

# **LA DEMOCRACIA EN COLOMBIA**

**Un proyecto en construcción**

*por*  
**JAIME BUENAHORA FEBRES-CORDERO**

# CONTENIDO

PROLOGO

**DONADO POR**  
**Alejandro Martínez Caballero**

3

INTRODUCCION

9

## Capítulo I LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE, BASE DE LA NUEVA DEMOCRACIA

### I) Los Antecedentes de la Asamblea Constituyente

a) Los Factores Estructurales:	21
1- La Democracia Restringida	21
2- Los Movimientos Guerrilleros	22
3- El Uso del Estado de Sitio	25
4- La Corrupción Administrativa	27
5- El Tráfico de Estupefacientes	27
6- La Escasa Movilidad Social	29
b) Los Sucesos que aceleraron el Proceso:	29
1- La Idea de una Asamblea Constituyente	30
2- La Muerte de Luis Carlos Galán	31
3- La Reacción del Gobierno	32
4- Las Oleadas Terroristas	33

5- El Fracaso de la Reforma Constitucional	34
6- La Izquierda Acribillada	35
7- Los Primeros Obstáculos Jurídicos	36
8- El Decreto 1926	38
9- El Fallo de la Corte Suprema de Justicia	38
10- El País Nacional y el País Político enfrentados	39
11- Las Mesas de Trabajo y las Comisiones Preparatorias	41
12- Las Elecciones para elegir los Delegatarios	42

## **II- Las Deliberaciones de la Asamblea Constituyente**

a) Organización y Desarrollo de la Asamblea Constituyente:	46
1- La Instalación de la Asamblea y la Escalada Terrorista	47
2- La Presidencia de la Asamblea y la Mecánica Política	48
3- El Reglamento de la Asamblea	49
4- El Debate General	51
5- Los Proyectos de Reforma Institucional	52
6- El Trabajo en las Comisiones Permanentes	53
7- El Desarrollo de las Plenarias	56
b) Los Principales Cambios Constitucionales:	59
1- Los Derechos, las Garantías y los Deberes	60
2- El Nuevo Equilibrio entre las Ramas del Poder Público	62
3- La Separación entre la Iglesia y el Estado	65
4- La Autonomía de las Entidades Territoriales	65
5- El Papel del Estado en la Economía	67
6- Los Parámetros de la Nueva Democracia:	69
6.1- Los Partidos Políticos y el Ejercicio de la Oposición	69
6.2- Los Mecanismos de Participación Ciudadana	71
6.3- La Organización Electoral	71

## **III- El Desarrollo de la Nueva Carta Política**

a) El Amplio Marco de la Reglamentación:	73
1- La Tarea de la Comisión Especial Legislativa	75
2- El Trabajo del Congreso de la República	75
2.1- Las Principales Leyes de 1.992	76
2.2- Las Principales Leyes de 1.993	76

2.3- Las Principales Leyes de 1.994	77
2.4- Las Principales Leyes de 1.995	77

b) El Debate sobre la Nueva Carta Política:	78
1- Los Ataques a la Constitución de 1.991	78
2- La Defensa de la Nueva Carta Política	82

## **Capítulo II LA PARTICIPACION CIUDADANA**

### **I- La Participación Ciudadana en el Derecho Comparado**

a) En algunas Constituciones Europeas:	95
1- Constitución de España	95
2- Constitución de Francia	97
3- Constitución de Alemania	98
4- Constitución de Italia	99
5- Constitución de Austria	100
6- Constitución de Suiza	101
7- Constitución de Suecia	102
8- Constitución de Noruega	102
9- Constitución de Grecia	102
10- Constitución de la antigua U.R.S.S.	103
b) En algunas Constituciones Latinoamericanas:	105
1- Constitución de Ecuador	105
2- Constitución de Chile	106
3- Constitución de Guatemala	107
4- Constitución del Uruguay	108
5- Constitución de Venezuela	109
6- Constitución de Brasil	110
7- Constitución de Cuba	111

### **II- La Participación Ciudadana en la Nueva Constitución**

a) Las Distintas Areas y Formas de Participación:	112
1- La Participación Política, Forma Genérica	112

