba el colapso de partidos y movimientos políticos.

⁵⁴ “Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas. Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etc. hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores, atendiendo a un orden decreciente. Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa. Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan”. ARISTIZABAL VILLADOCENTE Javier. Respuesta a varias interrogantes sobre la Reforma Política: Universidad ICESI. (web). Santiago de Cali Julio 29 de 2003, véase en < <http://www.esap.edu.co/viernes%20del%20concejal/INFORMACION%5B1%5D.JURIDICA.30-07-03.doc>>.

De igual forma, se introduce el concepto de umbral⁵⁵ que se refiere a una cifra establecida por el sistema, que necesita ser superada por los partidos para entrar en la repartición de curules. La aplicación del umbral, busca debilitar el personalismo, en la medida en que solo los partidos y movimientos organizados lograrán superar el tope señalado y con ello conseguir representación en las Corporaciones Públicas, se evita que los partidos o listas menos votados, participen de la partición de escaños forzando un cambio en la dinámica política y en la organización partidaria.

Se dispuso en la reforma un umbral del 2% de los votos validos para las listas que aspiren a una curul en el Senado y para las elecciones de Cámara de Representantes, Asambleas, Concejos Municipales y Distritales y Juntas Administradoras Locales, se estableció un umbral del 50% del cuociente electoral⁵⁶. Se contempló además, que en las circunscripciones electorales donde se elijan dos curules se aplicará el sistema del cuociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cociente electoral.

3.2.1.2 Listas únicas y voto preferente (opcional). Adicionalmente, se introduce al sistema electoral, la obligación de presentar listas únicas por partido o movimiento. Con ello, se pretendió reestructurar la competición electoral, reduciendo la dispersión de listas de mismo origen partidario; en ese sentido, la competencia política regresa a la defensa y creencia en ideas y propuestas. Al interior de los partidos, la medida se traduce en la necesidad de adoptar mecanismos de organización y democratización. Para evitar la disgregación de partidos y movimientos presentando listas únicas como si fuesen organizaciones distintas, se introdujo el umbral electoral y nuevos requisitos para la obtención de personería jurídica de partidos y movimientos políticos.

La introducción del voto preferente, sesga el inconveniente que podría crear la prohibición de listas múltiples por partido, en cuanto a la restricción de representación de diferentes sectores dentro de una misma colectividad, en este orden, la Reforma estableció, que los partidos tendrían la opción de decidir si se optaba por listas abiertas (con voto preferente) y en este caso, se consagro que el numero de integrantes de cada lista, no podía exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección, o podrán presentar listas únicas cerradas (sin voto preferente). Si un partido decide optar por lista abierta con voto preferente, se le otorga al elector la posibilidad de elegir entre la lista del partido, el candidato de su preferencia, sin estar limitado por el orden que preestablecían los partidos,

⁵⁵ Se mantiene la figura del cuociente como mecanismo para los cálculos de umbral pero deja de ser el referente para la asignación de curules.

⁵⁶ Teniendo en cuenta que el cuociente electoral es el resultado que se obtiene luego de dividir el total de votos válidos por el número de curules por proveer.

o bien, podría votar por el partido sin elegir a un candidato específico, en este caso, para efectos del escrutinio, si el elector vota por una lista, sin marcar candidato, se contara para la respectiva lista y para el reordenamiento de cada lista sólo se tendrá en cuenta el voto específico por el candidato; por otro lado, si el elector vota a la vez, por la lista y por el candidato, el voto será válido y se computará a favor del candidato. Si por el contrario, el partido o movimiento, decide participar con listas cerradas, el elector deberá votar como se hacia antes, es decir por la lista que presentaba el partido o movimiento para las elecciones.

3.2.1.3 Voto en blanco. Debido a los escándalos de corrupción y clientelismo en las Corporaciones Públicas, el número de ciudadanos que perdían la fe en las instituciones políticas, partidos y candidatos, fue incrementándose. En ese contexto, muchos de los Colombianos descontentos, se abstenían de participar en las jornadas electorales, prefiriendo en cambio quedarse en casa. Otros, aunque insatisfechos, actuaban en defensa de la institucionalidad y apego a la democracia, ejerciendo su derecho constitucional al voto, pero depositándolo en blanco, sin embargo, hasta antes de la reforma de 2003, esta protesta silenciosa no era mas que una reprobación sin repercusión alguna, pues sea cual fuera el número de los votos en blanco, no se constituían como medio cierto para alterar las instituciones del país.

A partir de la reforma de 2003⁵⁷, el voto en blanco, adquiere una importancia significativa, se consignó en el texto del acto legislativo, que se repetirán por una vez las elecciones para Corporaciones Públicas o presidencia, cuando del resultado de votos validos que arroje el escrutinio, el voto en blanco sea la mayoría absoluta, se agrego además, que no pueden participar en las nuevas elecciones, los candidatos que fueron derrotados por el voto en blanco.

Esta modificación, adquiere una trascendencia sustancial, en cuanto otorga por primera vez, una herramienta eficaz al ciudadano inconforme con los candidatos que se presentan para ser elegidos en su representación, una votación masiva en blanco, modificaría las opciones, apuntando a la legitimidad de la organización estatal.

3.2.2 Funcionamiento de los partidos.

⁵⁷ ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003. Modificación del artículo 258 Constitución Política de Colombia. Poder público - rama legislativa, diario oficial No. 45.237. 3 de julio de 2003.

3.2.2.1 Democratización Interna de Partidos y Movimientos Políticos. En el artículo primero del acto legislativo 01 de 2003, se estableció que los partidos y movimientos políticos, deberán organizarse internamente, en este entendido, se les permite celebrar consultas populares, para su democratización, toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos de acuerdo con lo que se estipule en sus estatutos.

Es válido recordar, que con la Constitución de 1991, se otorgó, a los partidos y movimientos políticos, absoluta autonomía para decidir sobre su organización interna, por tanto, la ley se encontraba impedida para intervenir en esta materia; además, hasta la reforma, la cohesión intra-partidaria se había desdibujado, así como la defensa y pertenencia de los ciudadanos a un partido o movimiento. La reforma, busca generar un cambio desde la propia organización del partido o movimiento, para ello, estos necesitan generar mecanismos propios para estructurarse adecuadamente y ser competitivos en los procesos electorales. Se trata de recuperar la participación de la voluntad ciudadana en las consultas que se realicen, rescatando la institucionalización de los mismos y la credibilidad que habían perdido.

La ley 130 de 1994⁵⁸, por medio de la cual se regula el “Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”. Consagra en el título II, las normas referentes a los principios de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, estableciendo como límite, la sujeción a la Constitución, las leyes y la difusión de los derechos humanos. Seguidamente, se establece la exigencia de adopción de estatutos propios de cada partido o movimiento político. Del mismo modo, se consignó en el segundo inciso, que quienes sean designados como dirigentes de partidos o movimientos, deberán inscribir sus nombres ante el Consejo Nacional Electoral.

Con el afán por fortalecer la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos, se estableció, que el Consejo Nacional Electoral, podrá sancionar a quienes desarrollen actividades contrarias al artículo sexto, que precisamente regula la materia⁵⁹.

En el artículo 10 de la ley 130 de 1994, modificado por la ley 196 del 2000, se establece la colaboración que la Organización Electoral brindará a los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, que deseen realizar consultas internas, “para escoger candidatos a la Presidencia de la República,

⁵⁸ Diario Oficial No. 41280, del 23 de marzo de 1994, Bogotá, Colombia.

⁵⁹ Artículo 8, ley 130 de 1994. “(...) El Consejo Nacional Electoral podrá ordenar que se le prive de la financiación estatal y del acceso a los medios de comunicación del Estado, además de la cancelación de su personería jurídica si la tienen.”

gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales, como para tomar decisiones con respecto a su organización, interna o variación de sus estatutos. Estas consultas podrán efectuarse en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal como para tomar decisiones con respecto a su organización, interna o variación de sus estatutos.”⁶⁰, en el artículo, se describe de que manera se prestara la ayuda para las consultas, además, de cómo y dónde deben llevarse a cabo. La norma establece, que los resultados obtenidos comprometen el cumplimiento del partido o movimiento político que solicito la consulta, y en el mismo sentido, anota que los candidatos a la presidencia, gobernaciones y alcaldías, que se acojan a este mecanismo deberán ser elegidos mediante este procedimiento, el mismo día y de igual forma; el párrafo anota que “Los precandidatos que se acogieron al procedimiento de consulta deben respetar su resultado y queda prohibido a los perdedores que se sometieron a dicho procedimiento, que presenten sus nombres para elecciones que fueron objeto de la consulta interna.”

Por su parte, en el artículo 11 de la referida ley, se expone que se prestara igualmente la colaboración por parte del Consejo Nacional Electoral, cuando el partido o movimiento político lo solicite, en iguales términos descritos en el artículo 10, cuando se trate de escoger las “directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados.”

Por último, cabe señalar que cuando un partido o movimiento político se organiza internamente, se democratiza. Se posibilita la participación ciudadana en las decisiones internas, la unión de sus afiliados y dirigentes se fortalece, los diferentes sectores del partido pueden ser escuchados, incluso, representados cuando las consultas se hagan para elegir candidatos; el resultado no podrá ser otro, que la adopción de programas e ideologías enriquecidas por los diferentes sectores que los integran, la recuperación de la credibilidad en ellos y su consecuente fortalecimiento.

3.2.2.2 Prohibición de doble militancia. La reforma, introdujo un cambio significativo al artículo 107 de la Constitución que había dejado abierta la posibilidad de afiliación múltiple a los partidos y movimientos políticos, esta circunstancia, generaba que intereses particulares interfirieran las decisiones de la colectividad, facilitando el comercio de votos a conveniencias personales de candidatos y electores, y la propagación de pequeños partidos políticos. De este

⁶⁰ LEY 616 DE 2000 (octubre 2) Diario Oficial No. 44.184, del 5 de Octubre de 2000 “Por la cual se modifica el artículo [10](#) de la Ley 130 de 1994.”

modo fue perdiéndose progresivamente, el sentido de pertenencia, el arraigo a una ideología y la defensa del contenido programático de un partido o movimiento, para los electores al momento de sufragar, y para los mismos candidatos ya dentro de la Corporación Pública.

A partir del 2003, se establece la proscripción de doble militancia, erradicando con ello, la maniobra tradicional de numerosos candidatos de pertenecer a un partido nacional, al mismo tiempo que a un partido pequeño con personería jurídica para su grupo departamental o municipal. Se señala la doble militancia, como la pertenencia de los ciudadanos o candidatos a más de un partido o movimiento político con personería jurídica, o el apoyo a candidatos pertenecientes a otros partidos diferentes al que se encuentra afiliado, la prohibición constitucional se encuentra contemplada en el artículo 107 modificado, en los siguientes términos: “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento políticos con personería jurídica.(...) Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. (...)”⁶¹.

Ahora bien, la H. Corte Constitucional ha señalado que para una correcta interpretación del artículo 107, deben clarificarse los conceptos de “ciudadano, miembro de un partido o movimiento político e integrante de un partido o movimiento político que ejerce un cargo de representación popular”, con esa finalidad en su oportunidad anotó: “Así, el ciudadano es la persona titular de derechos políticos, y éstos a su vez se traducen, de conformidad con la Constitución, en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos. En tal sentido, el ciudadano es un elector, es decir, es titular del derecho a ejercer el sufragio, mediante el cual concurre en la conformación de las autoridades representativas del Estado. La calidad de elector no depende, en consecuencia, de la afiliación o no a un determinado partido o movimiento político, lo cual no obsta para que, el ciudadano pueda ser un simpatizante de un partido político. El simpatizante, en términos de Duverger, es más que un elector pero menos que el miembro formal de un partido político. En tal sentido, “un elector que declara su voto no es ya un simple elector; comienza a convertirse en simpatizante”. Pero, a su vez, “el simpatizante es menos que un miembro. Su adhesión al partido no está consagrada por los lazos oficiales y regulares de su compromiso firmado o

⁶¹ Constitución política de Colombia. Art. 107.

inscripción”, en Maurice Duverger, Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 130.

(..)

A su vez, el miembro de un partido o movimiento político es aquel ciudadano que, de conformidad con los estatutos de éstos, hace parte formalmente de la organización política, situación que le permite ser titular de determinados derechos estatutarios, como es aquel de tomar parte en las decisiones internas, pero a su vez, le impone determinados deberes, encaminados a mantener la disciplina de la agrupación. En tal sentido, en términos de ciencia política, el miembro del partido o movimiento político es usualmente un militante (...). Así pues, el militante se caracteriza por ser miembro del partido, asegura su organización y funcionamiento, participando en su financiación. En igual sentido, la Enciclopedia de la Política define al militante como aquel miembro activo de un partido político.

(...)Por último, el integrante de un partido o movimiento político que ejerce un cargo de representación popular es aquel ciudadano, que no sólo es miembro formal de una determinada organización política, que milita activamente en ella, sino que, merced al aval que recibió de la misma, participó y resultó elegido para ocupar una curul a nombre de aquél. En tal sentido, confluyen en este ciudadano las calidades de miembro de un partido o movimiento político, motivo por el cual debe respetar los estatutos, la disciplina y decisiones adoptadas democráticamente en el seno de aquél; y al mismo tiempo, al ser integrante de una Corporación Pública, deberá actuar en aquélla como integrante de una bancada, en pro de defender un determinado programa político. De tal suerte que, se trata de la categoría en la cual el ciudadano puede participar con la máxima intensidad posible en el funcionamiento de los partidos políticos modernos; correlativamente, es aquella donde se exige un mayor compromiso y lealtad con el ideario que se comprometió a defender⁶².

En este entendido, respecto de los ciudadanos, la prohibición de doble militancia, va dirigida a los miembros de los partidos o movimientos políticos, es decir, a quienes se encuentren formalmente inscritos como integrantes de alguno de ellos, que en adelante, no podrán pertenecer conjuntamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

Por otro lado, para los ciudadanos que sean integrantes de un partido o movimiento político y ejerzan cargos de Representación popular en nombre de

⁶² Corte Constitucional. Sentencia C-342 de 2006, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. 1 Octubre de 2004

estos, la prohibición de doble militancia debe ser más rigurosa, por cuanto estas personas están comprometidas en la representación y la defensa de una determinada ideología y un programa político al interior de un órgano colegiado. Cabe resaltar en este caso, que la prohibición se extiende desde el momento en el que el candidato pasa a ser representante al interior de una Corporación Pública, hasta terminar el cargo para el que fue elegido, en el entendido que debe representar en el desarrollo de sus funciones, los intereses del partido que le otorgó el aval para resultar electo. Mas aún con la implementación de régimen de bancadas, que se adoptó en Colombia, con el propósito que el desarrollo de las actividades en las Corporaciones Públicas, responda a los intereses colectivos de la bancada del respectivo partido o movimiento político que se este representando.

Respecto a la Sanción por doble militancia, el Consejo Nacional Electoral, en Concepto radicado número 3085 de 2004, estableció:⁶³ “En relación con la prohibición de la denominada doble militancia será la ley estatutaria que la regule la que determine las sanciones a que da lugar su violación, así como los procedimientos y los órganos competentes para imponerlas.”. Sin embargo, no se ha expedido ninguna ley estatutaria que reglamenten la materia, por lo cual, partidos y movimientos políticos han adoptado sanciones propias, en el contenido de sus estatutos.⁶⁴

3.2.3 Transfuguismo partidista. Mediante la prohibición establecida en la Reforma Política, respecto de impedir la inscripción en un partido, tras haber participado en las consultas del otro. Se sesga la práctica del transfuguismo partidista, que se refiere al cambio libre de partido que podía realizar un candidato, participando en las convenciones de uno u otro, o tramitando el reconocimiento de personería de uno nuevo, o mediante el procedimiento de

⁶³ Consejo Nacional Electoral. M.P. Antonio José Lizarazo O. 2004

⁶⁴ Por ejemplo, el Partido Liberal consigno en el artículo 7, de sus estatutos: “DOBLE MILITANCIA.- Queda prohibida la doble militancia. Ningún militante del Partido Liberal Colombiano podrá estar afiliado a otro partido o movimiento político que tenga personería jurídica expedida por el Consejo Nacional Electoral”- La Transformación del Partido Liberal Colombiano: Nuevos Estatutos, Plataforma Ideológica y Código Disciplinario. Servigraphic Ltda. (1° edición). Por su parte, el Partido Conservador, introdujo la prohibición en el artículo 6to de sus estatutos: “La pertenencia al Partido Conservador es libre, voluntaria y espontánea. De ella, se deriva la calidad de miembro del Partido y, consecuentemente, la obligación y el compromiso de acatar de manera general estos Estatutos y, en especial, las prohibiciones y sanciones relativas a la doble militancia, el transfuguismo y otras conductas atentatorias contra la existencia y la dignidad del Conservatismo”. Esta prohibición se ratifica en el artículo 12 del mismo documento: Ningún militante del Partido podrá:

1. Pertenecer simultáneamente a otro movimiento o partido político, así como tampoco a ningún grupo significativo de ciudadanos que se organicen o llegasen a organizar con el propósito de presentar candidatos para las elecciones de servidores públicos o de autoridades de organizaciones políticas.”Estatutos Partido Conservador Colombiano, resolución 1143 de 2005, consejo nacional electoral, 16 de junio de 2005.

otorgar avales indiscriminadamente. La Corte Constitucional, explica, “ (...) En este orden de ideas, las prohibiciones de la doble militancia, en el sentido de pertenecer simultáneamente a dos bancadas, y del transfuguismo político parten de entender que no se trata simplemente de una discrepancia entre el parlamentario y la formación política que avaló su candidatura en las anteriores elecciones o el grupo parlamentario surgido de aquella, sino que su rechazo se apoya en el fraude que se le comete a los electores, quienes votaron por un determinado programa al cual se comprometió a defender el elegido mediante su bancada en una determinada Corporación Pública.”

El transfuguismo, como deslealtad al partido o movimiento que avala inicialmente a un candidato, y a los electores que lo han respaldado, es otra costumbre política que se intenta suprimir mediante la adopción de la Reforma, y la ley de bancadas que apoya la intención de fortalecer los partidos políticos, incrementando los niveles de disciplina y democracia al interior de estos y con ello, generando un mejor desempeño de las instituciones del país.

3.2.4 Personería jurídica. Debido a la facilidad y escasos requisitos establecidos para el reconocimiento de personería de partidos y movimientos políticos que se estableció con la Constitución de 1991, se generó la atomización y el debilitamiento de estas colectividades políticas. El texto reformativo del artículo 108⁶⁵, modifica las disposiciones concernientes al otorgamiento de personería jurídica de partidos y movimientos políticos. Mediante el artículo 2 del acto legislativo 01 del 2003, se establece que alcanzarán la personería, siempre que obtengan una votación superior al 2% de los votos sufragados en elecciones de Cámara o Senado. Se excluyó de estas disposiciones a las minorías, respetando su derecho a la representación política, en el sentido de reconocerla con la simple obtención de representación en el Congreso.

Respecto de la conservación de personería, se consigno en el primer párrafo transitorio, que los partidos o movimientos con personería jurídica reconocida para el momento y con representación en el Congreso, podrían conservarla, pero únicamente hasta las siguientes elecciones de Congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación del acto legislativo, en donde sería necesario, al igual que los demás partidos y movimientos, la obtención de los requisitos para el reconocimiento de personería.

⁶⁵ Acto Legislativo 01 DE 2003. Artículo 2, Op cit.

En el segundo párrafo, también de carácter transitorio, se estableció la posibilidad de formar “agrupaciones de partidos y movimientos políticos”, que tendrían cabida, a partir de la vigencia de la reforma.

Para los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso, se estableció, que quienes tuvieran el propósito de participar, desde la vigencia de la reforma hasta las siguientes elecciones de Congreso, podían agruparse, siempre que cumplieran con los requisitos exigidos por la misma para la obtención de personería jurídica, adquiriendo una distinta que sustituiría la que gozaban. Se expuso, que esta posibilidad de agrupación, también se otorgaba a un número plural de Senadores o Representantes a la Cámara, quienes reuniéndose acumulen un dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos para Senado de la República en el Territorio Nacional. Esta solicitud, debía hacerse en los 3 meses siguientes a la promulgación de la reforma política.

Con la implementación de requisitos específicos para la obtención de personería, la reforma contribuye a la conformación de partidos y movimientos serios y organizados, la modificación constitucional, pretendió disminuir la cantidad de partidos y movimientos políticos existentes hasta entonces y con ello, aplacar la crisis de representatividad que se había generado, se encamino, a que estos retomen el carácter de herramientas de transformación social, indispensables para el crecimiento, desarrollo y fortalecimiento de la democracia del país.

3.2.5 Financiación estatal. Uno de los pilares fundamentales de la reforma, se dirige a suprimir la corrupción en el ejercicio de la actividad política. Es claro que la forma de financiación de las campañas políticas, conduce al fracaso o al éxito de las elecciones, de modo que se convierte en uno de los aspectos más importantes para restablecer el equilibrio del sistema.

En el artículo 109 originario de la Constitución de 1991, consignó la financiación estatal de partidos políticos y movimientos permanentes, además de campañas electorales, con el requisito de haber obtenido el porcentaje mínimo de votación, la incorporación de este mecanismo se fundamenta en generar igualdad y subsistencia de los partidos, movimientos políticos y minorías existentes.

La ley estatutaria 130 de 1994, incorpora en dos de sus artículos la financiación a partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, así como la financiación a campañas electorales con cargo al erario en los artículos 12 y 13, respectivamente.

Para el efecto la ley, el artículo 13 “financiación de las campañas”, desarrolla la norma constitucional, haciendo referencia al porcentaje requerido para acceder a la financiación estatal, de acuerdo al sistema electoral vigente al momento de su expedición, donde se esgrime: “(...) No tendrá derecho a la reposición de los gastos cuando su lista hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo (...).”

A partir de la introducción del acto legislativo 01 de 2003⁶⁶, el artículo 109 de la Constitución Colombiana, experimenta cambios muy importantes. Con el propósito de promover la democratización de los partidos y movimientos políticos, la reforma añade un tercer tipo de financiación a los aportes contemplados en el artículo originario, extendiéndola hacia las consultas populares internas de los partidos; restringe el financiamiento a las instituciones políticas con personería jurídica y además se consigna la obligación de rendir cuentas, estableciendo como causal de pérdida de investidura, exceder el tope máximo de financiación de las campañas.

Respecto de la financiación de campañas electorales, se precisó:

- Que se conserva el sistema de reposición por votos depositados, autorizando a la ley para determinar el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación. Para el efecto, el artículo incorpora un párrafo transitorio con la finalidad de reglamentar lo correspondiente a la financiación para las elecciones sub nacionales que se harían con posteridad a la expedición de la reforma, en donde se precisó: “PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Congreso reglamentará estas materias. En lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales, tal reglamentación deberá estar lista a más tardar tres meses antes de su realización. Si no lo hiciere, el Gobierno Nacional dictará un decreto con fuerza de ley antes del cierre de las inscripciones correspondientes”⁶⁷. Por ello, Gobierno expidió el Decreto con fuerza de ley 2207 de 2003, “Por medio del cual se desarrolla el artículo 3º del Acto Legislativo 01 de julio de 2003, en lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales”. Esta determinación fue declarada inexecutable por la sentencia C - 523 de 19 de mayo de 2005⁶⁸, debido a la omisión en el cumplimiento de control previo de constitucionalidad por tratarse de una normas de carácter

⁶⁶ Acto Legislativo 01 2003. Artículo 3.

⁶⁷ Acto Legislativo 01 2003. Artículo 3., Ibid,

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia C – 523 de 2005. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. 7 de octubre de 2004, M.P

estatutario, razón por la cual, el decreto solo fue aplicable en esas elecciones.

Siendo así, debe acudir nuevamente al estudio del artículo 13 de la ley 130 de 1994, como norma particular que desarrolla la financiación de campañas. Cabe aclarar que ésta, fue expedida en vigencia del régimen de residuo y cociente electoral, sustituido hoy en día, por el de umbral y cifra repartidora, por lo que en aras de su interpretación El H. Consejo de Estado expuso lo siguiente: “Así las cosas, la Sala encuentra que el querer del legislador plasmado en la ley estatutaria fue el de otorgar la financiación a las listas que al menos lograran la tercera parte del menor residuo que haya obtenido curul, criterio que si bien no cubre todas las listas, sí conlleva un reconocimiento a algunos partidos o grupos minoritarios que no obtuvieron curul alguna.(...) En este orden de ideas, es claro que la aplicación del mencionado criterio a aquellas elecciones que se rigen por la cifra repartidora es válido para absolver la consulta, pues, como se vio atrás, la cifra repartidora es el número mínimo con que se puede conseguir una curul, como ocurre también con el menor residuo. (...) es jurídicamente razonable concluir que cuando el artículo 13 de la ley 130 exige como requerimiento mínimo para tener acceso a la financiación un determinado porcentaje o proporción sobre el “menor residuo” con que se haya alcanzado curul, esta expresión debe tenerse como equivalente, en el sistema de cifra repartidora, a la “menor votación” con la que se haya obtenido representación.”⁶⁹

- Se limitó el monto de gastos que puede realizarse en las campañas y la cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley. La reforma conserva el carácter mixto de la financiación de campañas en Colombia, por lo cual se entiende que ingresan fondos de carácter privado y público en el juego electoral. A su vez, la fuente pública es: a) parcial, en el sentido en que no se repone la totalidad de los gastos de las campañas, reconociendo únicamente un valor determinado por ley en moneda corriente, por cada voto válido depositado en favor de cada lista electoral, si además se cumple con los requisitos consignados también en la ley, y b) es posterior, ya que la reposición monetaria se hace una vez realizadas las elecciones, verificando el cumplimiento de las exigencias que para ello se ha dispuesto.

