

## PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y PARTIDOS POLÍTICOS EN COLOMBIA

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA \*

**SUMARIO:** *Introducción. I. Autonomía y democracia interna. 1. La libertad como principio de las organizaciones políticas. 2. Deber constitucional de organización democrática. 3. Intervención del órgano electoral en la vida interna de los partidos políticos. II. Derechos de los militantes y disciplina interna. 1. Los militantes y el partido. 2. La lealtad hacia el partido. III. Selección de candidatos. 1. Consulta popular para designar candidatos. 2. Candidaturas independientes. IV. Transparencia*

### INTRODUCCIÓN

El análisis del estado de la democracia interna en la organización y funcionamiento de los partidos políticos colombianos plantea dificultades considerables, debido a la singular evolución del sistema de partidos durante los últimos veinte años y a la gravedad de las amenazas que se han cernido sobre sus instituciones democráticas. En esta coyuntura resulta visible la tensión entre un país político tradicional que se sostiene en prácticas clientelistas y la compra de los votos, y un país

\* Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de Colombia, Profesor Emérito de la Universidad Externado de Colombia.

político moderno que con creciente audiencia se desenvuelve en las grandes ciudades y apela con éxito a la opinión pública.

A pesar de las prácticas políticas de algunos sectores poderosos que se resisten a la modernización, son vigorosos los signos vitales de una democracia que lucha por defender y consolidar sus instituciones.

A partir de la Constitución de 1991, luego de un prolongado periodo de bipartidismo, que a lo largo de 140 años llegó a gozar de una reconocida fortaleza y estabilidad pero que al final sufrió una prolongada crisis, Colombia se ha convertido en un laboratorio permanente de reformas a los partidos políticos, y con ello, su sistema ha derivado hacia un multipartidismo inestable y errático.<sup>1</sup> El hecho es que, en parte debido a la apertura hacia nuevas organizaciones políticas promovida en la reforma de 1991 y también por razón de graves hechos sobrevinientes, ha sido necesario impulsar repetidamente, durante los últimos años, reformas constitucionales y legales que han tenido fuerte impacto en el régimen de los partidos políticos.

En 1991 se propició una apertura del sistema bipartidista a terceras fuerzas, representadas en lo que los artículos 107 y 108 denominan “movimientos políticos”, “grupos significativos de ciudadanos” y “movimientos sociales”. Todas estas organizaciones, prácticamente en pie de igualdad con los partidos políticos, pueden inscribir candidatos a las distintas elecciones y si obtienen personería jurídica, lo cual no es muy difícil, tendrán derecho a financiación oficial para su sostenimiento y para sufragar los gastos de campaña, así como la prerrogativa de utilizar medios de comunicación del Estado.<sup>2</sup> De esta manera, el país ha vivido en estos últimos veinte años un periodo de evidente “despartidización” de la política.

<sup>1</sup> V. Augusto Hernández Becerra. “Regulación jurídica de los partidos políticos en Colombia”, en *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. UNAM, International IDEA, México, 2006, p. 331 y ss.

<sup>2</sup> En materia de financiación, por ejemplo, el artículo 13 de la ley 130 de 1994 dice así: “Artículo 13. Financiación de las campañas. El Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimien-

La praxis política ha alentado la fragmentación de los dos partidos tradicionales en distintos grupos o corrientes, lo cual les llevó a perder el control mayoritario en las corporaciones públicas, cediendo este lugar a coaliciones de todo linaje, tanto en el nivel nacional, como en los departamentos y en los municipios. Las campañas presidenciales, así como las de gobernadores y alcaldes, obedecen a la necesidad de contar en la corporación pública no con el apoyo de un partido o movimiento, sino de una coalición. Coaliciones con sujeción a pocas reglas. Este vacío normativo, que no es casual, golpea eficazmente la posición de privilegio que tradicionalmente gozaron los partidos políticos.