2- La Participación en la Función Administrativa	114
3- La Participación en la Función Legislativa	115
4- La Participación en la Función Judicial	115
5- La Participación en los Servicios Públicos	116
5.1- En la Seguridad Social	116
5.2- En la Salud y el Saneamiento Ambiental	116
5.3- En las Instituciones Educativas	117
5.4- En las Empresas Estatales de Servicios Públicos	117
6- La Participación en el Régimen Territorial	117
7- La Participación Económica, Presupuestal y Planificadora	118
8- La Participación de las Organizaciones Civiles	119
b) El Marco de los Mecanismos de Participación Ciudadana:	122
1- La Discusión en la Asamblea Constituyente	122
2- Los Parámetros Constitucionales	126
c) El Voto Programático:	127
1- La Deliberación en la Asamblea Constituyente	128
2- El Artículo 259 de la Carta Política	131
3- La Reglamentación del Voto Programático	132
<b>III- La Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación</b>	
a) El Proyecto presentado por el Gobierno:	136
1- Los Distintos Mecanismos de Participación	137
1.1- La Iniciativa Popular	137
1.2- La Consulta Popular	137
1.3- El Referendo:	137
1.3.1- El Referendo Derogatorio	
1.3.2- El Referendo Aprobatorio	
1.3.3- El Referendo Constitucional	
1.4- La Revocatoria del Mandato	137
1.5- El Plebiscito	138
1.6- El Cabildo Abierto	138
2- El Proceso de Recolección de Firmas	138
3- La Reglamentación de la Iniciativa Popular	140
4- La Reglamentación del Referendo y sus Modalidades	141
5- La Reglamentación de la Consulta Popular	144

6- La Reglamentación de la Revocatoria del Mandato	146
7- La Reglamentación del Plebiscito	147
8- La Reglamentación del Cabildo Abierto	148
 b) El Trámite Legislativo:	 149
1- El Primer Debate en el Senado:	149
1.1- Las Formas de Democracia Participativa	149
1.2- Otras Consideraciones de la Ponencia	151
2- El Segundo Debate en el Senado:	153
2.1- Aspectos Estructurales	153
2.2- La Recolección de Firmas y algunos Porcentajes	154
2.3- Los Controles Jurídicos	155
2.4- La Consulta Popular y la Revocatoria del Mandato	155
2.5- Votaciones y Estados de Excepción	155
2.6- La Participación de las Organizaciones Civiles	155
3- El Primer Debate en la Cámara de Representantes:	156
3.1- La Polémica sobre la Iniciativa Popular	156
3.2- El Referendo de Iniciativa Popular	156
3.3- Cambios en algunas Denominaciones	157
3.4- La Democratización y el Control de la Administración Pública	157
4- El Segundo Debate en la Cámara de Representantes:	157
4.1- Nuevos Cambios en Expresiones y Denominaciones	157
4.2- Las Facultades al Gobierno	158
4.3- Solicitud del Gobierno	159
 c) La Revisión de la Corte Constitucional:	 160
1- Aspectos Generales de la Sentencia	160
2- Las Disposiciones declaradas Inconstitucionales	161
2.1- Las Normas rechazadas en su Integridad	161
2.2- Las Normas declaradas parcialmente Inexequibles	162

### **Capítulo III    LOS PARTIDOS POLITICOS**

#### **I- Los Partidos Políticos en el Mundo Moderno**

a) La Noción de Partido Político:	168
-----------------------------------	-----

1- La Naturaleza Partidista	169
2- Las Características Fundamentales	169
b) El Origen de los Partidos Políticos Modernos:	173
1- Partidos de Creación Parlamentaria	174
2- Partidos de Origen Extraparlamentario	175
c) Las Funciones de los Partidos Políticos:	175
1- Las Funciones Clásicas:	176
1.1- La Formación de la Opinión	176
1.2- La Selección de Candidatos	176
1.3- La Orientación de los Elegidos	177
2- Las Funciones según el Medio Ambiente Político	177
3- El Omnifuncionalismo de algunos Partidos	177
4- La Función Agregativa de los Partidos	178
5- Funciones Manifiestas y Funciones Latentes	178
6- Las Funciones según las Estrategias Electorales	179
d) Las Tipologías o Clasificaciones de los Partidos Políticos:	180
1- La Distinción de Maurice Duverger:	
Partidos de Cuadros y Partidos de Masas	180
2- La Clasificación de Sigmund Newmann:	
Partidos de Representación Individual	
y Partidos de Integración Social	180
3- Las tres Tipologías de Jacques Cadart	181
4- Los Partidos de Atracción o de Electores	182
e) Los Sistemas de Partidos:	182
1- Los Sistemas Competitivos:	183
1.1- El Multipartidismo:	183
1.1.1- El Multipartidismo Integral	184
1.1.2- El Multipartidismo Atenuado	184
1.2- El Bipartidismo:	184
1.2.1- El Criterio Cuantitativo:	185
Bipartidismo Perfecto e Imperfecto	185
1.2.2- El Criterio Cualitativo:	185
Bipartidismo Rígido y Flexible	185