⁶⁹ Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil. C. P. Gustavo Aponte Santos. 7 de marzo de 2007

Con la agregación de un tope máximo en los gastos de las campañas y la intervención de fondos privados, el texto modificatorio de 2003, pretende corregir una de las principales fuentes de corrupción en el ejercicio de la política. Se trata ciertamente, de rescatar la igualdad e independencia de los partidos, movimientos y candidatos a favor de la democracia.

Con el mismo objetivo, el párrafo del artículo tercero del acto legislativo en estudio, prevé un aumento en la financiación de partidos y movimientos políticos; campañas electorales y consultas populares internas de los partidos y movimientos. Para los partidos, establece un aumento del “dos punto siete veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo”, para las campañas determina un aumento de “por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003” y para las consultas internas dispuso que “recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo”. El acrecimiento intervención estatal es un punto medular de la reforma, en cuanto favorece la independencia entre partidos, neutraliza la incidencia de dinero en actividades políticas, debilitando el clientelismo y saneando el sistema electoral.

- Se estableció, que la violación de los topes debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo y se faculto a la ley, para la reglamentación de las demás consecuencias de trasgresión de la norma. La fijación de parámetros máximos en las campañas, pretendió dotar la competencia electoral de equidad y consecuentemente restaurar el equilibrio partidario que se había desvanecido, en el entendido, que solo la presencia del Estado puede contrarrestar los abusos y la descomposición ética que vivía el país.

En el desarrollo de esa tarea y, de acuerdo a la habilitación que hace el artículo 265 numeral 5º Constitucional, al Consejo Nacional Electoral y la ley 130 de 1994, en el artículo 39 “ Funciones del Consejo nacional electoral”, se determino por este organismo, que en cuanto al ultimo inciso del artículo 3 del acto legislativo donde se incorpora la sanción de la violación de topes máximos en campañas electorales “Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley

reglamentará los demás efectos por violación de este precepto”,⁷⁰ empero, hasta el momento no se ha expedido ley alguna que reglamente la anterior disposición.

En razón de ello, se expuso que por sustracción de materia⁷¹, la ley 130 de 1994, tiene aplicación integral frente al punto, en cuanto dispone en el artículo 14 Numeral 3º, que el Consejo Nacional Electoral, tiene la obligación de fijar mediante acto administrativo, el tope máximo que se podrá invertir por los candidatos, en campañas electorales, con seis (6) meses de anticipación a la elección, y por consiguiente se ha planteado en prenotado artículo: “Ningún candidato a cargo de elección popular podrá invertir en la respectiva campaña suma que sobrepase la que fije el Consejo Nacional Electoral, bien sea de su propio peculio, del de su familia o de contribuciones de particulares”.

- Finalmente, la obligación de partidos, movimientos y candidatos a rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos. A partir de la lectura de la reforma, puede establecerse dos tipos de obligaciones correlativas; la primera, a cargo del Estado en cuanto a la financiación que ya se ha hecho referencia, y la segunda, radicada en cabeza de los partidos, movimientos y candidatos consistente, en la rendición de cuentas públicas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos. Obligación, que no depende de ningún tipo de condición, si no que debe hacerse en cumplimiento del deber constitucional. Así las cosas, cuando el Estado financia a los partidos y movimientos políticos para que estos coadyuven en parte de sus gastos de funcionamiento, colaborando en el cumplimiento de sus fines y en las consultas populares internas que realicen, estas entidades análogamente, se comprometen en la rendición de cuentas sobre el destino que se le ha dado a estos recursos provenientes de fondos públicos. Diferente resulta, cuando la financiación va dirigida hacia los candidatos en las campañas, en ese caso, el titular de la prestación y de la obligación no es el partido o movimiento, sino el candidato que se benefició con la financiación.

El aspecto normativo, que regula la rendición pública de cuentas en Colombia, se restringe a la ley 130 de 1994, así como a las Resoluciones: 3476 del 22 de diciembre de 2005 del Consejo Nacional electoral, “por la

⁷⁰ Hoja No del Consulta Rad.0940 de 2005 República de Colombia Consejo Nacional Electoral Asunto: Competencia para imponer las sanciones de que tratan los artículos 12 y 13 del Decreto 2207 de 2003, por violación de topes de campaña. Radicado número: 0940 del 25 de abril de 2005. Consultante: Nohra Margarita Sanabria Ramírez, Representante Legal del grupo “Somos Colombia”.

⁷¹ El decreto con fuerza de ley 2207 de 2003, expedido por el gobierno y que regulaba la materia, fue declarado inexecutable por la Sentencia C - 523 de 19 de mayo de 2005

cual se reglamentan los sistemas de auditoria interna y externa de los ingresos y egresos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales” y 0157 de 2006 del mismo organismo,”Por medio de la cual se establece el procedimiento para la presentación de informes sobre ingresos y egresos de las campañas electorales, el reconocimiento y pago de la financiación estatal, y se dictan disposiciones en materia de contabilidad electoral⁷².

La mediación Estatal y el desarrollo normativo del tema, procura un manejo adecuado del erario, generando costumbres sanas, de transparencia y moralidad en el desarrollo de las actividades políticas.

3.3 MANEJO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El artículo 4º del Acto legislativo 01 de 2003, reformó el artículo 111 de la Constitución, la modificación incorporada a primera vista podría parecer exigua, en razón que al texto del artículo 111 se introdujo únicamente, que ahora los partidos y movimientos con personería jurídica, tienen acceso a los medios de comunicación, que utilicen “el espectro electromagnético” incluyendo a todos los medios de comunicación radiales y televisivos, sean públicos o privados.

Cambio significativo, en cuanto se ha reconocido al Espectro electromagnético como bien del Estado, (Art. 101 de la Constitución Política), cuyo uso otorga a particulares bajo distintas modalidades de contratación. De este modo, la inclusión del concepto en el texto constitucional, amplía las posibilidades publicitarias de los partidos y movimientos, facilitando su institucionalización, mediante la difusión masiva de programas e ideologías.

⁷² Resolución donde se consigna la responsabilidad de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, en la rendición de informes públicos sobre los ingresos y gastos de sus respectivas campañas, en el siguiente sentido: “En este orden de ideas, deberán entre otros indicar el origen de los ingresos y en el caso de donaciones o aportes de particulares, determinar e identificar tales aportantes y las cuantías recibidas.

También están obligados a la apertura de una o varias cuentas corrientes en entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, las que deberán estar a nombre del partido, movimiento y/o candidato, destinadas exclusivamente al manejo de los recursos de la campaña, en consecuencia todo aporte monetario deberá ser canalizado exclusivamente a través del sistema bancario nacional, estando por lo tanto vedada la utilización de cuentas corrientes en el exterior” CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. RADICADO0329-06 23 FEB. 2006

Por ultimo, debe anotarse, que del mismo modo como se consignó en el artículo 111 originario, en el reformado, se preserva el reconocimiento que hace la Constitución para el uso permanente de los medios, únicamente a partidos y movimientos políticos, no así a grupos significativos de ciudadanos aún con representación en el Congreso, con miras al fortalecimiento los partidos políticos, disminuyendo gradualmente los grupos coyunturales que se crean sin ánimo de permanencia; este argumento fue sustentado por la H. Corte Constitucional en control previo de constitucionalidad del Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, mediante sentencia C- 089 de 1994, donde expresó:

(...) El movimiento de tipo político, por su grado de organización y permanencia, está llamado a convertirse eventualmente en partido. La organización social, en cambio, mantiene sus propósitos políticos como objetivos que adquieren importancia coyuntural en la consecución de los fines de tipo social que posee la institución. El movimiento social no tiene el grado de organización del partido o de la organización social. Sus objetivos también son circunstanciales, pero su evolución puede derivar en un movimiento político⁷³

3.4 DERECHOS DE LA OPOSICIÓN (Art. 112).

El artículo 112 de la Constitución del 1991, fue modificado por el artículo 5º de acto legislativo 01 de 2003 en los siguientes aspectos: En principio, se restringió el reconocimiento del derecho de oposición a los partidos y movimientos que ostenten personería jurídica, lo que genera, que pequeños partidos que no alcancen el requisito establecido para adquirirla, queden por fuera de esta condición; se modificó antigua definición del concepto de oposición, como abstención de participación en el Gobierno, tal como se definía en el artículo reformado, “Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas” , se trata ahora, de una actitud reflexiva y crítica frente a este: “Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas”; y se señalan restricciones en el acceso a la información o documentos oficiales de partidos y movimientos políticos declarados en oposición.

⁷³ REF: Expediente P.E.-004. Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria N° 11 de 1992 Cámara, 348 de 1993 Senado. Magistrado Ponente: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ. Santa Fe de Bogotá, D.C., Marzo 03 de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Por lo demás, la norma se conserva igual, incluso con las dificultades de representación de los opositores, debido a las nuevas condiciones para obtener personería, dificultando con ello, toda posibilidad de acceso a las mesas directivas de Cámara y Senado, pese a que se consagró en el último inciso del artículo que “Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.”

3.5 FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

La Reforma del 2003, encaminada a la lucha contra la corrupción, la necesidad de la gobernabilidad y el rescate del ejercicio de la política, realiza un profundo y significativo cambio en el funcionamiento del Congreso.

Con la implementación de la democratización de partidos y movimientos políticos, el nuevo status del voto en blanco, el cambio de sistema electoral, los nuevos requisitos para obtener personería jurídica y con ella, el incremento de la financiación estatal y el ampliado acceso a medios de comunicación, se confiere independencia y moralidad a la actividad política y electoral, en esa dirección, los Representantes y Senadores que hagan parte del Congreso, posibilitarán la profesionalización y cualificación de la Corporación, se irá aplacando la cultura del clientelismo, lo que beneficiara a la postre el equilibrio entre las ramas, la representatividad y por supuesto, la democracia.

Se previeron en la reforma, ciertas modificaciones adicionales, en referencia al funcionamiento del Congreso, como se expone a continuación.

3.5.1 Votación de los Proyectos de Ley. El artículo 8º del acto legislativo, introduce un inciso adicional al artículo 160 de la Constitución, que trata sobre el trámite que deben seguir las iniciativas legislativas en el Congreso, lo que a su vez remite a la Ley 5 de 1992, Orgánica del Congreso. En el texto original se fijaron los medios y términos obligatorios de los proyectos de ley en trámite en el Congreso y se precisó la posibilidad de que puedan realizarse modificaciones, adiciones y supresiones durante el segundo debate de cada cámara.

La nueva disposición, fija parámetros de seriedad que contribuyen con la transparencia del trámite legislativo de las iniciativas, en cuanto dispone que “Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a

votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación”.⁷⁴, en estos términos, se finiquita la mala costumbre, de introducir en el orden del día la discusión y votación de proyectos no programados, con lo cual sobrevenían dos consecuencias importantes, i) por un lado, proyectos que habían sido programados no se alcanzaban a discutir como había sido dispuesto y ii) se facilitaba el desorden de la gestión legislativa, debido a que los presidentes de la mesa o los secretarios generales, que dirigían la sesión, desplazaban proyectos e incluían otros atendiendo al ambiente político de la Corporación en un momento determinado de la sesión a favor de intereses particulares.

3.5.2 Comisiones Parlamentarias de Conciliación. Esta modificación, realmente no presta mayor relevancia, el nuevo texto introduce la expresión "comisión de conciliadores", mientras el canon anterior se refería únicamente a comisiones accidentales. La finalidad de la comisión se conserva, en el entendido de integrar una delegación para superar las discrepancias en ambas cámaras, respecto de un proyecto. Lo que busca la nueva norma, es precisar el ejercicio de tales comisiones, trayendo como novedad la de prever que en caso de no poder conciliar los textos, estos serán definidos por mayoría. Por lo demás, se ordena una publicación procedimental y se señalan trámites similares a los fijados por el artículo 189 de la Ley 5 de 1992.

3.5.3 Régimen de Bancadas

3.5.3.1 Generalidades. Siguiendo el objetivo de fortalecer el sistema de partidos y movimientos en Colombia, se estableció en el artículo 2º de la reforma el régimen de bancadas, con la pretensión de hacer de la función de las Corporaciones Públicas un proceso transparente, eficiente y eficaz⁷⁵.

Mediante la actuación de bancadas, se promueve la democracia intra partidaria, las decisiones se toman por partido o movimiento y no por candidato como se hacía antes, con ello, se aumenta el protagonismo y responsabilidad de los mismos en cuanto a las opiniones y debates que se surten en el Congreso, verbigracia el respaldo a iniciativas legislativas, el ejercicio de control político y las posiciones políticas frente a determinados temas con fundamento en sus programas y estatutos.

⁷⁴ Acto Legislativo 01 De 2003. Artículo 8, Op cit.

⁷⁵ El concepto de bancada es definido en el artículo 1º de la ley 974 de 2005, donde se estableció que estas, son los miembros de las corporaciones publicas que han sido elegidas representando a un mismo partido, movimiento político, o grupo significativo de ciudadanos.

En tal sentido, el funcionamiento del órgano legislativo mediante el sistema de bancadas equivale simple y llanamente a cambiar los protagonistas del juego político. En adelante, no serán lo serán los congresistas individualmente considerados, sino que los actores principales serán los partidos políticos mediante sus representantes en el Congreso de la República. De igual manera, parte del supuesto que los partidos políticos cuenten con una organización interna, que desarrolla un determinado proyecto político, y para tales fines disponen de algunos instrumentos encaminados a mantener la disciplina interna, de tal forma que las directrices de las autoridades partidistas sean cumplidas por todos los integrantes de la bancada, con excepción de aquellos asuntos que sean considerados de conciencia⁷⁶.

La conformación de bancadas, facilita el trabajo en torno a un programa político único, tomando decisiones en forma democrática, coordinada, incrementando niveles de eficacia y eficiencia en el funcionamiento el Congreso. De igual forma, favorece a la oposición, que se fortalece, en la medida en que los partidos y movimientos se organicen en bancadas, generando mayores posibilidades de ser escuchados, en la crítica y reflexión que hagan al Gobierno. En tal sentido, se anota por la H. Corte Constitucional:

De allí que, con la entrada en funcionamiento de un régimen de bancadas, las clásicas funciones del Congreso se pueden simplificar de manera significativa. El control político, adelantado mediante los consabidos debates, se realizaría principalmente como una estrategia partidista y no motivado por actitudes individuales o egoístas. De esta forma, la opinión pública recibirá un menor número de opiniones, pero éstas serán, a su vez, más representativas y profundas. De igual manera, el procedimiento legislativo se verá transformado puesto que se puede racionalizar la presentación de iniciativas legislativas y los debates en comisiones y plenarios serán más organizados. Cabe asimismo señalar que los regímenes de bancadas conducen a fomentar y estimular la especialización de los congresistas. A su vez, los portavoces de las respectivas bancadas deberán ser los más preparados para aportar y criticar los proyectos de ley que se discuten⁷⁷.

En el desarrollo de la habilitación que el artículo 2 del acto legislativo, hace a la ley para la implementación del régimen, en julio 22 de 2005 se expidió la Ley 974 de 2005 “Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las Corporaciones Públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas”, que comenzó a regir desde el 19 de julio de 2006,

⁷⁶ Corte Constitucional. Sentencia C -342 de 2006.

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia C -342 de 2006, Ibid.,.

otorgando a partir de esa fecha, noventa (90) días para que los partidos políticos ajusten sus estatutos a las disposiciones de dicha ley.

En el mismo sentido, se confirió a los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos, por mandato constitucional y legal⁷⁸, un papel fundamental, en el desarrollo y adopción del régimen de bancadas, éstos según la ley, deben establecer el régimen disciplinario que se aplicará a los miembros del partido, los reglamentos y pautas para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para la regulación de sus decisiones dentro de las Corporaciones Públicas. Adicionalmente, se otorgó la responsabilidad a cada partido o movimiento, para que en sus estatutos internos precise lo que debe entenderse como “asuntos de conciencia”, esta excepción al voto en bancada, tiene su fundamento en el artículo 18 de la Constitución Política, donde se esgrime que “se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias, ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia”, en ese contexto, se garantiza un funcionamiento democrático en la toma de decisiones, permitiendo expresar opiniones distintas a las del grupo. Por ello se ha establecido que, cuando un miembro de una bancada, disienta abiertamente del acuerdo interno, someterá a consideración y decisión de su bancada si el asunto se trata o no de conciencia, pues solo en este caso el miembro podrá votar de acuerdo a su criterio propio y aún, en contra de la bancada, ahora bien, si el asunto no es considerado de conciencia, el opositor tendrá derecho a dejar constancia de sus opiniones y argumentos, aunque no se lo faculta para votar diferente a lo decidido por su bancada. La constancia sobre el asunto de conciencia, debe registrarse en el “Acta de Reunión de Bancada”, donde se registran además, la asistencia de los miembros de la bancada, el orden del día, las decisiones que se toman respecto de un materia específica y las designaciones de voceros y Ponentes.

Por ultimo, debe anotarse, que la actuación en bancadas debe hacerse desde el acto inaugural de la Corporación, facultando a estas de acuerdo a la ley para la presentación de iniciativas legislativas, el ejercicio de control político, la participación en sesiones plenarias, haciendo interpellaciones, solicitando votaciones nominales, postulando candidatos, incluyendo en el orden del día al menos un proyecto de su interés y designando uno de los ponentes de los proyectos que se presenten.

3.5.3.2 Votación en bancada. Los partidos y movimientos de acuerdo a lo dispuesto por ley, deben sesionar al menos una vez al mes en los términos fijados

⁷⁸ Ley 974 DE 2005. Artículo 4.

por sus estatutos internos, en sesión, cada bancada debe tomar decisiones conjuntas respecto de determinados temas, este procedimiento suscita un efecto de decisión propia, con la que se identifica cada uno de los miembros de la bancada, al momento de ser expuesta por el vocero designado. En la Corporación respectiva, la bancada votará en bloque, es decir, que cada uno de sus miembros ejercerá su derecho al voto, en concordancia con la orientación convenida en la reunión de la bancada. En casos de conflictos de intereses, el miembro de la bancada, solicitara permiso para no votar, esta obligación surge del deber de cumplimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades y de conflicto de intereses, de no ser así, el implicado, podría perder su investidura.

En el quinto inciso del artículo 4º de la “Ley de bancadas”, se estipula que no se excusa del deber de “actuar conforme a las decisiones adoptadas” por la bancada, a quien no asistió a las reuniones en que éstas se tomaron. Se anota además, que si un congresista actúa en contra de su bancada, quedará sujeto a las sanciones previstas por los estatutos del partido o movimiento político

Se permite que las bancadas, puedan aliarse con la finalidad de asumir una votación conjunta en temas específicos, por ejemplo, la presentación de una iniciativa de ley, citación a funcionarios o ejercicio de la oposición. Para que la alianza pueda efectuarse, deben adoptarse los mismos mecanismos democráticos que se utilizan para la toma de otras decisiones, pero esta sociedad entre bancadas no genera una nueva, la unión será coyuntural en apoyo a rechazo de determinada materia, de este modo, los asuntos disciplinarios que se apliquen a los miembros, responderán a lo contemplado por el estatuto respectivo de cada partido o movimiento.

La votación que se realice, debe ser preferentemente nominal y publica, de cara a la ciudadanía, como se contempla en los Artículos 129 a 131 de la ley 5 de 1992, con ello, se garantiza una autentica actuación en bancadas y se fomenta un ejercicio transparente en el desarrollo de la funciones de las Corporaciones Públicas. Esta modalidad de votación, debe adoptarse, tanto en las votaciones internas de la bancada, como en los espacios de la respectiva Corporación. Pese a que en su aplicación, se mantienen serías limitaciones técnicas y de cultura política, su adopción definitiva representaría amplios beneficios: primero para las bancadas, porque permite verificar el cumplimiento de sus decisiones internas, de igual forma, segundo para los electores, porque les permite constatar la seriedad del compromiso de sus representantes con los programas políticos del partido, tercero para la Corporación, porque le permite combatir el ausentismo y en general y cuarto para la ciudadanía, porque en la medida en que el voto nominal y público sea el mas utilizado para la adopción de decisiones legítimas, se

incrementa la credibilidad de los partidos y movimientos en el ejercicio de la política.

3.5.3.3 Intervención en las sesiones de la Corporación. En sesiones de bancada, se escogen los voceros, entre los miembros de la misma para un periodo definido de acuerdo a los estatutos del partido o movimiento. Estos, serán los coordinadores encargados de orientar la acción del partido o movimiento en arreglo a lo convenido con los directorios en cada nivel territorial. Así mismo, quien ostente esta calidad, representará al partido o movimiento ante la mesa directiva y las demás bancadas de la respectiva Corporación. Se eligen voceros, para las actuaciones de control político o cuando sea necesario para una iniciativa legislativa específica; en este contexto, el elegido debe anunciar la posición oficial del partido en estos temas y en las demás materias que se desarrollen en sesión.

Respecto de las intervenciones en las sesiones, la ley de bancadas 974 de 2005, reglamentó las de los congresistas en el artículo 10⁷⁹ con el propósito de agilizar el trámite legislativo y promover debates de mayor calidad. Se contempló, que quienes sean voceros, intervendrán como ponentes de las iniciativas de la bancada y expresaran la posición oficial de su partido o movimiento respecto de cualquier tema. Estas personas una vez acreditadas, no necesitan inscripción previa ante la mesa de la corporación para realizar sus intervenciones. Expone la Corte Constitucional en Sentencia C-453 de 2006, frente al tema: “Uno de los aspectos centrales de la denominada ley de bancadas es regular las intervenciones en los debates. En el régimen anterior cada congresista tenía derecho a intervenir de manera individual en los debates parlamentarios, sin restricciones en función de su bancada. En el régimen actual la unidad básica de participación es la bancada, de tal suerte que los debates no se den entre

⁷⁹ “ARTÍCULO 10. El artículo 97 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:”Artículo 97. *Intervenciones(...)*

El uso de la palabra se concederá de la siguiente manera: 1. Al (los) ponente(s) para que sustente(n) su informe, con la proposición o razón de la citación. 2. A los voceros y los miembros de las bancadas, hasta por veinte minutos por grupo. Cuando la bancada represente al menos el veinte por ciento de las curules de la Cámara correspondiente, el tiempo de intervención podrá ampliarse hasta por diez minutos más.

3. A los oradores en el orden en que se hubieren inscrito ante la Secretaría. Ninguna intervención individual, en esta instancia, podrá durar más de 10 minutos. 4. Los servidores públicos que tengan derecho a intervenir. 5. Los voceros de las bancadas podrán intervenir nuevamente y se cerrarán las intervenciones. Ningún orador podrá referirse a un tema diferente del que se encuentra en discusión, y su desconocimiento obligará a la Presidencia a llamar la atención y suspender el derecho para continuar en la intervención. Todos los oradores deben inscribirse ante la Secretaría hasta cinco minutos antes de la hora fijada para el inicio de la sesión. Harán uso de la palabra por una sola vez en la discusión de un tema.

En el trámite de las leyes y reformas constitucionales, sus autores y ponentes podrán intervenir cuantas veces sea necesario. Los voceros podrán intervenir sin el requisito de inscripción previa. (sic)” ley 974 de 2005

posiciones individuales, sino entre posiciones colectivas. Por tal razón, desde el Proyecto de ley original se contempla una modificación al artículo 97 de la Ley 5ª de 1992, en el que se regulan las intervenciones en las sesiones, ajustándolas al régimen de bancadas (artículo 9º)⁸⁰. En lo referido a las intervenciones de los demás miembros de la bancada, se estableció que previa inscripción, ante la mesa directiva de la Corporación, podrán intervenir bajo las limitaciones de tiempo y orden que prevea los estatutos internos del organismo.

