

# Los sistemas electorales para el Congreso en Colombia (1821-2002)\*



Oscar Delgado\*\*

**E** **INTRODUCCIÓN**  
n el presente informe se examinan, con relación a la historia de Colombia, desde la Independencia, los cuatro elementos técnicos constitutivos del concepto *sistema electoral* (como diferente de las nociones de régimen electoral, derecho electoral, proceso electoral o comportamiento electoral): tamaño de las circunscripciones electorales, forma de candidatura, estructuración del voto y conversión de votos en escaños o fórmula de escrutinio.<sup>1</sup>

Al igual que en Europa (excepto Inglaterra, por siglos uninominal por mayoría simple), en la Colombia de 1821-1929 el sistema electoral fue del género *mayoritario simple* (hasta 1904 de la especie *voto en bloque* y desde 1911 a 1929, de la especie *voto limitado*); entre 1931-49, de *representación proporcional*; entre 1958-74, de nuevo, *voto limitado* con dos subcircunscripciones especiales (de partido liberal y de partido conservador), y entre 1975-2002, de retorno a la representación proporcional, con atomización de partidos y de listas (las llamadas "operaciones avispa" de liberales, conservadores e in-



\* Primera parte (general) del informe de investigación sobre los sistemas electorales en Colombia, en el marco de la línea sobre Democracia y Sistema Político. El texto completo será publicado en la serie Documentos de Investigación de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

\*\* Sociólogo, profesor e investigador de la Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario.

<sup>1</sup> Dieter Nohlen, "Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales", en D. Nohlen *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 145-185. Véase también de Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, 1994, pp. 10-15.

dependientes), a partir de la Constitución de 1991.

El periodo secular de sistema mayoritario relativo (o a una vuelta) se divide en dos subsistemas electorales: (1) entre 1821-1904, el referido de *voto en bloque* para las circunscripciones plurinominales (o en las que se eligen dos o más escaños) con la mayoría de ellas en los ámbitos de cantón y de provincia como tales, y un número menor de ambas entidades, como uninominales en 1914-20, y (2) entre 1905-29 en la norma, y entre 1909-29 en la práctica, el *voto limitado*, que garantiza la representación de las principales minorías en ese periodo (partidos liberal y republicano, a menudo en coalición electoral).

El sufragio indirecto para las corporaciones de base (concejos parroquiales/municipales) e intermedias (cámaras provinciales) termina en 1853, pero retorna para las Legislaturas estatales en el régimen federal de los radicales, y definitivamente concluye en 1885, ya que estas entidades —así como la Cámara de representantes— serán elegidas mediante sufragio directo a partir de los primeros comicios de la Regeneración, efectuados en 1888.

Las Asambleas Electorales cantonales y provinciales (cuya función única fue la de servir, desde

1821, como colegios electorales para la elección, en segundo o tercer grado, de diputados de Cámaras Provinciales, representantes a la Cámara y senadores de la República), dejaron de existir en 1853. La reforma constitucional del 21 de mayo de ese año dispuso la terminación del sufragio indirecto (al que, no obstante, se retornaría bajo el federalismo radical, en algunos Estados soberanos) y, por lo tanto, de las asambleas electorales. En el veranillo democrático de 1853-58 toda clase de elecciones (incluso las presidenciales de 1856) se cumplieron en forma *directa*.

Pero bien pronto (a partir de 1863) retornaría la forma *indirecta* bajo otro tipo de colegios electorales, es decir, las corporaciones multifuncionales, como (i) en el federalismo radical, las asambleas legislativas de Estados Soberanos, que siempre eligieron en segundo grado a los tres senadores plenipotenciarios del Congreso de la Unión y, en algunos casos, a los representantes a la Cámara federal, y (ii) en la Regeneración, gobierno republicano y hegemonías conservadora y liberal, las asambleas departamentales eligieron a los senadores (excepto entre 1910-37 cuando éstos fueron nombrados en tercer grado por los Consejo Electorales Departamentales, cuyos miembros a su

vez eran elegidos por las asambleas departamentales).

Los cantones, como circunscripciones para la elección de electores o apoderados para las Asambleas Electorales anteriores a 1853, fueron sustituidos desde la reforma de ese año por los denominados *círculos electorales*, integrados por un conjunto de municipios (antes parroquias o distritos parroquiales), agrupados de acuerdo con la población, en los cuales eran elegidas directamente las Legislaturas provinciales (anteriormente, Cámaras de provincia) y, eventualmente, en ciertos Estados y momentos, en forma directa, también los representantes a la Cámara.

Ya desde 1888, como se vio, la elección de los representantes a la Cámara será efectuada directamente, si bien en diferente tipo de circunscripciones y periodos, como los *distritos electorales* (uninominales) de tamaño demográfico igual o aproximado, en que a tal efecto se dividió al territorio nacional, durante la Regeneración. Entre 1911-29 las circunscripciones para voto limitado elegían en cada departamento un mínimo de tres y un máximo de nueve representantes a la Cámara y de diputados a la Asamblea. Por último, desde 1931 hasta hoy desaparecieron los *círculos electorales* como circunscripciones para ambas

corporaciones, pues desde entonces emergieron las *circunscripciones departamentales*.

En esta coyuntura hay una variedad de sistemas entre (a) proporcional puro (1932-49 con adición de umbral entre 1937-49); (b) reforma de 1951-53 para atribución de mayoría absoluta de escaños a la lista que obtenga la primera mayoría relativa; (c) otra vez voto limitado y muy desproporcional, en términos de la votación real mayoritaria del liberalismo y minoritaria del conservatismo (1958-74); (d) semiproportionales por cociente (1978-90,) y (e) residual o por analogía, sistema del tipo *voto único no transferible* (VUNT), entre 1991-2002.

### ***El vacío de competitividad***

En la investigación se ha podido constatar que el proceso político colombiano ha carecido de competitividad, por haber pasado de una relación *interpartidaria* muy conflictiva, e incluso beligerante (1848-1903), a una menos agresiva entre 1904-29, y de nuevo demasiado conflictiva en el lapso 1934-53 (con fuerte violencia entre 1946-53) a otra de convergencia —primero constitucionalizada en 1957, y luego por acuerdo tácito en el posFrente Nacional— para la más cómoda depredación patrimonialista del Estado por parte de la *clase política* de am-

bos partidos tradicionales (1958-2002). En este último periodo las élites, primero, y la clase política, luego, renuncian a adoptar el sistema mayoritario de gobierno y oposición; pero no por ello llegó a conformarse un sistema político de consenso social (en la dicotomía *lijphartiana* de Westminster-consociatividad) ya que en el informal convenio depredador de los bienes públicos, la clase política no alcanza a representar más que a una proporción minoritaria de la nación colombiana y, sobre todo, a sí misma.

En la carencia absoluta de *competitividad* se advierte:

- Que la sucesión histórica de regímenes autoritarios y hegemonías duras ha impedido la formación de un espacio en el que los adversarios políticos tengan igualdad de oportunidades para hacer campañas, y que la voluntad de los sufragantes no sea desvirtuada mediante las numerosas modalidades de fraudes que han sido la constante histórica, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XIX (pues

las elecciones fueron menos insinceras en el periodo preparatidista de la Nueva Granada, el de la competencia más o menos deferente entre facciones, como lo reconoció David Bushnell).<sup>2</sup>

- En el Frente Nacional y en el posFrente, si bien cesó el belicismo interpartidario, el objetivo ideal de constituir una democracia competitiva, incluso de un *multipartidismo moderado* (en la tipología sartoriana) se frustró totalmente, porque el elitismo oligárquico, que controlaba a los partidos de un modo *polite*, fue sustituido por una *clase política bipartidista*, cuyo comportamiento *colusivo* del tipo *cartel-party* originó el régimen patrimonialista exacerbado en los últimos 32 años (1970-2002), que no cesó en la actual fase posconstitucional de 1991 con la apertura hacia el *intercambio generalizado* (noción citada por von Beyme en su obra sobre élites y clase política). La colusión interpartidaria no es un fenómeno exclusivo de Colombia y ha sido teorizado recientemente por este autor<sup>3</sup> y por los



<sup>2</sup> David Bushnell, "Aspectos de historia electoral colombiana del siglo XIX", en *Política y sociedad*, Tunja, UPTC, 1975.

<sup>3</sup> Klaus von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1995, pp. 189-210. Un artículo más reciente de este autor, profesor en Heidelberg, es "The Concept of Political Class. A New Dimension of Research on Elites?", en *West European Politics*, vol. 19, No. 1, 1996, y el documentado presentado al foro del Centro de Estudios Europeos de Dresde, "Democracies and Their Discontents: Parties and Political Engagement" (June 23, 2001). Un pionero es Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.

mencionados (Katz and Mair, 1995; Katz, 1999; Bartolini, 1999-2000).

### ***Umbral (1937-49)***

Un lustro después de haberse iniciado el sistema proporcional (fórmula Hare de cociente natural y mayores restos), en 1937 empezó a regir el *umbral* de un 50% de dicho cociente, como cláusula de exclusión de listas con votación equivalente inferior a dicha barrera, y desde 1946 las votaciones por listas inferiores al mismo tipo de umbral, en vez de seguir siendo eliminadas o descartadas del escrutinio final, debían ser acumuladas en la circunscripción a la lista mayoritaria del mismo partido, antes del siguiente paso definitivo en el escrutinio para adjudicar los escaños entre las listas que superaron la barrera.

Esta importante restricción —el umbral que impidió la subdivisión excesiva de los partidos tradicionales, y a la vez la formación y desarrollo de un tercer partido— fue aplicada, mientras estuvo vigente, en todas las elecciones directas para representantes a la Cámara, diputados a las asambleas departamentales y concejales de los municipios. (más adelante se informará en detalle sobre la práctica del umbral o cláusula de exclusión).

### ***Panorámica general***

En síntesis, las relaciones político-electorales entre los partidos liberal y conservador fueron: (1) conflictivas hasta la beligerancia y la exclusión del partido opositor entre 1848-1904 y 1946-53; (2) semiconflictivas con moderada oposición liberal en 1914-29 y con fuerte oposición conservadora entre 1934-45, y (3) finalmente cartelizadas o coludidas entre liberales y conservadores, y la exclusión de terceros partidos, durante el Frente y el posFrente Nacional, esto es, en los 44 años últimos comprendidos entre 1958 y 2002.

Dicho en forma reductiva, la relación interpartidaria ha sido de regímenes autoritarios o hegemónicos de un partido, y de oposición del partido dominado, en general entre 1848 y 1953, y de *cartelización* o de *colusión* agenciada inicialmente por una oligarquía bipartidista y poco después por una clase política bipartidista más numerosa y vinculada al parlamento, entre 1958 y 2002.

Con respecto a la guerra de los Mil Días (1899-1902) y a la época de La Violencia de mediados del siglo XX, ambos procesos de beligerancia e intimidación interpartidaria culminaron con regímenes extrapartidarios apaciguadores: (a) el Quinquenio de Reyes (1904-09) y (b) el cuatrienio militarista de Rojas Pinilla (1953-57).

Acerca de la verdadera fuerza electoral de los partidos en la historia electoral colombiana —al margen de los fraudes institucionalizados bajo todos los regímenes, y de la coacción del partido-Estado dominante—, la información disponible no permite observarla con certeza. En cada etapa del desarrollo de la participación electoral de la población, los partidos bajo dominación no dejaron de contar con alguna fuerza o recursos con los cuales aspirar a reconquistar la hegemonía perdida. Esto fue así durante la centuria de la época conflictiva (1848-1953), excepto durante el régimen de dominación autoritaria de la Regeneración (1885-1904), cuando al radicalismo —perseguido y excluido de la presencia electoral— no le quedaba otra alternativa que la insurrección, efectivamente materializada en la guerra de los Mil Días (tras el frustrado intento preliminar de 1895).

Los ganadores de las guerras civiles, mediante la puesta en práctica de estrategias de dominación, lograban reducir la fuerza del partido excluido y en la oposición, hasta cuando éste conseguía revitalizarse para aspirar a la reconquista del poder. En un terreno hipotético podríamos considerar que a mediados del si-

glo XIX, cuando los partidos acababan de constituirse, la alianza del conservatismo con la Iglesia determinó su supremacía electoral en la coyuntura del veranillo democrático (sufragio universal masculino, directo y secreto, etc.). Así se explica su mayoría electoral sobre el liberalismo en las elecciones de Congreso (en 1853, 1855 y 1857) y desde entonces la aversión del círculo de los radicales al voto universal, para el que a su juicio hacía falta mayor autonomía individual y colectiva, y más educación de la masa de la población subalterna, ante el flamante derecho de sufragio universal masculino.

En la hegemonía conservadora, tras haber sufrido la coacción de la Regeneración y la derrota en la Guerra de Tres Años, el liberalismo fue favorecido por el desarrollo social y económico, así como por el cambio cultural (urbanización, reinicio de la por largo tiempo impedida educación laicizante, formación de la clase media y creación de empleos en el sector privado, etc.), gracias a lo cual adquiere una fuerza electoral y política a partir de los años veinte del siglo pasado, frente a un conservatismo beligerante desde 1934<sup>4</sup> hasta el golpe militar de 1953.



<sup>4</sup> "Hacia 1934 comienza la contabilidad de la muerte...", William Ramírez Tobón, "Violencia, guerra civil, contrato social", en IEPRI (edit.), *Colombia. Cambio de siglo*, Bogotá, Planeta, 2000, p. 28.

De las dominaciones unipartidistas se pasará a la dominación bipartidista a partir de 1957. Desde entonces se inicia un lento desgaste del capital político de ambos partidos tradicionales, menos intenso en los primeros lustros frentenacionalistas y aceleradamente en la fase posconstitucional (después de 1991), hasta llegar a representar a sólo una porción muy menguada de la población y del electorado.<sup>5</sup> Asimismo, una crisis del régimen político frente al voto-protesta del sector apartidario, que sobredeterminó los resultados, marginó de la decisión a los partidos tradicionales en las dos últimas elecciones presidenciales (las de 1998 y 2002), lo que ha agravado sus crisis (sobre todo la de este último), la de cada uno por separado y la de ambos como partido-cartel.

Resta esperar para saber si se repetirá la historia de los momentos de la marginación forzosa de los partidos, tanto de la política como del Estado, ya registrada históricamente en el Quinquenio de Reyes y en la dictadura de Rojas Pinilla, cuando los partidos fueron sometidos por la fuerza a cuarentena política, con lo cual

resurgieron con fórmulas republicanas de reconciliación dirigidas por líderes respetados, vigorosos y vistos por la opinión como legítimos dirigentes de los partidos (Alberto y Carlos Lleras, Alzate Avendaño y otros).

Una conclusión es la necesidad de *generar más democracia*, convertir las elecciones cartelizadas en competitivas entre partidos y movimientos, formar gobiernos en los que el control político sea efectivamente cumplido por partidos o por movimientos de oposición, así como reinstitucionalizar a los viejos partidos sin demasías de esclerosis institucional y sin obstaculizar el crecimiento de terceros partidos o movimientos, cuya institucionalización debe ser propiciada. Para ello es urgente (1) el retorno al umbral electoral de los años treinta y cuarenta del siglo XX, del medio cociente; (2) demarcar *círculos electorales* pequeños, pero de igual tamaño en población, para evitar la sobrerepresentación de los departamentos de menor o escasa población, y (3) reducir drásticamente el número de los actuales setenta partidos y movimientos, para configurar un *multipartidismo moderado* (Sartori), y en

---

<sup>5</sup> En la encuesta de Invamer-Gallup, de julio de 2002, la autoidentificación partidaria de la población adulta en el sector urbano (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla) arrojó los siguientes resultados: no tiene partido, 67%; liberales, 22%; conservadores, 7%; de otro partido, 3%; y ns/nr, 1%. Revista *Semana*, Bogotá, No. 1055, julio 22-29, 2002, p. 27.

procura de tales objetivos, reformar los sistemas electoral, de partidos y político.