Coalición es quizá la expresión más frecuentemente utilizada en los preparativos de la campaña. Contar con esa coalición es la clave de la gobernabilidad en la nación, en el departamento, en el municipio. La búsqueda afanosa de la futura coalición determina la dinámica de los preparativos electorales y el comportamiento de todas las corrientes políticas, que fluctúan incesantemente hasta encontrar reposo en el equipo de ensueño que asumirá las riendas del Congreso, de la asamblea departamental, del concejo municipal. Hace ya más de quince años que la lógica de las campañas electorales, de las elecciones y del gobierno está dominada por el concepto de coalición.

Se hace política no simplemente para ser elegido, sino para formar parte de la coalición. Estar en la coalición permite participar del poder. La solidez de la coalición incide en la salud de las relaciones entre el ejecutivo y el órgano colegiado. Cuando el entendimiento del gobierno con la coalición se debilita, sobreviene la crisis. En este punto, el restablecimiento de la paz política y de la normalidad administrativa (para lo cual es necesario restablecer una relación de confianza con las mayorías que controlan la corporación) se logra no sin serios esfuerzos y grandes entuertos. Éste es quizás el aspecto más oscuro de la política colombiana en esta era de las coaliciones. En política nada es gratuito y, en es-

tos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos...”

pecial, el restablecimiento de una coalición resquebrajada por la pérdida de crédito del ejecutivo o por malos entendidos en torno a los compromisos que hicieron posible organizar la coalición.

Éstas son algunas de las circunstancias que afectan a las organizaciones partidistas en lo relativo a su autonomía y a su democracia interna, que generan inseguridad en cuanto a los derechos de los militantes y a la disciplina interna, que han incentivado las consultas internas y las candidaturas independientes, y que han hecho de la transparencia uno de los más recientes objetivos de la reforma política. Alrededor de estos cuatro puntos se desarrolla la exploración del estado de la democracia en el sistema de partidos que viene a continuación.

## I. AUTONOMÍA Y DEMOCRACIA INTERNA

Las autonomías en toda democracia suponen la existencia de límites. Así ocurre con la autonomía de la personalidad de todo individuo frente a la ley, la autonomía de los gobiernos territoriales frente al gobierno nacional, la autonomía de las administraciones descentralizadas frente a la administración central. En relación con la autonomía de los partidos, la cuestión radica en establecer hasta dónde pueden avanzar la Constitución y la ley en medidas de intervención a la actividad política, sin vulnerar el núcleo esencial de la autonomía que es propia de las organizaciones políticas en toda democracia, ni el propio principio democrático a cuyo servicio están dichas organizaciones.

La definición de límites a la autonomía de los partidos es necesaria en la medida en que contribuya a consolidar los principios, valores y derechos constitucionales. Por consiguiente, las reglas sobre la organización y actividad de los partidos no deberán disminuir en forma alguna su capacidad para ejercer la oposición democrática y asumir la personería de los sectores de opinión que legítimamente representan, ni para ser alternativa de poder, gozar de libertad para desarrollar todas las actividades que le permitan divulgar su pensamiento y atraer simpatizantes y adherentes.

De otra parte, deberá conjurarse el peligro, siempre presente en este tipo de regulaciones, de exponer los partidos a acciones de las autoridades que pudieran estar motivadas en intereses o propósitos puramente políticos, distintos del interés general.

La Constitución no consagra expresamente el derecho de los partidos políticos a gozar de autonomía, pero este silencio de la Carta Política nunca ha dado lugar al cuestionamiento de un atributo de las organizaciones partidistas que se da por sobreentendido en toda democracia. En cuanto a las orientaciones de la Carta en lo relacionado con el tópico de autonomía y democracia, cabe señalar, en primer lugar, que la creación de los partidos se concibe en la Constitución a partir de la libertad individual, del ejercicio práctico de los derechos políticos y, en concreto, del derecho de asociación de los ciudadanos para participar en la política.

