

LA DEMOCRACIA EN COLOMBIA

Un proyecto en construcción

por
JAIME BUENAHORA FEBRES-CORDERO

CONTENIDO

PRÓLOGO. LA INCANSABLE BATALLA POR SOSTENER LA DEMOCRACIA	xv
INTRODUCCIÓN	xix
Capítulo I. LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE, BASE DE LA NUEVA DEMOCRACIA	
I. LOS ANTECEDENTES DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE	4
a. Los factores estructurales	4
1. <i>La democracia restringida</i>	5
2. <i>Los movimientos guerrilleros</i>	6
3. <i>El uso del estado de sitio</i>	9
4. <i>La corrupción administrativa</i>	10
5. <i>El tráfico de estupefacientes</i>	11
6. <i>La escasa movilidad social</i>	12
b. Los sucesos que aceleraron el proceso	13
1. <i>La idea de una asamblea constituyente</i>	13
2. <i>La muerte de Luis Carlos Galán</i>	14
3. <i>La reacción del Gobierno</i>	15
4. <i>Las oleadas terroristas</i>	16
5. <i>El fracaso de la reforma constitucional</i>	18
6. <i>La izquierda acribillada</i>	19
7. <i>Los primeros obstáculos jurídicos</i>	20
8. <i>El decreto 1926</i>	21
9. <i>El fallo de la Corte Suprema de Justicia</i>	22
10. <i>El país nacional y el país político enfrentados</i>	22
11. <i>Las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias</i>	24
12. <i>Las elecciones para escoger los delegatarios</i>	25
II. LAS DELIBERACIONES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE	28
a. Organización y desarrollo de la Asamblea Constituyente	30
1. <i>La instalación de la Asamblea y la escalada terrorista</i>	30
2. <i>La presidencia de la Asamblea y la mecánica política</i>	31
3. <i>El reglamento de la Asamblea</i>	33
4. <i>El debate general</i>	35
5. <i>Los proyectos de reforma institucional</i>	36

6. <i>El trabajo en las comisiones permanentes</i>	37
7. <i>El desarrollo de las plenarias</i>	39
b. Los principales cambios constitucionales	43
1. <i>Los derechos, las garantías y los deberes</i>	43
2. <i>El nuevo equilibrio entre las ramas del poder público</i>	45
3. <i>La separación absoluta entre la Iglesia y el Estado</i>	48
4. <i>La autonomía de las entidades territoriales</i>	48
5. <i>El papel del Estado en la economía</i>	50
6. <i>Los parámetros de la nueva democracia</i>	52
 III. EL DESARROLLO DE LA NUEVA CARTA POLÍTICA	 56
a. El amplio marco de la reglamentación	56
1. <i>La tarea de la Comisión Especial Legislativa</i>	58
2. <i>El trabajo del Congreso de la República</i>	58
b. El debate sobre la nueva Carta Política	61
1. <i>Los ataques a la Constitución de 1991</i>	62
2. <i>La defensa de la nueva Carta Política</i>	65
 Capítulo II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
 I. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO COMPARADO	 75
a. En algunas constituciones europeas	76
1. <i>Constitución de España</i>	76
2. <i>Constitución de Francia</i>	78
3. <i>Constitución de la República Federal de Alemania</i>	79
4. <i>Constitución de Italia</i>	80
5. <i>Constitución de Austria</i>	81
6. <i>Constitución de Suiza</i>	82
7. <i>Constitución de Suecia</i>	83
8. <i>Constitución de Noruega</i>	83
9. <i>Constitución de Grecia</i>	84
10. <i>Constitución de la antigua URSS</i>	84
b. En algunas constituciones latinoamericanas	86
1. <i>Constitución de Ecuador</i>	86
2. <i>Constitución de Chile</i>	87
3. <i>Constitución de Guatemala</i>	88
4. <i>Constitución del Uruguay</i>	89
5. <i>Constitución de Venezuela</i>	90
6. <i>Constitución de Brasil</i>	91
7. <i>Constitución de Cuba</i>	92
 II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN	 93
a. Las distintas áreas y formas de la participación	93