### **Estado, sociedad y esfera pública**

Desde la perspectiva de las ciencias sociales, en Colombia no abundan los estudios concretos sobre el Estado y su evolución histórica, y menos de éste en relación con la sociedad y las esferas privada y pública (el mundo de la vida habermasiano). Predomina el sociocentrismo, y para los autores nacionales la evolución del Estado —de la 'variable' Estado, de Nettl— quizá sea una asignatura pendiente de la comunidad de los analistas, aun después de la ola sociopolítica e histórica de la década de los ochenta en la academia del norte, del *bringing the state back in*, a la que se sumaron otras tendencias teóricas (neomarxistas, foucaultianos, feministas, neoestatistas y otros, como los de la escuela británica del *discourse analysis* y los teóricos del Estado sin Estado).<sup>6</sup> o en la más recién-

te pregunta de Peter Evans: ¿El eclipse del Estado?<sup>7</sup>

La sociedad civil en el sentido histórico eurocéntrico no ha podido ser claramente identificada en el caso colombiano, pero un cierto sustituto para la defensa de las dominaciones fueron las oposiciones políticas (de las facciones en 1821-47: de los partidos antes del inicio de su actual colusión, es decir, durante la referida centuria conflictiva) que dispusieron de un entorno muy importante para la controversia y las reclamaciones: la esfera pública. El politólogo Javier Sanín, S.J. escribe: "No se construye sociedad civil sin ciudadanos actuantes, responsables y con liderazgo. Lo que antes se hacía a través de partidos políticos hoy es difícil de realizar por la crisis de las organizaciones partidistas"<sup>8</sup>

Con la cartelización frentenacionalista no sólo termina ese sustituto imperfecto de "sociedad civil" segmentada, de las dos subculturas político-religiosas, sino que, sin desaparecer del todo, de-



<sup>6</sup> Bob Jessop, "Bringing the State Back In (Yet Again). Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections", en *International Review of Sociology/Revue Internationale de Sociologie*, vol. 11, No. 2, July, 2001, pp. 149-173. Este artículo fue publicado primero en castellano, bajo el título de "Desarrollos recientes en la teoría del Estado", en traducción de Alberto Supelano, como un capítulo de la obra de Bob Jessop, *Crisis del Estado de bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Siglo del Hombre, 1999, pp. 99-134.

<sup>7</sup> Peter Evans, "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization", en *World Politics*, vol. 50, No.1, October 1997, pp. 62-87

<sup>8</sup> Javier Sanín, S.J., Colombia: Refundar la democracia", en *Revista Javeriana*, Bogotá, No. 672, Marzo, 2001, pp. 81-94, cita en p.93



clinó fuertemente la esfera pública, un escenario abierto de despliegue de conocimientos, cultura y lucha ideológica entre dos cosmovisiones, que se inició a fines del siglo XVIII con la generación precursora y se prolongó hasta el comienzo del Frente Nacional (con sólo un corto período en que el autoritarismo suprimió tajantemente dicha esfera pública, en 1885-1904, y el Quinquenio durante el cual, el liberalismo derrotado en la guerra dejó de ser opositor al aceptar la colaboración administrativa con Reyes).

En el presente, entre los “intelectuales públicos” (Posner) *sociocentristas* cabría mencionar, a guisa de ejemplo, a los distinguidos académicos Marco Palacios<sup>9</sup> y Jorge Garay;<sup>10</sup> en el intermedio, en la lí-

nea “estratégica-relacional” de Jessop y de Bertramsen y otros,<sup>11</sup> a Francisco Leal Buitrago y Miguel Ángel Herrera;<sup>12</sup> en la exploración estadocentrista, a los politólogos Alejo Vargas, Pedro Santana, Ricardo García Duarte, Sneider Rivera<sup>13</sup> y otros, y de modo más directo y holístico, a los neohobbesianos María Teresa Uribe de Hincapié<sup>14</sup> y Mauricio García Villegas.<sup>15</sup>

De los nuevos marcos de referencia teóricos para los estudios empíricos e históricos sobre el Estado, la sociedad y la esfera pública en el país, podrían derivarse múltiples hipótesis, de las cuales dos han sido mencionadas por varios autores: una es la de que en la contemporaneidad, Colombia tiene un Estado débil, pero también una sociedad civil débil<sup>16</sup>, y otra más

<sup>9</sup> Marco Palacios, *Parábola del liberalismo*, Bogotá, Norma, 1998, y *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*, Bogotá, Norma, 1995.

<sup>10</sup> “La transición hacia la construcción de sociedad. Reflexiones en torno a la crisis colombiana”, en A. Camacho y F. Leal B. (edits.), también de Garay, *Creación de una nueva sociedad*, Bogotá, Cambio-Tercer Mundo, 1999.

<sup>11</sup> R.B. Bertramsen, J-P Thomsen and J. Torfin, *State, Economy, and Society*, London, Unwin Hyman, 1990.

<sup>12</sup> Miguel Ángel Herrera Zgaib, “Invención y desarrollo de la sociedad civil y el Estado”, en *La participación y representación política en Occidente*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2000, pp. 12-22.

<sup>13</sup> Ricardo García Duarte, “El conflicto armado o la cara invertida del régimen político”, y Sneider Rivera, “La paz verdadera”, ambos artículos en *Revista Foro*, Bogotá, No. 44, mayo, 2002, pp. 13-21 y 33-43, en su orden.

<sup>14</sup> María Teresa Uribe de Hincapié, “Las dinámicas bélicas en la Colombia de hoy”, en A. Monsalve y E. Domínguez (edits.), *Colombia. Democracia y paz*, Medellín, Universidad de Antioquia-Universidad Pontificia Bolivariana-Instituto de Filosofía del CSIC-España, 1999.

<sup>15</sup> Mauricio García Villegas, “Estado, derecho y crisis en Colombia”, en *Estudios Políticos*, Medellín, Universidad de Antioquia, No. 17, julio-diciembre, 2000, pp. 11-44, especialmente pp. 34-36.

<sup>16</sup> “Es un hecho —escribe Leal— que tanto el Estado como la sociedad civil son débiles y desorganizados políticamente: por consiguiente están indefensos ante las vicisitudes de cualquier coyuntura desfavorable”, en “Estructura y coyuntura de la crisis política”, en Leal, F. y Zamora, L. (edits.), *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*, Bogotá, IEPRI-Tercer Mundo, 1990, p. 55. Un trabajo más reciente de Leal Buitrago es *La seguridad nacional a la deriva: Del Frente Nacional a la posguerra fría* (Fundación Alejandro Ángel Escobar, 2002)

bizarra, la de que Colombia sea un Estado sin Estado y sin sociedad civil (o con referencia al último concepto, como mera población, masa o la "multitud" a la que alude Miguel Ángel Herrera Zgaib en la estela de Spinoza, Hardt-Negri y Virolo).

En un ensayo de María Teresa Uribe de Hincapié se lee:

"Los estados de guerra prolongados, no sólo mantienen en vilo la soberanía estatal sino que han permitido la conformación de órdenes fácticos plurales donde se han establecido, a lo largo del tiempo, verdaderos poderes alternativos que mantienen, en los territorios por ellos controlados, el mando supremo, la capacidad de tomar la decisión soberana [...Hay también] estrategias gubernamentales plurales que combinan todas las formas de guerra, desde la convencional a través del ejército regular hasta las acciones ilegales y las operaciones encubiertas".<sup>17</sup>

Y en esta tendencia, o similar, Mauricio García Villegas escribe:

"En Colombia la violencia ha ido creciendo a la par con los aparatos represivos del Estado, y de manera específica con el es-

tado de excepción [...] El derecho de excepción es una especie de espejo de la realidad. Describe y analiza con agudeza todas las manifestaciones del delito, mientras éste se reproduce y recrea por doquier [...]

Durante el Frente Nacional [...] la debilidad hegemónica no permitía la construcción de un Estado abierto y participativo pero, al mismo tiempo, la centralidad del derecho no abría la posibilidad, por lo menos simbólica, de cambio social, justicia y participación política [...] El contrato social simbólico restringido parece haber agotado su eficacia política en la medida en que [...] este contrato sobrevuela por encima de una sociedad en gran medida descontractualizada..."<sup>18</sup>

### ***Cartelización, consociatividad, pilarización y corporatismo***

La fase de construcción de una democracia con elecciones realmente competitivas y partidos de masas, que debió iniciarse en el momento de finalizar legalmente el Frente Nacional (1974) fue frustrada por la emergencia y por la consolidación del citado sistema que Katz y Mair denominan del *partido-cartel*, y por el

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 176 y 179.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 34-36.

ejercicio del modelo tradicional de clase política de patronazgo<sup>19</sup> y patrimonialismo (Weber), patologías de la práctica política que el cambio normativo constitucional de 1991 no logró eliminar y curiosamente —sin que tal fuera la intención de los constituyentes— más bien exacerbó. Por ello, a juicio de no pocos autores, en la perspectiva política el periodo del Frente Nacional —en su fase actual de decadencia y desintegración como régimen—, aún no ha concluido.

Hay una diferencia sustancial entre los conceptos de cartelización y el lijphartiano de consociacionalismo (consociación, consociatividad). Entre los países europeos que tradicionalmente han utilizado este tipo de sistema político, es importante el caso de Holanda. Como es sabido, esta sociedad se halla dividida en cuatro segmentos o culturas —protestante ortodoxo, católico romano, socialdemócrata y liberal 'neutral'—. La variante consociacionista que allí se practica es denominada *verzuiling* o pilarización (con tal metáfora identificada públicamente desde los años treinta del

siglo XX). Estas categorías poseen vínculos entre sí, pero no para la común depredación del Estado (como en Colombia), sino para la realización del común objetivo de lograr "emancipación, tolerancia e identidad nacional".<sup>20</sup> Wintle distingue entre consociación, pilarización y corporatismo, en comparación con Bélgica y en una perspectiva de Unión Europea.

### PERIODIZACIÓN

Con posterioridad a la guerra de independencia colombiana y con referencia a lo político (formación y deformación del Estado, formas de gobierno, modelos de partidos, ejercicio del poder) pueden distinguirse tres épocas histórico-políticas: (1) formación de instituciones y del Estado liberal clásico (1821-47); (2) centuria de fuerte conflictividad interpartidaria (1848-1953), y (3) régimen de bipartidismo colusivo o cartelizado (1957-2002..., agravado en sus efectos perversos en 1970-2002...).

En los 180 años de poscolonialidad los colombianos no han podido constituir realmente un Estado-



<sup>19</sup> Los estudios sobre clientelismo histórico y contemporáneo en Colombia son amplios. Véanse, *inter alia*, de Francisco Leal Buitrago, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo, 1991, y más recientemente, el artículo de Cristina de la Torre, "Revolcón, clientelismo y poder político", en CIPE (edit.), *Opera 2001*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, pp. 5-32.

<sup>20</sup> Michael Wintle, "Pillarisation, Consociation, and Vertical Pluralism in the Netherlands Revisited. A European View", en *West European Politics*, vol. 23, No. 3, July 2000.

nación protectorio o siquiera neutral, ni un Estado de derecho, ni un sistema liberal-negativo o democrático (que hubieren sido realmente existentes). En esta larga historia tanto los conservadores como los liberales en la segunda época; como en la tercera, el régimen de la cartelización partidaria, han realizado elecciones teñidas de fraude y coacción, por lo que sólo en raras ocasiones (y únicamente en unos pocos comicios presidenciales) pudieron llegar a ser efectivamente *competitivos* (entre ambos partidos, por ejemplo, en 1930, 1946, 1998 y 2002).

### **1) Época formativa de instituciones y del Estado liberal clásico (1821-47)**

Consumada la independencia de España, las élites neogranadinas triunfantes determinan la formación de la Gran Colombia, y con una perspectiva constitucionalista e institucionalista-liberal convocan el Congreso Constituyente de Villa del Rosario, crean el parlamento para la expedición de un ordenamiento jurídico, en un trasfondo de rivalidad entre santanderistas y bolivarianos, que da al traste con el Estado grancolombiano en formación.

El faccionalismo prepartidista (bolivarianos-santanderistas y

ministeriales-progresistas) se prolonga en la Nueva Granada hasta cuando se supera el personalismo excesivo y, con un sentido orgánico de agrupamiento ideológico de élites, adviene la formación de los partidos conservador y liberal (1847-48). En esta época el régimen electoral es de sufragio indirecto, público, altamente restringido en términos capacitarios y censitarios y, por lo tanto, de baja participación electoral.

El cuatrienio 1828-32 fue de gran turbulencia política, desde la convocatoria de la Convención de Ocaña, que se disolvió, hasta la elección de Santander como presidente en 1832 —primero por la Convención Constituyente el 9 de marzo, y luego ratificado por los electores de las asambleas cantonales (elegidos éstos por los sufragantes parroquiales el 1 de julio del mismo año)—. En los años finales de la Independencia, Bolívar fue elegido presidente de la República por convenciones constituyentes en 1819 y 1821, y por colegios electorales cantonales en 1825; en 1830, el 4 de mayo el Congreso elige a Joaquín Mosquera, pero el 4 de septiembre el general Rafael Urdaneta toma el poder y permanece en el mando hasta el 2 de mayo de 1831. Después, el general Domingo Caicedo, quien se había rebelado contra Urdaneta el 14

de abril, toma posesión de la presidencia ante el Consejo de Estado el 3 de mayo.

En la Nueva Granada los presidentes son primero elegidos por los colegios de cantón, los que tras disponer de tres días para deliberar (¿negociar? porque a diferencia de USA aquí no rigió el mandato imperativo para los electores), reunidos en la respectiva cabecera del cantón, y debían luego enviar los pliegos con los resultados al Congreso Nacional para el escrutinio. Como en casi todos los comicios para presidente, del período neogranadino, ningún candidato obtenía la mayoría absoluta; por tal razón el mismo Congreso procedía a perfeccionar la elección entre los tres primeros candidatos en votación, y luego entre los dos primeros.

Por su parte, los representantes y senadores eran elegidos por las Asambleas Electorales de provincia, con escrutinio realizado por las respectivas Cámaras de Provincia, las que en caso de que un candidato posible no hubiera obtenido la mayoría absoluta, procedían a perfeccionar la elección. En época tan temprana como es la Gran Colombia, se alude o se apela frecuentemente y de modo notable a la categoría de la "opinión pública", tanto en la controversia periodística como en los documentos oficiales.