1.3- Los Sistemas de Partido Dominante:	185
1.3.1- El Caso de los Países Escandinavos	186
1.3.2- El Partido Ultradominante	186
2- Los Sistemas No-Competitivos:	186
2.1- Los Regímenes Comunistas	186
2.2- Las Dictaduras de Extrema Derecha	187
3- La Crisis de los Sistemas de Partidos	188
<b>II- Los Partidos Políticos en Colombia</b>	
a) El Origen de los Partidos Políticos:	191
1- "Criollos y Chapetones"	191
2- Centralistas y Federalistas	192
3- Bolivarianos y Santanderistas	193
4- Ezequiel Rojas y Mariano Ospina Rodríguez	195
b) Las Características del Sistema de Partidos en Colombia:	196
1- Liberales y Conservadores frente a las Constituciones	198
2- Los Partidos Tradicionales y su Fuerza Electoral	201
3- La Dictadura de Rojas Pinilla	205
4- ¿Frente Nacional o Sistema Unipartidista?	206
5- La Posición de Barco frente al Sistema de Partidos	207
c) La Crisis de los Partidos Políticos:	208
1- Los Partidos como Herencia Social y Regional	208
2- La Desmovilización Ideológica	210
3- La Clientelización de la Actividad Política	211
4- La Corrupción Administrativa	212
d) ¿Transición Política o Fragilidad Partidista?	213
1- Los Procesos Eleccionarios de 1.990, 1.991 y 1.992	213
2- Los cuatro Debates Electorales de 1.994	214
e) Los Intentos por reglamentar los Partidos Políticos:	214
1- Los Proyectos anteriores a la Ley 58	214
2- La Ley 58 de 1.985	215

3- Los Partidos en la Nueva Constitución	216
--	-----

### **III- La Ley Estatutaria de los Partidos y Movimientos Políticos**

a) El Proyecto presentado por el Gobierno:	218
1- Disposiciones Generales	218
2- Personería Jurídica, Denominación, Símbolos y Colores	218
3- Candidatos y Directivas Partidistas	219
4- Financiación Estatal y Privada:	220
4.1- La Financiación Estatal para el Funcionamiento de los Partidos y Movimientos Políticos	220
4.2- La Financiación Estatal de las Campañas Políticas	221
4.3- Las Contribuciones de los Particulares	221
5- Publicidad y Rendición de Cuentas	222
6- Divulgación Política, Propaganda Electoral y Encuestas	222
7- Disposiciones sobre la Oposición	224
8- Vigilancia, Control y Administración	225
b) El Trámite Legislativo:	226
1- El Primer Debate	226
1.1- La Ponencia	226
1.2- La Discusión en las Comisiones Primeras	230
2- El Segundo Debate y sus Principales Modificaciones	232
c) La Revisión Constitucional:	234
1- Aspectos Generales de la Sentencia	235
2- Las Normas declaradas Inexequibles	236
2.1- Las Disposiciones rechazadas en su Integridad	236
2.2- Las Normas parcialmente Inexequibles	237

## **Capítulo IV EL SISTEMA ELECTORAL**

### **I- Los Sistemas Electorales en el Mundo Moderno**

a) El Principio de la Representación Popular:	251
1- Antecedentes Históricos de la Representación Popular:	251