1. <i>La participación política, forma genérica</i>	93
2. <i>La participación en la función administrativa</i>	95
3. <i>La participación en la función legislativa</i>	96
4. <i>La participación en la función judicial</i>	96
5. <i>La participación en los servicios públicos</i>	97
6. <i>La participación en el régimen territorial</i>	98
7. <i>La participación económica, presupuestal y planificadora</i>	99
8. <i>La participación de las organizaciones civiles</i>	100
b. <i>El marco de los mecanismos de participación ciudadana</i>	103
1. <i>La discusión en la Asamblea Constituyente</i>	103
2. <i>Los parámetros constitucionales</i>	107
c. <i>El voto programático</i>	108
1. <i>La deliberación en la Asamblea Constituyente</i>	109
2. <i>El artículo 259 de la Carta Política</i>	112
3. <i>La reglamentación del voto programático</i>	113
III. <i>LA LEY ESTATUTARIA DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN</i>	117
a. <i>El proyecto presentado por el Gobierno</i>	117
1. <i>Los distintos mecanismos de participación ciudadana</i>	117
2. <i>El proceso de recolección de firmas</i>	119
3. <i>La reglamentación de la iniciativa popular</i>	121
4. <i>La reglamentación del referendo y sus modalidades</i>	122
5. <i>La reglamentación de la consulta popular</i>	126
6. <i>La reglamentación de la revocatoria del mandato</i>	127
7. <i>La reglamentación del plebiscito</i>	128
8. <i>La reglamentación del cabildo abierto</i>	129
b. <i>El trámite legislativo</i>	130
1. <i>El primer debate en el Senado</i>	130
2. <i>El segundo debate en el Senado</i>	134
3. <i>El primer debate en la Cámara de Representantes</i>	137
4. <i>El segundo debate en la Cámara de Representantes</i>	138
c. <i>La revisión de la Corte Constitucional</i>	141
1. <i>Aspectos generales de la sentencia</i>	141
2. <i>Las disposiciones declaradas inconstitucionales</i>	142
Capítulo III. <i>LOS PARTIDOS POLÍTICOS</i>	
I. <i>LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MUNDO MODERNO</i>	151
a. <i>La noción de partido político</i>	152
1. <i>La naturaleza partidista</i>	152
2. <i>Las características fundamentales</i>	153
b. <i>El origen de los partidos políticos modernos</i>	156
1. <i>Partidos de creación parlamentaria</i>	158

2. <i>Partidos de origen extraparlamentario</i>	158
c. Las funciones de los partidos políticos	159
1. <i>Las funciones clásicas</i>	159
2. <i>Las funciones según el medio ambiente político</i>	161
3. <i>El omnifuncionalismo de algunos partidos</i>	161
4. <i>La función agregativa de los partidos</i>	161
5. <i>Funciones manifiestas y funciones latentes</i>	162
6. <i>Las funciones según las estrategias electorales</i>	162
d. Las tipologías o clasificaciones de los partidos políticos	163
e. Los sistemas de partidos	166
1. <i>Los sistemas competitivos</i>	166
2. <i>Los sistemas no competitivos</i>	170
3. <i>La crisis de los sistemas de partidos</i>	171
II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COLOMBIA	174
a. El origen de los partidos políticos	174
1. <i>Criollos y chapetones</i>	175
2. <i>Centralistas y federalistas</i>	176
3. <i>Bolivarianos y santanderistas</i>	177
4. <i>Ezequiel Rojas y Mariano Ospina Rodríguez</i>	178
b. Las características del sistema de partidos en Colombia	179
1. <i>Liberales y conservadores frente a las constituciones</i>	182
2. <i>Los partidos tradicionales y su fuerza electoral</i>	184
3. <i>La dictadura de Rojas Pinilla</i>	188
4. <i>¿Frente Nacional o sistema unipartidista?</i>	189
5. <i>La posición de Virgilio Barco frente al sistema de partidos</i>	190
c. La crisis de los partidos políticos	191
1. <i>Los partidos políticos como herencia social y regional</i>	192
2. <i>La desmovilización ideológica</i>	193
3. <i>La clientelización de la actividad política</i>	194
4. <i>La corrupción administrativa</i>	195
d. <i>¿Transición política o fragilidad partidista?</i>	196
e. Los intentos por reglamentar los partidos políticos	197
1. <i>Los proyectos anteriores a la ley 58</i>	197
2. <i>La ley 58 de 1985</i>	198
3. <i>Los partidos en la nueva Constitución</i>	199
III. LA LEY ESTATUTARIA DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS	200
a. El Proyecto presentado por el Gobierno	201
1. <i>Disposiciones generales</i>	201
2. <i>Personería jurídica, denominación, símbolos y colores</i>	201
3. <i>Candidatos y directivas partidistas</i>	202
4. <i>Financiación estatal y privada</i>	203

5. <i>Publicidad y rendición de cuentas</i>	205
6. <i>Divulgación política, propaganda electoral y encuestas</i>	205
7. <i>Disposiciones sobre la oposición</i>	207
8. <i>Vigilancia, control y administración</i>	208
b. El trámite legislativo	209
1. <i>El primer debate en Cámara y Senado</i>	209
2. <i>El segundo debate en Cámara y Senado</i>	215
c. La revisión de la Corte Constitucional	218
1. <i>Aspectos generales de la sentencia</i>	218
2. <i>Las normas declaradas inexequibles</i>	219