## **2) Centuria de fuerte conflictividad interpartidaria (1848-1953)**

Salvo breves periodos de treguas (1855-56; 1904-22; 1930-34; agosto 1945- agosto 1946), ésta es una época de fuerte conflictividad, incluso bélica, entre los partidos conservador y liberal. Cada uno por separado constituyeron regímenes de Estado-partido, tras la rebelión conservadora de 1851, y tras la frustrada tentativa de Ospina Rodríguez (1857-61) de fundar un régimen conservador excluyente, advendrán los regímenes del federalismo radical (1863-85), el conservador-autoritario de la Regeneración (1886-1904), la hegemonía conservadora (1914-29), la hegemonía liberal (1934-45) y entre 1949-53, de nuevo, la frustrada tentativa de reinstaurar un régimen conservador autoritario, en un clímax de violencia entre el Estado-partido conservador y el liberalismo electoralmente mayoritario.

En esa época centenaria transcurren las llamadas guerras civiles (excepto la prepartidista de Los Supremos: 1839-41). El control del poder político pasaba de un partido excluyente a otro asimismo excluyente, ya fuera de modo autoritario omnicompreensivo (como el régimen de la Regeneración) o hegemónico de intensidad intermedia (como en los

demás regímenes hegemónicos de ambos partidos).

El régimen de la Regeneración eliminó literalmente a los liberales radicales y en su agonía como tal régimen, al término de la guerra de los Mil Días, condenó a pena de muerte y ejecutó por fusilamiento, y en general sin fórmula de juicio a numerosos excombatientes y a ciudadanos liberales<sup>21</sup>. El sistema electoral de los distritos uninominales y de las designaciones senatoriales por las asambleas, "de uno en uno", le era en grado sumo ventajoso al régimen, por lo que el liberalismo de los radicales no pudo elegir a ningún senador, y a sólo dos representantes: Luis A. Robles en 1892 y Rafael Uribe Uribe en 1896. Al parecer en estos comicios los liberales habrían obtenido mayoría en dos distritos uninominales de Antioquia, dos de Panamá y Santiago Pérez por el binominal de Medellín, pero las juntas electorales de los distritos (designadas por el gobierno) anularon los resultados<sup>22</sup>

En tal época de enfrentamientos interpartidistas, excepto en la Re-

generación, como se vió, fue muy dinámica una activa esfera pública política —medios de comunicación en soporte papel (desde luego, no masivos), tertulias de café y de salones y, en ciertos momentos, púlpitos de iglesias— de oposición y de controversia teológica y filosófico-política entre dos cosmovisiones: la de la fe religiosa de los conservadores y la del racionalismo de los liberales. Al inicio del Frente Nacional, la Iglesia contribuyó a que se diera por cancelada esta época de violencia interpartidaria, y a principios de los años sesenta optó por aceptar definitivamente la secularización. Esta decisión ha sido desde entonces honrada en la práctica. La siguiente época estaría signada por la reconciliación y por la simbiosis de liberales y de conservadores, pero en el ambiente estaría marcada por otro tipo de violencia que acaba con el monopolio estatal de la fuerza física, hecho que dejó a los nacionales sin protección para su vida, su integridad y sus bienes.

En contraste con la dureza y con la exclusión de la Regeneración, la intolerancia de los otros regí-

<sup>21</sup> Carlos Eduardo Jaramillo, "De las llamas al rescoldo. Conclusión de la guerra de los Mil Días", en Rafael Pardo (edit.), *El siglo pasado. Colombia: economía, política y sociedad*, Bogotá, Red Multibanca-Colpatria-Cerec, 2001, pp. 21-73, especialmente pp. 38-58.

<sup>22</sup> En Antioquia los distritos de supuesta mayoría liberal fueron Jericó y Fredonia; en Panamá, Chiriquí y Veraguas. En ellos fueron candidatos por ese partido: Santiago Pérez, Aquileo Parra, Salvador Camacho Roldán y el panameño Ezequiel Abadía. Ver Eduardo Santa, *Rafael Uribe Uribe: Biografía (5ª.ed.)* (Bogotá: Planeta, 1998) p. 118

menes se practicó con ciertas limitaciones: (a) en el régimen de los radicales, los conservadores mantuvieron el control de los estados de Antioquia y Tolima y, por largo tiempo o alternativamente, gobernaron el de Cundinamarca (que incluía a la capital de la Unión); (b) en la hegemonía conservadora, debido a la práctica del voto limitado o de lista incompleta, liberales y republicanos tuvieron acceso a alrededor de una cuarta parte de los escaños en todas las corporaciones públicas, y (c) en la breve hegemonía liberal, los gobiernos no impidieron la fuerte acción opositora de los dirigentes conservadores en los medios de comunicación, y en manifestaciones públicas que solían provocar enfrentamientos entre grupos de ambos partidos.

Tampoco la participación del partido en las elecciones, ahora bajo el sistema de representación proporcional, pese a lo cual los conservadores decidieron no concurrir a las urnas entre 1934-1938, cuando se realizaron elecciones presidenciales en ambos años, al igual que a las de Cámara y de asambleas departamentales en

1935 y 1937 (y por lo tanto no tenían capacidad para designar representación en la elección de segundo grado del senado). En ese cuatrienio de abstención protestataria la única excepción fue la de haber concurrido a las elecciones para concejos municipales de 1935 y 1937, ya que durante la hegemonía liberal el conservatismo no estuvo ausente de los comicios para todas las corporaciones, con la única excepción del cuatrienio.

Los regímenes de partido-Estado<sup>23</sup> terminaron en dos ocasiones por pérdida de elecciones presidenciales, ocasionada por división del partido hegemónico (en 1930 y 1946), pero en el siglo XIX las guerras civiles determinaron su finalización y el inicio de un nuevo régimen igualmente excluyente, así como en la guerra de 1885 el desplome del régimen federal de los radicales. Tras la frustrada tentativa de 1895, el liberalismo se lanza a la guerra de los Mil Días, en la que es derrotado militarmente por el ya políticamente desgastado régimen, al que (después del golpe palaciego dado por la fracción de los his-

---

<sup>23</sup> Sobre la noción y la práctica de *partido-Estado* referida a la historia política nacional, véase de Oscar Delgado, *Colombia elige*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencia Política, 1986, pp. 19-122 y especialmente pp. 87-122. Sobre igual concepto, utilizado recientemente por Gianfranco Pasquino aplicado a Italia véase de este autor: "No Longer a 'Party-State'? Institutions, Power and the Problems of Italian Reform", en Martin Bull y Martin Rhodes (edits.), *Crisis and Transition in Italian Politics*, London, Frank Cass, 1997, pp. 34-53. También aparece en *Western European Politics*, vol. 20, No. 1.

tóricos a la fracción nacionalista de los conservadores, en 1900, en plena guerra civil), sucede otro régimen —el del Quinquenio— en el que participan las importantes fracciones liberales del uribismo y del herrerismo, que venían de hacer la guerra.

La máxima intensidad en la exclusión partidaria se presentó (a) durante el régimen civil-autoritario, denominado la Regeneración (1886-1904), que excluyó tajantemente al liberalismo radical, y (b) las dos dictaduras del medio siglo XX, a saber: la dictadura civil de Ospina-Gómez-Urdaneta (1949-53), que excluyó al liberalismo, apoyada en la politizada policía, los militares conservadores y bandas partidarias,<sup>24</sup> y la dictadura militar del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-57), que excluyó a los dos partidos como tales, aun cuando gobernó con personal civil y militar vinculado al conservatismo.

Las exclusiones de intensidad regulada corresponden a las hegemonías unipartidarias que

impedían sólo parcialmente la organización y la acción política del partido opositor, sin cerrarle totalmente el acceso a la función pública o al parlamento y demás corporaciones públicas. Tales regímenes semiduros fueron: (a) la hegemonía del radicalismo federal (1863-85), b) la hegemonía conservadora (1914-29) y (c) la hegemonía liberal (1934-45). Los dos últimos periodos mencionados fueron precedidos de las siguientes transiciones: (a) entre 1904-09 de la posbélica del cesarismo pacificador y reconciliador de Rafael Reyes o Quinquenio; (b) entre 1909-14 del republicanismo de Carlos E. Restrepo, y (c) entre 1930-34 de la concentración nacional de Olaya Herrera. La violencia de los movimientos sociales de los años veinte y treinta fue sustituida por la violencia interpartidaria del septenio 1946-53, en la que los liberales (que eran mayoritarios electoralmente) asumieron un rol defensivo ante el Estado-partido del minoritario conservatismo.

---

<sup>24</sup> El constitucionalista Alfredo Vázquez Carrizosa escribió en 1990: "La Constitución vigente data de 1886, pero el Estado de Derecho como tal, tan solo existe desde 1910, con el Acto Legislativo 3 de esa fecha, que fue el resultado de un acuerdo nacional entre los partidos para introducir notables limitaciones a lo que fue el sentido inicial del absolutismo presidencial, con la irresponsabilidad del primer magistrado; el periodo de seis años pudiendo ser reelegido; la reunión del Congreso cada dos años", en VV. AA., *La crisis del Estado de Derecho en Colombia*, Bogotá, Superintendencia de Notariado y Registro, 1991, p. 138. Sobre los años cincuenta del siglo pasado, el profesor Vázquez Carrizosa se refiere a la tesis del "derrumbe parcial del Estado", de Paul Oquist, recuerda la cifra de 181.253 muertos por homicidios y masacres en el periodo 1946-1957 que incluye Oquist en su libro, y concluye que en ese periodo también hubo "inexistencia de un Estado de Derecho", *Ibid.*, p. 148.



### 3) Régimen de bipartidismo colusivo o cartelizado (1957-2002...)

En esta época contemporánea concluye definitivamente la conflictividad entre liberales y conservadores, quienes de consuno controlan el Estado, la administración, la justicia judicial y el Congreso. En una primera fase, la decisión política corresponde a una oligarquía bipartidista, que ocupa tanto el centro político como el Estado, y en la fase subsiguiente y actual, a una dinámica a la vez centrífuga (dominio de las corporaciones públicas de parte de una clase política bipartidista de estatus social intermedio en sus correspondientes regiones) y centrípeta (mayor poder del presidencialismo debido a la descomposición, desvanecimiento y menguado prestigio público de los partidos, los que cada vez son más inefectivos en su incidencia respecto de las determinaciones en materia de políticas públicas y nombramientos burocráticos); por lo tanto, hay una mayor incidencia del neocorporativismo, pero se presenta con un elevado costo social (incluidos aquellos de transacción) en materia de cesión de bie-

nes públicos, lo cual redundará en beneficio personal de los miembros de la *clase política* enseñoreada del parlamento.

En la primera fase del régimen *cartelizado* domina la oligarquía bipartidista de la precedente coyuntura del período de La Violencia; en la siguiente y actual, una alianza entre presidencialismo y clase política de menor rango debido a su limitada capacidad de movilización electoral clientelista. Hay una separación entre Estado neocorporatista y presidencialista, social y políticamente descentrado, vinculado a los vestigios del partidismo como decadente *veto-group*; mientras que en el espacio esquemático aparece distante el resto de la nación: la protosociedad civil (muy incipiente y de dudosa formación a mediano plazo), y las otrora potentes y ahora declinantes: la esfera pública y la opinión pública<sup>25</sup>.

Los regímenes clásicos de partido-Estado y el actual del bipartidismo estatizado —al margen de la sociedad, de la esfera pública y de la opinión pública— se han sostenido mediante políticas de poder que, con precaria



<sup>25</sup> El fenómeno del eclipse de los partidos y de la noción habermasiana de esfera pública no es exclusivo de Colombia. Véase de Paolo Virno, "Sphère publique: Miracle, virtuosité et déjà vu" (mimeo.); Carl Boggs, *The End of Politics: Corporate Power and the Decline of the Public Sphere* (New York: Gullford P, 2000), y de Richard Posner (el impulsor de la escuela del derecho y economía, y magistrado de la Corte de Apelaciones), *Public Intellectuals: A Study of Decline*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2001 (ver: "Setting the Stage", pp. 17-39).

legitimidad social y política, han combinado la fuerza, la violencia y la intimidación vinculada a la trasgresión de los derechos humanos, y con disuasivos legales (mantenimiento por tiempo indefinido del Estado de sitio, estatuto de seguridad, etc.) o ilegales (acciones represivas encubiertas, desapariciones forzadas, paramilitarismo, exterminio de la Unión Patriótica, etc.), de tal manera que han emulado en perversidad, antihumanitarismo y antipolítica con el terrorismo de las guerrillas y los paramilitares.

## **VISION PANORAMICA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES**

### **A) Del sufragio indirecto al directo**

A partir de la fundación de la República en 1821, el *sufragio indirecto* se prolongó para la Cámara de Representantes y para las corporaciones subnacionales hasta 1885; para la Presidencia de la República hasta 1914, y para el Senado hasta 1945.

Estas prolongadas restricciones al sufragio directo, incluida la continuidad del sufragio censitario —el elector debe tener un mínimo de riqueza o de ingreso— o capacitario —debe ser alfabetizado— (hasta 1936 para varones y hasta 1957 de hecho para mujeres), junto a la centu-

ria de conflictividad interpartidaria en 1847-1953 y a la colusión bipartidista-patrimonialista después de 1958, retrasan el desarrollo genético de la democracia y del Estado de derecho, y le otorgan una gran importancia delegativa a las decisiones adoptadas en el seno de los cuerpos colegiados (Asambleas Electorales y corporaciones públicas).

Con ocasión de la gran reforma electoral por Constitución del 20 de mayo de 1853 (paradójicamente aprobada por el Congreso de mayoría conservadora), en el gobierno de José Hilario López, por breve espacio de tiempo (entre 1853-60), se realizaron elecciones *directas* para todas las corporaciones y para presidente de la República (éstas en 1856). Poco después de esta reforma, los cantones agrupados se constituyeron en provincias (1853-55), y las provincias se agruparon en nueve Estados de la Confederación Granadina, que comenzó por Panamá mediante norma adoptada por el Congreso, en sesión plenaria del 27 de febrero de 1855, con el título de "Acto Adicional a la Constitución, creando el Estado de Panamá".

En la historia de la estructuración del voto y de los escrutinios debe tenerse en cuenta que en toda elección indirecta interviene (1) generalmente, en la base, el sufragante primario en

la parroquia o municipio, y (2) los cuerpos colegiados con sus modos de procedimiento para elegir o perfeccionar elecciones (en segunda o tercera vueltas).

Para el ejercicio del sufragio indirecto los cuerpos colegiados electorales fueron de tres clases: (1) los de segundo o tercer grado elegidos por los sufragantes primarios de las parroquias o municipios, en los sectores de cantón o provincia, con la función casi única de seleccionar a los miembros del Senado (los colegios provinciales) y de la Cámara, así como también al presidente y vicepresidente de la República (los colegios cantonales); (2) las corporaciones legislativas nacionales o subnacionales multifuncionales (Senado, Cámara de Representantes, cámaras provinciales, asambleas departamentales, etc.) a las que durante largo tiempo les correspondió hacer escrutinios y perfeccionamientos de elecciones (para corporaciones y presidenciales) cuando en las votaciones de las Asambleas Electorales ningún candidato obtenía la mayoría calificada requerida, y (3) las

asambleas constitucionales o congreso, que han elegido presidentes o vicepresidentes de la nación —en 1821, 1830, 1831, 1832, 1855, 1863 (por tres meses, un ejecutivo colegiado), 1886, 1887, 1888, 1910, 1953—. En situaciones críticas o vistas como especiales, estos últimos cuerpos eventuales, en nombre de la soberanía popular representada, llegaron a hacer elecciones que por tradición constitucional correspondía a hacer el mismo pueblo en votaciones directas o indirectas.