En segundo lugar debe registrarse el hecho de que la Constitución, en sucesivas reformas recientes, ha introducido reglas que apuntan hacia la democratización interna de los partidos. En tercer lugar la más reciente reforma constitucional (Acto Legislativo N° 1 de 2009) pone énfasis especial en la sujeción de las organizaciones partidistas a la inspección, vigilancia y control del Consejo Nacional Electoral, así como a deberes especiales, reglas precisas de responsabilidad y principios y reglas relativos a su organización y funcionamiento.

### *1. La libertad como principio de las organizaciones políticas*

Los partidos son asociaciones de ciudadanos que tienen la finalidad específica de satisfacer el derecho que a todos reconoce la Constitución para “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, según se desprende del artículo 40. Los partidos gozan de un reconocimiento especial en el ordenamiento jurídico, tienen derechos y están sujetos a deberes, y son la resultante de un derecho político de los ciudadanos, consagrado en el numeral 3 del artículo 40, según el cual todo ciudadano puede “constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas”.

El derecho individual de constituir organizaciones partidistas aparece reforzado en el artículo 107 cuando declara que “se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse”. Ciertamente, éste es un derecho que se ejerce “sin limitación alguna”, lo cual ha de entenderse particularmente en lo atinente a las ideas o doctrinas que profese el partido, puesto que la Constitución no pone cortapisa alguna en tal sentido.

Cualquier tipo de idea o de proyecto político puede, por consiguiente, ampararse en un partido político, y sus actividades únicamente estarán limitadas por las restricciones comunes a las cuales toda persona o institución está sometida en un Estado de Derecho, relativas al deber de respetar la Constitución y la ley.

El artículo 108 de la Carta Política impone a los partidos y movimientos políticos una obligación que, con todo, ha de entenderse como expresión de su autonomía para organizarse y autorregularse, cuando prescribe: “Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno”.

Los principios libertarios que se predicán de los ciudadanos para constituir partidos se transmiten a las organizaciones resultantes de su asociación con otros para crearlos, y es aquí en donde encontramos un fundamento firme de su autonomía en el orden constitucional. Así como la Constitución proclama la libertad de todo ciudadano para constituir partidos o movimientos políticos, también tiene garantizada su libertad para afiliarse a un partido o para retirarse de éste. La libertad de afiliación tiene, con todo, un límite en el artículo 107, en cuanto dispone que “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”.

## *2. Deber constitucional de organización democrática*

Los partidos y movimientos políticos están sujetos a la obligación constitucional expresada en los siguientes términos: “se organizarán democráticamente” (artículo 107). Esta regla es un tanto am-

bigua. Con todo, la Constitución suministra algunos elementos de análisis que permiten discernir el alcance de la regla, que no está limitada a la organización partidista, pues se extiende también a algunos aspectos concretos de su funcionamiento, de los cuales se tratará más adelante, al analizar los derechos de los militantes frente a las organizaciones partidistas.

En el ámbito de la democratización de los partidos figura también la importante institución de las consultas populares para seleccionar los candidatos a las distintas elecciones, tema que forma parte de capítulo especial más adelante.

Siempre en aras del principio democrático, el artículo 107 impone a los directivos de los partidos y movimientos políticos la obligación de propiciar “procesos de democratización interna”, no claramente establecidos y que la ley respectiva deberá precisar, así como el “fortalecimiento del régimen de bancadas”, regulado en la ley 974 de 2005.

### *3. Intervención del órgano electoral en la vida interna de los partidos políticos*

El Consejo Nacional Electoral es la autoridad superior de la organización electoral,<sup>3</sup> la cual tiene a su cargo la organización, dirección y vigilancia de las elecciones. En virtud de lo dispuesto en el artículo 265 de la Carta<sup>4</sup>, el Consejo Nacional Electoral tiene las funciones especiales de regular, inspeccionar, vigilar y controlar la actividad electoral de todas las organizaciones partidistas (los partidos políticos, los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos) así como también la sus representantes legales, directivos y candidatos, “en todo lo cual deberá garantizar el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden”.