La ley 974, previó un capítulo específico que modifica el Reglamento del Congreso, regulando asuntos del Régimen de Bancadas al interior de la Corporación, en el entendido de ser este un complemento fundamental para el éxito de la figura, pues cuando hay claridad en las reglas de juego, se ordena y coordina el trabajo. Con ese propósito, en la ley se introdujeron cambios en diversos artículos del Reglamento Interno del Congreso⁸¹ y en el Capítulo III, “Disposiciones Finales”, se estableció que los contenidos de la ley referentes a la ley de bancadas, serían aplicables en lo pertinente a las bancadas de las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales y las Juntas Administradoras Locales. Por lo que se hace necesario que todas las Corporaciones Públicas adopten en sus reglamentos internos las modificaciones necesarias, para la actuación en bancadas.

3.5.3.4 Sanciones contempladas en el régimen de bancadas. Se dispuso en la ley 974 de 2005, que las sanciones para los miembros que cometan faltas contra el régimen de bancadas verbigracia, la inasistencia a sesiones o la doble militancia, deben determinarse en los estatutos de los partidos o movimientos.

Por parte de la ley penal, de acuerdo a la condición que ostenta un miembro de alguna Corporación Pública, como servidor público, de no acatar el régimen de bancadas, contravendrá lo dispuesto por la ley 974 de 2005, y en ese contexto, podría verse incurso en prevaricato por acción u omisión, en los términos establecidos.

Para el cumplimiento de las sanciones, se determinó, que en primera instancia, es el partido o movimiento quien debe velar por la aplicación y observancia de sus

⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia C- 453 de 2006. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸¹ Artículo 8º, modifica el Artículo 68 “Ubicación de los Congresistas y Ministros”; Artículo 9º, modifica el Artículo 80 “Elaboración y continuación”; Artículo 10, modifica el Artículo 9, “Intervenciones”; Artículo 11, modifica el artículo 102 “Duración de las intervenciones”. Artículo 12, modifica el Artículo 104 “Número de intervenciones”; Artículo 13, modifica el Artículo 140 “Iniciativa legislativa”; Artículo 14, modifica el artículo 150 “Designación”; Artículo 15, modifica el Artículo 174 “Designación de ponente”; Artículo 16, modifica el artículo 176 “Discusión”; Artículo 17, modifica el artículo 187, “Composición”; Artículo 18, modifica el artículo 263 “Compromiso y responsabilidad” ley 974 de 2005.

sanciones, estas pueden referirse, desde amonestaciones verbales, hasta la expulsión del partido, según lo dispongan los estatutos internos. Por otro lado, también se hace responsables en la vigilancia del acatamiento de las sanciones, a los órganos de control de cada partido o movimiento, quienes además deben observar el debido proceso en cuanto a su aplicación. En ese orden, se estableció en la ley, que las sanciones impuestas por el partido o movimiento a un miembro de a bancada deben observar garantías de procesales y la opción de apelación, “En caso de la imposición de una sanción por un partido o movimiento a uno de sus miembros procede el recurso de apelación en el efecto suspensivo, que se surtirá dentro del mismo partido y ante la instancia correspondiente que determine los estatutos”⁸²

Finalmente, las mesas directivas de cada corporación, están comprometidas en la obediencia de las sanciones que impliquen “limitación de los derechos congresuales”, dirigidas a los miembros sancionados por los partidos o movimientos políticos. La inserción de esta responsabilidad en cabeza de las mesas directivas de las distintas Corporaciones publicas, responde a la necesidad de hacer cierto y posible, el cumplimiento del régimen disciplinario de los partidos y movimientos políticos y con ello otorgar seriedad y respeto en la adopción de Régimen de bancadas, en igual sentido, expuso la Corte respecto al punto, que para hacer efectiva y viable la imposición de sanciones, se impone a las bancadas el deber de informar a las Mesas Directivas sobre las sanciones que puedan afectar los derechos del congresistas, y así mismo las mesas directivas, se obligan a hacer respetar tales sanciones.⁸³

3.5.3.5 Doble Militancia en el régimen de bancadas. En concordancia con el artículo 107 de la Constitución Política, que prohíbe la doble militancia, se ordena que cada miembro de una Corporación Pública pueda pertenecer exclusivamente a una bancada. En ese entendido, de acuerdo al acto legislativo en estudio y a la ley 974 de 2005, la observación de afiliación única, significa que cuando un ciudadano cuando en nombre de un partido, desempeña un cargo en una Corporación, se convierte en uno de sus integrantes y su pertenencia debe ser exclusiva, por ello, es responsable políticamente, frente a la ciudadanía y a sus electores en el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. La H. Corte Constitucional, ha expuesto que la obligación de pertenencia única a un partido, se traduce en el respeto por el mandato programático en compromiso con sus electores, y clarificó el contenido de la reforma en cuanto al tema de la doble militancia en el régimen de bancadas: “En suma, en los términos de la Reforma Política queda claro que (...) (ii) la implantación constitucional de un régimen de bancadas implica la prohibición tajante del transfuguismo político (...); (iii) el

⁸² Ley 974 de 2005. Artículo 4

⁸³ Corte Constitucional. Sentencia C- 453 de 2006, Op cit.

régimen de bancadas y la disciplina interna encuentran en la prohibición de la doble militancia un elemento fundamental; (iv) los estatutos y los programas del partido adquieren una mayor importancia, la disciplina y el sistema de bancadas no pueden, con todo, garantizar un cumplimiento estricto de aquéllos, pues no es posible un mandato imperativo, por la naturaleza de los cuerpos colegiados; y (v) el régimen de bancadas es incompatible con el hecho de que un elegido pueda, bien sea desde el punto de vista formal o material, pertenecer al mismo tiempo a dos partidos o movimiento políticos.”⁸⁴

Para sintetizar, se tiene entonces, que como integrante de un partido o movimiento político, se incurre en doble militancia, cuando se participe como candidato en las consultas internas de más de un partido o movimiento político y como representante de estos y miembro de una Corporación Pública, cuando se actúa por fuera de las directrices de la bancada de su partido o movimiento.

3.5.3.6 Cambio de partido. Se estableció, que después de ser elegido para un cargo de representación popular, el candidato electo debe respetar el mandato transmitido por los electores, y en esa medida, no puede cambiar de partido o movimiento dentro de la Corporación para el otro periodo⁸⁵, argumento que sostiene la Corte después del análisis del contenido del artículo cuarto, declarando inexecutable el inciso séptimo del prenotado artículo, que preveía la posibilidad de que un candidato elegido con el aval de un determinado partido o movimiento, para ejercer un cargo en una Corporación Pública o titular de un cargo de elección popular, pueda cambiar de organización política y lanzarse para una segunda elección por esta última, se expuso en la mencionada oportunidad, “En efecto, de manera tajante el artículo 107 Superior le prohíbe a todo ciudadano pertenecer simultáneamente a dos partidos o movimientos políticos con personería jurídica reconocida. La norma acusada, por el contrario, faculta a los elegidos a incurrir en dicha conducta por cuanto, como se ha explicado, la persona sigue actuando como miembro de la bancada del partido político que lo avaló y al mismo tiempo pertenece a la nueva organización política de la cual es candidato. En pocas palabras, milita en dos partidos de manera simultánea.

En suma, entre el tiempo que transcurre entre la notificación al partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos que inicialmente avaló al candidato, de la intención de presentarse para la próxima elección por una organización política

⁸⁴Corte Constitucional.Sentencia C- 342 de 2006., Op cit.

⁸⁵ “No incurrirá en doble militancia, ni podrá ser sancionado el miembro de Corporación Pública o titular de un cargo de elección popular que se inscriba como candidato para un nuevo periodo por un partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos diferente del que lo avaló en la elección anterior, siempre y cuando medie notificación oportuna y cumpla con los deberes de la bancada, de la cual hace parte.” Inciso séptimo. Artículo 4 Ley 974 De 2005.

distinta, y el certamen democrático, la persona está militando en ambos partidos, como quiera, de una parte, sigue cumpliendo con los deberes de la bancada de aquel por el cual resultó electo, y de otra, pertenece al partido que avala como candidato para una nueva elección, con lo cual, como se explicó, se vulnera claramente el artículo 107 Superior, motivo por el cual la norma será declarada inexecutable.⁸⁶

3.5.4 Otros cambios.

- **Carácter institucional de los cargos de elección.** El artículo sexto del acto legislativo, adiciona un párrafo al artículo 125 de la Constitución Política, en donde se da solución a la divergencia de criterio que existía hasta el momento entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, acerca del carácter de los períodos en los cargos de elección popular, de presentarse una vacante antes del vencimiento del período. Para el Consejo de Estado y el Gobierno, debido a que el cargo es institucional, en los casos de renuncia, procede la designación del reemplazo por el Ejecutivo; mientras que para la Corte Constitucional, tales cargos son personales por haber sido directamente el pueblo quien ha designado al mandatario, por lo cual, generada la vacante, deben celebrarse nuevas elecciones.

La nueva norma, termina definitivamente el enfrentamiento de conceptos entre las Corporaciones, al establecer que “Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales”⁸⁷ Aquí la precisión es total, por lo que de presentarse una vacante, habrá lugar a la elección de un designado, quien lo será sólo por el resto del período establecido para el cargo.

- **Despolitización de la organización electoral.** La Constitución 1991, estableció que el Consejo Nacional Electoral, debía conformarse de acuerdo a la elección hecha por el Consejo de Estado, que debía seleccionar un cuerpo representante de todas las fuerzas políticas en el Congreso proporcionalmente; se estableció que la presencia de las minorías en este organismo, se expresaba como un derecho de la oposición dado su particular interés por vigilar la organización y transparencia en las competiciones electorales. Pese a ello, en Colombia ha existido una tendencia por imponer mayorías gubernamentales aún en los espacios o cuerpos que deberían tener un carácter autónomo, por ello, con

⁸⁶Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C- 342 de 2006, Op cit.

⁸⁷ ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003. Artículo 6º.

el argumento de un Consejo Nacional Electoral, pequeño pero funcional, se excluyeron las minorías.

Una vez realizado el procedimiento de escogencia del Consejo Nacional Electoral, este elegía el Registrador Nacional, quien por su parte, hacía el nombramiento registradores y delegados para dirigir los procesos electorales en todo el territorio del país. La elección, siempre respondió al rezago partidista del Frente Nacional, por cuanto los registradores territoriales como los delegados del Registrador Nacional, debían ser Liberales y Conservadores, ciertamente, esto explicaría los múltiples escándalos sobre fraudes en las competencias electorales. Actualmente, los artículos 14 y 15 del acto legislativo 01 de 2003, con la finalidad de despolitizar la Organización electoral, establecen la conformación del Consejo Nacional Electoral y la elección de registradores respectivamente. En el primer artículo, se consagra que el Consejo Nacional Electoral, estará compuesto por nueve (9) miembros, quienes serán elegidos por el Congreso, mediante el sistema de la cifra repartidora, por un periodo de cuatro años, lo cual evidentemente dificulta la posibilidad de que fuerzas minoritarias sean escogidas mediante este mecanismo, respecto del artículo 15, la modificación del originario, establece que la elección del Registrador Nacional, se efectuará mediante concurso público por las altas cortes de justicia, lo cual denota la intención de profesionalizar e independizar este importante cargo.

Finalmente, se consagró en el texto reformativo, que el periodo de la actual registradora y del Consejo Nacional Electoral se prolongaría hasta el año 2006, extendiendo el poder de las actuales fuerzas políticas que para la fecha controlaban el Congreso y la organización electoral.

3.6 MOCION DE CENSURA

Dentro de los regímenes democráticos, se ha reconocido la necesidad de establecer un control entre los diversos detentadores del poder de un Estado. El control político, que se promueve por medio de la moción de censura establecida desde la Constitución de 1991, tiene como fundamento el reconocimiento a la opinión pública, la vigilancia interórganos y la obligación de los funcionarios públicos para actuar conforme a sus funciones, dar cuenta de las mismas y cooperar en la formación de la voluntad del pueblo, representada en el Estado.

Si bien en la Constitución política de 1886 se estableció, en su artículo 103 (numerales 4o. y 6o.), la facultad del Congreso de solicitar al Gobierno informes para conocer los actos de la administración y de citar a los ministros para que

concurrieran a rendir los informes con el fin de vigilar, examinar y evaluar las actividades de la administración; también se encuentra sustentado en la ley orgánica en el artículo 29 de la Ley 5 de 1992, el que Congreso en pleno y por mayoría absoluta, reproche la actuación de uno o varios ministros del despacho, dando lugar a la separación del cargo. Sin embargo, es en la Asamblea Constituyente de 1991, en donde se otorga preponderancia y se consagra la figura de moción de censura, para que el Estado colombiano cuente con un Congreso responsable, eficiente y capaz de fiscalizar los actos del Gobierno. En efecto, dentro de las motivaciones que la fundaron, se planteó propuestas caracterizadas por la necesidad de modificar sustancialmente el régimen constitucional, señalando que las Constituciones Colombianas, le han otorgado al Legislativo la responsabilidad del control político, pero su impotencia histórica y los abusos del poder por parte del Presidente de la República y otros altos funcionarios del Estado habían impedido ejercer efectivamente tal vigilancia, de ahí que se propuso un cambio social perentorio, conjuntamente con la introducción de correctivos ante la actividad del gubernamental, de manera que se ésta se ejerza en forma puntual, transparente y eficiente.

Mediante la implantación de esta figura en la Constitución colombiana, se opta, por una especie de híbrido dentro del régimen presidencial, introduciendo rasgos propios de un régimen parlamentario, pues si existiese un Sistema Presidencial puro, no existiría la figura de la moción de censura, ni se habría podido siquiera, censurar a los Ministros y presionarlos en la renuncia de su cargo, ya que aquellos son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Así las cosas, tal como se encuentra contemplada en el artículo 135, numeral 9, de la Constitución Política, se concibe como control por parte del Congreso de la Republica respecto de los ministros de despacho, en pro de equilibrar y ostentar mayor intervención del órgano legislativo, además de fortalecer la democracia, y la participación ciudadana representada en tal Corporación, evitando la inmunidad de la facultad nominadora, libre y voluntaria del Presidente, respecto de sus ministros, sin un control efectivo por parte del órgano representativo.

El control político colombiano hacia el Ejecutivo, se viabiliza por diversos medios: principalmente a través de las citaciones y debates a los ministros; la evaluación de los informes que deben presentar a las Cámaras al comienzo de cada legislatura; el nombramiento de comisiones investigadoras y, en general, a través de la función fiscalizadora que, de modo permanente, corresponde cumplir al Congreso sobre el Gobierno. Con su implementación se trata de establecer un equilibrio al poder estatal, ya que como lo ha planteado Weber, el Estado, representa las relaciones sociales asimétricas de dominación monopoliza la justicia, la tributación y posee el control territorial, de ahí que es necesario limitar su coerción y controlar su potestad.

En ese derredor, la H. Corte Constitucional, ha manifestado respecto del control político su importante aplicación, independientemente del sistema de Gobierno en el que se desarrolle,

(...) Con todo, debe anotarse que la facultad del órgano legislativo de vigilar políticamente algunas actuaciones del gobierno, encuentra fundamento en los poderes que los sistemas democráticos liberales le han conferido al parlamento o al Congreso para que ejerza un real contrapeso al órgano ejecutivo del poder público. En otras palabras, el control político es una atribución que constitucionalmente le ha sido asignada al cuerpo legislativo como tal, y no es consecuencia de un determinado sistema de gobierno, como erróneamente lo hace ver el actor, toda vez que resulta igualmente aplicable dentro de un régimen parlamentario, que de uno presidencial o, incluso del convencional o de asamblea.⁸⁸

Por otra parte, de acuerdo a lo consagrado en el incisos tercero y quinto del artículo 208 constitucional⁸⁹, y por su parte del artículo 13⁹⁰ del mismo ordenamiento, las plenarias de las Cámaras únicamente pueden requerir la presencia de los ministros, quienes se encontraban -y actualmente se encuentran- obligados a atender las citaciones del Congreso y participar en los debates directamente o por intermedio de sus viceministros (Art. 135-8 y 208 C.P.). Por su parte, las comisiones permanentes, tienen la facultad de solicitar la presencia, además de los ministros, de los funcionarios señalados en el inciso quinto del artículo 208 establecido en la Constitución Nacional y de cualquier otro servidor público vinculado a la rama ejecutiva del poder público, en los términos previstos en la referida norma y en el artículo 115 superior. De ahí que ya la Corte en la prenotada sentencia, estableció como competencia exclusiva de las cámaras, el poder solicitar la presencia de los ministros, mientras que las comisiones permanentes pueden demandar la participación de aquellos y de los demás servidores públicos de que tratan los artículos 208 y 115 de la Carta Política. La Corte plantea que la expresión "demás autoridades", hace referencia a los funcionarios pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público; aclarando por su

⁸⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-198 de 1994. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. 21 de Abril de 1994.

⁸⁹ Constitución política de Colombia. Artículo 208, "Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros (...). "Las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros. Las comisiones permanentes, además, la de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el Gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público".

⁹⁰ "Cualquier comisión permanente podrá emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante"

parte, que quedan excluidos de la posibilidad de ser citados a las Cámaras o a sus comisiones las autoridades judiciales, pues es claro que en caso de acusación para altos funcionarios, no se está hablando del ejercicio de control político sino de una función judicial que la Constitución propiamente le confiere al órgano legislativo, de acuerdo a lo establecido en el Art. 116. En este orden, el órgano legislativo podrá conocer de las acusaciones que se formulen contra cualquier funcionario del Estado, pero, con competencia exclusiva de las comisiones permanentes, salvo el caso de los ministros, a quienes podrán emplazarlos y requerirlos respecto de indagaciones se encuentren adelantando.

Sin embargo, y a pesar de la implantación de la moción de censura desde la Constitución de 1991, se comienza a cuestionar que dicha institución no ha sido eficaz después de su implementación, aunado a lo anterior, se incrementa la preocupación de diversos sectores de la política, al observar que el régimen presidencial se fortalece aún más con la aprobación de la reelección inmediata, en donde se requiere con urgencia una modificación a su institución forjándola más expedita y eficaz.

En este orden cronológico, la implantación de la figura reeleccionista a través el Acto legislativo 02 de 2004, modifica los lineamientos trazados por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, toda vez que se estableció que no podría ser elegido Presidente de la República, el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia, porque, según los ponentes, doctores Carlos Lleras de la Fuente y Antonio Navarro Wolff, había que impedir las tendencias personalistas y las aspiraciones salvadoras de ciertos gobernantes que se ven a sí mismos como los únicos redentores del país.

Empero, el fenómeno de la reelección, no es un tema que pertenezca de manera exclusiva a la situación política colombiana, pues así se deja ver claramente en los últimos movimientos políticos que se han dado en países como Venezuela, Ecuador, y por supuesto en Colombia, en donde se ha buscado a través de iniciativas de los mandatarios de turno, la modificación respecto de la prohibición de la elección por nuevo periodo presidencial; dichas reformas, se han realizado a través de referendos populares, en donde el constituyente primario, ha sido influenciado por figuras públicas que tienen características propias del caudillismo latinoamericano, entendiéndose que la figura de reelección implantada, es un modelo importado de Estados Unidos y Europa, que no se acopla a la realidad de la cultura latinoamericana, sin dejar de un lado, la falta de control político que se realiza por parte de la sociedad civil a sus gobernantes.

Para sustentar el Acto legislativo aprobatorio de la figura reeleccionista, se sostuvo que si Colombia realiza elecciones nacionales y locales libres, donde los partidos y movimientos de ciudadanos pueden ser opción de gobierno y ha desaparecido el sectarismo político, ya no es justificación la no adhesión a una figura que tiende a generar estabilidad, y por lo tanto no tiene fundamento dejar por fuera de la competencia electoral al conductor de una política, y obligar a su partido o movimiento a buscar un sucesor. Motivos que si bien sustentan la reelección que per sé no es un yerro jurídico en muchos sistemas con buenos gobernantes, puede eventualmente vulnerar la libre contención por la búsqueda del poder, al convertir al Presidente, detentador de amplios poderes, en posible candidato, limitando con ello la capacidad de competitividad de los partidos y candidatos de oposición.

La implantación de tal figura, encuentra sustento, debido a la ineficaz gobernabilidad en torno al orden público y la seguridad que se necesitaba en Colombia, creando un gran ambiente de desconfianza hacia el aparato estatal desde el gobierno de Andrés Pastrana Arango, esto, debido al fracaso del proceso de paz, con las zonas de despeje y el aumento de acciones en contra de la sociedad civil por parte de la guerrilla, lo que hace atractiva al electorado la propuesta de Uribe Vélez de “Mano Firme, Corazón grande”, convirtiéndose en una de las causas determinantes de la reforma política, situación agudizada, debido a que el país hasta entonces no contaba con mecanismos de control suficientes para ejercer un verdadera intervención al poder estatal.

Así las cosas y pese a las obstrucciones presentadas por amplios sectores de la política, el trámite de reforma constitucional, se surtió de conformidad con el artículo 375 de la Constitución Política, se llevaron a cabo ocho debates en los períodos ordinarios y el 27 de diciembre de 2004 el Presidente promulgó el Acto Legislativo No. 2 de 2004, aprobatorio de la reelección presidencial en Colombia, estipulando las reglas aplicables a los empleados públicos en materia de participación de actividades políticas, igualmente las épocas de participación en campaña de Presidente y Vicepresidente, las diversas limitaciones para el uso de recursos públicos, entre otras modificaciones sustanciales. Posteriormente la Corte Constitucional, mediante decisión adoptaba en Sentencia C- 1153 de 2005⁹¹ con el Magistrado Ponente Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, en donde se declaró ajustado a la Constitución tal Acto Legislativo, estableciéndose de esta manera, que tal decisión hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, “El control que la Corte ejerce sobre un proyecto de ley estatutaria es jurisdiccional, lo cual significa que aquel no involucra juicios acerca de la conveniencia o inconveniencia de las normas sometidas a estudio. La índole jurisdiccional del control

⁹¹ Corte Constitucional. Sentencia C- 1153 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. 11 de Noviembre de 2005

constitucional radica, fundamentalmente, en la verificación lógica jurídica de una concordancia teórica entre la Constitución y la ley, pero, en manera alguna, en consideraciones políticas, relativas a la utilidad y oportunidad de las normas. Aunque, verdaderamente, el objetivo de las disposiciones legales es la regulación de fenómenos políticos, no por ello el control encomendado al juez constitucional se convierte en tal. El cotejo normativo que la Corte adelanta involucra, apenas, el contenido y consecuencias en derecho de las disposiciones, no sus implicaciones políticas”.

Sin embargo, la reforma de reelección estatuida, demuestra que no es respaldada como institución por los colombianos, sino mas bien, por la persona de Uribe Vélez, es claro que el proceso de reforma constitucional, desde la misma propuesta, no reflexiona en la modificación constitucional, sino que gira en torno a la figura presidencial, por tanto, el acto legislativo de 2004, representa a un país, deslumbrado por la figura, carisma y popularidad del actual mandatario, olvidando la viabilidad de las instituciones, descuidando los límites a la temporalidad de los mandatarios, y dejando de lado la real madurez política del pueblo colombiano.

Una vez aprobada la reelección, acrecentados los poderes presidenciales y la ineficacia del control político, se establece la necesidad imperante de reformar la moción de censura, pues tal como se propone por su autor y ponente en el Senado, Doctor Eduardo Enríquez Maya, “Buscamos un régimen de oposición en Colombia, para que a un régimen de gobierno fuerte corresponda un régimen de oposición fuerte, y así fortalecer la democracia y dignificar la política. La ausencia de la oposición cercena las libertades, logra la presencia del statu quo y no permite a la sociedad tener alternativas, y hace que los grupos privilegiados y los violentos capturen al Estado, y puedan ellos tomar las decisiones trascendentales en perjuicio de las grandes mayorías nacionales”⁹². En ese orden, se defiende la tesis del verdadero uso del derecho a la oposición, dentro del Estado democrático y participativo, cobijado eminentemente por el pluralismo político y del derecho a disentir, subrayando además, lo estipulado en el artículo 40 constitucional, que regula los derechos del ciudadano, para conformar, ejercer y controlar el poder político, insistiendo en lo establecido también en el artículo 112, por medio del cual, el constituyente instituyó el estatuto de la oposición. En este entendido, la moción de censura, es vital y permanente, pues de su desarrollo, depende que se cumplan fines de vigilancia y fiscalización de un gobierno eficiente y legítimo.

⁹² ENRÍQUEZ M, Eduardo. Moción de censura. Bogota: Congreso de la Republica, 2006- 2007. Pág. 20

El Doctor HERNANDO YEPES, explica que debe existir una responsabilidad política y programación política de mediano y largo plazo conjuntamente con una efectiva oposición, pues “Dicho está entonces que el esfuerzo constituyente de 1991 resulta como razón de la insuficiencia básica de sus fórmulas, la incapacidad de percibir el agotamiento del sistema tradicional de gobierno y el haber limitado los esfuerzos al empeño de superar las disfuncionalidades provenientes del desbalance de poder entre los órganos supremos. Se hace necesaria la moción de censura y los cambios que trae porque es necesaria la renovación del poder constituyente con la reformulación de estructuras que no fueron adecuadamente provistas por el constituyente de 1991 y que deben encontrarse acorde con la sociedad colombiana contemporánea”⁹³.