De modo inverso, el poder ejecutivo nacional ha nombrado a los miembros de cuerpos constituyentes-legislativos, como ocurrió en 1886 y 1905, so capa de que los así nombrados eran representantes de las municipalidades o, sin más rodeos, en 1953 para la conformación de la Asamblea Constituyente que luego refrendó el título como presidente, del general Rojas Pinilla, casi inmediatamente después de que éste protagonizó el golpe de Estado militar que frustró la consolidación de un nuevo régimen 'civil' tiránico.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> En el periodo de gobierno de Laureano Gómez, el 20 de julio de 1951 el ejecutivo propuso al Congreso la convocatoria de una Asamblea Constituyente, la cual fue aprobada un año y medio más tarde, mediante Acto Legislativo 1 de 9 de diciembre de 1952. Un poco antes, por Decreto 1338 de 1952, el gobierno creó la Comisión de Estudios Constitucionales. El 13 de junio de 1953 tuvo lugar el golpe de estado de Rojas Pinilla, y cinco días después, por Acto Legislativo 1 de 1953 (18 de junio) la Asamblea decretó la vacancia del cargo de presidente (un año y dos meses antes del vencimiento del periodo) y la elección de Rojas "por el resto del periodo". Cfr. Diego Uribe Vargas, *Evolución política y constitucional de Colombia*, Madrid, Universidad Complutense, 1997, pp. 212-217.

## B) Sistemas electorales

### 1) Diversidad de fórmulas electorales

En el siglo XIX las circunscripciones para *sufragantes* primarios en los distritos parroquiales (luego municipios) y para electores secundarios en la provincia, el cantón, el Estado soberano, el Departamento y los círculos, distritos o circuitos electorales fueron en parte *plurinominales* (elegían dos o más puestos) y el resto, *uninominales*. En estas circunscripciones se aplicó el sistema de mayoría simple —el *first pass the post* de los anglosajones—, y en aquellas —en las que entre 1821 y 1885 llegaron a ser elegidos los representantes a la Cámara en su mayor parte— rigió siempre el sistema denominado voto en bloque (*block vote*), el que continuó hasta 1904 para la elección de asambleas departamentales, concejos municipales y, durante la Regeneración (1886-1904) cada seis años, de miembros del Colegio Electoral, quienes eran los electores del presidente y del vicepresidente de la República, y cada dos años en las elecciones directas para concejos de los distritos municipales y de las asambleas departamentales en circunscripciones (distritos electorales) binominales.

Desde la Patria Boba y la Gran Colombia hasta 1911, cuando se

inicia la aplicación del sistema del voto *incompleto o limitado*, en el país se utilizaron al mismo tiempo los sistemas de voto en bloque para las circunscripciones plurinominales y de *mayoría simple* para las uninominales, dado que un cierto número de provincias sólo elegía un senador o un representante y que en el resto debían elegirse dos o más.

Los subsiguientes sistemas electorales fueron los del voto *incompleto* (1905-29); y el de la *representación proporcional* por cociente natural o de Hare (1932-49); pero otras modalidades de éste fueron la del Frente Nacional (1958-74): de nuevo la RP por cociente Hare (1978-90) y, finalmente (1991-2002), un sistema que aun cuando es legalmente de RP cuota Hare, se comprende mejor si se examina como algo análogo al llamado *voto único no transferible* (VUNT).

### 2) Forma de voto y de escrutinio

En el siglo XIX hubo a la vez unos distritos electorales uninominales y otros plurinominales. En estos últimos o cuando se trataba de proveer dos o más puestos, en los colegios o cuerpos colegiados, los procedimientos de votación y escrutinio podían ser según las normas: (a) uninominales (se votaba “de uno en uno” y se escrutaba por mayoría calificada) o (b) en

circunscripciones plurinominales. en las parroquias/municipios, los sufragantes primarios elegían a los electores mediante el mencionado "voto en bloque" (*block vote*), en el cual cada elector dispone de tantos votos cuantos sea el número de puestos que se vayan a proveer.

- Voto y escrutinio del sufragante primario: el sufragante primario votaba directamente para corporaciones locales y para Asamblea Electoral del cantón. Por norma legal, en la Gran Colombia y la Nueva Granada (al menos hasta 1836) las elecciones primarias debían tener una duración de ocho días continuos,<sup>27</sup> y en ellas el sufragante, en acto público, expresaba oralmente los nombres de las personas de su preferencia para conformar la Asamblea Electoral, en la cantidad de puestos que correspondiera según la población cantonal. Un secretario llevaba el registro de los votos en presencia del público, que en realidad era muy reducido<sup>28</sup> y ocasionalmente inexistente,

dado el amplio espacio de tiempo disponible para la votación de un número poco significativo de 'ciudadanos' con derecho al voto, en relación con la población adulta.

- Voto y escrutinio de los miembros de Asambleas Electorales (los *electores*): la Asamblea Electoral Cantonal elige a los miembros de la Asamblea Electoral Provincial, la que a su vez elige a los senadores (1832-53) y representantes a la Cámara (1822-53). En estos colegios cantonales también se votó para presidente y para vicepresidente de la República durante la Nueva Granada. El procedimiento para elegir congresistas era en un comienzo mediante voto en bloque, que luego perfeccionaba la respectiva Cámara Provincial y, posteriormente, votar cada vez por un puesto hasta agotar el número de escaños fijado por ley para la circunscripción provincial. En la Gran Colombia se requerían dos tercios de los votos de los electores provinciales, para el Senado, mayoría que en la



<sup>27</sup> César Castro Perdomo, *El Congreso en Colombia*, tomo I, Bogotá, Imprenta Nacional, 1988, p. 129.

<sup>28</sup> En un extenso documento de réplica de Vicente Azuero a la obra *Meditaciones colombianas* de Juan García del Río, escrito (el documento de Azuero) en 1829 y publicado en 1831 en *Gaceta de Colombia* (Bogotá) Nos. 544-545 y 547-554 (del 13 de octubre al 17 de noviembre de 1831), Azuero replica la acusación sobre tumultos en los actos electorales así: "Las elecciones están abiertas ocho días y los sufragantes vienen sucesivamente a emitir sus sufragios; así nunca se verifica una reunión popular, y sin gente reunida no puede haber tumulto..." (*La Gaceta* fue reimpresa en 1975 por el Banco de la República en edición facsimilar, sin foliación porque al parecer no la tenía el original. El texto completo del documento también aparece en Oscar Delgado (edit.), *Francisco de Paula Santander y Vicente Azuero. Antología política*, Bogotá, Colcultura, 1981, pp. 289-333. La cita está en p. 332

Nueva Granada pasa a ser de la mitad más un voto, y el perfeccionamiento a cargo de la Cámara Provincial.

- Doble vuelta (*ballottage*) para elección de congresistas: en el mundo exterior del siglo XIX, mientras en Inglaterra, en Estados Unidos y demás países anglosajones, para la elección del Parlamento-Congreso continuaba vigente el sistema mayoritario uninominal a una vuelta, en algunos países europeos, en ciertos periodos que antecedieron a la RP, se utilizó el sistema mayoritario de *doble vuelta*, tanto en circunscripciones uninominales (sobre todo en Francia: segundo imperio y tercera República, en 1855-1936) como en plurinominales (sobre todo en España antes de 1870 y después del voto limitado, de nuevo en la República, 1931-36).<sup>29</sup>

Otros países que antes de adoptar la RP utilizaron la doble vuelta en elecciones parlamentarias fueron: a) en distritos *uninominales*, cuatro países a partir de 1906, a saber: Alemania y Austria, ambos hasta 1919; Holanda hasta 1918 y Noruega hasta 1921, y b) en distritos *plurinomi-*

*nales*, Italia, 1882-91; Bélgica hasta 1900; Noruega hasta 1906 y Suiza hasta 1919.

En Colombia, en elecciones directas no se ha utilizado la doble vuelta para la elección del Congreso y demás corporaciones públicas. No obstante, mientras rigió el sufragio *indirecto* para la elección en segundo y en tercer grado de senadores o representantes a la Cámara, era requerido el *ballottage* si en primera vuelta de la correspondiente Asamblea Electoral o, en caso de requerirse, cuando no se lograba obtener la mayoría calificada se efectuaba una segunda ronda en la Cámara Provincial, contraída a los dos candidatos que hubieran obtenido la mayor votación en la ronda anterior.

Se anota que en el caso de elecciones presidenciales, cuando había lugar a *perfeccionamiento* por parte del Congreso, en una primera fase de la Nueva Granada, la búsqueda de la mayoría calificada debía hacerse a n vueltas, siguiendo el sistema de la elección papal. En una fase posterior, la norma determinó la doble vuelta para elegir al presidente de la República por parte del Congreso, esto es, cuando

<sup>29</sup> Domenico Fisichella, *Elezioni e Democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1982, pp. 274-285, según referencia de Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 76.

ningún candidato lograba la mayoría calificada en el escrutinio agregado de las Asambleas Electorales cantonales con escrutinio parcial en las provinciales (votación de los electores cantonales reunidos en las capitales provinciales con escrutinio general en Bogotá), el propio Congreso procedía a elegir, asimismo, por mayoría absoluta. Por último, a partir de 1994, ya en elecciones *directas* para presidente, como es bien sabido, éstas deberán hacerse a dos vueltas si en la primera ningún candidato alcanza la mayoría absoluta de los votos en el país.

### 3) *Tamaño de los colegios electorales*

En vísperas de la instauración del sufragio directo, universal y secreto, en 1852 se habían constituido en el país 31 provincias con 130 cantones y 801 distritos parroquiales, esto es, 4,2 cantones por provincia y 6,2 distritos parroquiales por cantón. Los miembros de las Asambleas Electorales de cantón eran 15,7 en promedio, y los de las Asambleas Electorales de provincia, 65,7 en promedio por provincia. El número total agregado de electores (miembros de los colegios electorales en el país) ascendió en dicho año a 2.037.

A partir de 1853, en la mayoría de las provincias se crearon circui-

tos electorales en coincidencia con las áreas de los cantones, a efectos de escrutar en ellos la votación popular directa para diputados a las Cámaras Provinciales. Así, en la segunda mitad del siglo XIX los cantones de la Nueva Granada fueron convertidos en *círculos electorales*, los cuales se conocieron después como *distritos, círculos o departamentos electorales*, para elegir representantes a la Cámara, asambleas (legislaturas) estatales y asambleas departamentales (cuando correspondía).

Entre 1863-85, en algunos de los nueve Estados y en ciertos momentos, los representantes a la Cámara fueron elegidos en distritos o círculos. Entre 1888-1904, para la elección cuatrienal directa de representantes a la Cámara el territorio nacional fue dividido, según tamaño de población, en 58 *círculos electorales* uninominales y tres binominales (Bogotá, Medellín y Popayán) por ser *distritos municipales* con población mayor de 50.000 habitantes. Posteriormente, entre 1911-29 los *círculos* fueron plurinominales (mínimo de tres escaños).

### 4) *Escrutinio por partidos o por listas*

Los tipos de voto y modalidades de escrutinio en la historia electoral colombiana han sido: (1) entre 1822 y 1929 siempre se votaba y se escrutaba por nombres

de personas, sea que se vote por un puesto o por varios, lo cual es usual en los sistemas mayoritarios (voto y escrutinio *nominativo*). En los sistemas proporcionales siempre se vota por listas (que pueden ser cerradas, bloqueadas o abiertas), pero el modo de escrutinio en la RP varía entre (2) escrutinio *por partidos*, para asignarle escaños (sea que éstos hayan presentado una lista única cada uno, o bien varias listas de fracciones o facciones intrapartidarias, las cuales deben, en primer término, ser sumadas para totalizar la votación por cada partido, como se practicó en Colombia entre 1937 y 1949), o (3) escrutinio *por listas*, cuando la distribución de puestos se hace, no por partido sino por listas sueltas, entre todas las que obtuvieron votos, aun cuando los candidatos pertenezcan o hayan sido avalados por un mismo partido o por un mismo grupo independiente, como se ha practicado en Colombia en los últimos cuatro decenios (1958-2002).

Durante más de un siglo el sufragante primario y, en su caso, el elector secundario o terciario votaban en forma *nominativa* y asimismo se hacía, nombre por nombre (esto es, de modo uninominal), el escrutinio de la votación (1822-1929), es decir, no había listas cerradas y bloqueadas y el sufragante era libre de votar por el individuo

(elegible) de su predilección, sin previa inscripción de candidatura, ya fuera de viva voz hasta 1843 o en papeleta firmada hasta 1852 y también en papeleta o boleta pero sin firma, esto es, mediante voto secreto a partir de 1853. En el siglo XIX y hasta 1929, aun si la boleta hubiera sido elaborada por el partido o fracción, en forma impresa o manuscrita, el sufragante podía tachar en uno o más nombres y añadir en su lugar a otros, pues esta forma de sufragar era válida y en los escrutinios siempre se contabilizaban los votos emitidos por los nombres de personas añadidos.

Cuando el sufragante primario en la parroquia o municipalidad votaba por dos o más electores (cantonales o provinciales), el escrutinio era nominativo o por personas y el cargo se ganaba, en cada caso, por *mayoría simple*. Así, por ejemplo, si debían ser electos en las parroquias de un cantón cinco *electores*, se sumaban los votos obtenidos por cada candidato en las parroquias, y los ganadores eran los cinco primeros en votación; mientras que a los cinco siguientes se les declaraba suplentes.

Al finalizar la hegemonía conservadora y ser aprobada en 1932 la ley electoral de la RP por cociente y mayores restos, el sufragante directo vota por una



lista de partido o de *fracción de partido* (lista del tipo cerrada y bloqueada); mientras que para el escrutinio la aplicación del cociente se hace, en primer término, *entre partidos* (tras la suma de votos por listas inscritas bajo juramento por cada partido), a fin de determinar los puestos que por cociente y residuo le corresponden a cada uno; luego se asignan los puestos a las listas intrapartidarias (1932-49) así: (a) previo descarte (en 1937-45) de las votaciones por listas que no alcanzaran a obtener un 50% del cociente y (b) previa acumulación a la lista mayoritaria del mismo partido, de las votaciones por listas que hubieran obtenido menos de un 50% del cociente natural.<sup>30</sup>

En 1968 (Acto Legislativo 1, artículo 50) esta reforma constitucional, si bien prescribe el retorno a la *RP de los partidos* mediante la aplicación del cociente natural y los mayores residuos, también determina que “la adjudicación de puestos, a cada lista se hará...”. Así quedó el artículo 172 de la Constitución Nacional, y en la nueva Carta, el

artículo 263 vigente reproduce iguales términos. Ya desde 1983 (sentencia del 20 de abril sobre cuatro juicios electorales acumulados) el Consejo de Estado había negado una demanda en la que se solicitaba revisión de un escrutinio departamental por listas, para que fuera hecha entre partidos acumulando los votos por las diferentes listas de cada partido.

Lo visto es importante porque permite sugerir que en una reforma electoral institucionalizante y proporcionalista habría que retornar al escrutinio entre partidos, en primer paso, y luego hacerlo en su interior, en segunda instancia. Asimismo, podría prescindirse de las propuestas de la lista única para los partidos mayores o que hayan obtenido al menos un 20% de la votación nacional, limitando el número de avales a menos de cinco listas, y determinando la lista única para cada uno de los partidos menores.