En particular, le corresponde velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las dis-

<sup>3</sup> Organismo constitucional autónomo e independiente, según el artículo 120 de la Constitución.

<sup>4</sup> Recientemente modificado por el Acto Legislativo N° 1 de 2009.

posiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. (numeral 6). Igualmente, es función suya reconocer personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos (artículo 108), distribuir los aportes del Estado para la financiación de los partidos y sus campañas (artículo 265 numeral 7) y reglamentar su participación en los medios de comunicación social del Estado (numeral 10), entre otras.

La más reciente reforma constitucional (Acto Legislativo N° 1 de 2009) ha incrementado las atribuciones de intervención, control y sanción del organismo electoral nacional sobre los partidos, sus dirigentes y candidatos. Así, por ejemplo, por regla general “Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación”. Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos e, incluso, la cancelación de la personería jurídica.

De acuerdo con la ley, las funciones de inspección, vigilancia y control, le permiten al Consejo Nacional Electoral exigir informes, adelantar averiguaciones, iniciar procedimientos sancionatorios y aplicar sanciones a los partidos, sus dirigentes y demás funcionarios que pudieran tener responsabilidad en la violación de disposiciones relacionadas con aspectos tales como financiación de las campañas políticas, recepción de donaciones no autorizadas, realización de gastos irregulares y otros malos manejos.

## II. DERECHOS DE LOS MILITANTES Y DISCIPLINA INTERNA

### 1. *Los militantes y el partido*

Los militantes gozan de numerosos derechos especiales frente a su partido o movimiento político. Algunos de ellos no son explí-



ritos en la Constitución, pero sin mayor dificultad se inducen de sus dictados. Entre ellos cabe citar los siguientes:

- Derecho de crear todo tipo de agrupaciones políticas.
- Derecho de afiliarse, de pertenecer y permanecer, y de retirarse.
- Derecho de influir en las decisiones más importantes.
- Derecho de ser informado.
- Derecho de exigir rendición de cuentas.
- Derecho de participar.
- Derecho de ser consultado para elegir los candidatos de los partidos .
- Derecho de aspirar a ser candidato por el partido.
- Derecho de difundir los programas del partido.
- Derecho al debate democrático de los presupuestos.
- Derecho de revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

Derecho de disentir por razones de conciencia cuando la bancada haya convenido votar en determinado sentido.

Algunos de estos derechos son políticos en el más puro sentido, pues se predicen de todo ciudadano y el Estado es el primero en ser llamado a protegerlos y garantizarlos (derecho de crear todo tipo de agrupaciones políticas, derecho de afiliarse, de pertenecer y permanecer, y de retirarse). Los otros derechos de esta lista son lo que se ejercen por el hecho de pertenecer a una determinada formación política, y que se demandan de la organización y de sus autoridades internas.

Caso especial es el derecho de revocar el mandato de los elegidos, pues de éste son titulares no sólo los militantes del partido, sino todos los ciudadanos de la respectiva circunscripción electoral.<sup>5</sup> El derecho de disentir por razones de conciencia, cuando la bancada haya convenido votar en determinado sentido, es espe-

<sup>5</sup> Ley 141 de 1994

cial porque se predica únicamente de quienes forman parte de corporaciones de representación popular.<sup>6</sup>

Como una forma de garantizar el derecho de los militantes a la participación en la vida interna de las organizaciones partidistas, el artículo 108 de la Constitución sanciona severamente (con pérdida de la personería jurídica) a los partidos y movimientos políticos que no celebren, por lo menos una vez cada dos años, “convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política”.

El parágrafo 3° del artículo 12 de la ley 130 de 1994 establece que los partidos y movimientos con personería jurídica están obligados a debatir y aprobar democráticamente sus respectivos presupuestos. Al revisar previamente la constitucionalidad de esta ley, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-089 de 1994, declaró condicionalmente exequible este parágrafo “en cuanto se refiera al componente de los presupuestos que tenga su origen en fondos públicos.”