En este derredor, se plantearon, como argumentos para la reforma, culminando con la aprobación del Acto legislativo 01 de 2007, el uso del derecho consagrado en el Artículo 40 como ejercicio del control político, la prerrogativa de presentar iniciativas en las Corporaciones Públicas y proyectos de acto legislativo, con el propósito de crear instrumentos en procura del cumplimiento de los preceptos constitucionales, el funcionamiento de sus instituciones y la participación de los colombianos en las decisiones que los afecten; otro argumento adicional, se sustenta en que la reforma a la moción de censura, refuerza el sistema bicameral, porque el Senado y la Cámara pueden tramitarla y definirla sin que arrastre o influya sobre la otra, proponerla y decidirla por su propia cuenta, adicional a que las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, son Corporaciones Político Administrativas que adquieren competencia para ejercer el control político, y materializan la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades regionales.

En el artículo primero del referido acto legislativo, se transforma el numeral octavo (8) del artículo 135 de la Constitución Nacional, referente a la citación y requerimientos ya no solo para los Ministros, sino también, para superintendentes y directores de departamentos administrativos; de igual manera, la reforma mediante el artículo 2, del numeral noveno (9) del mismo artículo 135 constitucional, en lo que tiene que ver a la propuesta de la moción de censura en los casos expresamente determinados, ante los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos. Por otra parte, en el artículo 4 del acto legislativo 01 de 2007, se plantea la adición del artículo 300 de la Constitución, en cuanto a la citación y requerimiento para los Secretarios de Despacho del Gobernador para que asistan ante la Asamblea departamental, y la respectiva moción de censura que se puede proponer contra aquellos en los casos contemplados en tal acto legislativo; por otro lado, se implementa mediante el artículo 6º, la adición del artículo 313 constitucional, en lo atinente a la citación y

⁹³ Constitución política de Colombia. Simposio 15 años. , Op. cit., p. 144, 145 y 146.

requerimiento con la consecuente moción de censura como control político, para los Secretarios de Despacho de los Alcaldes, el cual se tramitará ante el respectivo Concejo Distrital o Municipal según sea el caso.

Mediante la reforma, además de ampliar radicalmente el ámbito de aplicación para el ejercicio del control político, se reduce los trámites y procedimientos para su desarrollo, por ende, se puede causar por la citación y requerimiento, tanto de Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurran a las sesiones de la cámara que lo solicite; así como también, por la citación y requerimiento de los Secretarios de Despacho del Gobernador y los Secretarios de Despacho del Alcalde, por parte de la Asamblea y del Concejo que así lo estime conveniente, quienes se pronunciaran sobre la posibilidad de moción de censura en los casos anteriores, como son las referentes a asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones sin excusa aceptada del Congreso de la República, de la Asamblea Departamental, y del Concejo Municipal según sea el llamado.

Se aclara en este aspecto, que la citación de los funcionarios anteriormente mencionados, se debe efectuar con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito, igualmente deben ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la Cámara, Asamblea o Concejo; tal debate, según se contempla en el acto legislativo, no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. Así las cosas, si hay lugar a moción de censura, bien sea para Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos, ésta debe proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara, y la votación se debe llevar a cabo, entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo, de ahí que para su aprobación requiere del voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto; además se establece, que pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.

Por el contrario, respecto de los Secretarios de Despacho del Gobernador, la moción, debe ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la Asamblea y para ser aprobada requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación; a diferencia de lo que sucede respecto de los Secretarios de Despacho del Alcalde, pues la moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal y su aprobación igualmente necesita del voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran el Concejo.

Dilucidándose en este aspecto, que esta figura para los Concejos Municipales, se aplica a capitales de Departamento y con población mayor a 25.000 habitantes, y su aprobación se realiza después de que tenga lugar el debate y la audiencia pública del funcionario, se diferencia de la moción de observaciones regulada por el artículo 39 de la Ley 136 de 1994, aplicándose esta última, para Concejos Municipales con población inferior a 25.000 habitantes, requiriendo para su aprobación del voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación y no conlleva el retiro del funcionario correspondiente, así las cosas, si bien se inspira en la moción de censura que es de creación constitucional, y es institución particularmente política, propia del control político que el Congreso ejerce sobre el Gobierno y sobre la administración, la moción de observaciones es una transposición a nivel local.

En todos los casos anteriores, una vez aprobada la moción de censura, el funcionario queda separado de su cargo, pero si es rechazada, no es dable que pueda presentarse otra sobre la misma materia, a menos que se trate de hechos nuevos.

La reforma introducida a la moción de censura se acepta, en el sentido de que tanto los ministros, como los demás funcionarios de la rama ejecutiva tienen controles de carácter disciplinario, administrativo, fiscal y penal, carecen de un verdadero control político en relación con las funciones propias de estos cargos y de la forma como los desempeñen, señalando que no es la existencia de esta figura la que determina la remoción de estos miembros de su cargo, sino el comportamiento de aquellos frente a las competencias que les han sido asignadas para el ejercicio correcto, eficaz y acorde a los fines estatales en pro de la comunidad en general, puesto que si un servidor público ejerce sus funciones eficientemente, al margen del interés personal y del abuso del poder, nada tiene que temer frente a este procedimiento, el cual solamente puede configurarse en la medida en que se den las causales previstas. Pese a que la moción de censura culmina con la separación del cargo de los antedichos, no conlleva inhabilidad para ocupar cargos, ni para elegir o ser elegido, a diferencia de lo que puede pasarle a un congresista, ya que el régimen de pérdida de investidura y el juzgamiento en el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, como medida aún más radical.

Por último, si bien se ha cuestionado esta modificación, en cuanto a su implementación por parte de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, esgrimiendo que aquellas constituyen Corporaciones administrativas de elección popular y no corporaciones legislativas, es lo cierto que atendiendo a la descentralización administrativa, se hace necesario brindar a estas Corporaciones, un instrumento que les permita realizar el control eficaz a la

gestión de los Gobernadores y Alcaldes, igual como sucede con el Presidente por parte del Congreso como órgano eminentemente legislativo. Aquellas Corporaciones, como entidades territoriales autónomas, adquieren un papel significativo como coadyuvantes de la democracia representativa, permitiendo que los partidos políticos en el nivel territorial sean una realidad y que el control político desarrollado, genere la condición de obligatoriedad de concurrencia a los debates, la necesidad de los temarios, la forzosa explicación del mismo y el examen final o valoración política que forje la exposición respectiva por parte de los funcionarios públicos; de la misma manera se garantiza al ciudadano del común, la actuación de su gobernante de manera eficiente, eficaz, transparente y procurando el bienestar general, pues un fuerte control político delimita el poder y evita excesos. La responsabilidad, es la palabra clave del funcionamiento de cualquier sistema político dada la complejidad de las demandas sociales y la diversidad de obligaciones que se confían al poder, por ello se exige una actividad escrutada por las fuerzas políticas y congruente con la opinión pública, de manera que se fortalezca los deberes políticos, la capacidad de generar y encauzar propósitos gubernativos de largo alcance y de mantenerlos en el tiempo, así, la moción de censura, se convierte en definitiva, en una herramienta fundamental para el contexto del control político y absolutamente necesaria para el ejercicio de una sana auditoría a la gobernabilidad tanto nacional como local.

Una vez analizadas las reformas constitucionales que han modificado la estructura política en el país, debe continuarse con el estudio hacia la verificación de si las diferentes reformas e innovaciones institucionales han contribuido a variantes sustanciales respecto de la inestabilidad política o si por el contrario, este cambio generó un control político débil y un presidencialismo excesivamente fuerte.

4. AFIANZAMIENTO DEL SISTEMA PRESIDENCIAL COLOMBIANO Y PODERES PARTIDISTAS FUERTES EN TRÁNSITO, NECESIDAD DE NUEVOS AJUSTES

La presente investigación se concluye en este capítulo, determinando los efectos de las reformas políticas, acto legislativo 01 de 2003, 01 de 2007, así como también, la principales consecuencias del régimen de bancadas reglamentado mediante la ley 974 de 2005. Como hallazgo del estudio que nos ocupa, y determinando las falencias prácticas y jurídicas de las mencionadas agregaciones constitucionales y legales, se plantea por parte de las investigadoras la necesidad del ajuste de aspectos básicos de las reformas políticas a la realidad colombiana, de manera que se promueva una real democratización y fortalecimiento de partidos políticos.

Y en consecuencia de lo anterior, este aparte examinará y resolverá el debate sobre la conveniencia o inconveniencia de adoptar un régimen parlamentario en Colombia a la luz del actual momento constitucional que atraviesa el país.

4.1 PARLAMENTARISMO Vs. PRESIDENCIALISMO

El importante hecho político plasmado en el Acto legislativo 02 de 2004, introduce un cambio fundamental a la Constitución de 1991, pues se aprueba la reelección presidencial inmediata. Esta reforma, como se expreso en el inicio del trabajo, representa beneficios en la identificación del responsable en un sistema presidencial, en cuanto permite premiar buenos gobernantes y castigar los protervos. Sin embargo, es indudable que esta modificación, incrementa los poderes presidenciales, afectando la separación, equilibrio y cooperación de poderes que caracteriza el presidencialismo. Esto significa, que aprobada la reelección inmediata, es necesario adoptar ciertos ajustes institucionales para dar respuesta a sus efectos, sobretodo restableciendo el equilibrio político entre quienes representen al ejecutivo, los que comparten el gobierno y quienes no lo hagan.

En mérito de lo anterior y de las facultades otorgadas al Presidente como primer mandatario, se ha venido hablando de manera insistente sobre la posibilidad de cambiar el régimen Presidencial Colombiano al que se cataloga como inestable por uno Parlamentario. Entre quienes sostienen esta postura, se encuentran representantes políticos como el ex mandatario Ernesto Samper o el ahora jefe del

partido de la U, José Obdulio Gaviria, y la posición predominante del ex presidente Alfonso López Michelsen quien viene promoviendo, desde hace algún tiempo, la idea de adoptar en Colombia, un régimen parlamentario de tipo europeo que delegue el mando del Gobierno en la figura de un Primer Ministro nombrado por el Parlamento, a saber: "De la Constitución del Parlamento surgiría, para ser designado por el Presidente de la República, el Jefe del Gobierno con el carácter de Primer Ministro, quien orientaría lo atinente al orden público, a la defensa nacional, a la salud, a la educación, al modelo de desarrollo, al ingreso y al gasto presupuestal, a la estructura física, etc., y a manejar, en asocio del Presidente titular, las relaciones internacionales más delicadas, como serían los conflictos de carácter jurisdiccional." (El Tiempo, 15 de febrero de 2004)"

Estas posiciones, se fundamentan en que los regímenes presidenciales son más rígidos e inflexibles, en donde se tiende a excluir a los grupos que no están en el Gobierno, son menos estables y son más sensibles a la heterogeneidad de partidos políticos, a diferencia de lo que ocurre con los Sistemas Parlamentarios en donde se evidencia mayor estabilidad en los gobiernos y armonía entre el legislativo y el Ejecutivo, pues el gobierno se forma desde el legislativo y tiene una sola fuente de legitimidad popular. Igualmente, el sistema le otorga más equilibrio y compromiso a los programas de gobierno, sumado a que en el parlamentarismo, existe una clara independencia entre los poderes, lo que permite, agilizar los trámites y procesos que necesita la administración, mostrándose en tal sentido más eficaz y diligente.

Se promueve tal idea, pues el Sistema Parlamentario, se constituye en el establecimiento de un equilibrio entre los detentadores de poder Asamblea y Gobierno, en donde ninguno sopesa en mayor medida que el otro, producto de este dualismo, comparten las funciones de determinar la decisión política y de ejecutar dicha legislación, además, están sometidos a mutuas restricciones y controles interórganos, con el consecuente sometimiento ante la opinión pública encarnada en la oposición y en las periódicas elecciones generales. En este orden, el Gabinete y el Parlamento, constituyen un mecanismo único del poder, en el cual ambos órganos están integrados, pues en esencia el Gobierno de Gabinete demuestra una interdependencia de ambos poderes con integración conjunta, mediando la convicción de responsabilidad política y auto limitación. Las democracias parlamentarias han sido capaces de producir gobiernos estables, pues otorgan continuidad en el poder, efectúan reajustes ministeriales, y se encuentra la posibilidad de la perdurabilidad de una coalición bajo el mismo Primer

Ministro y la frecuente continuidad de ministros a pesar de las crisis de gobierno que se puedan presentar⁹⁴.

Como una de las diferencias esenciales para con el sistema Presidencial, se encuentra que en el régimen Parlamentario, las calidades de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno son ostentadas por personas diferentes. Al Jefe de Estado se le asignan funciones protocolarias. Por el contrario, el Jefe de Gobierno es quien tiene a su cargo la dirección de todos los aspectos de la Administración Pública. Este dignatario, es un líder surgido del partido o de la coalición que haya conseguido la mayoría en el Parlamento. En este régimen político el ejecutivo está integrado por él y por un gabinete cuyos miembros provienen del partido o la coalición mayoritaria, los cuales, por lo general, también son miembros del parlamento.

Por otro lado, el sistema presidencial es una forma de gobierno en la cual predomina el ejecutivo. Por ello en Estados Unidos, en virtud de una política liberal impuesta a partir de 1776 y en aras de proteger a las minorías y evitar los poderes de facción, se fortalecieron las instituciones y se estructuraron los llamados contrapesos, partidos fuertes, parlamento fuerte. Sin embargo, en América Latina el sistema presidencial, específicamente en Colombia, se caracteriza por el predominio del ejecutivo con una acelerada concentración de poderes y para la época, por la presencia de partidos débiles y la ausencia de un control político fuerte por parte del parlamento.

Así, se cuestionaba la falta de legitimación del Gobierno Presidencial Colombiano, pues con partidos políticos débiles y sin disciplina, se facilitaba un comportamiento localista y personalizado, de ahí que el mandatario ubicado en el poder presidencial, se encargaba de convencer a legisladores individuales, incluso produciendo disidencias dentro de los partidos y movimientos, distribuyendo prebendas y formando alianzas locales clientelistas, lo que permitía a un Presidente gobernar y llevar a cabo su programa sin mayores complicaciones.

Por otro lado, se plantea que en el sistema parlamentario, el líder representa a su partido, por tanto, los electores confían en que quienes van a formar el Gobierno pertenecen a un partido y en la mayoría de los casos son líderes con experiencia política acumulada, a quienes se realiza un amplio control político, sumado a la característica que a un Primer Ministro, en cualquier momento el Parlamento y su

⁹⁴ MATTEI Dogan. Pathways to Power, srlecting Rulers in Pluralist Democracias. (Boulder: Westview, 1989), Cap. 10, "Irremovable Leaders and Ministerial Instability in European Democracies", pp. 239-75. Citado por: LINZ; VALENZUELA, Op. cit., p.89.

propio partido pueden exigirle responsabilidades mediante un voto de censura, igual que el partido tiene que responder ante los votantes al final del mandato o incluso antes en caso de que la crisis de liderazgo en el Parlamento o en el partido en el gobierno obligue a convocar elecciones anticipadas, beneficios que en opinión de quienes defienden la transformación del sistema Colombiano, no se observan en el presidencialismo. Así mismo, en el Sistema Parlamentario, los partidos tienen un gabinete preestablecido y conocido por la población, mientras que en el Sistema Presidencial, el mandatario, inicia a nombrar sus colaboradores una vez electo en el cargo. Cabe aclarar en este aspecto, que a diferencia del sistema presidencial, si bien en muchos regímenes parlamentarios, el Primer Ministro o el Canciller tiene también libertad para nombrar su gobierno, y que no hay voto de investidura, ni se necesita la aprobación para cada ministro, adicional a la situación de que a menudo se vota primero por un Primer Ministro para su cargo y luego aquél procede a formar su gobierno, sin embargo, en este sistema, el parlamento puede negarse a la investidura del Primer Ministro o puede negarle su confianza si no aprueba su gobierno, y en la coalición la opinión de los miembros de la misma, es decisiva para la composición del gobierno.

Se ha sostenido que en una elección presidencial, y más aún una reelección presidencial, sea cual sea la pluralidad alcanzada, representa que el candidato victorioso, gane todo el ejecutivo, mientras que un líder que aspire a ser Primer Ministro, cuyo partido gane menos de la mitad de los escaños puede verse forzado a compartir el poder con otro partido o a formar un gobierno minoritario, prácticamente siempre se ocupa escaños en la legislatura, y se conforma en la oposición; mientras que en el Sistema Presidencial, el candidato derrotado pierde toda aspiración, a menos que tenga una posición fuerte como líder de su partido que le permita quedarse en el mismo como tal⁹⁵.

Pese a los anteriores argumentos, las iniciativas de reformar el régimen presidencial colombiano, fracasaron, manteniendo el actual sistema. Así las cosas, y aprobada la reelección presidencial, se adoptaron mecanismos conducentes a mantener y reforzar la armonía entre las ramas de poder, por un lado, con la Ley 996 de 2005 de “garantías electorales”, con el objetivo de garantizar la igualdad de condiciones para los candidatos que reúnan los requisitos de ley, tal como se expuso en Sentencia C- 1153 de 2005 Corte Constitucional:

⁹⁵ LINZ, Juan y VALENZUELA. *Ibíd.*, p. 89.

Una ley de garantías electorales es, en síntesis, una guía para el ejercicio equitativo y transparente de la democracia representativa. Un estatuto diseñado para asegurar que la contienda democrática se cumpla en condiciones igualitarias y transparentes para los electores. Una ley de garantías busca afianzar la neutralidad de los servidores públicos que organizan y supervisan las disputas electorales, e intenta garantizar el acceso igualitario a los canales de comunicación de los candidatos. Igualmente, una ley de garantías debe permitir que, en el debate democrático, sean las ideas y las propuestas las que definan el ascenso al poder, y no el músculo económico de los que se lo disputan. En suma, una ley de garantías debe hacer que quienes se presentan a las elecciones en calidad de candidatos, así como quienes acudan a ellas en calidad de electores, aprovechen en igualdad de condiciones los recursos ofrecidos por el Estado para la realización de la democracia, de manera que la voluntad popular se exprese sin obstrucciones de ningún tipo y la decisión del pueblo se vea reflejada en la persona elegida para ocupar el cargo de autoridad que se disputa⁹⁶.

Y por el otro con la aprobación de las reformas que se expuso en el anterior capítulo, evidenciado sus consecuencias prácticas como se analizara a continuación.

4.2 EFECTOS DE LAS REFORMAS

La crisis de Gobernabilidad que atravesaba Colombia para el año 2002, se incrementó de tal forma, que se hacía urgente una restructuración de las instituciones democráticas para superarla. Sin duda, la reforma que se propuso por el constituyente de 1991, incentivando la democracia participativa posibilitando la inclusión de nuevos partidos, movimientos y grupos de ciudadanos en los espacios políticos, con el objeto de superar el sistema cerrado y excluyente que tenía el país para entonces, fracasó. De un lado, por que la maquinaria electoral tradicional, aunque fue perdiendo espacios gradualmente, aun sobrevivía y las redes clientelares que la patrocinaban, coexistían, permeando las funciones que desarrollaban estos representantes al interior de las Corporaciones Públicas, y por el otro, aunque nuevas fuerzas, ascendieron a espacios políticos, se presentaron sin intenciones reales de permanencia, acentuando el clima de desorden político del país.

Para el cuatrienio de Samper, el escándalo de narco-corrupción en Colombia, intensificó la crisis de representatividad y legitimidad de los partidos tradicionales, y de las instituciones estatales con profundas implicaciones políticas, económicas y

⁹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C- 1153 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. 11 de Noviembre de 2005

sociales. Por ello, partir de 1998, se incremento el asenso de políticos en representación de nuevas fuerzas, desestructurado las viejas. El Congreso se integró por representantes de partidos, movimientos alternativos y de grupos de ciudadanos que hacían uso de las facultades de participación ciudadana otorgada por la carta de 1991, de igual forma, los partidos tradicionales, al tiempo de ceder importantes plazas a fuerzas alternativas se percibían notablemente débiles y fragmentados en cuanto a su propia organización interna. El ambiente hostil que permeaba a la Corporación, imposibilitaba las coaliciones o asociaciones políticas, por ello no podía hablarse de partidos de gobierno o partidos de oposición; igualmente, la personalización de las funciones parlamentarias incidió en la dificultad de implementar reformas tendientes a superar la crisis, en la defensa y ataque de las iniciativas legislativas, así como en las posiciones partidarias respecto de temas de importancia nacional y en las pocas manifestaciones de control político.

Este contexto, hizo necesaria la adopción de medidas tendientes a conciliar las demandas de democratización y exigencias de gobernabilidad, mediante la implantación de importantes reformas constitucionales que permitan el ejercicio de la democracia. Con la introducción del Acto Legislativo de 2003 se intenta mantener la tesis de democracia representativa y participativa, pero al mismo tiempo se introducen profundas reformas para recomponer el sistema de partidos en camino de convertirlos en organismos fortalecidos y renovados. Adicionalmente, se conservó el derecho de espacios políticos otorgado a los representantes de las minorías como circunscripciones especiales y el reconocimiento de una oposición fortalecida al interior del gobierno.

El análisis detenido del contenido de las reformas, se realizo en el anterior capitulo, vale la pena entonces, referirse a los efectos prácticos que se generaron con la misma para las elecciones en Colombia de marzo de 2006, por cuanto se trata de las primeras elecciones nacionales realizadas con nuevas reglas electorales:

Respecto de la crisis democrática y de gobernabilidad, que ampliamente se ha hecho referencia en este trabajo, se ataco desde 2 aspectos con la reforma de 2003, en efecto, cuantitativamente y cualitativamente.

4.2.1 Cuantitativamente. Debido a los requisitos establecidos para la obtención de personería de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, se redujo sustancialmente la conformación coyuntural de estos y el reconocimiento de personería por parte del Consejo Nacional Electoral, en ese sentido, se paso de 60 partidos y movimientos con personería jurídica a tan solo 16 para las

elecciones de Congreso en el 2006, tal como se muestra comparativamente en los cuadros 1 y 2. Por otro lado, producto de la incorporación del nuevo sistema electoral, los partidos y movimientos obligatoriamente se tuvieron que organizar para presentar candidatos en lista única de acuerdo a las curules a proveer en cada Corporación, esta exigencia introdujo moderación al sistema de partidos e hizo que la oferta política dejara de ser desbordante para los electores lo que generó una evidente reducción de candidatos y listas, de este modo se pasó de 321 listas a 20, de las cuales solo obtuvieron curul 10⁹⁷

Cuadro 1. Partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente antes de las elecciones legislativas de 2006

1. Partido Liberal Colombiano
2. Partido Conservador Colombiano
3. Alianza Nacional Popular "ANAPO"
4. Movimiento Nacional
5. Movimiento Nacional Progresista
6. Partido Nacional Cristiano "PNC"
7. Movimiento Unión Cristiana "UC"
8. Alianza Democrática M-19
9. Movimiento de Salvación Nacional
10. Movimiento Fuerza Progresista
11. Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia "AICO"
12. Movimiento Conservatismo Independiente
13. Movimiento Alianza Social Indígena
14. Movimiento Compromiso Cívico Cristiano con la Com. "C-4"
15. Movimiento Cívico Independiente
16. Movimiento de Integración Regional "IR"
17. Partido Socialdemócrata Colombiano
18. Partido del Socialismo Democrático "P.S.D."
19. Movimiento Independiente Frente de Esperanza "FE"
20. Movimiento Obrero Independiente Revolucionario "MOIR"
21. Movimiento Convergencia Popular Cívica
22. Movimiento Ciudadano
23. Movimiento Nueva Fuerza Democrática
24. Partido Popular Colombiano
25. Movimiento de Participación Popular
26. Movimiento Seriedad por Colombia
27. Movimiento Apertura Liberal
28. Movimiento Convergencia Ciudadana
29. Partido Vanguardia Moral y Social de Colombia "VAMOS Colombia"
30. Movimiento Político Comunal y Comunitario de Colombia
31. Partido Cambio Radical Colombiano
32. Movimiento Reconstrucción Democrática Nacional
33. Movimiento Sí Colombia
34. Movimiento Vía Alterna
35. Movimiento Somos Colombia
36. Movimiento Unionista
37. Movimiento Huella Ciudadana
38. Movimiento Progresista Democrático
39. Movimiento de Alternativa de Avanzada Social "ALAS"
40. Movimiento Voluntad Popular
41. Movimiento Renovador de Acción Laboral "MORAL"
42. Movimiento Nuevo Liberalismo

⁹⁷ El analista político Rafael Nieto Loaiza plantea: los "partidos de garaje" están destinados al fracaso, al igual que los proyectos personalistas. "Este panorama es corroborado con los desastres electorales de Moreno de Caro, Mockus y Peñalosa" Boletín N° 44. Mesa de Expertos análisis de los resultados de las Elecciones Parlamentarias. Abril de 2006. Instituto De Ciencia Política-Observatorio Legislativo.