### 5) Suplencias

“[En la Gran Colombia] no existían propiamente los suplentes



<sup>30</sup> Adelante se verá en detalle que en el periodo de vigencia legal del umbral (1937-55) la norma, al hacer referencia a la acumulación de residuos en favor de la lista mayoritaria del mismo partido, no previó el caso de no acumulabilidad de votos obtenidos por listas inferiores a un cociente pero con votación mayor al medio cociente, problema que fue resuelto por la jurisprudencia del Consejo de Estado, al dictaminar que las votaciones superiores al medio cociente no eran acumulables a una mayor, sino después de haberse cumplido ese primer paso en el escrutinio.

de los congresistas. Cuando faltaba algún senador o representante, por muerte, renuncia, destitución u otra causa, se llenaban las vacantes por el Congreso, escogiendo uno entre los tres que en los registros de las Asambleas Electorales siguieran con mayor número de votos; pero si en dichos registros no quedare este número, la respectiva Cámara expedía las órdenes para que se nombrara otra persona de la manera prevenida en la Constitución. La duración del así nombrado sólo era hasta las próximas elecciones ordinarias".<sup>31</sup>

En la Nueva Granada el sufragante primario votaba para electores por dos veces el número de puestos que debían ser provistos en la circunscripción; de esta forma eran elegidos como principales los de mayor votación en el escrutinio nominativo, y suplentes ordinales los siguientes. En el federalismo cada principal tenía un suplente personal y en algunos Estados (como en Cundinamarca) los suplentes eran numéricos de acuerdo con la votación recibida. En la Regeneración, el número se eleva a dos suplentes: para la Cámara en la papeleta debía

constar el nombre del principal y el de los suplentes primero y segundo. Bajo el voto limitado de 1911-29 los suplentes son personales y en la papeleta deben ser señalados así.

Desde la institución del sistema de representación proporcional, (a) en los colegios electorales para Senado eran elegidos, junto con cada principal, dos suplentes personales (primero y segundo), y (b) para Cámara, después de 1932 en la papeleta se votaba por una lista de candidatos principales y también de dos suplentes por cada candidato.

La Constitución de 1991 (artículo 134) prescribía: "Las vacancias por faltas *absolutas* de los congresistas serán suplidas por los candidatos no elegidos, según el orden de inscripción en la lista correspondiente". Por último, el Congreso mediante Acto Legislativo 3 de 1993 reformó el artículo 134 así: "Las faltas absolutas o temporales de los miembros de las corporaciones públicas serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral".<sup>32</sup>



<sup>31</sup> Castro Perdomo, *op cit.*, tomo II, p. 394.

<sup>32</sup> Legis (edit.), *Régimen electoral colombiano*, Bogotá, Legis, 1997, p. 75.

### 6) *Abstencionismo-protesta de partido*

En la hegemonía de los radicales, los conservadores votaban en unos Estados y en otros no, en ciertos momentos. No se dispuso de información detallada sobre los Estados y los periodos en los que durante esa hegemonía los conservadores se abstuvieron de votar en elecciones. En la Regeneración, el liberalismo se abstuvo totalmente en un comienzo y en las postrimerías hizo presencia en las urnas, al menos en Bogotá, Medellín y otras ciudades; en 1897 (5 de diciembre) Miguel Samper obtuvo 318 en un total de 2.035 votos de electores departamentales para presidente.

En la hegemonía conservadora, el liberalismo se abstuvo de concurrir con candidato propio a las elecciones presidenciales de 1914, 1918 y 1926 (participó en 1922 con Benjamín Herrera y, en Bogotá, éste duplicó en votación a la del candidato conservador). También, en 1930, Olaya Herrera, candidato de la concentración nacional, obtuvo en Bogotá una votación tres veces mayor que la conjunta por los dos candidatos conservadores.. Ya en la hegemonía liberal, en el inicio (1934-38) el conservatismo se abstuvo de participar en los siguientes comicios: en 1934 y 1938 para presidente, y para las de asam-

bleas departamentales y Cámara de Representantes tanto en 1935 (separadas: en febrero y mayo) como en 1937 (el 4 de abril para ambas corporaciones). No obstante, siempre participó cada dos años en las elecciones para concejos municipales. Por último, en la tentativa de régimen autoritario conservador, que frustró el golpe militar, el liberalismo se vio forzado a decretar la abstención electoral para presidente en 1949, pocos días después del cierre del Congreso, así como en los comicios de 1951 (para todas las corporaciones públicas, en septiembre) y de 1953 para Cámara, asambleas y concejos (de marzo).

## C) *Sistemas electorales diferenciales*

### 1) *Para el Senado*

El Senado fue elegido, por un lado, *indirectamente* desde 1821 hasta 1943, con las siguientes excepciones en las que la elección se hizo por voto popular directo: (i) en 1853-59, durante el efímero sexenio democrático de sufragio universal masculino, directo y secreto, y (ii) por medio de las legislaturas en la mayoría de los nueve Estados soberanos (1865-85). Por otro, *directamente* a partir de los comicios de 1947 (basándose en la reforma constitucional de 1945), y desde 1958 hasta el presente.

La elección indirecta de los senadores:

- Fue inicialmente de tercer grado (Gran Colombia y Nueva Granada hasta la reforma de 1843); luego de segundo grado, por Asambleas Electorales de provincia o, más tarde, por las Legislaturas de los nueve Estados soberanos (1863-85) y por las asambleas departamentales (1888-1904), en los que se elegían tres senadores por circunscripción departamental, de a uno cada dos años para periodos de seis años.
- Luego del Quinquenio de Reyes en el que no hubo elecciones se retorna al tercer grado en 1911-35. Esto ocurrió cuando los senadores —ahora en número por circunscripción determinado según población, y para periodos de cuatro años— fueron elegidos por Consejos Electorales departamentales, éstos a su vez inicialmente designados por el gobierno (1911-15) y a partir de 1916 elegidos por las asambleas departamentales.
- En el decenio 1935-45 se retorna al segundo grado, al ser suprimida la instancia de los Consejos Electorales y se atribuye de nuevo la capacidad electiva a las asambleas departamentales, que en este período debían efectuar la elección, no

como antes (esto es, mediante escrutinio nominativo y por mayoría simple), sino mediante representación proporcional de listas con escrutinio por cociente y mayores residuos.

- Antes de iniciarse la elección de dicha cámara del Congreso en forma directa en 1947, se vuelve brevemente al segundo grado (elección senatorial por parte de los diputados a las asambleas departamentales) entre 1939 y 1943 (en aquel año de tal modo se hizo la elección para el período 1939-43, y en el segundo, para el período 1943-47).
- Tras la reforma constitucional de 1945, el Senado ha sido elegido directamente, a partir de los comicios del 16 de marzo de 1947 (fecha en la que también fueron elegidas la Cámara de Representantes y las asambleas departamentales, ambas para un período de dos años, misma que para estas corporaciones rigiera durante el siglo XIX).

Es importante tener en cuenta que el modo de escrutinio del voto limitado, vigente constitucionalmente desde 1905 y practicado en los comicios del período 1911-1929, debía ser aplicado a la elección de todas las corporaciones públicas (incluidas las indirectas para Senado); de esta manera y dado que por ley el mínimo de miembros de una cor-

poración por el que debía votarse en una circunscripción era de tres (y el máximo de nueve), se dispuso que ciertos departamentos, que por el tamaño de su población sólo podían elegir un senador, debían conformar circunscripciones senatoriales conformadas por agrupamientos de dos o tres departamentos limítrofes. Para entonces el número de departamentos pasó a ser de catorce al ser creados seis nuevos en 1910, en adición a los ocho que restaban tras la reciente separación de Panamá. También se constituyeron dos intendencias y siete comisarías.

Así, en ese periodo comenzó la formación de las circunscripciones especiales supradepartamentales (al igual que las supraestatales de México para la Cámara de Representantes, donde el territorio nacional se divide en cuatro grandes circunscripciones regionales), las que posteriormente continuarían funcionando con la anexión a un departamento de una o más intendencias o comisarías, hasta cuando por la Constitución de 1991 fue creada la circunscripción nacional. Asimismo, al ser elegidos senadores en 1931-43 por parte de las asambleas, en el escrutinio de este periodo se debió aplicar el sistema del cociente electoral, que para entonces empezó a regir en el país.

En la Nueva Granada, las asambleas (colegios) electorales, en los

que se votaba por senadores y representantes a la Cámara, se eligieron en las provincias hasta 1841, y en 1843 los congresistas (al igual que venía haciéndose para presidente) pasaron a ser elegidos en los cantones, mientras que sus miembros (llamados *electores*) eran elegidos por los sufragantes primarios de los distritos parroquiales.

## 2) Para la Cámara de Representantes

Las elecciones de Cámara de Representantes se han realizado a partir de cinco tipos de sistemas electorales, sucesivamente así: (a) en general, por el sistema de *voto en bloque* para las circunscripciones plurinominales, combinado con el de *mayoría simple* en las circunscripciones uninominales (1821-85); (b) *mayoritario simple-uninomial* en la Regeneración; (c) *voto limitado* entre 1911-29; (d) *representación proporcional* entre 1931-49; (e) otra modalidad de *voto limitado* entre 1958-74, (f) retorno a la *representación proporcional* entre 1976-90, y (g) en la actual coyuntura posconstitucional, el de *voto único no transferible* (de hecho) desde 1991 hasta el presente.

La representación a la Cámara es elegida *indirectamente* por colegios electorales en la Gran Colombia y la Nueva Granada (hasta 1853) y *directamente* tanto

en el veranillo democrático de 1853-59 (en 1853, 1855, 1857 y 1859) como más tarde desde 1888 hasta hoy. En el interregno federal (1863-85) los miembros de la Cámara de la Unión eran elegidos en unos Estados soberanos en forma directa y, en otros, indirectamente, por parte de las legislaturas estatales.

En el periodo indirecto, el *sufragante* primario (de parroquia o municipalidad) elige a los miembros de una Asamblea Electoral de cantón (*electores* primarios), y ésta a su vez elige (en las décadas de los veinte y treinta del siglo XIX) a la Asamblea Electoral de provincia, que hará la elección de representantes finalmente. Los sufragantes primarios en circunscripciones cantonales, cuando en ellas debían ser elegidos dos o más electores, debían utilizar el sistema electoral del *voto en bloque*.

Hasta 1842, los *electores* de cantón (miembros de la Asamblea Electoral Cantonal) eligían a los de provincia, constituidos en Asamblea Electoral Provincial y a la que le correspondía elegir finalmente a los representantes a la Cámara por la provincia. A partir de 1843, los sufragantes primarios votan para las Asambleas Electorales provinciales, en las que serán elegidos los representantes (llamados diputados) "de uno en uno", por mayoría ca-

lificada (absoluta, dos tercios, etc.), método por medio del cual deben ser elegidos los representantes hasta 1853.

En el régimen federal hay una transición, ya que en algunos *Estados soberanos* las circunscripciones para la Cámara federal fueron estatales, pero en otros lo fueron los distritos o círculos subestatales. El número de representantes a la Cámara casi no varió durante cuarenta años (1863-1904), pues en el federalismo constaba de 65 escaños, y en la Regeneración, de 64. De acuerdo con la población, en los Estados soberanos eran elegidos entre tres y diez representantes, y en los departamentos de la Regeneración, entre dos y once escaños elegidos en distritos uninominales (de entre dos y diez distritos electorales en que se dividió a cada departamento).

El federalismo concedió a los Territorios Nacionales un derecho de representación directa a la Cámara. Eran cuatro puestos, de a uno para cada territorio (Casanare, San Andrés Islas, Nevada-Motilones y 'Bolívar'). A finales del periodo federal fue creada la circunscripción especial de La Guajira para elegir a un representante. Pero no será hasta 1945 cuando resurgirá la representación directa de un territorio (la Intendencia del Chocó); en 1970-2000, tres intendencias eligieron directamente

cuatro representantes, y en 1991 todas las intendencias y comisarías fueron convertidas en nuevos departamentos que eligen dos representantes cada uno.

Ya en la Regeneración, desde la primera elección (efectuada en 1888) hasta los últimos comicios del régimen para Cámara (efectuados en 1896, 1903 y 1904, ya que por el conflicto no se efectuaron en 1900 para Cámara y para asambleas y concejos en 1900 y 1902, como correspondería en tiempos de normalidad), la elección de los representantes fue directa y el sistema fue, como se vio, el *mayoritario-simple* para elegir los 64 escaños de la corporación.

A partir de 1911 y hasta hoy el tamaño de las circunscripciones para Cámara vuelve a ser el departamento, si bien entre 1911 y 1931 tres de ellos (Cundinamarca, Antioquia y Boyacá) tuvieron dos distritos electorales cada uno (porque la ley fijó el mencionado techo de nueve representantes por circunscripción, y dado el tamaño de su población a estas unidades territoriales les correspondía elegir a un número mayor).<sup>33</sup>

La representación territorial también provino inicialmente de las

provincias y de los *Estados* (1832-62); pero en el largo periodo del sufragio directo para la Cámara — primero en 1853-60 y luego durante una centuria (1888-1990)— el tamaño de las circunscripciones para esta corporación varió entre pequeño (círculos uninominales dentro de cada departamento plurinominal, como en la Regeneración), regular (departamental) y ampliado o supradeparrtamental, cuando para esto fueron añadidas a los departamentos las intendencias y comisarías próximas en el espacio.

### *Unicameralismo*

Las Asambleas Constituyentes en la historia colombiana han sido proclives a trascender la función propiamente constitucional para, en demostración de su carácter de ejercicio de la soberanía popular (o nacional), asumir la función legislativa en sustitución temporal del Congreso, e incluso elegir presidentes de la República. Mientras las Asambleas Constituyentes han oficiado como órganos legislativos, obviamente han actuado como cuerpos unicamerales (1821, 1830-32, 1863, 1886, 1904-08, 1910 y 1953-57). Las de mayor



<sup>33</sup> En el informe extenso, que se publicará como documento de investigación, se informa en detalle sobre el tamaño de las circunscripciones para senadores y representantes, referidas a las unidades político-administrativas.

duración han sido la asamblea de Reyes (1904-08) y la de Laureano Gómez/Rojas Pinilla (1953-57). Esta última expidió el 24 de agosto de 1954 el Acto Legislativo 2 mediante el cual decretó: "Desde el 20 de julio de 1955, la Asamblea Nacional Constituyente, además de las funciones que le son propias, ejercerá las atribuidas por la Constitución y las leyes al Congreso y a cada una de las Cámaras. El periodo de la presente Asamblea Nacional Constituyente terminará el 7 de agosto de 1958".

El Congreso ha sido siempre bicameral, si bien las Legislaturas (provinciales/estatales) fueron siempre unicamerales, con excepción de dos o tres casos, uno de ellos el de la provincia de Antioquia, en 1855-63, en cuya Constitución de 1855, se lee:

"Art. 6º. La Legislatura constará de dos salas que se denominarán Senado y Cámara Provincial. Cada sala se compondrá de quince diputados.

Art. 7º. Los senadores serán elegidos en votación directa y secreta por los electores de los distritos de la provincia. Los diputados a la Cámara Provincial serán elegidos en votación di-

recta y secreta, y en proporción con la población, por los electores de los círculos electorales en que al efecto se dividirá la provincia.

Art. 14. Cada sala tendrá un presidente, dos vicepresidentes y un secretario [...] El presidente del Senado lo es de la Legislatura cuando se reúnan las dos salas.