## *2. La lealtad hacia el partido*

Es de gran interés para la defensa de la democracia representativa preservar unas condiciones mínimas de fidelidad al partido. No debe ser ajeno al carácter voluntario y democrático de las organizaciones partidistas que todos sus integrantes, dirigentes y militantes, les sean fieles en el acatamiento de sus reglamentos, doctrinas y autoridades. Es una condición indispensable para impedir que los partidos terminen siendo utilizados para propósitos distintos de los que inspiran su organización, o sean manipulados para fines contrarios a la democracia, o se abuse de ellos para obtener beneficios personales, todo lo cual no sólo desprestigia a los partidos y a la política, sino debilita las instituciones democráticas.

Quien es elegido por un partido asume responsabilidades de fidelidad ante él y ante quienes, con su voto, hicieron posible la elección. Tiene relevancia constitucional y es de interés público

<sup>6</sup> Ley 974 de 2005

la rigurosa observancia de este principio por parte de los elegidos, no sólo por respeto a la voluntad de los electores expresada en las urnas, sino para defender la institucionalidad de los partidos e imponer principios de responsabilidad política y ética a quienes han sido ungidos por el sufragio con la dignidad de la representación política.

La obligación de los elegidos por un partido o movimiento político a corporaciones públicas de actuar como bancada ha sido una importante novedad de los últimos años en Colombia. Sobre este tema, el artículo 108 de la Constitución dice “los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por éstas.”<sup>7</sup>

De acuerdo con esta disposición, las distintas organizaciones partidistas podrán imponer sanciones a los miembros de las bancadas por la inobservancia de sus directrices. Dichas sanciones se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del periodo para el cual fue elegido. De esta materia se ocupa 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.” Conforme a su artículo 2º, los miembros de cada bancada actuarán coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para la toma de decisiones al interior de las corporaciones públicas. Según el artículo 4º de esta ley, los estatutos de las organizaciones partidistas podrán establecer reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas.

El régimen de bancadas recibió un considerable impulso con la sentencia C-141 de 2010 de la Corte Constitucional, que con-

<sup>7</sup> La Constitución consagra una sola excepción a la disciplina de bancadas al disponer que “los Estatutos Internos de los Partidos y Movimientos Políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen”.

denó el transfuguismo y respaldó la autoridad de los partidos políticos para imponer disciplina a sus miembros en relación con los acuerdos de bancada para actuar en las cámaras legislativas.<sup>8</sup>

En este fallo, recuerda la Corte que “con el objetivo de dar fortaleza a las bancadas en el camino por que sus miembros acaten la disciplina propia de su funcionamiento, la disposición constitucional estableció un régimen disciplinario que permite a los partidos y movimientos políticos sancionar a los miembros de su bancada en los casos en que no se actúe de conformidad con lo acordado por ésta, permitiendo que se impongan aquellas medidas previstas en los estatuto del partido, las que, no obstante ser impuestas por el partido, pueden afectar el ejercicio de las funciones que como congresista ejerza el miembro de la bancada”.

Al condenar un comportamiento de varios congresistas contrario a las previas decisiones de su bancada, la Corte declaró que “de los hechos anteriormente consignados se desprende que los representantes en cuestión: (i) desconocieron la disciplina de bancada y votaron los impedimentos en contra de las directrices señaladas por ésta; (ii) en lugar de ejercer el derecho de defensa ante el Comité de Ética del Partido Cambio Radical prefirieron acudir al expediente de cambiarse al Partido de la U, con el propósito de eludir la potestad sancionadora de la primera agrupación política; (iii) la razón para apartarse de las directrices fijadas por la bancada en la votación que tuvo el lugar el 26 de agosto de 2009 no fueron asuntos de conciencia, único motivo autorizado por el artículo 108 constitucional”.