43. Movimiento de Participación Comunitaria "MPC"
44. Movimiento "DEJEN JUGAR AL MORENO"
45. Movimiento Únete Colombia
46. Movimiento Político Ciudadanos por Boyacá
47. Movimiento Integración Popular "MIPOL"
48. Movimiento Popular Unido "MPU"
49. Movimiento "MIRA"
50. Movimiento Político "POR LA SEGURIDAD SOCIAL"
51. Partido Colombia Siempre
52. Movimiento Político Grupo Organizado de Liderazgo Popular – GOLPE
53. Movimiento Republicano
54. Movimiento Equipo Colombia
55. Partido Unidad Democrática
56. Movimiento Frente Social y Político
57. Partido Nuevo Partido
58. Partido Polo Democrático Independiente
59. Partido Colombia Democrática
60. Movimiento Colombia Viva

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Cuadro 2. Partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente después de las elecciones legislativas de 2006 Partido o Movimiento Político

1. Partido Liberal Colombiano
2. Partido Conservador Colombiano
3. Polo Democrático Alternativo
4. Partido Social de la Unidad Nacional
5. Partido Cambio Radical
6. Partido Convergencia Ciudadana
7. Movimiento Alas Equipo Colombia
8. Movimiento Apertura Liberal
9. Partido Colombia Democrática
10. Movimiento Colombia Viva
11. Movimiento MIRA
12. Partido Poción Centro
13. Movimiento Alianza Social Indígena
14. Movimiento Alianza Social Afrocolombiana
15. Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia
16. Movimiento Político "AFROUNINCA"

Fuente: Consejo Nacional Electoral, Resolución 1057 de 2006.

Por otro lado, el voto preferente opcional, permitió a los partidos conciliar diferencias internas acentuadas en el régimen anterior que solo permitía listas cerradas. Después de las elecciones de 2006, los resultados mostraron que los partidos y movimientos que obtuvieron las curules en el Senado, optaron en su mayoría por listas abiertas, fueron diez partidos y movimientos los que obtuvieron representación en esta Corporación y solo uno "Movimiento Mira", presentó lista cerrada. Las demás fuerzas que optaron por listas cerradas, no lograron superar el umbral del Senado, verbigracia el movimiento de Enrique Peñalosa y el de

Antanas Mockus entre otras agrupaciones personalistas y pequeñas que no entraron en la competición por las curules, esta situación se demuestra en la tabla 1.

Tabla 1. Inclusión de las listas con voto preferente que se presentaron al senado de la República y obtención de curules.

Partido o movimiento	Lista con voto preferente	Curules obtenidas
Partido Liberal Colombiano	SI	17
Partido Cambio Radical	SI	15
Partido Social de la Unidad Nacional	SI	20
Polo Democrático Alternativo	SI	11
Partido Conservador Colombiano	SI	18
Mov. Comunal y Comunitario de Colombia	SI	0
Mov. Alas Equipo Colombia	SI	5
Partido Convergencia Ciudadana	SI	7
Partido Colombia Democrática	SI	3
Mov. Colombia Viva	SI	2
Mov. de Participación Comunitaria	SI	0
Dejen Jugar al Moreno	SI	0
Mov. Reconstrucción Democrática Nacional	SI	0
Mov. Únete Colombia	SI	0
Mov. Mira	NO	2
Por El País Que Soñamos	NO	0
Mov. Nacional Progresista	NO	0
C4	NO	0
Visionarios con Antanas Mockus	NO	0
Mov. Conservatismo Independiente	NO	0

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

La agregación del umbral⁹⁸, como requisito para ingresar en la competición por las curules, o barrera de entrada, se propuso como objetivo zanjarse la dificultad de la proliferación excesiva de fuerzas políticas, lo cual, pese a los aprietos en la comprensión del texto constitucional en las primeras elecciones⁹⁹, si alcanzó su finalidad como se muestra en la tabla 2, con la medida en vigor, se castigó a las agrupaciones pequeñas que no superaron el umbral y consecuentemente no participaron en la repartición de escaños, análogamente, se premió a los partidos y movimientos con mayor estabilidad electoral, tradicionales o alternativos, pero más organizados¹⁰⁰.

⁹⁸ Se fijó el umbral como 2%, de los votos válidos para senado y Para la Cámara de Representantes, se estableció la mitad del cociente electoral. Es decir, la mitad del resultado de dividir el número de votos entre los escaños disponibles en un distrito dado.

⁹⁹ El analista Fernando Cepeda Ulloa, manifestó su desacuerdo con la definición de umbral que hace el Consejo Nacional Electoral, “pues considera que es inconstitucional y asegura que traerá consigo inestabilidad en la nueva composición del Congreso debido a que está calculado sobre una cifra incierta: los votos válidos. Según el analista aún hay preguntas que están pendientes de una respuesta clara: ¿cuáles son los votos nulos?, ¿cuáles son los no marcados?, ¿cuáles estuvieron bien marcados y cuáles no? Finalmente, Cepeda aclaró que si el umbral se hubiera calculado como está consagrado en la Constitución es decir, sobre los votos sufragados, los escaños se repartirían sobre la base de una cifra cierta y concreta, con lo que además se demostraría la razón de ser del umbral electoral y su relación directa con el sufragante.” Boletín N° 44. Mesa de expertos análisis de los resultados de las Elecciones Parlamentarias 2006 • Abril de 2006 - INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA-OBSERVATORIO LEGISLATIVO.

¹⁰⁰“Este resultado señala, en primer lugar, el fracaso de los movimientos decididamente personalistas. En efecto, tres movimientos estaban asociados con claridad a una personalidad: Por el País que Soñamos de Enrique Peñalosa (ex alcalde de Bogotá), Dejen Jugar al Moreno de Carlos Moreno de Caro (polémico senador con base electoral en Bogotá) y el Partido Visionarios de Antanas Mockus (también ex alcalde de Bogotá). Estos movimientos dependían tanto de la imagen de sus líderes que se vieron obligados a apelar ante los estrados judiciales cuando una primera determinación del Consejo Nacional Electoral les impedía incluir su foto o su nombre en la tarjeta electoral. En las elecciones al Senado, estos tres movimientos no lograron superar el umbral y queda en entredicho su permanencia en la arena política del país teniendo en cuenta que la reforma sanciona con la pérdida del reconocimiento legal a los partidos que no superen el umbral”. RODRÍGUEZ RAGA, Juan Carlos y BOTERO, Felipe. Revista de Ciencia Política, Volumen 26: Universidad de los Andes. . p. 139. Bogotá, 2006.

Así mismo, se distribuyeron mucho más equitativamente los cargos a proveer, dando un amplio paso hacia la superación de la crisis de gobernabilidad mediante el asenso de mayorías más fortalecidas y organizadas en el parlamento.

Tabla 2. Votación y repartición de curules en el Senado de la República, por partidos. el color azul, separa los partidos que superaron el umbral electoral de los que no lo hicieron.

Partido o Movimiento	Número de Votos	Curules obtenidas
Partido Social de la Unidad Nacional	1.642.256	20
Partido Conservador Colombiano	1.514.960	18
Partido Liberal Colombiano	1.457.332	17
Partido Cambio Radical	1.254.294	15
Polo Democrático Alternativo	914.964	11
Partido Convergencia Ciudadana	586.870	7
Mov. Alas Equipo Colombia	439.678	5
Partido Colombia Democrática	367.336	3
Mov. Colombia Viva	231.307	2
Mov. Mira	220.395	2
Por El País Que Soñamos	155.653	
Dejen Jugar al Moreno	141.231	
C4	82.495	
Visionarios con Antanas Mockus	71.867	
Mov. de Participación Comunitaria	52.666	
Mov. Comunal y Comunitario de Colombia	39.634	
Mov. Únete Colombia	15.524	
Mov. Conservatismo Independiente	13.538	
Mov. Nacional Progresista	8.305	
Mov. Reconstrucción Democrática Nacional	7.458	

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

4.2.2 Cualitativa. En primer término, la prohibición de doble militancia, apoya el criterio organizacional que permea la reforma, en cuanto acaba con la “feria de avales” que venía causándose en la competencia electoral y que desvertebraba el proceso democrático, sin la proscripción de doble militancia, los “candidatos” se auto-nombraban como tales y los partidos los avalaban, incrementado el número de personas que representaban al partido, sin criterio de selección alguna. Los partidos y movimientos, dejaron de ser tales para convertirse en máquinas electorales únicamente. Con la prohibición de doble pertenencia a partidos distintos, los partidos y candidatos deben organizarse internamente como se establece en la reforma, que además dota a los partidos de la posibilidad de realizar consultas internas, financiadas por el Estado. En este orden, en la medida en que los partidos se organicen como se ha venido haciendo, reformando sus estatutos, realizando consultas internas para la escogencia de directorios y candidatos, se afianzará el sistema democrático, como sostienen Michael Gallagher y Michael Marsh “la calidad en la selección de los candidatos, determina la calidad de los representantes en los parlamentos”¹⁰¹, de esta forma, se incrementara el sentido de pertenencia al interior de cada partido, se consolidara, recuperara y modernizará la ideología de éstos, igualmente el aprovechamiento de los partidos en los espacios de participación ciudadana, los conducirá al reencuentro con sus bases y al afianzamiento de su identidad e ideología.

Así mismo, en el aspecto cualitativo, la finalidad de cohesionar y disciplinar los partidos no solo en cuanto a su organización interna sino también respecto de la agregación de mecanismos que refuerzan el desarrollo de las actividades de quienes representan a los partidos en las Corporaciones, consultas internas de los partidos liberal, conservador y polo. En este orden, vale mencionar la obligación de partidos y movimientos de actuar como bancadas en el desempeño de sus tareas en el Congreso, Asambleas y Consejos.

La reforma modifica el actuar de quienes integran las Corporaciones, con las nuevas reglas de juego sistema electoral¹⁰², requisitos para personería y bancadas¹⁰³, ineludiblemente refuerzan la unión partidista y la tarea que en

¹⁰¹GALLAGHER Michael y MARSH Michael, *Candidate selection in comparative perspective: the secret garden of politics*, London, sage, 1998. p. 1.

¹⁰² Respecto de la exigencia de listas única, se expuso: “La necesidad de agruparse en listas únicas produjo resultados mixtos. Por una parte, se presentaron listas más bien coherentes y disciplinadas, tales como la del Polo Democrático Alternativo y la del Partido Conservador. En menor medida, la lista de Cambio Radical también contó con la clara dirección del senador Germán Vargas Lleras. Por otra parte, sin embargo, la lista con mayor votación para el Senado, aquella presentada por el uribista Partido de la “U”, parece en realidad más una coalición *ad hoc* de personalidades venidas de otros partidos y movimientos, ex ministros, líderes de opinión, etc.” *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26: Universidad de los Andes Op cit. p. 141

¹⁰³ Mediante la reforma política, y la institucionalización de Bancadas, se da un paso hacia la reinstitucionalización de la política, ello implica una redefinición en las relaciones entre el ejecutivo y legislativo, desinstitucionalizado el clientelismo que predomina en este tipo de relaciones y estaremos dando un paso hacia un gobierno de coalición.

conjunto deben desempeñar estas fuerzas políticas como representantes del pueblo, la defensa de programas, el respaldo o rechazo conjunto de una iniciativa, el control político enaltecido y la oposición organizada, profesionaliza y dignifica la tarea de Congresistas, Representantes y Concejales, lo que a su vez, redundando en la firmeza de las instituciones, el equilibrio de las ramas y el sano ejercicio de la democracia.

La reforma política, faculto a la ley para regular el régimen de bancadas, lo cual se llevo a cabo mediante la ley 974 de 2005, y que entro en funcionamiento a partir de 20 de julio de 2006, apoyando el deseo de fomentar la disciplina partidaria. La ley 130 de 1994, coadyuvó en el mismo propósito como fue descrito en el anterior capítulo. En referencia a los efectos de las reformas constitucionales y legales hasta la fecha, pueden mencionarse, el cambio de los reglamentos internos de las Corporaciones públicas, encaminado a disciplinar el funcionamiento de las mismas, adicionalmente, por mandato constitucional los propios partidos políticos han incorporado dentro de sus estatutos, los mecanismos para la adopción del régimen¹⁰⁴, la doble militancia, las cesiones de bancada, los asuntos de conciencia, entre otros temas son regulados estatutariamente por cada partido.

Aspectos tan importantes como la financiación, el manejo de los medios de comunicación, la despolitización del órgano electoral, fueron atendidos en el texto reformativo, con la finalidad de otorgar a la política independencia en el desarrollo de campañas electorales. En lo que respecta a la financiación, se introducen mecanismos que reaccionan a los graves problemas que se habían generado por la vinculación de dinero y la política. Con ella, se intenta disminuir los influjos que genera la intervención del dinero privado en la política, atendiendo los conflictos que se habían generado, puesto que los partidos y candidatos habían perdido su independencia, comprometiendo espacios de gobernabilidad a cambio de dineros, legales o ilegales en el financiamiento de campañas, colocando al candidato o partido mas sólido en términos económicos, en mejores condiciones para acceder a los espacios políticos, poniendo al Estado al servicio de sus aportantes. La regulación en esta materia, pretende recuperar la transparencia y el equilibrio de las fuerzas políticas, en cuanto estableció un incremento sustancial en la

¹⁰⁴ Vgr. Se puede citar, la resolución No. 1143 de 16 de junio de 2005, emitida por el Consejo Nacional Electoral donde se registran los nuevos Estatutos del Partido Conservador Colombiano, que en la sección cuarta del Capítulo 1 del Título III de los estatutos del Partido establecen las disposiciones relacionadas con la actuación de las bancadas y la regulación en este punto, así mismo el Partido Liberal Colombiano, consigo en sus estatutos en el Título VIII, la regulación de [Bancadas en las Corporaciones de Elección Popular](#); de igual forma, el partido Polo Democrático Alternativo, contempla en sus estatutos, la ley de bancadas, en el Capítulo VIII De la actuación de sus afiliados y afiliadas como gobernantes y en las Corporaciones Públicas.

financiación estatal, al tiempo que redujo la privada; igualmente se introdujeron topes máximos para los dineros utilizados en campañas y la obligación de rendición de cuentas. Por su parte, un manejo más amplio y equitativo de medios de comunicación, favorece la estabilidad de la democracia, en cuanto la publicidad se ha convertido en el medio que posibilita un acercamiento más efectivo de grupos, partidos y movimientos con el electorado.

El reconocimiento del valor político del voto blanco, favorece la democracia, pues la abstención, se disminuye en cuanto se comprenda que el ejercicio del voto en blanco si genera efectos reales, así, el nuevo texto constitucional, da cuenta del espacio que se le ha reconocido a las posiciones no conformes, que disienten respecto de quienes se presentan para ser electos o reelectos, o porque los programas o propuestas presentadas no les satisfacen, imponiendo la obligación de repetir las elecciones por una vez con distintos candidatos.¹⁰⁵ En este mismo orden, otro factor de agregación en el fortalecimiento de la democracia y la legitimidad en Colombia, se observa con el reconocimiento del derecho a la oposición, que hace el artículo 112 reformado, brindando garantías básicas a partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica, declarados en oposición.

De acuerdo a lo descrito, puede observarse que en las elecciones marzo de 2006, se satisfacen en gran medida los propósitos de la reforma, mediante la ejecución de las nuevas reglas electorales se redujo la desorganización electoral y los símbolos partidistas se enaltecieron, recuperando su lugar protagónico.

El 26 de mayo de 2006, tras aprobarse la reelección inmediata, el Candidato presidencial Álvaro Uribe Vélez fue reelegido superando ampliamente a sus contendores electorales¹⁰⁶. Este hecho, generó la necesidad urgente, de restablecer el equilibrio entre las ramas menguando los efectos y distorsiones que se producen con la reelección, por ello, se aprobó la Ley 996 de 2005 de

¹⁰⁵ Ya se presentó un caso, en Cundinamarca en las elecciones subnacionales, donde gano el voto en blanco.

¹⁰⁶ “Con casi el 100% de las mesas escrutadas, el presidente, que pudo presentarse a la reelección gracias a una reforma constitucional, obtuvo 7,3 millones de votos (el 62,2%), con lo que superó holgadamente el 50% más uno. El candidato izquierdista del Polo Democrático Alternativo (PDA), Carlos Gaviria, quedó muy lejos: consiguió 2,6 millones de votos (22%), aunque protagonizó una elección considerada histórica para la izquierda –tradicionalmente marginal– por su gran crecimiento en el último tramo de la campaña y porque quedó como segunda fuerza del país. El histórico Partido Liberal acentuó su crisis. Su candidato, Horacio Serpa, apenas alcanzó el 11,8% de los sufragios en su tercera postulación a la presidencia. Antanas Mockus, de la Alianza Nacional Indígena, que fue un popular alcalde de Bogotá, logró la cuarta posición con el 1,24% de los votos. Otros candidatos, como Enrique Parejo y Carlos Rincón, estuvieron por debajo del 1%, mientras que la abstención habría superado el 50%, que fue el promedio de anteriores comicios”. UREA, Leandro. La nación Exterior. Rotundo triunfo conservador en Colombia: fue reelegido Uribe. (web). Bogota, Colombia. 29 de mayo de 2006. véase en < http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=809968>

“garantías electorales” y el Acto Legislativo 01 de 2007 que comenzó a hacerse efectivo a partir del primero de enero de 2008, mediante la cual se reestablecieron los términos en que opera la moción de censura extendiendo el control a todos los entes que componen el ejecutivo y radicando el control en todas las corporaciones públicas, Congreso Asamblea y Concejo, en los términos que se describieron en el anterior capítulo. El propósito de esta innovación constitucional, evidencia la preponderancia del reconocimiento de la oposición y de quienes como integrantes de las Corporaciones Públicas tienen el deber de vigilar y controlar al gobierno.

Todo lo hasta aquí descrito, muestra el empeño por fortalecer los partidos políticos en Colombia, desde su interior, disciplinándolos y organizándolos ideológica y programáticamente; y hacia el exterior, las fuerzas partidarias se fortifican en la medida en que actúan conjuntamente en la ejecución de una idea (iniciativa legislativa, posición frente a un tema de importancia pública, control político), incrementando con ello, la credibilidad y la potencialidad de formar Organismos políticos fuertes, funcionales y eficaces.

4.3 NECESIDAD DEL AJUSTE DE ASPECTOS BASICOS DE LA REFORMA POLITICA A LA REALIDAD COLOMBIANA

Pese a los esfuerzos de las reformas políticas por implementar mecanismos que satisfagan los requerimientos de la colectividad, sus alcances no han sido suficientes, haciendo imperiosa la adopción de nuevas agregaciones políticas. Hasta el avance del presente capítulo, se ha examinado la experiencia positiva de las reformas políticas en Colombia, sin embargo, la realidad del país se presenta mucho más compleja.

Así las cosas, este aparte pretende formular ciertos criterios de ajuste que complementan el espíritu de afianzamiento de las fuerzas políticas en Colombia, mediante una verdadera participación pluralista, reorganización del órgano electoral, la adopción de un auténtico estatuto de la oposición y la organización de partidos Políticos, desarrollados en el reestablecimiento de la legitimidad de las instituciones políticas y del presidencialismo Colombiano.

4.3.1 Debe reforzarse la disciplina de partidos. La ley 974 de 2005, en apoyo al acto legislativo 01 de 2003, que reglamenta el régimen de bancadas, avanza en el objetivo de brindar herramientas para el fortalecimiento de los partidos políticos y la eficiencia en el desarrollo de las actividades de estos en las Corporaciones Públicas.

Pese al espíritu de la reforma, solo hasta el 2006 comenzaron a funcionar las bancadas en las Corporaciones Públicas, por tanto la aplicación del régimen aun es demasiado incipiente. En ese sentido, aunque en el Congreso las bancadas han funcionado positivamente proponiendo iniciativas legislativas u oponiéndose a ellas, realizando control político etc. El desarrollo de estas en las Corporaciones Departamentales y Municipales no ha sido satisfactorio. El problema reside en la poca precisión de los integrantes de estas Corporaciones sobre la reglamentación del régimen de bancadas, o en la regulación insuficiente que se encuentra en los estatutos del partido o movimiento al que pertenecen.

Así mismo, la regulación de la doble militancia respecto del régimen de Bancadas ha sido muy precaria, la normativa existente facultó a cada partido y movimiento político para que regule las sanciones por doble militancia y lo relacionado con asuntos de conciencia que le permiten al integrante del partido separar su voto del de la bancada. En este orden, la flexibilización de los conceptos y la dificultad para imponer sanciones, ha impedido que se genere una verdadera disciplina de partidos; además del impedimento que tienen los mismos para imponer castigos drásticos a sus integrantes cuando incurran en doble militancia, afectando igualmente la disciplina intrapartidaria. En este sentido, las organizaciones políticas, no pueden retirar la curul al representante, pues la doble militancia no es causal de pérdida de investidura, de presentarse, los correctivos se limitan a pedir a las mesas directivas de las cámaras que se le suspenda el uso de la palabra y el derecho al voto.

En esa dirección, se hace urgente la implementación de herramientas para que se complemente el fortalecimiento de los partidos mediante su disciplina interna, y se genere la cultura de la actuación en bancadas en todos los niveles, para ello, es necesario que la ley determine que son asuntos de conciencia dejando un margen regulatorio para los estatutos de los partidos pero clarificando el tema, lo que redundara en la transparencia de la toma de decisiones a nivel interno de cada bancada. Es preciso, que se determine por ley sanciones mas drásticas para los representantes que incurran en doble militancia, forjando la obligación de respetar el criterio de la bancada, las bases programáticas e ideológicas y aportando en consecuencia a una verdadera disciplina de partido. En igual medida, es necesario que se amplíen los mecanismos de comunicación del partido o movimiento con sus diferentes bancadas nacionales, departamentales, municipales y locales, para que el contenido de los estatutos y las leyes que regulen la materia se conozca y se entienda. Con una instrucción apropiada, se progresara en la intención por organizar y democratizar los partidos, pues la generación de espacios de divulgación y esclarecimiento de los estatutos de la organización política le permiten, incubar espacios participativos, donde lideres departamentales, municipales y locales sean escuchados para aportar en la construcción del partido o movimiento.

Estos ajustes permitirán el adecuado funcionamiento de las Corporaciones Públicas, se recuperara efectivamente la legitimidad de Congreso, Asambleas y Concejos, se afianzaran los partidos y movimientos y en la medida en que el régimen de bancadas sea adoptado como una cultura en desarrollo de las funciones de los parlamentarios, representantes y concejales, las organizaciones políticas tomaran mayor fuerza, consolidando con ello el esquema de Gobierno-oposición.

Actualmente el gobierno radicó en la Cámara de Representantes una iniciativa de reforma política “proyecto de Acto legislativo 106 de 2008 Cámara de Representantes” radicado 26 de 08 del año en curso, que pretende continuar con el proceso de fortalecimiento de partidos políticos en Colombia. Respecto al tema de disciplina interna del partido, la iniciativa en este punto pretende fortalecer la prohibición del artículo 107 de la Constitución Política, implementando mayores exigencias y alcance a la prohibición de doble militancia, definiendo y regulando lo atiente esta materia en cuatro aspectos a saber: estableciendo la obligación para que los militantes de los partidos no puedan estar afiliados simultáneamente a otro; prohibiendo a los miembros de un partido apoyar a los candidatos de otro partido o movimiento; se reitera la prohibición de doble militancia para los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, quienes deberán actuar como bancada de acuerdo a la ley, y establece que éstos, como quienes ocupan cargos uninominales, tienen la obligación de permanecer en el partido o movimiento con el que se presentaron a las elecciones. Importante avance en este campo, hace la reforma al incluir como sanción por doble militancia para quienes no cumplan con este deber, la pérdida de la curul o el retiro del cargo para el que fueron elegidos. La sanción deberá ser decretada por el juez contencioso administrativo a solicitud directa del partido o movimiento; y por último, se formula que cuando un miembro de una corporación publica decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul con suficiente anterioridad a la fecha de la inscripción de lo contrario, incurriría en doble militancia.

Es preciso anotar al respecto, que actualmente los partidos no cuentan con una adecuada organización en torno a la contabilidad del número de afiliados que los integran, las bases de afiliados que existen responden en mayor medida a inscripciones en reuniones o eventos políticos y no a actividades de carnetización o de afiliación formal¹⁰⁷. Por ello, la medida será improcedente hasta tanto no se

¹⁰⁷ Así se expuso en la AUDIENCIA PÚBLICA REGIONAL PARA SOCIALIZAR LA REFORMA POLÍTICA DE 2008, en la ponencia “La Reforma Política y la institucionalización forzada de los partidos políticos en Colombia”. Realizada por la Doctora Alexandra García Iragorri, Ph.D. Dir. Programa Ciencia Política y Gobierno, Profesora Asociada, División Ciencias Jurídicas Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia: “Los partidos en el país aún no cuentan con estructuras de cuadros o esquemas de organización que permita a los ciudadanos afiliarse a los mismos de manera clara. Algunos partidos llevan un registro de algunas personas que en algún momento dieron su apoyo, o quienes usualmente aportan al partido pero no hay un esquema de membresía establecido.”

dote a los partidos de mecanismos, recursos técnicos y financieros para elaborar bases de datos ciertas sobre sus afiliados, con ello, se organizará al partido desde su base y la prohibición del artículo 107 superior, dejara el plano meramente formal para pasar a su aplicación real.