Art. 17. Las ordenanzas provinciales pueden tener origen en cualquiera de las dos salas de la Legislatura, a propuesta de uno o más de sus miembros o del gobernador de la provincia. Todo proyecto sufrirá en cada sala tres debates en distinto día cada uno, y deberá ser aprobado en cada debate por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la discusión".<sup>34</sup>

Después de la guerra, el 27 de enero de 1863 fue expedida la Constitución Política del Estado soberano de Antioquia, en la que se torna a la unicameralidad de la Asamblea (compuesta por diputados nombrados por los municipios), lo que se ratifica en la nueva Constitución estatal del 13 de agosto de 1864, en la que se dispone que "el poder legislativo se ejerce en el Estado por una Legislatura compuesta de treinta



<sup>34</sup> Citado en Carlos Restrepo Piedrahita, *Constituciones de la Primera República Liberal, 1853-56*, tomo I, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1979, pp. 306-307 y 309.



diputados, que funcionarán en un solo cuerpo, elegidos en votación directa y secreta por los electores del estado" (artículo 23).<sup>35</sup>

## CINCO TIPOS DE VOTO Y DE ESCRUTINIO

### 1) Voto en bloque (1822-1904)

En el siglo XIX, en los países que celebraban elecciones el sistema electoral era mayoritario, ya fuera que (a) se votara en distritos uninominales por mayoría simple (países anglosajones) o a dos vueltas por mayoría absoluta (Francia y otros), o que (b) en circunscripciones plurinominales se utilizara el voto en bloque con escrutinio nominativo y por mayoría simple. La alternativa al mayoritarismo era la representación proporcional, pero no fue adoptada hasta finales del siglo XIX por unos pocos países, mientras los anglosajones casi en su totalidad conservan aún hoy el uninominalismo. Ya en el siglo XX numerosos países acogieron la representación proporcional, y otros han pasado a utilizar sistemas alternativos, pero son pocos los que en el presente utilizan o continúan utilizando el voto en bloque.

En la actualidad este sistema electoral sólo se utiliza en unos pocos países, en su mayoría asiáticos. Hay dos modalidades de escrutinio: (a) la tradicional de candidatos individuales y (b) la de voto en bloque por partido, en la que sólo hay listas de partido, el elector tiene un voto y la lista que obtenga mayoría simple gana *la totalidad* de los escaños de la circunscripción. En la modalidad clásica eligen hoy Filipinas, Tailandia, Kuwait, Maldivas, Fiyi, Laos, Islas Mauricio, Bermuda e Islas Vírgenes, y en 1997 la Autoridad Palestina, en 1989 Jordania y en 1992 Mongolia. En la de voto en bloque por partido es elegida la totalidad de miembros del parlamento en el Líbano y Yibuti, y casi todos en Singapur, Túnez y Senegal.<sup>36</sup>

En tal sistema el elector dispone de tantos votos cuantos sean los puestos que se vayan a proveer en la respectiva circunscripción (pero no puede emitir válidamente más de uno por cada candidato), y el escrutinio es nominativo, esto es, se hace según los votos obtenidos por cada persona en particular. Para ese entonces no existían en Colombia las listas cerradas, que son

<sup>35</sup> *Ibid.*, tomo III, p. 533.

<sup>36</sup> Fuente: IDEA/IFES.

propias del sistema de representación proporcional (adoptado en 1931), y se declaraban electos a quienes hubieran obtenido mayor número de votos personales en orden descendente, hasta completar la cantidad de escaños elegibles.

Bajo el sistema del voto en bloque la facción o el partido mayoritario en la circunscripción plural tenía todas las posibilidades de ganar la totalidad de los puestos que en ella debían ser elegidos, como en realidad ocurrió en el país durante todo el siglo XIX. En el régimen federal había distritos electorales (ya fueran municipales o como círculos electorales que comprendían a dos o más municipios), en los que unas veces los liberales ganaban todas las curules en juego, y otras en las que era ganada por los conservadores, y así podría explicarse la sorprendente tradición de los municipios rurales monocolors.<sup>37</sup>

Durante el régimen de los radicales, en el Estado soberano de Cundinamarca las fuerzas se hallaban equilibradas en el número de sufragantes, y gracias a ciertas condiciones de competi-

tividad, como la elección de miembros del Congreso mediante electores elegidos en los distritos de las municipalidades, y pese al sistema restrictivo del *voto en bloque*, tanto liberales como conservadores eventualmente lograban compartir o tener alguna participación en la representación al Congreso, como ocurrió en dicho Estado en los comicios de 1867 para elegir a nueve representantes a la Cámara<sup>38</sup> (cinco conservadores y cuatro liberales) que obtuvieron en forma individual las primeras nueve votaciones escrutadas nominativamente. El de Cauca (a partir de 1872) fue otro Estado en el que también para Cámara se votaba y se escrutaba en los distritos municipales.<sup>39</sup>

## **2) Sistema uninominal mayoritario simple para Congreso (1888-1904)**

En la Regeneración coexistieron dos tipos de voto: (1) el *uninominal* para elección directa de representantes a la Cámara y para la elección indirecta de los senadores, y (2) el *voto en bloque* en distritos plurinominales para asambleas departamentales y concejos municipales (cada dos

<sup>37</sup> Sobre el tema véase el informe de la investigación realizada por Patricia Pinzón de Lewin, *Comportamiento partidista de los municipios*, Bogotá, Colciencias-BID-Fundación Presencia, 1998.

<sup>38</sup> *La Prensa*, Bogotá, diciembre 24 de 1867 (Citado en República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, *Historia electoral colombiana*, Bogotá, 1988, p. 176).

<sup>39</sup> Delgado, *op cit.*, pp.71-77

años) y electores de presidente y vicepresidente (cada seis años, y de hecho en 1892, 1898 y 1904).

En este periodo las circunscripciones para Cámara y Asambleas departamentales fueron denominadas *distritos electorales*. Los nueve departamentos del país fueron divididos en 58 *distritos electorales* (así denominados en la ley 7ª de 1888) uninominales, por tener una población inferior a 50.000 habitantes, y tres más binominales, por tener una población mayor. Éstos fueron los distritos municipales de Bogotá, Medellín y Popayán.

Los distritos uninominales fueron diez en Boyacá, nueve en Santander, seis en Bolívar, seis en Panamá, cinco en Tolima y dos en Magdalena. En Cundinamarca, nueve uninominales y uno binominal (el de Bogotá). En Antioquia, ocho uninominales y uno binominal (el de Medellín), y en el Cauca, seis uninominales y uno binominal (el de Popayán).

Esta misma división territorial-electoral, si bien como distritos

plurinominales, sirvió para elegir a los diputados a las asambleas departamentales siguiendo esta norma: "Cada distrito electoral elegirá dos diputados en los departamentos que tengan más de 400.000 habitantes: tres diputados en los departamentos que tengan más de 200.000 habitantes, y cinco en los que tengan menos de esta última cifra".<sup>40</sup> La demarcación fue hecha por los respectivos gobernadores y la ley instruyó que en los distritos municipales que fueran residencia de Tribunal de Distrito o capital de provincia serían cabecera del distrito electoral en que se hallaren comprendidos (artículo 10).

Cada dos años en las circunscripciones plurinominales se escogía por mayoría *a sólo un senador* principal en cada circunscripción departamental, y para un periodo de seis años.<sup>41</sup> Con todo, el voto en bloque continuó siendo utilizado en los distritos plurinominales para elegir concejales, diputados, y cuando correspondía en ellos, a las asambleas departamentales y

---

<sup>40</sup> Código electoral (Ley 7ª de 1888, del 31 de enero), artículo 8º, texto publicado en *Leyes de la República de Colombia expedidas por el Consejo Nacional Legislativo en sus sesiones de 1888*, Bogotá, Imprenta de Vapor de Zalamea Hermanos, s. f., p. 12.

<sup>41</sup> Al comienzo del régimen regenerador, el Consejo de Delegatarios ejerció las funciones propias del Congreso entre 1886-1888, y después de este año los senadores fueron escogidos por las asambleas departamentales en tres días continuos, de a uno cada día, donde el primero era para un periodo de dos años; el segundo, para uno de cuatro años, y el tercero, para el sexenio completo. En todas las corporaciones en el país siempre se ha permitido la reelección indefinida y sin solución de continuidad, de modo que aún aquellos que fueron elegidos para periodos menores luego podían postular para los subsiguientes, ya que —como se vió— las Asambleas debían hacer la elección de un senador cada dos años.

electores para presidente y vicepresidente de la República.

En las postrimerías de la Regeneración, cuando se aproximaba el fin de la Guerra de los Mil Días con la derrota del liberalismo, el general Uribe Uribe dio instrucciones al doctor Carlos Adolfo Urueta para negociar la paz, y en lo concerniente al sistema electoral la propuesta liberal, en el momento de la derrota bélica, no giraba ya en torno al voto limitado o a la representación proporcional, como antes, sino a una porción de los escaños sin ampliar el tamaño de las circunscripciones uninominales, lo que indica la intensidad de la adopción cultural del sistema electoral anglosajón, y la persistencia de los conservadores en asegurar su mantenimiento. Dice así el mensaje del general Uribe a Urueta:

“La mejor manera de que el partido liberal pudiese concurrir a las elecciones, con suficientes garantías para no ser vejado ni burlado, sería la propuesta por mí al doctor Martínez Silva, en Nueva York, es a saber: convenir en que de los 64 puestos de la Cámara de Representantes, 25 corresponden al partido liberal, lo cual es exigencia más que

moderada; y que para verificar la elección se señalen 25 circunscripciones en que los liberales voten libremente, absteniéndose de hacerlo los conservadores, mientras que éstos votarían en todas las demás circunscripciones, absteniéndose de hacerlo (en ellas) los liberales.”<sup>42</sup>

### **3) Voto limitado o voto de lista incompleta (1905-29; 1958-74)**

Aun cuando la alternativa más equitativa del sistema mayoritario y del voto en bloque era la representación proporcional, que con insistencia venían demandando los liberales durante la Regeneración, el sistema del voto incompleto al menos era garantía de un derecho a la representación de las minorías. Tal representación minoritaria fue semiproportional en la hegemonía conservadora (1911-29) o, de modo diverso e inusual, paritaria en el Frente Nacional (1958-74).

El voto limitado en la historia colombiana tuvo vigencia parcial en el país entre 1867 y 1885 en el Estado soberano del Tolima, con modificaciones que afectaron su alcance respecto del tipo de corporaciones al que fue aplicado, y en el país en dos

<sup>42</sup> Rafael Uribe Uribe. *Documentos militares y políticos*, Bogotá, Imprenta El Vapor, 1934, p. 385 (citado por Gerardo Molina, *Las ideas liberales en Colombia, 1849-1914*, 2ª. ed., Bogotá, Tercer Mundo, 1971, p. 170).

coyunturas: (1) después de la Guerra de los Mil Días (en la norma, desde 1905 hasta 1929, y en la práctica, cuando en ese lapso hubo elecciones, en 1911-29), y (2) como sistema no proporcional, esto es, arbitrariamente por norma, paritario entre liberales y conservadores, en el lapso 1958-74 para Congreso. Previamente, por breve término, en el minirrégimen conservador autoritario, entre 1951-53, por decreto-ley se dispuso que a la lista de mayoría relativa más votada le correspondía la mayoría absoluta de los escaños.<sup>43</sup>

Tras la caída de Reyes, provocada en 1909 por una coalición bipartidista de conservadores y liberales denominada el *republicanismo*, los nuevos hombres en el poder acordaron realizar la reforma constitucional de 1910, una de cuyas variadas innovaciones consistió en cambiar el sistema mayoritario relativo por "uno cualquiera" (así se expresó en la Carta) "que asegurase la representación de las minorías", y sobre esa base se pactó y apro-

bó el voto limitado para elegir corporaciones públicas. El Acto Legislativo 3 de 1910 fue reglamentado mediante la Ley 80 de 1910 (10 de noviembre), en la que se define el voto incompleto así:

"Cuando el número de los que van a elegirse sea exactamente divisible por tres, se votará por las dos terceras partes y se declarará elegidos a los candidatos que obtengan más votos hasta completar el número total de representantes que deban ser elegidos. Si tal número no fuese divisible por tres, se elevará la cifra a la inmediatamente superior que lo sea y las dos terceras partes de ella menos uno es el número de candidatos por el cual se debe votar."<sup>43</sup>

En el periodo constitucional del Frente Nacional, el elector no votaba por la totalidad de los escaños elegibles en la circunscripción, sino por la mitad —otra modalidad de voto limitado—, y el reparto de los puestos se efectuaba en dos circunscripciones especiales de partido, esto es, por



<sup>43</sup> Beatriz Franco, en *Enciclopedia electoral latinoamericana y del caribe*, 1993

<sup>44</sup> Véase de Bonifacio Vélez, *Código de elecciones*, 2ª.ed., Bogotá, Imprenta Nacional, 1913. Con el citado reglamento de la Ley 80 de 1910 se celebraron las elecciones de 1911, 1913, 1915 y ss. en fechas diferentes del mismo año, para representantes a la Cámara, diputados a las asambleas departamentales y concejos municipales. Algunos tratadistas equivocadamente han escrito que la reglamentación del voto limitado fue hecha en el Código electoral de 1916 (Ley 85) cuyo artículo 111 simplemente reitera el procedimiento mencionado de la Ley 80. Cfr. Vives Echeverría, p. 15. Asimismo, la citada compilación electoral de la Registraduría, publicada por el eminente jurista Aníbal Cardoso Gaitán (Imprenta Nacional, 1949) incluye la legislación electoral desde la Ley 41 de 1892 hasta la Ley 89 de 1948, pero pasa por alto la Ley 80 de 1910, al igual que el primer código electoral dictado en el país (Ley 7ª de 1888).

separado entre la lista o listas de cada partido autorizado a participar en elecciones (el liberal o el conservador). Fue una ventaja obtenida por el entonces realmente minoritario partido conservador, en el acuerdo bipartidista, plus que por norma constitucional debía ser aplicado al escrutinio electoral para todas las corporaciones públicas.

El objetivo del voto limitado fue garantizar una representación a la primera minoría en las corporaciones públicas, al tiempo que aseguraba el predominio, en proporción de dos tercios del total de los puestos en dichas corporaciones, al conservatismo como partido hegemónico. En este tipo de voto las circunscripciones son siempre plurinominales para un mínimo de tres escaños (la ley limitó el máximo de las circunscripciones a nueve escaños), y el elector siempre vota por un número menor de candidatos que corresponda elegir en la respectiva circunscripción, con relación al total que debe ser elegido en ella, generalmente por un tercio (o alrededor de un tercio) menos de dicho total.

Así, por ejemplo, si se van a elegir tres escaños, se vota únicamente hasta por dos candidatos; si se van a elegir cinco, se vota hasta por tres, y si se van a elegir siete, se puede votar hasta por

cuatro o por cinco, depende de lo que disponga la normativa electoral o la demarcación oficial de los distritos electorales. El resto de escaños queda así resguardado para ser ocupado por el partido o partidos que siguen en votación al mayoritario.