Y concluye así la Corte que “considera por lo tanto esta Corporación que la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, al haber sido advertida oportunamente de la sanción impuesta por el Consejo de Control Ético del Partido Cambio Radical no podía permitir que los congresistas afectados por la misma participaran en la votación que tuvo lugar el primero (01) de septiembre de

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010 (febrero 26), Expediente CRF- 003, Magistrado ponente: doctor Humberto Antonio Sierra Porto.

2009, pues éstos habían recurrido al cambio de partido para escapar del poder sancionador de dicha agrupación política y, adicionalmente, porque la Mesa Directiva y la Plenaria de la Cámara carecen de competencia para examinar las sanciones impuestas por un partido político. Por esta razón, se concluye, que no es posible tener como votos válidos los depositados por los representantes...”

### III. SELECCIÓN DE CANDIDATOS

Por regla general los candidatos se designan en convenciones más o menos democráticas, en las que participan los congresistas y demás notables del partido y representantes de los diversos estamentos: la mujer, la juventud, etcétera; o por decisión pura y simple de los dirigentes. Excepcionalmente se realizan consultas populares, que hasta la fecha son tan solo una opción que el partido puede libremente tomar o dejar.

#### 1. *Consulta popular para designar candidatos*

La consulta popular para designar candidatos existe en Colombia desde 1991 y forma parte de los numerosos procedimientos de democracia directa que se introdujeron para fomentar la participación ciudadana.<sup>9</sup> La consulta popular no es obligatoria para los partidos, sino simplemente una opción, señala el artículo 107 de la Constitución. La ley 130 de 1994 dispone que la organización electoral colaborará en la elección de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados. El artículo 10 de la

<sup>9</sup> Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Según el artículo 40 numeral 2 de la Constitución, es derecho de todo ciudadano “tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.”

misma ley (modificado por el artículo 1° de la Ley 616 de 2000), sobre consultas internas, establece que la organización electoral colaborará en la realización de consultas internas de los partidos y movimientos con personería jurídica que lo soliciten para escoger candidatos, así como para tomar decisiones respecto a su organización interna o variación de sus estatutos.

Recientemente, el Acto Legislativo N° 1 de 2009 fortaleció la consulta popular en distintos sentidos. El nuevo artículo 107 ratifica que este mecanismo procede tanto para la toma de decisiones como para la selección de candidatos. Agrega la norma que, en este último caso, pueden apelar a la consulta popular no sólo las organizaciones partidistas a título singular, sino también las coaliciones. Y que las consultas podrán ser de tres tipos: populares, internas o interpartidistas; esto es para que participen todos los ciudadanos en general, o únicamente los afiliados o militantes de la organización, o quienes apoyen o pertenezcan a los diversos grupos políticos que hayan constituido una alianza o una coalición, pudiendo ser éstos simplemente los simpatizantes de una candidatura interpartidista.

Desde 1991 ha sido constante la norma constitucional en disponer que en las consultas populares se apliquen las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias.

La seriedad de las consultas populares encuentra respaldo en el artículo 1° del Acto Legislativo N° 1 de 2010, en cuanto estableció dos reglas democráticas y de transparencia. Una, consistente en que quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. La otra, que el resultado de las consultas será obligatorio.

## 2. *Candidaturas independientes*

La figura de las candidaturas independientes es familiar en la política colombiana, y obtuvo especial reconocimiento a partir de la Constitución de 1991, que prácticamente la consagra en el *artículo 207* como

un derecho en los términos de que “los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue. Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.”

Las candidaturas independientes, al no contar con un aval o respaldo oficial de un partido o movimiento político, que son los que cuentan con personería jurídica, necesitan acudir a la recolección de firmas, de número variable dependiendo de la importancia de la elección, y constituir una garantía de seriedad de la candidatura.<sup>10</sup>

Las candidaturas independientes o “cívicas” tuvieron un éxito notable desde las primeras elecciones populares de alcaldes en 1988. Aun cuando los partidos políticos parecieron recuperarse de ese golpe inicial, numerosas elecciones de importancia en las ciudades han llevado a la alcaldía, con frecuencia, a candidatos independientes. El hecho también se ha presentado en relación con la elección de gobernadores a nivel departamental.