Finalmente, debe prestarse atención estatal a las consultas internas que se realicen en los partidos con las finalidades que se establecen en la carta política; debe brindarse, no solo el apoyo financiero del Estado, sino también una verdadera colaboración en el desarrollo del proceso de consulta, la difusión del mismo y la transparencia en los resultados, pues de nada servirían las consultas si no hay herramientas para vigilar el proceso y los resultados del mismo. Se trata de democratizar al partido, de otorgarle legitimidad desde dentro para que la puedan proyectar hacia fuera al conjunto nacional.

En suma, se hace imperiosa la implementación de mecanismos que atiendan a disciplinar los partidos, porque debe adecuarse el sistema político a las realidades Colombianas, sobre todo cuando puede sobrevenir una segunda reelección inmediata, que concentrará en mayor medida poderes en cabeza del presidente. Las implementaciones que incrementen el poder de los partidos, que los organicen y fortalezcan, restablecerán el equilibrio entre el poder del ejecutivo y el legislativo. Un parlamento organizado, puede controlar al Gobierno y consecuentemente, un Gobierno fiscalizado, realizará una gestión transparente y eficaz.

4.3.2 Despolitización del órgano electoral. Órganos electorales como el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, deben organizar las elecciones en todo el país e inspeccionarlas, el primero, tiene las funciones de velar porque los procesos electorales se ajusten a las normas de la democracia, vigilar las organizaciones electorales, realizar el conteo de votos, decidir los conflictos que se presenten con ocasión de las votaciones, reglamentar la participación de los partidos políticos y garantizar los derechos políticos de todos los ciudadanos; por su parte la Registraduría, dirige técnica y administrativamente los procesos electorales y mantiene un registro actualizado de todos los ciudadanos colombianos, sin embargo, debido a la situación de corrupción que atraviesa el país, y dado el origen de estos organismos, el tema requiere ser revisado a fondo.

En primer lugar, la elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral por parte del Congreso, ha politizado un órgano que debe ser independiente, en este entendido, una misión de la ONU analizó el sistema electoral colombiano y

dictaminó que el Consejo Nacional Electoral, debe ser un órgano público y que sus magistrados no deberían ser representantes de partidos, agregó que "el actual sistema de dirección bicéfala dificulta y entorpece la organización y administración", por tanto, la Organización Electoral debe tener autonomía de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo. En segundo lugar, similar situación se presenta en los nombramientos de los Registradores Locales, quienes responden a intereses y cuotas que cubren favores políticos, pues el Registrador Municipal sigue siendo elegido a través de acuerdos gubernativos regionales, lo que mantiene una dinámica electoral local continua en este aspecto. Pese a ello, ha dicho el Registrador Nacional que los traslados que suele hacerse en épocas electorales, obedecen a la tranquilidad de los electores con miras a evitar favores personales¹⁰⁸. El sistema político colombiano debe consolidar su legitimidad, debe fortalecerse la credibilidad de los ciudadanos en unas instituciones que representen verdaderamente el interés general y congreguen la unión de esfuerzos para enfrentar los graves desafíos de la Nación. Resulta indispensable erradicar toda influencia política en la integración y el funcionamiento de las autoridades encargadas de administrar y fungir como árbitros de la concurrencia electoral. La circunstancia que se presenta desde lo más alto hasta la base de la organización electoral que provee los cargos mediante el sistema de "cuotas políticas" compromete la imparcialidad indispensable en esa institución y conduce a desviaciones que pueden favorecer a ciertos actores políticos, situación que debe ser erradicada de estas instituciones, además, se hace necesario establecer una regulación clara, conducente a iniciar investigaciones dirigidas hacia estas instituciones, pues no se cuenta con un control disciplinario respecto de la parcialidad política.

En mérito de lo anterior, y dado que la realidad demuestra toques políticos que no favorecen el interés general, se hace necesario una implantación de un sistema de auditoría con reconocimiento tanto nacional como internacional, una implantación plena de la carrera administrativa en la institución y de la misma manera garantizar el acceso a la información de todos los sectores sociales y políticos.

4.3.3 Reestructuración electoral. Si se recuerda, las elecciones legislativas de año 2002, fueron unas de las más cuestionadas en la historia reciente del país, el Consejo de Estado anuló el acta que aprobó los resultados electorales, dictaminó que hubo fraude en 5.665 mesas ubicadas en distintas zonas del país. Pese a que la Registraduría como órgano electoral, ha tratado de implementar mecanismos como; E11 que contiene números de cédulas, sin nombres, para que los jurados

¹⁰⁸ Al respecto ha dicho, Juan Carlos Galindo, Registrador Nacional: "Los traslados de registradores son una medida simplemente para darle tranquilidad a la ciudadanía. Hay de asiento un registrador, pero como es a quien conocen, el que atiende siempre, se envía a otro municipio". Vote bien.com. S.n. El país debe comenzar a reformar el sistema electoral. (web). Colombia. 2 de noviembre de 2007. Véase en <www.terra.com.co/elecciones_2007/articulo/html/vbe1116.htm - 26k.>.

de la mesa, identifiquen al votante y completen los datos con el nombre y los apellidos, no ha sido suficiente, pues se ha continuado llenando fraudulentamente estos espacios para efectuar un voto con el fin de beneficiar a determinado candidato, ello se ha debido por una parte, a las influencias corruptas por parte de miembros de partidos políticos, tales irregularidades demuestran que los resultados, no corresponden a la realidad electoral, y por otro lado, se ha ocasionado anomalías por la presión de grupos al margen de la ley, donde los funcionarios locales son fácilmente intimidados o cooptados; la implementación del E14, se ha promovido, con el fin de que el proceso de escrutinio pudiera ser seguido en tiempo real por todos los ciudadanos, se escriben los consolidados de resultados municipales y regionales, texto que es publicado para que la gente del común pueda comparar estos documentos locales con los resultados que salen a nivel nacional. En caso de anomalías estas copias escaneadas son una prueba para las investigaciones¹⁰⁹, sin embargo, ello tampoco ha sido suficiente, puesto que se siguen presentando problemas como el trasteo de votos, de unas regiones a otras, situación que mientras permanezca en indagaciones por parte de la Fiscalía General de la Nación y de los demás órganos de control, tomará mucho tiempo antes de que en realidad se adopte medidas conducentes a erradicar situaciones que no favorecen a la democracia, sino mas bien a los intereses de ciertos candidatos y el ofrecimiento de prebendas para lograr sus fines.

En el proyecto de acto legislativo Número 106 de 2008, propuesto por el Gobierno Nacional, con el fin de darle fortalecimiento a la democracia, responsabilidad política de los partidos y transparencia entre los órganos del poder público, que actualmente se encuentra en trámite, se propone el establecimiento de una Transparencia electoral, con el fin de reestructurar las funciones de las entidades públicas que intervienen en tal proceso como son: la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral y el Consejo de Estado.

Se bosqueja en el antedicho proyecto, una reorganización al interior de los organismos que ejecutan y controlan el proceso electoral, planteando el establecimiento de mecanismos que constituyan un seguimiento de las actividades desplegadas por las personas naturales y jurídicas encargadas de la participación electoral de la ciudadanía, esto, con el propósito de fortificar la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, tendiendo al fortalecimiento de los partidos políticos, y el ofrecimiento de garantías a los ciudadanos alrededor de su

¹⁰⁹ . “La Procuraduría General de la Nación suspendió provisionalmente al registrador municipal de Remolino, Magdalena, Carlos Eduardo Castañeda Altamar. Pues, al parecer le pidió a varios jurados que no llenaran los E14 y que los firmaran en blanco. Posteriormente, estos documentos aparecieron diligenciados en su totalidad con los resultados electorales” VELEZ, cristina. Contra el fraude. véase en <http://pgn-ms.procuraduria.gov.co/html/noticias_2006/noticias_170.htm>

asistencia en los procesos electorales, además del eficaz cumplimiento de las normas que rigen estos aspectos. En mérito de lo anterior, se propone elevar a rango constitucional los principios de transparencia, objetividad, moralidad y democratización como deberes de los partidos, directivos y candidatos, además de otorgarle al proceso electoral mayor seguridad jurídica, haciendo por tanto, más efectivos y transparentes, los procedimientos que regulan la materia, e impedir que los partidos y las regiones queden sin representación política; sin embargo, estos planteamientos se presentan sin intenciones específicas de mejoramiento, es decir, sin estrategias tendientes a difundir y establecer un régimen de verdadera transparencia en el campo electoral, así, según el primer mandatario Álvaro Uribe Vélez, Colombia ha venido implementando estrategias como el desarrollo del Proyecto de Modernización Tecnológica de la Registraduría General del Estado Civil, el cual busca mejorar el sistema de información sobre la ciudadanía, en el cual se resalta el programa de cedulación para los ciudadanos permite tener información digitalizada y depurada del censo electoral, criterio altamente cuestionable, ya que a pesar de contar con una amplia financiación para su desarrollo, todavía se presentan serios problemas, el censo se encuentra evidentemente desactualizado, pues no hay mecanismos para borrar automáticamente las personas fallecidas, condenadas y militares, por ende aún participan electores que simplemente no existen, de ahí la importancia de la participación de veedores internacionales en este proceso para controlar situaciones de fraude, por lo tanto se necesita con urgencia la implementación de medidas tendientes a incorporar mayor tecnología al sistema y mayores controles. Por otra parte, el Gobierno propone que se introduzcan modificaciones en cuanto a la competencia que actualmente posee la Registraduría Nacional del Estado Civil, en tal sentido, obtendría plena autonomía e independencia administrativa y financiera. En este mismo orden, se busca que el Consejo Nacional Electoral, goce de autonomía presupuestal y administrativa, Adicionalmente, el Consejo Nacional Electoral, concentraría funciones de regulación, inspección y vigilancia, sobre la personería jurídica de los partidos, el ejercicio de su objeto o actividad, así como, sobre los directivos, candidatos y campañas electorales, en pro de garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y democratización al interior de aquellos, esta estipulación, debe contener un desarrollo normativo pues no hay claridad sobre el proceso de escrutinio desarrollado por la Registraduría Nacional la que también se encarga de organizar y realizar las elecciones.

En fin, se debe promover la reestructuración y fortalecimiento del papel que cumplen los organismos de control en las jornadas electorales, encargados de vigilar el proceso electoral, ya que las medidas adoptadas no han sido suficientes para menguar los fraudes presentados en los campos electorales, así las cosas, se debe comenzar por proyectar una despolitización en la dirección de los órganos electorales, al igual que establecer un control eficaz para aquellas personas que colaboran en la asistencia electoral, y reforzar las medidas de diseño tecnológicos y de software, tal como se hizo en elecciones pasadas para que los jurados de

cada mesa respondieran a corrientes políticas diferentes, herramientas que deben ser fortalecidas para el control de cualquier maniobra fraudulenta que atente contra la transparencia del proceso electoral. un sistema electrónico es básico como requerimiento de las actuales necesidades, sin embargo, debe estar diseñado de tal manera que tanto los partidos, candidatos y electores tengan la suficiente certeza y confianza sobre el sistema de elección sin ningún tipo de manipulación, para todos estos fines se debe exhortar el apoyo de la fuerza pública y la intervención de los órganos de control para que no se presente una indebida intervención política por parte de los servidores públicos.

4.3.4 Ajustes a la financiación política. Si bien la reglamentación sobre la financiación de las campañas electorales encuentra su fundamento en la ley 130 de 1994, las medidas adoptadas por el Estado, no han sido suficientes para detener el clientelismo y la corrupción patentizadas en las elecciones partidistas, toda vez que la financiación de las mismas carece de medios expeditos y eficaces con el fin de controlar las elevadas cifras que se manejan para que un plan de gobierno pueda llegar al electorado.

En este orden, diversos escándalos han salpicado a sectores de la clase política, pues a pesar del establecimiento de topes máximos en los gastos establecidos para las campañas electorales, tal como se explicó en el anterior capítulo, y a todos los esfuerzos de las organizaciones civiles, electorales y del gobierno mismo con miras a evitar fraudes y excesos, en el momento de presentar las cuentas, los partidos omiten muchos detalles y maquillan las cifras de sus gastos para invertir más dinero del que en realidad tienen permitido, producto en buena medida, del actual esquema de financiación política que contempla la reposición de los votos obtenidos por los candidatos con base en una cifra predeterminada por el Consejo Electoral después de efectuadas las elecciones respectivas, sin embargo, tal como se plantea por el Gobierno en el proyecto de acto legislativo 106 de 2008, contar con recursos públicos anticipados cambiaría sustancialmente la relación de los candidatos con sus partidos, puesto que estos últimos serían responsables de las campañas y así, los partidos podrían diseñar estrategias y realizar operaciones, para evitar los intereses individualistas de los candidatos formando una política realmente partidaria.

Por otra parte con la implantación del carácter mixto de la financiación de campañas, es decir, con el establecimiento del ingreso de fondos de carácter privado y público en la contienda electoral, se deja en un segundo plano el límite de aquella donación privada, otorgada generalmente por monopolios económicos que buscan anteponer sus intereses particulares al bienestar comunitario, de ahí la dificultad de cumplir programas políticos prometidos al electorado, pues se debe efectuar en primera instancia los compromisos adquiridos en medio de la

contienda electoral, situación ésta que se agudiza aún más cuando se deja establecido por la Ley 130 de 1994, en su artículo 49, el hecho de que los partidos, que reciban aportes del Estado para financiar su sostenimiento o sus campañas electorales, acrediten la existencia de un sistema de auditoria interna a su cargo, de ahí que las cuentas de ingresos privados, reposarán para siempre en el Partido, en este entendido, si bien existe un control por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil que contratará, un sistema de auditoria externa que vigile el uso de los recursos aportados por el Estado hacia los partidos reconocidos, tal costo debe ser sufragado por los beneficiarios de los aportes estatales en proporción al monto de lo recibido, lo cual debe ser replanteado, de manera que exista una legislación clara y exigente frente a la transparencia, donde no solo el Estado tenga un control más riguroso de los aportes y egresos de los dineros utilizados por los partidos políticos, sino también se enfatice en la posibilidad de los ciudadanos de conformarse en veedurías ciudadanas para ejercer un control al interior de estas organizaciones. Además deben implementarse estrategias que afiancen la rendición de cuentas y la transparencia como protocolos de obligatorio cumplimiento, ante funcionarios independientes encargados de monitorear y definir acciones de prevención del clientelismo, así como de adelantar campañas para la institucionalización de prácticas que promuevan la transparencia en el manejo de los dineros en campaña.

Por otro lado, y con el propósito de reforzar los cambios que introdujo la reforma política de 2003, debido a los inconvenientes políticos en el Congreso por la filtración de dineros de procedencia ilegal en el financiamiento de campañas. El Gobierno trata de introducir mediante el proyecto de acto legislativo N° 106 de 2008, un régimen de responsabilidad política de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, castigando discriminadamente las conductas individuales de candidatos y las colectivas de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, que tengan nexos con asociaciones ilícitas o se financien de dineros de indebida procedencia.

En el texto propuesto, se esbozan los fundamentos, del mencionado régimen para partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos: Para adelantar el proceso de imposición de sanciones, se faculta al Concejo de Estado y se enuncia que el trámite debe ser acusatorio y oral, guardando respeto al debido proceso y a la doble instancia, además, respecto del contenido del régimen, se consagra que es necesario establecer los casos donde exista una estructura de imputación precisa que permita diferenciar las responsabilidades directa del partido, de la responsabilidad derivada de una conducta del candidato. Se formula que las reglas que compondrán el sistema, deberán indicar claramente que causales conducen a las sanciones de los partidos; que podrán ir desde amonestaciones, multas, prohibición de candidaturas en los próximos comicios, devolución de los dineros de financiación, hasta suspensión de actividades o la

disolución del partido, mediante normas que consagren exhaustivamente cual es el supuesto de hecho, causal de responsabilidad, y cual es la consecuencia. Verbigracia, se establecen como causales de disolución de un partido, las derivadas de las relaciones con asociaciones ilícitas. Así mismo, se inserta que la responsabilidad política del partido, es autónoma de la penal individual que pudiera surgir, tanto para partidos como para candidatos y en ese sentido, la responsabilidad penal individual no podría intervenir en la política colectiva del partido. De igual forma, según la iniciativa reformativa, el régimen deberá contener, la consagración de medidas reparatorias no tradicionales, derivadas de la responsabilidad declarada por proceso judicial, de ahí que se establece que las sanciones consagradas en él no podrán aplicarse retroactivamente, lo que deja a salvo a los candidatos y partidos que actualmente se encuentran incurso en conflictos derivados de nexos con organizaciones ilícitas. En este aspecto cabe aclarar que las responsabilidades políticas para los partidos que avalen candidatos que traicionen la confianza de los ciudadanos, establecidas en la reforma de 2003, bien por haber hecho acuerdos con grupos ilegales o bien porque usan el poder en forma corrupta deben mantenerse y fortalecerse, pues los partidos deben comprender su responsabilidad política a la hora de escoger candidatos y la verificación de los dineros que se introducen al interior de sus organizaciones ya que actualmente los efectos se extienden a la colectividad partidaria, por lo que se reprende el comportamiento común como organización cohesionada que debe responder ante la opinión pública debido a su responsabilidad política

4.3.5 Necesidad de fortalecer la oposición en Colombia. La oposición se ha entendido como:

Una de las varias expresiones del derecho fundamental de la participación política. Es una forma de hacer parte del ejercicio y control del poder que tienen los ciudadanos organizados en partidos y movimientos políticos. Aunque su principal foro son los parlamentos, los efectos del control político que ejercen las fuerzas de oposición suelen trascender ese escenario y motivar movilizaciones ciudadanas. Ante todo, siendo la oposición un período de transición hacia el gobierno, es comprensible que implique dichas actividades de agitación y una seria labor de seguimiento de políticas y elaboración de propuestas alternativas. En ese contexto, los partidos se organizan una vez derrotados para cumplir una labor de observación de la gestión gubernamental y poder presentar sus puntos de vista a los ciudadanos¹¹⁰.

¹¹⁰ GUARIN, Rafael. Colombia una democracia incompleta, Citado por BARRETO, Omar Joaquín. Derecho electoral colombiano. Bogotá: Universidad el Rosario, Grupo Editorial Ibáñez. 2007. p. 112

Tal como se ha descrito en este trabajo, el tratamiento que se ha dado a la oposición, se restringe a su consagración en el artículo 112 reformado por el acto legislativo 01 de 2003 y en el derecho de réplica, reconocido por la ley de garantías, adoptada luego de la aprobación de la reelección inmediata del presidente. En este orden, hoy por hoy son reconocidas algunas garantías básicas: como i) el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales, ii) el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que empleen el espectro electromagnético, de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores. lii) el derecho a la réplica en los mismos medios de comunicación y el derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, reconocido a los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica. Debe anotarse, respecto del derecho consagrado al acceso a los medios de comunicación y de réplica, que esa obligación debe acatarse también por los medios privados que utilicen el espectro electromagnético, atendiendo a las exigencias de equidad, transparencia y responsabilidad social en el manejo de la información que los compromete, teniendo en cuenta que el desarrollo de esta obligación se ha quedado más en un plano formal que en uno real, debido a que las condiciones de acceso a los medios de comunicación son restringidas e inequitativas para la oposición, y no se han implementado mecanismos que atiendan a su mejora. De igual forma, el acceso de los partidos de la oposición al Consejo Nacional Electoral y a las mesas directivas de las Corporaciones Públicas, tampoco se ha hecho efectivo.

Por ello, pese a que en la actualidad se vive una fase de reordenamiento tanto de los partidos políticos como del régimen de partidos y del régimen electoral, el panorama del respeto a la oposición no es satisfactorio, de la lectura del artículo 112 superior y la ley de garantías, puede observarse que en Colombia aún no existe un estatuto de la oposición que garantice sus derechos y le permita ejercer sus deberes. Debe reconocerse, que se han venido implementando reformas constitucionales y legales con el propósito de fortalecer la oposición, sin embargo hasta ahora, se vislumbran parciales e insuficientes, por lo que se hace necesario complementarlas de modo tal que permitan responder más eficazmente en el reconocimiento e importancia que debe otorgarse a los partidos, movimientos y grupos que se declaren en oposición.

En un régimen presidencial, y con mayor razón en el Colombiano, con una estructura de poderes inclinada hacia el ejecutivo, con la aprobación de la reelección inmediata, que refuerza los poderes en el presidente, se hace urgente y sano brindar garantías reales a la oposición. La implementación de las bancadas y la moción de censura características del sistema parlamentario, facilitan la adopción de estas medidas que también tiene desarrollos significativos en regímenes parlamentarios.

En ese sentido, para configurar la consolidación de un régimen democrático y pluralista, el país reclama el fortalecimiento de la oposición en Colombia, a través de la implementación de un verdadero régimen que la reglamente y la proteja mediante una ley estatutaria, lo que permitirá, que se organice y cumpla funciones de canalización de los desacuerdos por medios institucionales, esto implica la reducción de conflictos adversos a la democracia; de igual forma, mediante el ejercicio del control político por parte de la oposición, se incrementará la fiscalización de las funciones del Gobierno generando mayor eficacia en la ejecución de la gestión pública, esta práctica rebosará en la disminución de actuaciones corruptas y clientelistas y consecuentemente aportará en el desarrollo de un buen gobierno. Así mismo, una reglamentación en esta materia, se convertirá en una herramienta para conseguir el fortalecimiento de partidos políticos, ya que para efectuar la oposición se necesita de organizaciones políticas serias y organizadas, en ese sentido, tanto los partidos, movimientos o grupos que gobiernan, como los que se declaren en oposición, se obligarán a la definición cabal de sus perfiles ideológicos y programáticos.

Las bondades de la estructuración adecuada de la oposición en Colombia también favorecerá las actividades de las Corporaciones Públicas, en la implementación de medidas favorables, debatidas y aprobadas en un ambiente de equidad y mayor legitimidad. Sumado a ello, el Gobierno, con una oposición activa, se verá forzado a centrar su gestión basado en su programa, menguando los resultados de pactos burocráticos. Por el contrario, en la ausencia de oposición, se facilita la corrupción, se obstaculizan los consensos legítimos y se afianzan los gobiernos burocratizados e ineficientes, mientras se aplaquen las voces de disenso se mantendrá el statu quo, impidiendo verdaderas transformaciones sociales.

Para concluir en este punto, debe aludirse al proyecto de ley, radicado el 14 de agosto de 2008, bajo el número 114 de 2008¹¹¹, en la Secretaría General del Senado, por la senadora risaraldense Elsa Gladys Cifuentes Aránzazu, vocera de la bancada del partido Cambio Radical, que busca crear el “Estatuto de la Oposición”¹¹². Se espera, prospere la iniciativa pues como se mencionó líneas

¹¹¹ “Por medio del cual se reglamenta el artículo 112 de la Constitución Política y se crea el Estatuto de la Oposición Política.

¹¹² “Se trata básicamente de garantizar a las organizaciones políticas consolidadas y a los grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica, con representación en el Congreso, Asambleas y Concejos, las condiciones para que tanto al interior de dichas corporaciones como en su relación con el Ejecutivo puedan ejercer amplia y libremente su derecho al disenso y a la oposición, sin más límites que los que impone la organización del Estado colombiano, a través de la separación de poderes, el interés por el equilibrio de los pesos y contrapesos en el ejercicio del poder y la observancia de la ética política”. Senado de la República. Senadora Elsa Gladys Cifuentes radicó proyecto de estatuto de la oposición. (web). Bogotá, Colombia. 14 de agosto de 2008, véase en <www.abc.camara.gov.co/prontus_senado/site/artic/20080814/pags/20080814172920.html - 24k ->

atrás, la oposición genera buenos gobiernos, siempre y cuando se establezcan reglas claras que la instauren y la defiendan profundamente, solo en este ambiente podrá crearse un espacio pacífico de contrapesos en el ejercicio político, necesario en toda democracia, pero particularmente en Colombia ante los eventos actuales que lo requieren insistentemente.