1.1- La Evolución en Inglaterra	253
1.2- La Evolución en Francia	254
2- Finalidades de la Representación Popular:	256
2.1- La Representación como Creadora de Legitimidad	256
2.2- La Representación como Expresión de la Voluntad Popular	257
2.3- Otros Propósitos de la Representación	257
3- El Divorcio entre la Teoría y la Práctica de la Representación:	258
3.1- El Cuerpo Electoral como Mandante	258
3.2- El Interés del Elegido por su Reelección	258
3.3- La Conformación de Partidos	258
3.4- La Representación de las Diferentes Categorías Sociales	258
b) El Derecho al Sufragio y el Cuerpo Electoral:	259
1- Las Limitaciones del Derecho al Sufragio:	259
1.1- El Sufragio Censitario	259
1.2- El Sufragio de los Letrados o Capacitados	260
1.3- La Discriminación Sexual en el Sufragio	260
1.4- La Segregación Racial	261
1.5- La Mayoría de Edad	262
2- Las Modalidades del Derecho al Sufragio:	262
2.1- Sufragio Universal y Sufragio Restringido	263
2.2- Sufragio Directo y Sufragio Indirecto	263
2.3- Sufragio Individualista y Sufragio Comunitario	264
2.4- Voto Secreto o Voto Público	266
2.5- Voto Facultativo o Voto Obligatorio	267
3- El Cuerpo Electoral:	269
3.1- La Capacidad Electoral	270
3.2- La Pérdida del Derecho al Voto	271
c) Modos de Votación o de Escrutinio:	273
1- El Escrutinio Mayoritario	274
1.1- La Técnica del Escrutinio Mayoritario	274
1.2- Las Consecuencias del Escrutinio Mayoritario	275
2- La Representación Proporcional	276
2.1- La Representación Proporcional Aproximada	276

2.1.1- La Fórmula del Más Alto Residuo	277
2.1.2- La Fórmula de la Más Alta Mediana	278
2.1.3- El Método de Hondt	278
2.2- La Representación Proporcional Integral	279
2.3- La Representación Proporcional sin Listas o Irlandesa	280
3- Los Sistemas Electorales Mixtos	281
4- Representación, Sistema Electoral y Régimen Político	282

## **II- El Sistema Electoral Colombiano**

a) La Evolución del Derecho al Sufragio:	283
1- Las Principales Restricciones al Sufragio	284
1.1- Antes de la Constitución de 1.886	284
1.2- Después de la Constitución de 1.886	287
2- El Caso Especial de la Mujer	290
3- La Abstención como Constante Electoral	292
3.1- La Abstención en las Elecciones Presidenciales	293
3.2- La Abstención en las Elecciones de Congreso	295
4- El Sufragio en la Constitución de 1.991	298
b) Modos de Escrutinio y Circunscripciones:	300
1- El Escrutinio Mayoritario	300
2- La Representación Proporcional	302
3- Las Diferentes Circunscripciones:	304
3.1- La Circunscripción Nacional del Senado	305
3.2- Las Circunscripciones Territoriales	307
3.3- Las Circunscripciones Especiales:	308
3.3.1- La Representación de los Indígenas	308
3.3.2- El Caso de las Negritudes	309
3.3.3- La Circunscripción Especial de Paz	310
c) La Organización Electoral:	312
1- El Consejo Nacional Electoral	313
2- El Registrador Nacional del Estado Civil	314
3- El Código Electoral	315
d) El Contencioso Electoral	316

### **III- La Ley Estatutaria de Funciones Electorales**

a) El Proyecto Original del Gobierno:	318
1- El Contenido del Proyecto	318
2- El Trámite Legislativo	321
3- La Discusión sobre la Mayoría de Edad	322
b) La Ley 84 y sus Dificultades:	322
1- El Contenido del Proyecto	323
2- El Trámite Legislativo	324
3- La Declaratoria de Inexequibilidad	325
c) La Legislación de Urgencia (Ley 163):	326
1- El Contenido de la Ley	326
2- El Trámite Legislativo	327
3- La Revisión Constitucional	329

## **Capítulo V LA PRACTICA DE LA DEMOCRACIA**

### **I- Las Elecciones de Congreso de la República**

a) Partidos, Candidatos y Programas:	333
1- Partidos y Movimientos Reconocidos	333
2- La Proliferación de Listas:	335
1.1- Senado de la República	336
1.2- Cámara de Representantes	336
3- La Confusión Programática	338
b) Publicidad, Marketing y Clientelismo:	340
1- El Manejo de la Imagen	340
2- La Evolución del Clientelismo	341
3- La Dispersión del Voto de Opinión	343
c) Los Costos de Campaña:	344