Parece tratarse de un fenómeno paralelo al debilitamiento de los partidos políticos tradicionales, al acomodamiento de la clase política, a la fragmentación de esos partidos en grupos y a la efectiva aparición de nuevas fuerzas políticas, en sintonía estos últimos con corrientes de opinión independiente que se han interesado en la renovación y modernización de la política.

En las elecciones presidenciales se ha instaurado la “despartidización” de las candidaturas, que ya no se presentan como parte de un partido o movimiento político, sino como candidaturas suprapartidistas o de coalición de partidos o de fracciones de partidos políticos. Así ganaron la Presidencia de la República, Andrés Pastrana (al frente de la coalición denominada “Gran Alianza por el Cambio”, 1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (al frente de la

<sup>10</sup> El Acto Legislativo N° 1 de 2009 extiende el derecho de obtener personería jurídica a los “grupos significativos de ciudadanos” (artículo 2°).

coalición denominada “Primero Colombia”, 2002-2006, y luego 2006-2010) y Juan Manuel Santos (Partido Social de Unidad Nacional, que es en realidad una coalición, 2010-2014).

#### ELECCIÓN PRESIDENCIAL 1994:

Partido o movimiento	Candidato presidencial	Resultados	
		Votos	%
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	<u>ERNESTO SAMPER PIZANO</u>	3.733.366	50.57
Nueva Fuerza Democrática	<u>ANDRÉS PASTRANA ARANGO</u>	3.576.781	48.45

#### ELECCIÓN PRESIDENCIAL 1998:

Partido o movimiento	Candidato presidencial	Resultados	
		Votos	%
Gran Alianza por el Cambio	<u>ANDRÉS PASTRANA ARANGO</u>	6.114.752	50.39
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	<u>HORACIO SERPA URIBE</u>	5.658.518	46.53

#### ELECCIÓN PRESIDENCIAL 2002:

Partido o movimiento	Candidato presidencial	Resultados	
		Votos	%
Primero Colombia	Álvaro Uribe Vélez	5.862.655	54.51
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	Carlos Gaviria Díaz	3.514.779	32.68

#### ELECCIÓN PRESIDENCIAL 2006:

Partido o movimiento	Candidato presidencial	Resultados	
		Votos	%
Primero Colombia	Álvaro Uribe Vélez	<b>7.363.421</b>	62,20
Polo Democrático Alternativo	Carlos Gaviria Díaz	3.588.819	22,04

#### ELECCIÓN PRESIDENCIAL 2010:

Partido o movimiento	Candidato presidencial	Resultados	
		Votos	%
Partido Social de Unidad Nacional	Juan Manuel Santos	9.004.221	69.13
Partido Verde	Antanas Mockus	3.588.819	27.47



## ELECCIÓN PRESIDENCIAL 1994:

De las anteriores gráficas se desprende que las candidaturas presidenciales, por encima o por fuera de los partidos, parecen haber incrementado sostenidamente el volumen de la participación electoral. Estas candidaturas recogen más opinión y por tanto más votos que las candidaturas de partido, porque son producto de coaliciones o alianzas<sup>11</sup> que suman especialmente entre los sectores moderados de todos los partidos, además de los sectores independientes, que no militan en ningún partido pero que se animan a participar cuando se trata de la elección de presidente de la República.

La transformación del sistema de partidos en un sistema de coaliciones ha creado condiciones de mayor gobernabilidad para el presidente de la República, pues el mecanismo de coalición para elegirlo, en el cual participan activamente las organizaciones partidistas y los candidatos a las cámaras legislativas, le permite asegurar amplias mayorías en el órgano Legislativo. La elección presidencial ha adquirido una significación plebiscitaria, y le unge de una legitimidad que le ha permitido gobernar con altos índices de popularidad.