4.3.6 El manejo de los medios de comunicación. Los medios de comunicación en el mundo actual han cobrado gran importancia, “los medios de comunicación, no pueden ser entendidos solamente como vehículos de transmisión de información, sino como creadores y recreadores de comprensiones de lo social, proveedores de horizontes de interpretación y puntos singulares de producción e intercambio de los sentidos”¹¹³

La reforma política que se introdujo al país en el 2003, toca el tema de los medios de comunicación en el artículo 111 donde se consigna que partidos y movimientos con personería jurídica reconocida, tienen derecho a utilizar en todo tiempo conforme a la ley los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, por lo que se incluyen los medios de carácter privado y público. Por su parte el artículo 112, reconoce el acceso a éstos como derecho de la oposición de acuerdo a su representación en el Congreso en las elecciones inmediatamente anteriores.

En ese orden, el acceso a prensa, radio, televisión y todos los medios que utilicen el espectro electromagnético, deberían garantizar el acceso en los términos de ley a los partidos y movimientos políticos, sin embargo, en Colombia, el medio con más afluencia pública es la televisión, que hoy por hoy, se encuentra monopolizada por grupos influyentes que representan la empresa privada lo cual cambia el panorama del manejo de este medio. Los ciudadanos en Colombia, se informan, se crean conceptos, imágenes o representaciones de un hecho político a través de la televisión y la radio. Por tanto, el conflicto de la parcialización, no radica en el carácter privado de éstos, sino en el inadecuado manejo de la información, debido a que los grupos económicos que la manejan, crean lazos estrechos con el Gobierno, convirtiéndose en sus contratistas, disminuyendo la objetividad y el acceso equitativo de ellos a la oposición, como se ha venido presentando en Colombia.

Por ello, el Estado debe hacerse presente en la regulación del acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos y movimientos políticos, así como también, el ingreso equitativo a estos por parte de los candidatos para elecciones

¹¹³ RESTREPO. Javier Darío y REY, Germán. Desde dos orillas. Bogotá: Ministerio de Comunicaciones, 1996.

plurinominales y uninominales, igualmente, de la publicidad que se emite sobre partidos y movimientos, y del derecho a la réplica que ya se ha hecho referencia. La regulación en esta materia es urgente y necesaria, pues la influencia que los medios promueven en la sociedad es muy significativa. Mientras los medios de comunicación sean utilizados no para informar sino para desinformar, favoreciendo al Gobierno, maquillando la información y sesgando a la oposición, serán solo herramientas de poder económico; el respeto, la tolerancia y la equidad que caracterizan a la democracia, serán solo planteamientos teóricos.

En razón de lo anterior es pertinente revisar algunos puntos medulares que de ser reformados, reducirían los conflictos en esta materia fortaleciendo los Organismos políticos y por ende la democracia en Colombia.

De este modo, es preciso revisar en primer término la asignación de espacios de los medios de comunicación del Estado. El acto legislativo 01 de 2003 y Ley 130 de 1994¹¹⁴, determinaron que el 60% de los espacios se asignen teniendo en cuenta las curules obtenidas en la Cámara, y el 40% restante, entre los partidos y movimientos que tienen personería jurídica. El espacio es muy reducido, pero si tenemos en cuenta que el 60% se asigna con base en el número de curules que se tengan en la Cámara, la oposición no va a estar en igualdad de condiciones. Por ello, se considera que es propicio, que la concesión de espacios publicitarios, se haga teniendo en cuenta la asignación de personería jurídica de partidos, y solo un porcentaje minoritario, de acuerdo a la obtención de curules, la regulación actual en este tema monopoliza la información de los partidos con mayor presencia en el Congreso lo cual dificulta el acceso a la información de todas las fuerzas políticas con personería reconocida

Otro aspecto de trascendente importancia, que necesita ser atendido con apremio, se refiere a las encuestas que se difunden por los medios de comunicación. El Consejo Nacional electoral, de acuerdo a la ley 130 de 1994, tiene la tarea de regular los medios en campañas electorales y respecto a las encuestas, se le asigno la función de de inscribir las firmas encuestadoras, para lo cual el CNE, estableció unos requisitos específicos en ese sentido, no obstante, no ha cumplido tal obligación, ni ha optado por mecanismos que lo posibiliten. En ese sentido, es conveniente que la restricción actual de prohibir las encuestas un día antes se incremente a un tiempo mayor, debido a la mayúscula influencia que tienen en el electorado y de igual manera, se verifiquen los requisitos y la autenticidad de las encuestas que transmiten los medios.

¹¹⁴ ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003. Artículo 107“el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación”.

Coincidiendo con el interés de otorgarle un papel protagónico a la oposición, es fundamental que se reglamente el derecho de replica en los medios de comunicación, para que la oposición pueda defenderse de agravios proferidos.

Con una normativa rigurosa en este aspecto, la labor de los medios va a ser más clara y eficiente, el espectador será informado adecuadamente, al tiempo que se posibilitará el afianzamiento de los partidos políticos, otorgándoles mayor visibilidad mediante la difusión de sus programas y la expresión de su apoyo o crítica al gobierno.

4.3.7 La intervención ciudadana y la pedagogía política en la proyección de partidos políticos. Debido al posicionamiento de la ciudadanía en el entorno político, es trascendental, examinar el tema de la formación electoral, así como su participación en el entorno organizativo estatal y al interior de los partidos políticos, lo que conduce a una revaloración de las estrategias que se están implementando para garantizar que el individuo cuente con los elementos necesarios para actuar como sujeto y actor político, no sólo a través de lo que la Carta Política establece al respecto, sino también del conocimiento que el individuo tiene sobre ello, con la consecuente capacidad de tomar decisiones e intervenir en las diversas esferas de lo público y la política.

El desarrollo político, se enmarca dentro del conocimiento y la capacidad organizacional de los ciudadanos, bien sea a través de su participación electoral, entendida como el hecho de que: el ciudadano a través del voto expresa sus preferencias; o interviniendo en diversas asociaciones para expresar de manera constante sus opiniones, y ejercer control a los gobernantes con miras a definir los destinos de sus comunidades.

Dentro del primer aspecto, es decir de la participación electoral, se evidencia un desconocimiento por parte de la población en cuanto a los mecanismos electorales y su funcionamiento, lo que ha conllevado a generar un desconcierto e ignorancia frente a la importancia del significado de un voto en el actual panorama político, aunado a que los ciudadanos carecen de una formación política para establecer la conveniencia de las propuestas de los diferentes actores políticos, de ahí que se hace cada vez más necesario, el diseño de medidas, tendientes a que el proceso electoral se desarrolle dentro de la ley y sin ningún tipo de presiones directas o indirectas a candidatos o electores, de tal manera que los ciudadanos se hagan presentes en los cubículos de votación de forma masiva y ejerzan su

derecho al voto, el cual debe ser un libre, secreto, individual y consciente, alejado por completo de toda influencia que desestabilice esa decisión en pro de la obtención de una curul o del posicionamiento en algún cargo estatal, olvidando los intereses de la comunidad.

Palmariamente se demuestra en Colombia, que la democracia y la regulación electoral, no es una realidad que opere en todo el territorio nacional, la existencia de poderes fácticos ilegales de grupos al margen de la ley, el narcotráfico y otras formas menos visibles de violencia, impiden el ejercicio de la soberanía y, por consiguiente, excluyen a una parte significativa de la población del ejercicio de la democracia. El vulnerar el pleno goce de los derechos civiles, sociales, económicos y culturales, conlleva a que la participación popular presente muy baja intensidad, entre otras razones por el clientelismo como regla básica de la política que ha dificultado el desarrollo sostenido de fuerzas capaces de imprimir una transformación profunda del régimen político y el verdadero ejercicio al sufragio como fuente del desarrollo político.

Sin lugar a dudas, se debe comenzar por una pedagogía electoral, que estimule los espacios de discusión, opinión y debate para que los pobladores elijan a quienes los van a representar por medio del sufragio como un acto de conocimiento y con la comprensión previa de los programas políticos. Lo anterior, no solamente mediante una sensibilización de los conocimientos básicos en cuanto a la normatividad electoral y el manejo de los diferentes tarjetones que se ponen a disposición de la ciudadanía, sino con el establecimiento una verdadera cultura democrática de la sociedad colombiana, mejorando la calidad del voto y su ingerencia en las responsabilidades públicas a través de acción Comunal, de la participación de las minorías étnicas en los debates, auditoría Social, y planeación pública, reconociendo la necesidad de que las diferentes agrupaciones políticas abran espacios para asegurar la participación de la mujer, de ahí que se acepta la propuesta gubernamental en el sentido de incentivar su labor en el campo de la participación, por tanto, la conformación de listas de los grupos colegiados debe estar integrada tanto por hombres como por mujeres, con porcentajes que no beneficien a ninguno por encima del otro, así, no sea mayor del 70%, ni menor al 30%, lo que se traducirá en el reconocimiento de la igualdad de género y en la posibilidad de asenso y protagonismo de la mujer. En suma, la aplicación de la participación ideológica y el pluralismo político como fundamento para la conformación, control y ejercicio del poder político.

Una vez desarrollado el ejercicio de escogencia de un candidato, es necesario como segunda medida, que la población ejerza un seguimiento a los planes de acción ejecutados por los diferentes candidatos electos, la participación ciudadana, resulta de la acción de los gobernados y grupos de ciudadanos, no

solo en busca de la evaluación de los programas gubernamentales, sino también en su intervención en la acción de los partidos políticos, de modo que se promueva la construcción de una unidad de criterio al interior del partido cohesionado con la ciudadanía; se defina una clara identidad de partido de acuerdo a los intereses y necesidades de la comunidad, y se funde en los ciudadanos la ideología de partido con la finalidad de desarrollar proyectos y estrategias que ayuden a éste alcanzar sus objetivos fundamentales. En este entendido, los partidos políticos deben cultivar los espacios de participación ciudadana, que posibilitan la construcción de consensos y profundizan la identidad e ideología de una colectividad política.

Como una alternativa adicional, bien sea a través del Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Educación Nacional, organismos de control y los delegados territoriales de la Registraduría Nacional del estado Civil, con los distintos mandatarios locales, partidos políticos y aspirantes a las entidades municipales, se debe fomentar la formación política de la educación cívica, como un asunto de democratización al interior de las instituciones, diseñar instrumentos tendientes a la introducción de Proyectos Educativos Institucionales en los establecimientos educativos y propender que tanto en la escuela como en la sociedad en general, se construyan esferas de discusión sobre el seguimiento a las organizaciones políticas, lo anterior pues el aprendizaje de la política y su aplicación al momento de decidir las riendas del país debe comenzar desde el momento mismo del ingreso a las aulas escolares para su interiorización y posterior control ciudadano.

Así las cosas, con la implementación de políticas de pedagogía electoral, el respeto hacia voto programático y la participación ciudadana al interior de los partidos, las fuerzas partidistas se advertirán fortalecidas, y en ese contexto, la modificación al voto en blanco, tal como se pretende establecer por parte del Gobierno Nacional no ostenta mayor trascendencia, pues con las medidas antedichas, la población en concordancia con los partidos políticos formaría consensos a la vez que estas organizaciones se encontrarían mayormente legitimadas; en segundo lugar, el establecimiento de una mayoría simple como lo propone el Gobierno, posibilita en mayor medida, que la votación por el sí al voto en blanco sin un margen significativo, obstaculice el asenso de candidatos con programas serios y respaldo electoral, debido a la conformación oportunista de alianzas interpartidarias, pues los dejaría sin la posibilidad de incorporarse a la contienda electoral con un margen exiguo de voto en blanco establecido posiblemente por sus contradictores. Esta situación, incrementa la inestabilidad electoral de presentarse por más de una vez el voto en blanco como ganador en la

contienda electoral, evento presenta un vacío jurídico y que no fue atendido en el texto de la última reforma política propuesta por el Gobierno¹¹⁵.

Todos los ajustes de carácter institucional que se han descrito, en conjunto con las reformas políticas que ya se han implementado en el País, aportan en gran medida para el desarrollo del sistema político colombiano. Ahora bien, la democratización de los partidos, su organización interna, modernización y consecuentemente su fortalecimiento, tendrían un alcance muy reducido si se entiende a las reformas políticas como un acumulado meramente normativo, por el contrario, sus efectos en esta materia, no se despliegan a corto plazo, para su pleno desarrollo son necesarias acciones de modificación normativa, aplicación integral y esencialmente de transformación cultural por parte de actores estatales, gubernamentales, de partidos políticos y de la sociedad civil. De ahí que se hace necesario un estudio acerca de la importancia de la adopción de determinadas medidas que favorecen la consolidación de poderes partidistas fuertes en beneficio de la democracia del sistema presidencial colombiano.

¹¹⁵ Otras modificaciones políticas, también son contempladas en la reforma que se radico ante la Cámara de Representantes por la viceministra del Interior, María Isabel Nieto: la iniciativa plantea la modificación del porcentaje establecido para el umbral, en este aspecto, el hecho de reformar el sistema electoral, en el sentido de incrementar del umbral para representación, del 2% al 3% a partir del 2011 en adelante, acrecentaría los resultados obtenidos con el Acto Legislativo 01 de 2003, y detendría en mayor medida el fraccionamiento de los partidos, además de agruparlos en organizaciones fuertes, modificación al parecer favorable para evitar la dispersión de los partidos políticos establecida en la reforma del año 2003 "la parte más novedosa del proyecto contempla que los congresistas con investigaciones penales no podrán renunciar a su curul, es decir no podrán sustraerse a ser procesados por la Corte Suprema de Justicia. En caso de investigaciones se aplica 'la silla vacía'. Se acaban las suplencias o los reemplazos temporales de los congresistas. Establece también que los partidos que tengan nexos con asociaciones ilegales o se financien con dineros de oscura procedencia perderían la curul del candidato avalado y podrían perder la personería jurídica. El Consejo Nacional Electoral queda facultado para revocar toda inscripción que no esté acompañada de pruebas documentales de no estar incurso el candidato en inhabilidades e incompatibilidades. El gobierno revive la propuesta derrotada en el referendo de 2003 para que el voto de los congresistas sea nominal y público. Un "mico" en el proyecto es que impide al gobierno la designación en cargos públicos para los familiares de los magistrados de las altas cortes, el Procurador, el Fiscal y el Consejo Electoral, pero permite que esos mismos funcionarios sean designados en cargos diplomáticos en el exterior. La reforma política también permite que los partidos postulen candidatos a cargos de libre nombramiento y remoción pero de manera pública. Pero prohíbe a quienes postulan y eligen a otros servidores el dar recomendaciones e influir sobre nombramientos y contratos en la entidad del nombrado" Caracol radio. El gobierno presenta las reformas política y judicial.(Web). Bogota, Colombia. Agosto 26 de 2008, véase en: < www.caracol.com.co/nota.aspx?id >

4.3.8 Consolidación de poderes partidistas fuertes a partir de la transformación de la cultura política colombiana. Con la implementación de la Constitución de 1991, se convierte en un desafío, establecer un nuevo orden constitucional que posibilite cambios significativos al interior del Estado y del sistema democrático, sin embargo, el conflicto subsistente, que incrementa su intensidad desconociendo los derechos humanos, y los de la población civil, debilita la conformación y verdadera aplicación de un Estado Social y Democrático de Derecho, la pobreza y la desigualdad profundizan la brecha entre las instituciones y los gobernados.

La ausencia de cohesión nacional, la fragilidad y deslegitimidad que ha padecido el Estado, fragmentado en multiplicidad de dimensiones y debilitado históricamente por la incapacidad de crear un espacio público nacional, toma un rumbo diferente al establecer una reconfiguración de la identidad política al interior de las fuerzas partidarias nacientes, pero como se expresó anteriormente, no solo con el establecimiento de imperativos normativos que se logra avanzar en la consolidación de verdaderas organizaciones políticas, sino también de la interiorización y formulación en torno al esquema de una cultura política como elemento primordial tanto de la conducta asumida por la sociedad como por los modernos partidos políticos.

Los ciudadanos requieren un replanteamiento en torno a su sentido de la cultura y la ética política, entendida ésta como el conjunto de las acciones o caracteres tendientes a participar en la configuración estatal, al respecto, Savater la define como “el conjunto de las razones para obedecer y de las razones para sublevarse...”¹¹⁶, por ende, como seres sociables y la implantación de la democracia como poder del pueblo, se condensa la idea del respeto a las minorías, la autonomía personal, la dignidad y la existencia de cada individuo.

Sin embargo, si no se encuentra presente una cultura política democrática, se constata que a pesar del establecimiento de nuevas medidas, programas y proyectos ante el electorado, éste seguirá siendo influenciado por tendencias que representan figuras específicas y no por ideologías partidistas, se continuará con el círculo vicioso representado en la desafección democrática, conjuntamente con una falta de confianza en las instituciones, un alejamiento de la política, un sentimiento de incapacidad de poder influir en el sistema y de que el sistema, a su

¹¹⁶ SAVATER, Fernando. Ética para Amador. México: Ariel. 1991.p. 237.

vez, responda a las demandas de los ciudadanos¹¹⁷. El actual proceso de aparición de nuevos partidos y el reflejo de sus ideas y valores en las plataformas políticas, es la oportunidad necesaria de un cambio en la dinámica política de Colombia, es preciso entender que el sistema requiere un cambio ante la opinión pública y la ideología política, mediando un pleno sentimiento para el debate político, así, la ideología que debe primar, se constituye en la interpretación real del pueblo como una perspectiva de la función del poder en la organización social.

La cultura política constituye un pilar fundamental para la comprensión de los sistemas políticos y las prácticas, actitudes y representaciones de la comunidad, de ahí que se hace necesario, determinar los aspectos cognitivos, afectivos y evaluativos de los ciudadanos frente a las instituciones políticas, su establecimiento, implica poner en marcha transformaciones que permitan al sistema estatal y educativo, hacerse cargo de las nuevas configuraciones y avances en torno al cambio sustancial del mapa político al interior de las Corporaciones Públicas y dependencias territoriales, lo cual se evidencia en la consolidación de mayorías diferentes a las tradicionales en Colombia. Esto implica una reconstrucción de la humanidad, donde se otorgue realmente una importancia a las ideas, fundamentos y valores en la conformación de las fuerzas políticas y su influencia en el sistema democrático. Almond y Verba, sostuvieron la hipótesis según la cual, los regímenes democráticos estables se fundan en una cultura política mixta, afirman que un gobierno democrático debe mostrar poder, liderazgo y tomar decisiones y por otro lado, debe ser responsable hacia sus ciudadanos, de ahí que el verdadero significado de la democracia es que las élites gubernamentales respondan a los deseos y a las demandas de la ciudadanía, manteniendo un balance entre poder político y la capacidad de respuesta, entre consenso y diferencias, lo que finalmente conduce a que las actitudes políticas asociadas con la cultura cívica resulten complementadas para forjar un sistema democrático¹¹⁸. En este sentido, no es dable establecer inmediatez políticas de gobierno, es necesario que en Colombia se tracen políticas de Estado, a largo plazo y articulables en proyectos de integración cultural y política.

¹¹⁷ Mediante el Editorial El Espectador, de fecha lunes 6 de octubre de 2008, el DANE reveló los resultados de una encuesta sobre la cultura política de los colombianos, realizada en noviembre del año pasado, estableciendo que la mayoría de los ciudadanos piensa que Colombia es un país apenas “medianamente democrático” y que la inmensa mayoría no confía en el Congreso y mucho menos en los partidos políticos. Sólo el 36% dice rotundamente que Colombia es un país democrático (otro 52% dice que es “moderadamente democrático”), esta fracción es alta en el contexto regional. La encuesta muestra también unos niveles muy bajos de confianza en el Congreso de la República: sólo 14% dice que confía totalmente y 30% dice que no confía nada, lo que demuestra que la desconfianza en el Congreso es un fenómeno regional, incluso global, y solo un 10% dice confiar totalmente en los partidos.

¹¹⁸ ALMOND Gabriel A., “The Civic Culture: Prehistory, Retrospect and Prospect”, Documento presentado en el Coloquio organizado por el Center for the Study of Democracy and the Department of Politics and Society, University of California, Irvine, 17 de November 1995, s.n.p.

El desafío consiste entonces, en estructurar unas políticas culturales desde lo más ínfimo, capaces de entender que los problemas que se manifiestan en el ámbito local, desbordan en el espacio nacional. El proceso político implica una formación de tipo integral, que permita el desarrollo de ciudadanos capaces de asumir sus responsabilidades históricas de forma paralela al desarrollo de capacidades propias del mundo político, así, el propósito de consolidar una cultura política democrática, se convierte en uno de los ejes de las políticas públicas, como base de legitimación política y cohesión social, además que facilita el desarrollo y funcionamiento de los sistemas democráticos, pues es evidente que el desarrollo cultural de las comunidades necesita ser sostenible, potenciador de las capacidades propias y asentado sobre los requerimientos poblacionales, de tal manera que se promueva un horizonte político cultural como Nación.

La construcción de ese espacio, sólo será posible con la integración dentro un proyecto político, donde el país pueda procesar las tensiones y resistencias, con el acceso a mayores niveles de información, el desarrollo de un sentido crítico, y la necesidad de abrir espacios para la discusión ocupados en la formación política de los ciudadanos, de manera que la gestión pública sea la suma de voluntades entre gobernantes y gobernados, y se trabaje en un acumulado de esfuerzos y recursos para el cumplimiento de reglas de interés general, reivindicando la importancia de edificar desde la ciudadanía visiones futuristas con una base social de desarrollo, cohesión democrática, y construcción social de las regiones, permitiendo al fin, dilucidar que las coyunturas políticas se proyecten en la praxis de un todo político democrático.

La conciencia política se traduce en el pensamiento ciudadano sobre lo público, su apropiación es un elemento fundamental para la definición de cultura política, las instituciones políticas y gubernamentales deben promover al conglomerado humano comunicarse, movilizarse, educarse, socializarse y sobre todo gobernarse, lo que conduce a que la sociedad con ejercicio pleno de sus derechos, además de ser una sociedad justa sea una sociedad pacífica y sobre todo una sociedad altamente politizada. La vigencia plena de la Constitución de 1991, sólo será posible con partidos fuertes, con ciudadanos altamente politizados, con gobiernos que, más allá de las diferencias programáticas, sepan reconocer en lo preceptuado un avance civilizatorio.

Al introducir el articulado de la reforma en el año 2003, se buscó fortalecer, democratizar e institucionalizar los partidos políticos en Colombia y en consecuencia, recuperar la legitimidad y credibilidad del Congreso, en el entendido que estos son componentes intrínsecos para la consolidación de la democracia. Sin embargo, es pertinente anotar que los problemas a resolver, implican un proceso conjunto de aplicación íntegra del articulado normativo y un proceso de modificación

cultural, por ello, es necesario recuperar también el sentido de la política, acompañando su ejercicio de una ética pública que la reivindique, que responda a las exigencias de moralización pública, acabando con el perfil político oportunista, corrupto y clientelista e introduciendo en su lugar, fuertes ingredientes éticos. Es fundamental que la política se permee de los valores y principios propios de la democracia: igualdad real, equidad, responsabilidad social, participación política, control jurídico y político al poder estatal y respeto por los derechos humanos. Solo en ese ambiente de cultura y ética renovadas, el rol que desempeñan quienes representan al ciudadano dentro de Corporaciones Públicas o en cargos uninominales, se modificará otorgando legitimidad, a las Organizaciones Políticas, así como también a las instituciones.

Respecto al importante tema de la oposición en Colombia, es conveniente que a la normativa implementada para adoptar el estatuto de la oposición que reclama el país, se le añada también, una transformación en el campo de las prácticas sociales y de la cultura política. Con las reformas Constitucionales y legales que se introdujeron al país, la reelección inmediata y las que buscan otorgar fortalecimiento a las fuerzas partidarias, el papel que actualmente ostenta la izquierda es sobresaliente. Sin embargo, todavía se hace necesaria la adopción de un régimen que fortifique la oposición, de igual manera, como se fortaleció el presidencialismo. Con todo, para la oposición pueda ser una realidad, no basta la viabilidad para hacerla, sino también la voluntad y el conocimiento de lo que asumir esta posición significa.

En este sentido, debe erradicarse la cultura de realizar funciones obstruccionistas a las políticas gubernamentales en nombre de la oposición, de igual forma, la crítica sin intención de construir y la carencia de cooperación con el Gobierno deben aniquilarse, pues este curso de acción ha sido muchas veces un factor clave en la ruptura de credibilidad en las opciones políticas alternativas. Por el contrario, se hace necesario avanzar hacia el auténtico concepto de lo que significa el esquema Gobierno-Oposición, para lo que se hace preciso un el cambio de mentalidad, en lo que se refiere a cultura política y democrática, si bien, la oposición reclama ser entendida y reglamentada, también debe ser asumida con respeto, moralidad y ética ante los desafíos de la gobernabilidad. De este modo, corresponderá a la oposición funciones trascendentales como la fiscalización, veeduría, control político y proposición en escenarios legítimos, se requiere por tanto, la adopción de una posición coherente, programática, precisa y contundente. Solo de este modo los poderes partidistas de quienes se declaren en oposición, adquirirán relevancia y se convertirán en herramientas de verdadera transformación.