#### **4) Representación proporcional con umbral (1932-49)**

A diferencia de la representación proporcional del posFrente Nacional y posconstitucional de 1991, el sistema electoral que rigió en los años treinta y cuarenta del siglo XX —a poco de ser instaurada la RP por primera vez en la historia electoral del país—, estuvo acompañada del *umbral* o barrera legal que tanta falta ha hecho en la segunda mitad del siglo XX, y en especial en la actual coyuntura, para controlar el auge de las que son conocidas como famiempresas y microempresas electorales.

En los años veinte del siglo pasado, el liberalismo fue enfático en la demanda de la reforma electoral que venía solicitando desde fines del siglo XIX para sustituir tanto el sistema mayoritario uninominal de la Regeneración como el subsiguiente sistema del voto limitado (que empezó a ser practicado en los comicios para corporaciones de 1911) por el más equitativo de la

representación proporcional. El senador Antonio José Restrepo había presentado un proyecto de ley en este sentido, el que fue negado, y luego insistió en 1926 (en la sesión del 4 de agosto) con un extenso y bien elaborado proyecto de código electoral, en el que proponía la RP por cociente natural y mayores residuos, calculado sobre votación total, pero con un umbral de un cociente electoral, donde se excluía del reparto de puestos, a las listas "de partidos o grupos" cuya votación fuere inferior a dicho cociente.<sup>45</sup>

La adopción de la RP aparecerá primero en la Ley 31 de 1929 (Ley Abadía, llamada del cociente electoral mínimo), perfeccionada en la Ley 7<sup>a</sup> de 1932 —que rigió a partir de los comicios de 1933 para corporaciones— y pronto, en 1937 (Ley 67), sería expedida la ley del umbral o cláusula de exclusión, que luego de ser modificada por la Ley 39 de 1946, habría de prolongarse hasta cuando, en decisión política de la Corte Suprema de Justicia de 1955, fue declarada inexecutable.<sup>46</sup> Tal umbral como norma tuvo casi veinte años de vigencia legal (1937-55),<sup>47</sup> y fue aplicado

en los escrutinios de los comicios de Cámara, asambleas y concejos realizados cada dos años entre 1939 y 1949, y en los de Senado de 1947.

### *Umbral para descarte y umbral para arrastre*

La aplicación del umbral fue diversa en dos coyunturas, pues las listas cuya votación hubiera sido inferior al 50% del cociente natural (votación válida entre escaños por proveer) o al cociente rectificado para los distritos binominales o de Hagenbach-Bishop): (a) inicialmente eran *descartadas* del segundo escrutinio, y el reparto se hacía por el nuevo cociente, proveniente de restar los votos que habían sido descartados (1937-45), y (b) en la segunda fase la nueva ley dispuso que la votación por las listas que no alcanzaran el umbral del medio cociente debía ser sumada a la lista *del mismo partido* que hubiera obtenido la mayor votación en la correspondiente circunscripción (1947-55), con aplicación efectiva en las elecciones de 1949 (en las de 1951 y 1953 no participó el partido liberal) y vi-



<sup>45</sup> República de Colombia, *Anales del Senado*, citado por Hernán Montoya, *La cédula y el sufragio*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, p. 55.

<sup>46</sup> Véase Vives Echeverría, *op cit.*, pp. 14-28.

<sup>47</sup> Desde su creación por Ley 67 de 1937 hasta la declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 14 de septiembre de 1955.

gencia virtual hasta 1955, cuando la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable el artículo 1º de la Ley 39 de 1946 sobre la acumulación de votos de residuos mayores al 50% del cociente.

### *Escrutinio entre partidos*

En el Frente Nacional sólo fueron legales los partidos liberal y conservador, cada uno de los cuales tenía derecho a elegir un número igual de puestos en todas las corporaciones (predeterminación del reparto paritario de curules), además, el escrutinio por cociente intrapartidario y mayores residuos se hacía dentro de cada partido, entre sus propias listas (1958-74).

Desde entonces y hasta hoy (1975-2002) no se restablece la categoría de escrutinio *entre partidos* (suma de listas diversas de cada partido para determinar la cantidad de escaños ganados, o bien, lista única por partido) por lo que esa modalidad continúa hoy perdida desde 1949. A diferencia del periodo 1932-49, ahora el escrutinio se hace entre cada una de las listas de todos los partidos y movimientos, desde 1976 e incluso después de la Constitución de 1991, cuando se presenta ininterrumpidamente una explosión de listas inscritas con avales múltiples de cada uno de los partidos o movimientos

políticos, lo que genera una considerable desproporcionalidad interpartidaria entre votos y escaños en todas las corporaciones.

En el comienzo de la RP, el umbral (1937-49) complicó el escrutinio, no tanto en la primera fase en que simplemente se descartaban las listas que no alcanzaban a obtener un medio cociente, sino en la fase posterior en la que los votos obtenidos por estas listas debían sumarse a la lista mayoritaria del mismo partido, ya que en no pocos departamentos los interesados pretendían que a la lista mayoritaria del partido se le sumaran los votos, incluso de las listas de menor votación, pero que habían superado el umbral del medio cociente.

Esas pretensiones originaron demandas de nulidad ante el Consejo de Estado, el que en todos los casos negó las pretensiones de los demandantes y creó una rica y erudita jurisprudencia sobre la materia, especialmente acerca de las elecciones de 1947 (cuando el partido liberal, al hallarse dividido en las fracciones santista y gaitanista, presentó listas separadas). El texto del artículo 1º de la Ley 39 de 1946 (13 de diciembre) dice así:

“Art. 1º. En toda elección popular y en las que deban hacer las corporaciones públicas, cuando se trate de elegir más de dos ciudadanos, se empleará el sistema



del cuociente electoral en la forma siguiente:

“El total de votos válidos obtenidos en la circunscripción electoral o en la corporación pública que hace la elección, se divide por el número de individuos que deban elegirse, y el resultado es el cuociente electoral.

“Las listas cuyos votos válidos no hubieren alcanzado una cantidad por lo menos igual a la mitad de dicho cuociente, se excluirán del escrutinio, pero sus votos se acumularán a la del mismo partido que hubiere alcanzado mayor número, aun cuando hayan sido inscritos con distintos calificativos. Cumplida la acumulación, cada una de las listas tendrá derecho a tantos puestos cuantas veces cupiere el cuociente en el total de sus votos, y si hecha la adjudicación respectiva en uno o más puestos por proveer, entonces se adjudicarán a los residuos en orden descendente, previa la acumulación al mayor de los pertenecientes a las listas del mismo partido.

“En la adjudicación de los puestos que correspondan a cada lis-

ta, se atenderá al orden de colocación de los nombres que en ella figuren, y que cuando se trate de elección popular debe ser el mismo de la regularmente inscrita. En todo empate decidirá la suerte.

“Art. 2º. Para la inscripción de una lista será necesario hacer mención expresa del partido político por el cual se inscribe, y tanto los que soliciten la inscripción como los candidatos harán ante el respectivo Alcalde, bajo juramento, la declaración de que son afiliados a ese partido.”<sup>48</sup>

Aun cuando en el texto anterior, y en el decreto reglamentario,<sup>49</sup> parecía quedar claro que las listas que excedieran el 50% del cuociente, así hubieren obtenido una votación inferior a ésta, no tenían por qué ser acumuladas a la mayoritaria del mismo partido, no pocos interesados pretendieron que en tal sentido se corrigieran los escrutinios en varios departamentos, para lo que demandaron su nulidad ante el Consejo de Estado. Esta corporación hubo de interpretar la legislación sobre la materia y definir los pasos a seguir en las operaciones aritméticas del escru-



<sup>48</sup> *Diario Oficial* No. 26309, citado en Registraduría Nacional del Estado Civil (ed.), *Compilación electoral* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1949) pp.83-84

<sup>49</sup> Decreto No. 800 de 1947 (marzo 5), en República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil (edit.), *Compilación electoral, op cit.*, pp.155-156.

tinio.<sup>50</sup> En una de ellas se precisa el modo en que debía efectuarse, en los siguientes términos:

“La creación de las tres categorías electorales implica un sistema de escrutinio análogo: 1º) escrutinio por cuociente completo; 2º) escrutinio por medio cuociente; 3º) escrutinio por residuo acumulado por partidos. El cuociente tiene como función especial servir de divisor con respecto al número de votos de cada lista, el cual sirve luego de dividendo y cumple su función en la primera etapa del escrutinio y obra sobre las cifras más altas, sobre aquéllas que sean iguales o superiores a él.

“El medio cuociente opera en la segunda etapa, compitiendo con los residuos que tengan su misma naturaleza, esto es, que representen una cifra superior al medio cuociente. En este segundo plano del escrutinio se enfrentan medios cuocientes contra medios cuocientes originales o residuales. Si verificada esta segunda etapa del escrutinio quedaren puestos por proveer, se entrará al tercer plano del escrutinio que consiste en

enfrentar residuos contra residuos de la misma naturaleza, previa la acumulación de los menores a la lista mayoritaria del mismo partido. El residuo electoral no se debe confundir con el residuo aritmético. El residuo electoral es solamente aquel que es inferior al medio cuociente.”<sup>51</sup>

Con el fin de garantizar la acumulación de votos a la lista mayoritaria del mismo partido, en sentencia posterior, del 19 de septiembre de 1947, el Consejo de Estado (*Anales*, t. LVII) hizo la siguiente interpretación:

“La legislación electoral colombiana ha experimentado una transformación: del sistema *nominativo* en que se votaba por nombres, pasó a la consideración de tendencias políticas y últimamente al sufragio por partidos, de tal suerte que hoy se vota por partidos, y por esta razón al inscribir las listas es indispensable hacer *mención expresa del partido por el cual se inscribe*, y tanto los que soliciten la inscripción como los candidatos deben jurar la declaración de que son afiliados a ese partido.”<sup>52</sup>



<sup>50</sup> Véanse República de Colombia, *Anales del Consejo de Estado*, año XXIX, tomo LVI, Nos. 357-361, julio-diciembre de 1946 y enero-julio de 1947, Bogotá, Talleres Gráficos Mundo al Día, 1949, y año XXX, tomo LVII, Nos. 362-366, 1947-1948, Bogotá, Imprenta Nacional, 1950.

<sup>51</sup> Sentencia del 21 de agosto de 1947, en República de Colombia, *Anales del Consejo de Estado*, tomo LVI, *op cit.*, p. 335 (el consejero ponente fue Guillermo Hernández Rodríguez y el texto de la sentencia aparece en pp. 325-339).

<sup>52</sup> República de Colombia, *Anales del Consejo de Estado*, año XXX, tomo LVII, Nos. 362-366, 1947-1948, Bogotá, Imprenta Nacional, 1950, p. 191. Las cursivas son mías.

Poco después, mediante sentencia del 21 de enero de 1948, el Consejo de Estado (*Anales*, t. LVII) insistió en que los residuos de cuocientes enteros, al igual que los votos inferiores a un cociente, pero mayores del medio cociente, no podían ser acumulados a la lista mayoritaria del mismo partido, como pretendía el demandante: "Todo número de votos superior a ese medio cuociente —se lee en la sentencia— no es materia de acumulación, sino que sigue la suerte de éstos, concurriendo con ellos al escrutinio por derecho propio, en el orden descendente en el volumen de votación".<sup>53</sup>

### **5) Voto único no transferible —VUNT— (1990-2002)**

El VUNT consiste en que en circunscripciones plurinominales, el elector sólo dispone de un voto unipersonal para otorgarlo a uno de los diversos candidatos en la circunscripción. En Japón se utilizó este sistema hasta la reforma electoral de 1993 (por la

que se adoptó el sistema mixto o paralelo, puesto en práctica en las elecciones parlamentarias de 1996 ); hasta entonces, los 511 escaños de la Dieta fueron elegidos por el VUNT en 130 distritos electorales.<sup>54</sup>

En consecuencia, aun cuando quizá podría sorprender esa forma de voto personalizado único, entre una amplísima panoplia de candidaturas de 'lista', también corresponde a Colombia, según dos especialistas en sistemas electorales comparados.<sup>55</sup> Estos juicios parecen ser adecuados para clasificar como VUNT el actual tipo de voto en Colombia, pese a que según la norma jurídica el colombiano siga pareciendo, desde el final del Frente Nacional, un sistema de "representación proporcional por cuociente y mayores restos", bajo el que —como es bien sabido— un 95% del total de escaños del Senado y casi todos los de la Cámara, en realidad no son elegidos por cociente, sino por residuos, debido a que no existe una norma sobre umbral o barrera legal.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 252.

<sup>54</sup> Otros países con VUNT actualmente son Korea, Taiwan, Jordania y Vanuato. Véase de Bernard Grofman *et al.* (edits.), *Elections in Japan, Korea and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.

<sup>55</sup> Daniel Nielson y Matthew S. Shugart, "Constitutional Change in Colombia...", en *Comparative Political Studies*, vol. 32, No. 3, May, 1999, pp. 313-341, especialmente p. 320. Cabe anotar que previamente Dieter Nohlen con razón había manifestado, con respecto a la elección de la Cámara de Representantes colombiana, que su sistema electivo era "mayoritario [sic] en circunscripciones plurinominales pequeñas" (las cursivas son mías), en Nohlen, D. *et al.*, *op cit.*

<sup>56</sup> Sobre el régimen electoral resultante de la Constitución de 1991 y de la Ley 134 de 1994, véase de Carlos Ariel Sánchez Torres, *Daracho electoral colombiano*, 3ª.ed., Bogotá, Legis, 2000 y del mismo autor, *Participación ciudadana y comunitaria*, 2ª.ed., Bogotá, Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2000.

Por cierto, cualquier reforma electoral sustantiva puede incluso prescindir de la lista única por partido (lo más deseable), pero sin el umbral no habrá un proceso de reinstitucionalización de los partidos y de los movimientos políticos; porque el sistema del *voto único no transferible* en Colombia es resultante de la ilimitada apertura constitucional de 1991 en un contexto atomizado de explosión de autocandidaturas personalistas y de desinstitucionalización partidista.

En el caso colombiano, si bien es cierto que formalmente hay listas, en la práctica es como si hubiera un candidato personal, porque casi la totalidad de los senadores y de los representantes a la Cámara salen elegidos por mayores residuos, sin haber alcanzado el cociente electoral.

### **CRISIS PARLAMENTARIAS EN TRES COYUNTURAS EN EL SIGLO XX COLOMBIANO**

Colombia es uno de los países del mundo que ha realizado mayor cantidad de actos electorarios, en buena parte fraudulentos, especialmente durante los regímenes hegemónicos como el liberal de los radicales y el conservador de la Regeneración y de la hegemonía. Históricamente cada dos años se votaba en todo el país, y durante un largo periodo (1913-

45), en tres fechas separadas un mismo año (por cierto, en años impares ininterrumpidamente), se cumplieron en todo el territorio nacional las elecciones para Cámara, asambleas y concejos (1913-35), y entre 1937 y 1945 en dos fechas de cada año impar, así: en febrero (primer domingo) para dos corporaciones (Cámara y asambleas), y en octubre (primer domingo) para concejos municipales.

No obstante, sin que vayamos a cometer el error de postular una teoría cíclica, fue mediando intervalos de medio siglo en el curso de la centuria pasada cuando el parlamento padeció su crisis en tres coyunturas, a saber: (i) la de albores del siglo, (ii) la del medio siglo y /iii) la del fin de siglo.