Para el elector, las candidaturas independientes parecen haber tenido un atractivo mayor que las candidaturas de partido, quizá por el decaimiento de la popularidad de los partidos tradicionales. La apatía que venía suscitando la polarización de las campañas

<sup>11</sup> En Colombia las coaliciones no están especialmente reguladas en la ley, pero la jurisprudencia las ha entendido como una práctica de naturaleza democrática indiscutible. La ley 130 de 1994 alude a ellas como un fenómeno obvio, en el artículo 13, en los siguientes términos: “Los partidos y movimientos que concurren a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos...” Sin embargo, no se puede desconocer la importancia de algunos problemas resultantes de este vacío jurídico, que con mucha razón señala el profesor colombiano Pedro Pablo Gil Vanegas en su obra “Estudios de Derecho Electoral”, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008, p. 48 y ss.

partidistas (tradicionalmente bipartidistas) se ha roto con las candidaturas no partidistas (porque son de alianzas o coaliciones, o porque han prescindido de un signo político definido), que han logrado movilizar a las urnas a sectores considerables de la franja de los abstencionistas o de sectores independientes de opinión.

#### IV. TRANSPARENCIA

Dado que la actividad de los partidos políticos es de interés público, dichas organizaciones, y en particular sus representantes, dirigentes, administradores y demás funcionarios, están obligados a actuar en conformidad con normas de derecho público, están sujetos a controles por parte de diversas entidades estatales y a suministrar la información que, sobre sus actos, les exija la ley.

Además, el principio de transparencia les impone el deber de suministrar permanente información a sus afiliados sobre las actividades que desarrollan, y el de abrir todos los espacios necesarios para hacer efectiva la participación de sus militantes en las deliberaciones y decisiones de la organización.

La reforma constitucional de 2009 dispuso que los partidos y movimientos políticos tendrán como principios rectores la transparencia, la objetividad, la moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.<sup>12</sup>

La transparencia es, como principio rector de la actividad política organizada, un mandato explícito de la Constitución para todas las organizaciones partidistas, y tiene manifestación concreta en otro principio, el deber que impone a las organizaciones políticas de presentar y divulgar sus programas políticos.

En estrecha relación con el principio de transparencia, la institución muy en boga de la rendición de cuentas (*accountability*) aparece formulada en el artículo 109 de la Constitución. Se trata en dicha norma de una obligación de todas las organizaciones de naturaleza partidista que aparece formulada así: “Los partidos,

<sup>12</sup> Artículo 107

movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.”

Si hemos de entender por transparencia que los partidos deben funcionar como si estuvieran dentro de una urna de cristal que permita a sus integrantes conocer de inmediato y sin dificultad alguna el trámite de las deliberaciones y decisiones del partido, no cabe duda alguna que los partidos deben ser sujetos de transparencia. El partido no es una organización que se agota en sus dirigentes. Es una organización que nace y se nutre de la militancia de sus seguidores, en democracia a ellos pertenece el partido, como organización social, y no sólo a la dirigencia. La transparencia conjura los peligros del despotismo y sirve a los propósitos de la democracia, a la cual se deben en toda circunstancia los partidos.

La transparencia no debe ser pretexto para debilitar la autonomía de los partidos frente a las instancias políticas del Estado, pero puede y deber ser vigilada y garantizada por los organismos especialmente diseñados para este propósito, como pueden ser los organismos electorales y, claro está, la justicia.

Corresponde a una ley estatutaria, que actualmente se tramita en el Congreso de la República, desarrollar los preceptos del Acto Legislativo N° 1 de 2009. Su discusión es una gran oportunidad para avanzar en los aspectos que han sido objeto de esta descripción panorámica sobre el principio democrático y los partidos. Esta ley, que entre otros aspectos deberá reglamentar los mandatos constitucionales relativos a la democracia interna, los derechos de los militantes, la disciplina interna, las consultas internas y la transparencia, contribuirá sin duda a la modernización del sistema político.