1- La Presentación de las Cuentas	345
2- La Financiación del Estado	347
d) La Circunscripción Nacional de Senado:	348
1- Las Minorías Favorecidas	349
2- La Ausencia de Listas Nacionales	350
3- ¿Elección Plurinominal o Uninominal?	351
4- La Fortaleza Unidepartamental	352
5- La Expansión Regional y los Guarismos Residuales	353
6- El Significado de Santafé de Bogotá	354
7- Los Departamentos sin Representación Senatorial	356
8- Cuadro de los Elegidos al Senado, Porcentaje, Partido Político y Dinero de Reposición	357
9- Complemento: Votación de Cámara por Departamentos, Partido Político y Dinero de Reposición	360
e) El Sistema de Partidos:	365
1- ¿Bipartidismo o Dominio Liberal?	366
2- La Distribución del Voto Partidista	367
2.1- En la Votación de Senado	369
2.2- En la Votación de Cámara	370
3- La Composición del Congreso de la República	371
4- El Fracaso de la Alianza Democrática M-19	373
5- Las Circunscripciones Especiales:	376
5.1- Los Indígenas	376
5.2- Las Negritudes	377
e) La Abstención en las Elecciones Parlamentarias:	378
1- Una Sociedad Despolitizada	378
2- Censo Electoral y Abstención	379
3- Voto Obligatorio y otras Reformas	380
<b>II- Las Elecciones Presidenciales</b>	
a) Partidos, Candidatos y Programas:	382
1- La Consulta Interna del Partido Liberal	384
1.1- Cuadro General	385

1.2- Votación por Departamentos	386
2- La Campaña de Ernesto Samper Pizano	387
3- La Campaña de Andrés Pastrana Arango	390
4- Otras Campañas:	393
4.1- Antonio Navarro Wolff	393
4.2- Alberto Mendoza Morales	393
4.3- Enrique Parejo González	393
b) Publicidad y Marketing Político:	394
1- Los Lineamientos Publicitarios	395
2- Los Medios de Comunicación	396
3- Las Encuestas de Opinión	397
c) Los Costos de Campaña:	402
1- Los Gastos en las Campañas de Samper y Pastrana	403
2- Los Aportes del Sector Privado	404
3- La Financiación del Estado	406
d) Estadísticas y Análisis Electorales:	407
1- La Primera Vuelta Presidencial	408
1.1- Votación en orden descendente	409
1.2- Votación por Departamentos	411
1.3- Censo Electoral, Votación y Abstención	412
2- La Segunda Vuelta Presidencial	414
2.1- Votación por Departamentos	419
2.2- Censo Electoral, Votación y Abstención	420
2.3- Comparativo de las Dos Vueltas	421
2.4- Siete últimas Elecciones Presidenciales	422

### **III- La Democracia Regional y Local**

a) La Organización Electoral y la Anulación de Inscripciones:	423
1- El Trasteo de Votos	423
2- Las Resoluciones del Consejo Nacional Electoral	424
b) Los Costos de Campaña:	426

1- Los Límites fijados por el Consejo Nacional Electoral:	427
2- La Presentación de las Cuentas y la Financiación del Estado	429
c) Estadísticas y Análisis Electorales:	431
1- Presentación General de Datos:	431
1.1- Resumen de Curules por Partidos	432
1.2- Resumen de Votación por Partidos	433
1.3- Gobernadores Elegidos	437
1.4- Alcaldes Elegidos en Capitales	438
2- La Abstención en la Democracia Regional y Local	440
2.1- Votación por Departamentos	441
2.2- Censo Electoral y Abstención	442
3- La Circunscripción Especial de Paz	443
4- Candidatos Cívicos y Coaliciones	445

#### **IV- Perspectivas de la Democracia Colombiana**

a) El Progreso Instrumental	448
b) Los Elementos de Bloqueo y las Nuevas Propuestas	453

### **ANEXOS**

#### **I- Leyes Estatutarias**

1- El Estatuto de los Partidos y Movimientos Políticos, (Ley 130 de 1.994)	465
2- Los Mecanismos de Participación Ciudadana, (Ley 134 de 1.994)	481
3- El Voto Programático, (Ley No. 131 de 1.994)	507
4- Las Funciones Electorales, (Ley 163 de 1.994)	511

**II- Proyectos de Ley y de Acto Legislativo**

- |  |     |
|--|-----|
| 1- Proyecto de Acto Legislativo,<br>presentado por el Gobierno.  | 517 |
| 2- Proyecto de Ley Estatutaria<br>para reglamentar el ejercicio de la Oposición,<br>presentado por el Gobierno.    | 525 |
| 3- Proyecto de Ley Estatutaria<br>sobre Financiación de Campañas,<br>presentado por el Gobierno.                   | 533 |
| 4- Proyecto de Ley Estatutaria<br>sobre Financiación de Campañas,<br>presentado por el Consejo Nacional Electoral. | 539 |

**BIBLIOGRAFIA**

551