Capítulo IV. EL SISTEMA ELECTORAL

I. LOS SISTEMAS ELECTORALES EN EL MUNDO MODERNO	234
a. El principio de representación popular	234
1. <i>Antecedentes históricos de la representación popular</i>	235
2. <i>Finalidades de la representación popular</i>	240
3. <i>El divorcio entre la teoría y la práctica de la representación</i>	241
b. El derecho al sufragio y el cuerpo electoral	243
1. <i>Las limitaciones del derecho al sufragio</i>	243
2. <i>Las modalidades del derecho al sufragio</i>	246
3. <i>El cuerpo electoral</i>	253
c. Modos de votación o de escrutinio	256
1. <i>El escrutinio mayoritario</i>	258
2. <i>La representación proporcional</i>	260
3. <i>Los sistemas electorales mixtos</i>	264
4. <i>Representación, sistema electoral y régimen político</i>	266
II. EL SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO	267
a. La evolución del derecho al sufragio	267
1. <i>Las principales restricciones al sufragio</i>	267
2. <i>El caso especial de la mujer</i>	273
3. <i>La abstención como constante electoral</i>	276
4. <i>El sufragio en la Constitución de 1991</i>	281
b. Modos de escrutinio y circunscripciones	283
1. <i>El escrutinio mayoritario</i>	283
2. <i>La representación proporcional</i>	285
3. <i>Las diferentes circunscripciones</i>	287
c. La organización electoral	294
1. <i>El Consejo Nacional Electoral</i>	295
2. <i>El Registrador Nacional del Estado Civil</i>	297
3. <i>El Código Electoral</i>	298
d. El contencioso electoral	299

III. LA LEY ESTATUTARIA DE FUNCIONES ELECTORALES	300
a. El proyecto original del Gobierno	300
1. <i>El contenido del proyecto</i>	301
2. <i>El trámite legislativo</i>	303
3. <i>La discusión sobre la mayoría de edad</i>	304
b. La ley 84 y sus dificultades	305
1. <i>El contenido del proyecto</i>	305
2. <i>El trámite legislativo</i>	306
3. <i>La declaratoria de inexequibilidad</i>	307
c. La legislación de urgencia	308
1. <i>El contenido del proyecto</i>	308
2. <i>El trámite legislativo</i>	309
3. <i>La revisión de la Corte Constitucional</i>	311
 Capítulo V. LA PRÁCTICA DE LA DEMOCRACIA	
I. LAS ELECCIONES DE CONGRESO DE LA REPÚBLICA	315
a. Partidos, candidatos y programas	315
1. <i>Partidos y movimientos reconocidos</i>	315
2. <i>La proliferación de listas</i>	317
3. <i>La confusión programática</i>	320
b. Publicidad, marketing y clientelismo	321
1. <i>El manejo de la imagen</i>	322
2. <i>La evolución del clientelismo</i>	323
3. <i>La dispersión del voto de opinión</i>	325
c. Los costos de campaña	326
1. <i>La presentación de las cuentas</i>	326
2. <i>La financiación del Estado</i>	329
d. La circunscripción nacional de Senado	330
1. <i>Las minorías favorecidas</i>	331
2. <i>La falta de listas nacionales</i>	331
3. <i>¿Elección plurinominal o uninominal?</i>	333
4. <i>La fortaleza unidepartamental</i>	333
5. <i>La expansión regional y los guarismos residuales</i>	335
6. <i>El significado de Santa Fe de Bogotá</i>	336
7. <i>Los departamentos sin representación senatorial</i>	338
e. El sistema de partidos	347
1. <i>¿Bipartidismo o dominio liberal?</i>	347
2. <i>La distribución del voto partidista</i>	348
3. <i>La composición del Congreso de la República</i>	352
4. <i>El fracaso de la Alianza Democrática</i>	354
5. <i>Las circunscripciones especiales</i>	357
f. La abstención en las elecciones parlamentarias	358

CONTENIDO	xiii
1. <i>Una sociedad despolitizada</i>	359
2. <i>Voto obligatorio y otras reformas</i>	361
II. LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES	363
a. Partidos, candidatos y programas	363
1. <i>La consulta interna del Partido Liberal</i>	365
2. <i>La campaña de Ernesto Samper Pizano</i>	368
3. <i>La campaña de Andrés Pastrana Arango</i>	371
4. <i>Las campañas de Antonio Navarro, Alberto Mendoza y Enrique Parejo</i>	373
b. Publicidad y marketing político	375
1. <i>Los lineamientos publicitarios</i>	375
2. <i>Los medios de comunicación</i>	376
3. <i>Las encuestas de opinión</i>	378
c. Los costos de campaña	383
1. <i>Los gastos en las campañas samperista y pastranista</i>	383
2. <i>Los aportes del sector privado</i>	384
3. <i>La financiación del Estado</i>	386
d. Estadísticas y análisis electorales	387
1. <i>La primera vuelta presidencial</i>	388
2. <i>La segunda vuelta presidencial</i>	394
III. LA DEMOCRACIA REGIONAL Y LOCAL	402
a. La Organización Electoral y la anulación de inscripciones	403
1. <i>El trasteo de votos</i>	403
2. <i>Las resoluciones del Consejo Nacional Electoral</i>	404
b. Los costos de campaña	406
1. <i>Los límites fijados por el Consejo Nacional Electoral</i>	407
2. <i>La presentación de cuentas y la financiación del Estado</i>	408
c. Estadísticas y análisis electorales	411
1. <i>Presentación general de datos</i>	411
2. <i>La abstención en la democracia regional y local</i>	419
3. <i>La Circunscripción Especial de Paz</i>	422
4. <i>Candidatos cívicos y coaliciones</i>	424
IV. PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA COLOMBIANA	426
a. El progreso instrumental	427
b. Los elementos de bloqueo y algunas propuestas	431
ANEXOS	443
BIBLIOGRAFÍA	495