En la medida en que este cambio cultural se adopte, la implementación normativa de reformas pasará a un segundo plano, pues la política se realizará mediante acciones transparentes, el sistema electoral difícilmente será entorpecido por prácticas ilegales, al tiempo que las fuerzas partidarias alcanzarán una consolidación definitiva, pues se comprenderá que se trata de un proceso que debe estar más en el proyecto de cada partido, que en la normativa que al respecto se implemente. En ese ambiente, la fortaleza de los partidos, deriva de su capacidad para organizarse, escogiendo a sus líderes, atrayendo adeptos, renovando su ideología y constituyendo procesos y metas propios que les permitan responder a las necesidades y demandas de la población. De igual forma se reforzará, la independencia entre las ramas del poder público y restablecerá el equilibrio entre ellas; en ese orden, el Congreso alcanzará la autonomía plena para poder desarrollar íntegramente sus funciones. Así mismo, para fomentar y asegurar la institucionalización de los partidos es propicio que sea el Estado el que provea una competición electoral uniforme, fluida, justa y estable.

Por ahora, es conveniente para el espíritu transformador que se inicie con las reformas políticas, que el Congreso asuma el reto de aprobar nuevos desarrollos legales fortaleciendo aspectos medulares de la reforma política, de tal manera que se incrementen los beneficios derivados de las medidas que fortalecen los poderes partidistas en Colombia. De igual forma es conveniente que el Gobierno respalde las iniciativas, atendiendo al interés colectivo y al fin primitivo que les dio vida, es decir, la recuperación de la democracia y no respondiendo a los intereses de unos cuantos o de las conveniencias políticas inmediatas.

Como puede verse la fortaleza y democratización de los poderes partidistas, son elementos sine qua non el sistema político colombiano no podría responder a las exigencias sociales e institucionales que el país reclama, pero las implementaciones normativas no son suficientes porque se requiere la consolidación de una cultura política que disuelva la corrupción y sanee la política y así mismo, una contundente articulación de la voluntad nacional como estrategias fundamentales para la reconstrucción nacional.

Con todo lo anteriormente expuesto, debe concluirse el debate clásico, pero aun vigente en Colombia, acerca de la adopción del régimen Parlamentario, en lugar del Presidencial, como salida a las dificultades democráticas y de legitimidad del país, queda superado. En el orden argumentativo que se ha esbozado en el trabajo, introducir un cambio al sistema de gobierno colombiano implica una transmutación que sacrifica el proceso auténtico del país donde el presidencialismo ha sido una constante histórica. Introducir un cambio de sistema de gobierno a través de una reforma tan radical, no es materia de una modificación corriente a la Constitución, significa prácticamente su derogatoria y

reemplazo por un nuevo texto, pues el sistema de gobierno constituye el núcleo de su parte orgánica. Ese derredor, favorece la permanencia del régimen presidencialista, claro está, mediante el fortalecimiento de los poderes partidistas, que hasta ahora se encuentran en transición, como también la modificación de la cultura política tanto para los ciudadanos como para quienes los representan.

Si bien en Colombia el presidencialismo se ha visto reforzado, pues que además de las facultades propias del sistema que le otorgan al presidente ser Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, comandante de las Fuerzas armadas, y suprema autoridad Administrativa, en Colombia, este goza de la capacidad de influir sobre el sector privado de la economía, nombra sus altos funcionarios sin necesidad de visto bueno del Congreso, y en la política exterior, este organismo no tiene ningún contrapeso. Aunado a ello, con la reelección presidencial, se afecta la separación y equilibrio de poderes como la independencia de importantes instituciones a nivel nacional por la capacidad nominadora del presidente reelegido, verbigracia, la Junta Directiva del Banco de la República, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, concentrándose mayores poderes en el ejecutivo.

Pese a lo anterior, es pertinente destacar, la modificación de aspectos estructurales que se propusieron generar un balance entre el legislativo y el ejecutivo, notablemente afectados con la reelección inmediata. La inserción del acto legislativo 01 de 2003 y del 01 de 2007, junto con la normatividad que los complementa, introducen herramientas que favorecen el tránsito hacia el fortalecimiento e institucionalización de los poderes partidistas en Colombia. Con esa mira, se implementó en el país la figura del Régimen de Bancadas y se modificó la Moción de Censura, haciéndola más ágil y eficaz. El impacto de estas, menguan significativamente el carácter rígido del sistema presidencial, vista así, la figura de la reelección favorece los buenos gobiernos; por su parte, los partidos fuertes, con poderes fuertes, controlan y fiscalizan el poder presidencial, a la vez que contribuyen en el sano equilibrio de poderes como característica básica del sistema. Así las cosas, se concluye que la opción de transitar hacia un régimen parlamentario, no corresponde ya a las exigencias de Colombia, que cuenta actualmente con un presidencialismo renovado que le permite conservar sus instituciones, mientras avanza hacia la transformación de su cultura política y a la consolidación de poderes partidistas fuertes con altos niveles de legitimidad, decantando todo ello, en la recuperación de la democracia y el afianzamiento del sistema presidencial Colombiano.

CONCLUSIONES

El objetivo de la presente investigación se concentró en verificar la incidencia de las reformas constitucionales y legales sobre poderes partidistas fuertes en el presidencialismo Colombiano, de ahí que se analiza si tales modificaciones han sido determinantes en la evolución partidista colombiana dentro del Sistema de Gobierno Presidencial. Así las cosas, en el contexto histórico en que se desarrolla este sistema, se observa la competencia incesante entre diferentes proyectos de articulación nacional, cuyos promotores se sustentaban en los niveles locales y regionales a fin de establecer ahí su influencia y lograr su hegemonía nacional, lo que se proyecta en diferentes pugnas entre influencias conservadoras y liberales, éstos últimos en el constante ataque a la alineación de la iglesia y los conservadores por su parte, propendiendo por la defensa del patronato y la consolidación del poder central. Ello excluye con el paso del tiempo, la participación de las grandes masas del país, situación acentuada con el establecimiento posterior del Frente Nacional, que deslegitima aún más la organización estatal, la credibilidad en las instituciones políticas, aunado a la continua violencia, desprestigio institucional, ineficacia y corrupción imperantes.

✓ En la presente investigación, se revela que la Constitución de 1991, representa un nuevo paradigma para la sociedad colombiana, toda vez que se resume en el cambio diametral del Estado de Derecho que se estipuló en la Constitución de 1886, hacia el Estado Social de Derecho, construyéndose a partir de pilares de dignidad humana y la búsqueda de una igualdad real, planteada en términos políticos, con una reestructuración al interior de la organización estatal, tal es así, que se busca un equilibrio de poderes, con la finalidad de que la sociedad colombiana, conjuntamente con su connotación cultural y en medio de un pluralismo étnico, se sienta representada y a la vez existan mejores mecanismos de participación que materialicen la democracia participativa como un nuevo icono del modelo de Estado a implantar, en este entorno, se hace necesarios mayores controles y reducción de poderes al Ejecutivo encabezado por la figura presidencial, establecida a través del tiempo, con superioridad ante las demás ramas del poder y centralizadora de diversas potestades, enfatizando la función del Congreso de vigilar y supervisar el uso del poder presidencial, favoreciendo el pluralismo en su integración como Corporación legislativa y escenario por excelencia para adelantar los debates políticos de fondo sobre los temas más apremiantes de la Nación. Se implementa igualmente, la conformación de partidos políticos diferentes a los tradicionales, pretendiendo garantizar el reconocimiento de la oposición y el pluripartidismo nacional, éstos grupos, al parecer propendían por el bienestar de sus asociados, los que deberían sentirse identificados con la ideología de su partido, sin embargo, en la investigación se

detectó, que uno de los factores determinantes para la deficiente credibilidad en torno a estas colectividades, fue la insuficiente ideología de partido y el caudillismo político, que en nada benefició la conformación de poderes partidistas que permitiesen a la población en general sentirse representada. Se demuestra a este tenor, que el favorecimiento en la creación de diferentes y diversas organizaciones políticas, ocasiona una proliferación de grupúsculos políticos sin capacidad de protagonismo, en donde se consigue monopolizar el control una vez más por parte de los grupos tradicionales liberal y conservador, así las cosas, los objetivos de estos nuevos actores, quedan en simples aspiraciones, pues las normas constitucionales en su afán de abrir las puertas ante el aparato estatal a sectores heterogéneos, olvidan establecer criterios específicos para su participación y fundamentación.

✓ Reforma 01 de 2003, Sistema Electoral y funcionamiento de partidos. Con el ánimo de responder a distintos factores que tradicionalmente han ido en detrimento del fortalecimiento de la democracia, como el fraccionamiento de los partidos, su incapacidad de representación, el desprestigio del Congreso, y las relaciones inestables entre el Gobierno y la ciudadanía, surge el acto legislativo 01 de 2003, con el propósito esencial de fortalecer a los partidos, racionalizando la actividad en el Congreso de la República. En ese sentido se propuso disciplinarlos e institucionalizarlos, eliminando las concesiones otorgadas por el sistema anterior que favorecían la atomización de colectividades políticas. El estudio determina, que mediante la reforma política, se implementa medidas tendientes a que fracciones más amplias de la ciudadanía cuenten con mayor representación en los cargos de elección popular, lo que conduce a depurar el número de partidos creados mediante la Constitución de 1991. Así mismo, se promueve su integración para mantener el sistema de equilibrios como instituciones modernas y competitivas, acordes con la búsqueda del interés social y el bien común, desde esquemas consensuales y de simetría discursiva, donde la opinión pública adquiere una figuración estructural en la orientación del Estado.

✓ Ley 974 De 2005 “Régimen De Bancadas”; y Acto Legislativo 01 de 2007. La reforma de 2005, tuvo como objetivos fundamentales el mejorar el funcionamiento de los partidos políticos y fortalecer el desempeño en las Corporaciones Públicas, renovando la disciplina interna de estas organizaciones políticas, de tal manera que correspondan a una plataforma ideológica cohesionada y a una identidad de partido. Se encuentra que los beneficios se han hecho notorios evitando actuaciones personalistas, y garantizando al interior de las fuerzas partidarias una agregación de intereses generales y, por ende más representativos; adicional al fortalecimiento en el manejo de los tiempos en las sesiones parlamentarias, evitando la repetición de opiniones y mejorando la calidad de los debates, elemento que aporta al proceso de construcción democrática del país. Sin embargo, los hallazgos del trabajo evidencian, que aún

esta reforma presenta serios vacíos, pues se deja en manos de los partidos regular aspectos medulares de esta ley, los cuales no han avanzado paralelamente. De ahí que se hace imperioso determinar normativamente sanciones más drásticas para los representantes que incumplan la obligación de respetar el criterio de la bancada, sus bases programáticas e ideológicas.

En lo relativo a la regulación de los asuntos de conciencia al interior de estas colectividades, se hace apremiante que la ley los determine, dejando un margen regulatorio para los estatutos de los partidos, no obstante, para que la democracia sea dinámica y para que esta ley funcione eficazmente, es necesario que actores políticos e instituciones, adecuen de manera pronta sus estatutos a aquella, pues la libertad configuradora para expedir esta clase de asuntos al interior de cada partido, no puede entenderse ilimitada, toda vez que, si el Constituyente los excepcionó de la actuación en bancada, se hace necesario regular en su interior tal aspecto, si bien se deja a salvo el derecho individual de las personas para decidir libremente según los mandatos de su conciencia, tal actuación no debe ser excusa para sustentar mecanismos que vayan en contravía de la disciplina partidaria y de la organización en las Corporaciones Públicas, de lo contrario, la importancia de este régimen en la democracia participativa, no promoverá mayores avances, e impedirá la configuración organizativa y coherencia a los partidos políticos, manteniendo el viejo esquema exclusivamente individualista. La Ley de Bancadas contiene importantes elementos que pretenden contribuir a la cualificación de las actuaciones de los miembros de las Corporaciones Públicas y la consolidación del partido como un pilar fundamental del régimen político, pero sus efectos no serán mayores, si no existe una implantación coherente e igualitaria en las fuerzas partidarias y no se asume que la ley es de obligatorio cumplimiento.

Por otro lado, con la implantación del Acto Legislativo 01 de 2007, reforma introducida a la Moción de Censura como control político, se enfatiza el compromiso de actuar a favor del mandato ciudadano, garantizando el cumplimiento de la ley y el adecuado ejercicio de las funciones de la administración pública. Tanto el Congreso, las Asambleas y los Concejos Municipales, asumen hoy un papel activo y eficiente en torno al control del desarrollo de la gestión pública, cogestión, disciplina organizacional de las comunidades y en la transparencia en la aplicación de las políticas del Estado. Así las cosas y conjuntamente con la implementación del régimen de Bancadas, extendido a las Corporaciones que se encuentran facultadas por el acto legislativo 01 de 2007, el control político se ve fortalecido, promoviendo relaciones constructivas en beneficio de la colectividad, cerrando la puerta a las disputas por intereses individuales. La facilidad del trámite para la presentación y aprobación de este control, con contenidos de vigilancia, crítica, seguimiento, evaluación y deliberación, extiende el ámbito de acción, de tal manera que los miembros de los

cuerpos colegiados de elección directa y que representan al pueblo, obran consultando la justicia y el bien común, y tienden a ser más responsables políticamente ante la sociedad que ha puesto su confianza en aquellos.

✓ Órgano y Sistema Electoral. Este sistema organizado a través de una estructura nacional, jerarquizada, con dependencias en las circunscripciones electorales, y como órgano independiente, busca mejorar el funcionamiento, la eficacia y la imparcialidad de las organizaciones políticas, por tanto, constituye el eje transversal dentro de la organización democrática del país. En el caso colombiano, agregaciones al sistema electoral como la figura del voto preferente, efectivamente da respuesta a la democratización interna de los partidos, a las aspiraciones individuales y a la libertad de los ciudadanos para seleccionar directamente a sus representantes; igualmente ocurre con el uso de la barrera electoral, propendiendo por el fortalecimiento de los partidos políticos existentes y la reagrupación partidista, favorece de este modo, la participación en la asignación de curules sólo a aquellos grupos y movimientos políticos que obtengan un amplio margen electoral, propiciando la organización del sistema en colectividades políticas y evitando que fuerzas sin apoyo mayoritario, sigan aumentando su número en las Corporaciones Públicas. Sin embargo se establece, que aún subsisten ciertas fallas al interior del sistema, residen tanto en los procedimientos como en sus resultados, existiendo diversos factores directos e indirectos que se han encontrado asociados en torno a la debilidad institucional de la organización electoral, tales como el conflicto armado interno, la ambigüedad de las garantías del proceso electoral y sobre todo la falta de pedagogía electoral, situaciones que impiden un verdadero acceso hacia los procesos electorales libres, transparentes y garantes del ejercicio ciudadano pleno, de ahí que se plantea la implementación apremiante del carisma de estos órganos en el cumplimiento de una pedagogía política electoral racional y democrática, reformulación tal, que conduzca al pluralismo, libertad y justicia social, para ello es necesario que el ciudadano se involucre y participe en el tratamiento de los problemas sociales.

Por otro lado, estudio realizado, demuestra la existencia de una organización electoral politizada, es decir un sistema institucional monopolizado a nivel nacional y en las regiones, por tanto, se propone la despolitización del mismo, que permita objetivizar la tarea de las instituciones y personal encargados del proceso electoral, para garantizar que en su estructura estén representadas todas las fuerzas políticas. Un cabal Estado Social de Derecho no puede entenderse, sin instituciones que conduzcan a partidos que funcionen, se organicen y estructuren democráticamente.

✓ Financiación. La transparencia electoral mencionada, requiere igualmente de la austeridad y control en la financiación de campañas y partidos como prioridad para el Gobierno Nacional. Tal como se demuestra en el presente

trabajo, el actual esquema que contempla la reposición de los votos obtenidos después de efectuadas las elecciones respectivas, no propicia cambios radicales al interior de las campañas, pues solo contando con recursos públicos anticipados, se cambiaría sustancialmente la relación de los candidatos con sus partidos, generando mayor responsabilidad en las campañas; por otro lado, pese a la introducción de ciertos cambios en cuanto a los topes máximos para los dineros utilizados en campañas y la obligación de rendición de cuentas, se deja campo abierto al carácter mixto de la financiación, por tanto en virtud del principio de libertad interna, ello se encuentra supeditado a la existencia de un sistema de auditoría interna de los partidos, lo que evidencia, la inexistencia de un verdadero control y limitación. La normatividad implementada, no se muestra exigente para garantizar la transparencia política, las disposiciones vigentes sobre el particular se han mostrado insuficientes e incapaces de impedir que el dinero, de distinta procedencia, legal e ilegal, siga siendo determinante, de allí que se plantea que no solo el Estado debe poseer un control más riguroso de los aportes y egresos de los dineros utilizados por los partidos políticos, sino también se enfatice en la posibilidad de los ciudadanos para ejercer un control al interior de estas organizaciones, de manera que dicha autonomía, ha de encontrarse circunscrita, a que los dineros se destinen a las actividades propias de los partidos y movimientos, con el objeto de cumplir sus fines y el logro de sus propósitos.

✓ Cultura política. Lo anteriormente expuesto, requiere del incremento de la acción y expresión de las comunidades organizadas que integran el sistema, por tanto, no sólo mediante la ampliación cuantitativa de mecanismos, normatividad, instancias y actores, se logra el fortalecimiento de la democracia y por supuesto de los poderes partidistas, sino fundamentalmente, de la recomposición cualitativa que además de lo político, abarque la interiorización de lo social, ello implica la difusión y consolidación de las estructuras, valores, procesos y prácticas esenciales para el funcionamiento efectivo de la democracia política. Una real cultura política, genera la confrontación de las ideas y el debate que enriquece las propuestas de las organizaciones políticas, así, la consolidación de los nuevos polos en la toma de decisiones, exhorta la importancia crucial de una real información por parte de los medios, de manera que no se convierta a la política en un espectáculo mediático. En este sentido, debe recrearse con la nueva visión del Estado y organizaciones políticas fortalecidas, para permitir la aplicación de una normatividad consensual, que internamente y con la sociedad civil, integre discusiones basadas en la realidad discursiva y se consolide una democracia verdaderamente legítima.

Así las cosas, se puede aseverar, que el Presidencialismo Colombiano, en el derredor histórico, ha sido un sistema de Gobierno continuo, desafiando inmensos retos económicos, sociales y políticos; en este arduo contexto de reestructuración de la relación Estado-sociedad, si bien se ha visto perturbado, y se cataloga como

inestable en comparación al Parlamentario, lo cierto es que los hallazgos del trabajo, evidencian lo contrario, pues se encuentra configurado en un nuevo orden social que requiere adaptaciones, pero manteniendo las estructuras políticas gubernamentales, toda vez que responde a los orígenes históricos y a los procesos de ordenación nacional.

El Estado colombiano, como institución política organizada, comporta una racionalización jurídica, conduciendo a la conformación de una política encargada de proteger la seguridad de los individuos, y administrar racionalmente los diversos aspectos de la política pública, por consiguiente, las reformas estudiadas, tanto legales como constitucionales, requieren un proceso lento, pero progresivo, toda vez, que solo con el paso del tiempo podrá verificarse el afianzamiento definitivo y permanente de las colectividades políticas y el pensamiento ciudadano. Así las cosas, las modificaciones existentes, abren el camino para el fortalecimiento de los poderes partidistas y el control político en las Corporaciones Públicas, contribuyendo a que los partidos asuman posiciones programáticas más definidas y se organicen internamente, no obstante, estas colectividades se encuentran en el tránsito para consolidarse como instituciones políticas fuertes, debido a que no ha transcurrido suficiente tiempo para evaluar el verdadero impacto de la Reforma Política y se evidencia el imperioso requerimiento de adoptar ajustes dirigidos a propiciar mayores garantías a la oposición, la participación política, el derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación, la financiación de campañas y todas aquellas previsiones legales que garanticen realmente la transparencia, estabilidad, eficiencia y legitimidad al sistema electoral, lo que finalmente conduce a dar respuesta a los problemas de orden, legitimidad y estabilidad política en torno a la gobernabilidad, y que categóricamente acarrea la reafirmación de la permanencia del Sistema Presidencial con poderes partidistas fuertes consolidados y con el continuo trabajo de las instituciones como piedra angular de una sociedad democrática.

RECOMENDACIONES

La investigación logró determinar la consolidación y permanencia de la forma de gobierno presidencial en Colombia de la misma manera que identifica la incidencia de las reformas políticas constitucionales y legales en torno al efectivo fortalecimiento de poderes partidistas en Colombia, los cuales se encuentran en un tránsito hacia su efectiva consolidación, de ahí que se promueve una serie de ajustes como complemento para su eficaz afianzamiento en el país, tales como la promoción de una verdadera participación pluralista, una reorganización electoral, la agregación de un auténtico estatuto de oposición y la organización de partidos Políticos en unión con la ciudadanía.

El presente estudio se ha constituido como un examen del acontecimiento político actual, su incidencia y su proyección de acuerdo a la normatividad implementada después de arduos debates al interior del Congreso de la República, que finalmente ha adoptado los Actos legislativos 01 de 2003, 01 de 2007 y demás normas estudiadas en el presente trabajo, de ahí que al observar los efectos prácticos de las reformas políticas en Colombia, y una vez analizada la falta de cultura política al interior de la población, con el fin de aumentar la validez de la presente investigación, se sugiere ampliar los campos de promoción en torno a la comprensión del derredor político en las esferas sociales, comenzando desde las aulas estudiantiles con la sensibilización de la implicación de la democracia, la consolidación de la forma de Gobierno Presidencial que actualmente nos rige y la presencia de partidos, movimientos y fuerzas políticas renovadas en pro del beneficio comunitario alejados por completo de los viejos sentimientos clientelistas.

Es importante que se diseñe, desarrolle y evalúe por parte de futuras investigaciones, el delineamiento de nuevas variables en torno al avance del funcionamiento al interior de las Corporaciones Representativas a nivel departamental y local, con el fin de identificar el comportamiento y la adaptación del régimen de Bancadas, y su acaecimiento en torno al fortalecimiento de la cohesión de las fuerzas partidarias, su disciplina, control político y la real consecución de proyectos de interés general.

Se sugiere que próximos estudios, evalúen temáticas respecto a la participación y verdadera conformación de veedurías ciudadanas como fiscalizadoras y orientadoras del papel representativo y participativo de los renovados partidos políticos, de tal manera que se promueva la afirmación de criterios entre aquellos y

la población, evaluando de igual manera la obtención y los montos de ingresos y gastos de la financiación otorgada por el aparato estatal, toda vez que se garantice la transparencia al interior de estas organizaciones.

BIBLIOGRAFÍA

Acto legislativo No. 01 de 2003 julio tres (3). Diario Oficial No. 45.237 de 3 de julio de 2003 “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones.

Acto legislativo No. 01 de 2007 junio veintisiete (27). “por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia”.

Concejo de Bogota, "Ley de Bancadas, Escruce Rafael A; Concejal de Bogota, disponible:http://concejodebogota.gov.co/prontus_cbogota/antialone.html?page=http://concejodebogota.gov.co/concejo/site/artic/20080512/pags/20080512103149.html

Constitución Política de Colombia Bogotá, Temis, 2007.

HARTLYN, Jonathan. El presidencialismo y la política Colombiana. Conferencia ,1989.

Ley 974, julio veintidós (22) de 2005. Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005, “Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas”.

LINZ, Juan y VALENZUELA ,Arturo. La crisis del presidencialismo, el caso Latinoamericano, Madrid, Ed Alianza Universidad, 1993.

LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la constitución. Ed Ariel.1983.

NHOLEN, Dieter y FERNANDEZ Mario. El presidencialismo renovado. ED Nueva Sociedad. Caracas, 1998.

SÁCHICA APONTE, Luis Carlos, Nuevo constitucionalismo colombiano, Bogotá, Editorial Temis, 1996

SÁCHICA, Luis Carlos. Derecho Constitucional General. Ed. Biblioteca Jurídica Diké.

Sentencia, Corte Constitucional, C-342 de 2006, Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto, Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil seis (2006).

Sentencia, Corte Constitucional, C-518/07, Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández, Bogotá, D.C., once (11) de julio de dos mil siete (2007).

SHUGART Mathew y MAINWARING Scott. Presidencialismo y democracia en América Latina. Buenos Aires, Paidós, 2002.

UPRIMNY, Rodrigo. Una forma de gobierno parlamentaria en Colombia, Nueva página. Instituto de pensamiento liberal, Volumen I, año I, 2004.

VIDAL PERDOMO, Jaime, Derecho Constitucional General e Instituciones políticas. Ed. Universidad Externado de Colombia– Universidad Nacional de Colombia.

Viva la Ciudad, “El régimen presidencial en Colombia”, Socha M, Nelson. http://www.viva.org.co/caja_herramientas_contenido.htm?cmd%5B825%5D=x-825-14495969&cmd%5B822%5D=x-822-144936