### **La crisis del 1900**

En la crisis parlamentaria del primer decenio del 1900 convergen dos procesos: (i) el de la Guerra de los Mil Días (1899-1902), trienio en el que en razón del Estado de sitio y de las operaciones bélicas no fue posible convocar y realizar las elecciones previstas para 1900 (para Cámara y asambleas departamentales), así como las de 1902 (para asambleas, que a su vez elegían a una tercera parte de los senadores), y (ii) el conflicto entre el presidente Rafael Reyes con sus copartidarios con-

servadores del Congreso homogéneo elegido en 1904 (para el periodo 1904-08) que sólo tuvo una duración de seis meses, entre julio y diciembre de 1904, cuando fue clausurado al ser convocada por Reyes la Asamblea Constituyente y Legislativa.

Previamente, antes de la elección y posesión de Reyes, hubo elecciones en 1903 (8 de marzo) para asambleas y para Cámara, pero en este caso para un periodo especial de un año (del 1 de julio de 1903 al 19 de julio de 1904), en correspondencia con el periodo institucional cuatrienal 1900-04 en cuyos tres primeros años no hubo reunión del Congreso. Poco antes del comienzo de la guerra se hicieron elecciones en diciembre de 1897 para electores presidenciales y en abril de 1898 para asambleas departamentales.

Los subsiguientes comicios para Cámara (periodo 1904-08) y para asambleas y concejos (para dos años) fueron realizados en mayo de 1904; pero el Congreso elegido en esta fecha sesionó durante poco tiempo, y el país llegó a tener un vacío de parlamento ordinario de seis años (durante todo el Quinquenio de Reyes y un año más al comienzo del periodo republicano) al ser sustituido por Reyes en 1904 por una Asamblea constituyente y legislativa de bolsillo, y luego de

su caída en 1909, remplazada por una histórica Asamblea Nacional que hizo las célebres reformas institucionales de 1910.

El Congreso de 1904 sesionó a partir del 20 de julio (en ordinarias) y más tarde en sesiones extraordinarias hasta el 12 de diciembre del mismo año, cuando se desintegró el quórum sin aprobarle al presidente Rafael Reyes el presupuesto de la nación ni las facultades solicitadas. Ante tal decisión colectiva de la clase política conservadora antirreyista, éste decretó su disolución y convocó (mediante Decreto legislativo 9) una Asamblea Nacional integrada por tres diputados nombrados por cada departamento (ya eran ocho), la cual se instaló el 15 de marzo de 1905 (posteriormente convocada por Reyes durante cortos lapsos, en varias oportunidades) y expidió numerosos actos reformativos de la Constitución y nuevas leyes, pues además de funciones constituyentes, asumió las legislativas durante el Quinquenio.

Tras la caída del líder autoritario, el primer Congreso posreyista fue elegido el 30 de mayo de 1909 y se instaló el 20 de julio con mayoría de la Unión Republicana, que dictó importantes normas constitucionales y legislativas. Prontamente, sin embargo, le sucede la Asamblea Nacional de

Colombia, que sesiona entre julio y noviembre de 1910, elige presidente de la República a Carlos E. Restrepo (1910-14) y realiza trascendentales reformas sobre organización del Estado y del sistema electoral. En 1911 se reanudan las elecciones ordinarias así: el 5 de febrero para concejos y asambleas, y el 25 de mayo del mismo año, para Cámara de Representantes, por primera vez con el nuevo sistema electoral del *voto limitado* o de lista incompleta.

### ***La crisis del medio siglo***

Como consecuencia del periodo de la violencia política (la fuerte arremetida de los conservadores y del gobierno contra el liberalismo, iniciada en 1946 y prolongada aparentemente hasta el 13 de junio de 1953), el país estuvo sin Congreso legítimo en 1949-57.

Fue disuelto en noviembre de 1949 por el presidente Ospina Pérez y no volvería a reanudarse hasta el 20 de julio de 1958. Bajo la dictadura civil de Ospina-Urdaneta-Gómez (1949-53) se hicieron elecciones antidemocráticas y fraudulentas, con total ausencia del partido mayoritario: (a) en 1950 para 'elegir' presidente a Gómez, y a continuación (b) otras elecciones monopartidarias para corporaciones públicas (en septiembre de

1951 y en marzo de 1953). En junio siguiente advino la dictadura de Rojas, un cuatrienio en el que no hubo comicios para corporaciones, aun cuando sí tenía vigencia legal la recién conformada Asamblea Constituyente de bolsillo, nombrada por Urdaneta, y cuyos miembros —casi todos conservadores— en su mayoría desertaron hacia el rojismo. Por último, tras la caída de Rojas, las élites bipartidistas reconciliadas convocan el plebiscito constitucional de 1957, que dará origen al Frente Nacional.

### ***La crisis de fin de siglo***

El parlamento ha venido atravesando una seria crisis de legitimidad, de autoridad y de representación. Se pretendió reformarlo en la Carta de 1991, que decretó en ese año la revocatoria del que había sido elegido para el periodo 1990-94, y se convocó a nuevas elecciones, en las que con la palanca de los auxilios parlamentarios fue reelegida la gran mayoría de los congresistas cuyo mandato acababa de ser revocado.

En nombre de la democracia participativa, la Constitución creó un sistema electoral permisivo de la inscripción ilimitada de listas, sin la barrera legal o umbral que en otros países de baja institucionalidad partida-

ria, impide o morigera la atomización y el personalismo de los candidatos a las corporaciones públicas. Según las encuestas y los comentarios editoriales de los medios impresos, el desprestigio del Congreso en la era del bipartidismo cartelizado, ha sido y continúa siendo muy elevado.

### **PROPUESTA DE REFORMA ELECTORAL**

Para la institucionalización de los partidos políticos es indispensable una norma que determine un umbral o piso de la votación por listas de partido. En este juicio coinciden tanto el gobierno nacional (GN) (en su proyecto de referendo) como el partido liberal (PL) (en su proyecto de acto legislativo) pero no contemplan modos de escrutinio alternativos al de la simple cláusula de exclusión.

#### **Escrutinio en dos niveles (two-tier district)**

En muchos países europeos y en algunos latinoamericanos, en sus circunscripciones subnacionales el escrutinio se hace en dos pasos y en dos pisos:

—Primer paso: Se asignan escaños *entre partidos* (sea que deban presentar lista única, o que puedan presentar hasta un número limitado de listas, o que la lista sea abierta para voto preferen-

cial) siempre que cada partido o movimiento (en vez de la(s) lista(s) ) hayan superado el umbral o piso. Este debe ser variable según el “tamaño” (Lijphart) de la circunscripción, calculado ya sea como un porcentaje de la votación total en ella, o como un cociente (o un porcentaje de cociente) y determinando la variedad de cocientes elegida (natural o de Hare; Hagenbach-Bishop, o el similar de Droop, el “imperiali” u otro) y

—segundo paso: Los escaños no provistos por deficiencia del umbral en cada circunscripción pasan a ser distribuidos en el nivel nacional agregado (suma de votaciones por cada *partido o movimiento* en todas las circunscripciones subnacionales) pero a) en unos países en este nivel sólo participan en el reparto de escaños faltantes por proveer, los partidos que al menos en una circunscripción obtuvieron votación equivalente a un cociente; b) en otros, los partidos que no alcanzaron al cociente pero obtuvieron  $\frac{3}{4}$  de cociente o  $\frac{1}{2}$  cociente, además de los que participaron en la primera distribución, concurren al reparto de segundo piso (*two-tier district*) el cual en esta instancia suele hacerse por uno de estos métodos: i) el de mayores medias o de D’Hondt; ii) el cociente natural de Hare, o iii) algún otro tipo de cociente

rectificado (Saint-Lague, "imperiali", etc.)

Estos métodos de reparto de escaños, del tipo de dos niveles o distritos electorales han sido o siguen siendo utilizados en diez países de Europa (Alemania, Italia, Bélgica, Austria, Suecia, Noruega, Dinamarca, Islandia, Grecia y Malta); en cuatro latinoamericanos (Brasil, México y Uruguay, y en Venezuela prechavista) y en varios de Europa oriental y exUnión Soviética después de 1989 (entre ellos la República Checa, República Eslovaca y Rumania). Desde otra perspectiva, este enfoque tiende a coincidir con el propuesto por el informe de la Misión Alesina de Harvard.<sup>57</sup>

### **Proyectos de umbral en Colombia**

En los dos proyectos mencionados de reforma electoral en Colombia, si bien el GN concibe un Congreso unicameral y el PL la continuidad del bicameralismo, hay una notable similitud entre el diseño de la cámara única del GN y el del Senado del PL, ya que ambos estarían conformados por representantes elegidos en tres circunscripciones: territorial, nacional y especial. En la nacional serían elegidos a) 25 escaños

según la propuesta del GN, en un total aproximado de un poco más de un centenar, o b) 21 senadores en la del PL. en un total de 80 integrantes de esa Cámara. La fórmula de escrutinio actual no varía en el proyecto del GN (cociente Hare y mayores restos), mientras el PL propone la llamada cifra repartidora o método D'Hondt.

El umbral en los proyectos referidos es una *cláusula de exclusión*, en la que los sufragios por partidos o movimientos cuya votación sea inferior al expresado piso son simplemente descartados. Tal barrera legal es en el proyecto del GN de un 6% de la votación válida en circunscripción nacional, y de un 50% del cociente electoral para las circunscripciones territoriales de la cámara única. En el proyecto del PL es de un 50% del cociente natural "para todas las corporaciones públicas" (art. nuevo) y supuestamente, aplicable a los tres tipos de circunscripciones para el Senado y a los dos tipos para la Cámara.

### **Circunscripción nacional**

En la propuesta del GN de un umbral del 6% de la votación válida total (si ésta fuese de 12



<sup>57</sup> "Colombia's Electoral and Party System: Proposals for Reform", Final draft, June 2000, mimeo.



millones de votos, habría una barrera de 720.000 sufragios, cantidad compatible con las listas únicas por partido tradicional o coalición de movimientos, como alianzas electorales propuestas en ambos proyectos). Esa propuesta es sin duda adecuada para el objetivo de la reforma, porque se trata de un nivel único y porque se admite el *apparentement* o alianza electoral de dos o más movimientos pequeños. No obstante, el PL propone un umbral muy bajo para la circunscripción nacional, de un 50% del cociente natural, esto es, el equivalente del 2,4% de la votación total (288.000 votos), límite que haña nugatoria la lista única deseada por el propio partido liberal proponente, e inducía a los principales "barones" actuales (liberales y sobre todo, conservadores) a continuar o refundar sus minipartidos de bolsillo.

### ***Circunscripciones territoriales***

En lo que respecta a la circunscripción territorial (tanto en la cámara única proyectada por el GN, como en la correspondiente en el Senado del PL, y asimismo en las circunscripciones de la Cámara de representantes del PL) ambos proyectos coinciden en un 50% del cociente natural. Este umbral es muy bajo en el D.C. y en los departamentos que poseen mayor población (Antioquia,

Valle, Atlántico, Santander, Boyacá) y al mismo tiempo, en los que eligen menos de tres escaños resulta excluyente de los partidos o movimientos distintos del que logre la mayoría en la votación en ellos.

En los departamentos en los que se elijan dos o tres escaños, con un umbral del 50% del cociente se corren dos riesgos: 1) que la elección deba repetirse porque ninguna lista pudo superar esa barrera; 2) que la lista mayoritaria (simple o absoluta) elige el 100% de los escaños. El proyecto del GN es más previsivo al proponer: "Si ninguna lista superare el umbral, se entenderá que lo ha logrado la que hubiere obtenido la mayor votación"; no obstante, esta solución al problema daría lugar a una grave inequidad al ser privados de representación, en la circunscripción, los partidos distintos del mayoritario, o incluso el segundo partido en votación. En el proyecto del PL no se expresa lo que debe hacerse en caso de que ninguna lista supere el umbral ya que entonces —por su carácter de cláusula de exclusión en una instancia única de reparto de curules— no se podría conducir a ninguna de ellas a la segunda instancia (la que no ha sido propuesta por ningún partido ni por el GN) como tampoco al escrutinio por D'Hondt propuesto por

el PL. (si, como es evidente, el umbral propuesto por el PL es una barrera legal o cláusula de exclusión).

Nuestra propuesta es la de que el umbral sólo sea excluyente o de descarte en una primera instancia de asignación de puestos en circunscripciones subnacionales, y que sea variable según tamaño de las circunscripciones. Este umbral (diferencial según el número de puestos elegibles en cada circunscripción), podría ser así: a) para las circunscripciones binominales y trinominales: i) un 25% del cociente natural, o bien ii) o un cociente entero calculado por el método Hagenbach-Bishop, o por el "imperiali"; b) para las que elijan entre 4 y 7 escaños, del 50% del cociente natural; c) de un 100% del expresado cociente, en las que sean elegibles entre 8 y 9, y finalmente, d) de 200% en las circunscripciones en que deban elegirse 10 o más escaños.

Para reducir el rigor del cociente entero como umbral en el caso de las binominales y trinominales habría una alternativa ya bien conocida en el país, por haber estado vigente hasta 1991, y es la fórmula Hagenbach-Bishop conforme a la cual cuando se trate de elegir a dos el cociente sea calculado mediante el divisor de tres, y si fueren tres los puestos a asignar, el divisor sería de cuatro. (votación válida/n+1, siendo n=número de escaños). También es muy utiliza-

da la fórmula de Droop que es muy parecida, a saber (votación válida/n+1)+1.

Adicionalmente debiera consignarse en la norma que en caso de que ninguna lista supere el umbral escogido (un cociente o nuestra propuesta de porcentajes diferenciales) se asignarían en el segundo nivel los puestos por proveer entre las (limitadas) listas del mismo partido que hubieren obtenido al menos un 50% de la votación correspondiente al tipo de umbral que fuera determinado, y que si ninguna llegare a alcanzar el umbral habría segunda vuelta electoral en la respectiva circunscripción, limitada a las tres listas partidarias de mayor votación.

### ***Representación proporcional***

Dentro del actual ordenamiento territorial, si se pretendiera continuar utilizando a los departamentos como circunscripciones para la Cámara y al país para la elección del Senado, cualquier reforma electoral resultaría ineficaz para mejorar la representatividad, la participación, la proporcionalidad entre votos y escaños, la institucionalización y la calidad humana de la composición del parlamento (sea Congreso bicameral o unicameral).

Conspira contra la proporcionalidad referida a la población, la

amplia brecha demográfica entre las circunscripciones de los departamentos creados en 1991, y los tradicionales de mayor población, debido al número mínimo de curules —una o dos— atribuida en ambos proyectos a los nueve nuevos departamentos.

***La equiproporcionalidad entre escaños y población puede lograrse de tres maneras:***

1) En vez de los departamentos como circunscripción única (para Cámara y para una parte de los puestos de circunscripción no-nacional en el Senado) retornar a las unidades menores (distritos, círculos o circuitos electorales) utilizadas en el siglo XIX y en el XX hasta 1932, para elegir representantes a la Cámara y diputados a las asambleas departamentales. (Legislaturas estatales en el federalismo radical). Se subdivide el territorio nacional en un cierto número de distritos electorales que comprenden una cantidad igual o muy aproximada de habitantes, y en cada uno de ellos se elige un cierto número igual de escaños, i.e. 30 distritos compuestos de municipios contiguos que suman 1.3 millones de habitantes cada uno, para elegir a 5 representantes, o 20 distritos que sumen dos millones de habitantes cada uno, para elegir de a 3 senadores en cada uno. Este procedimiento ya tuvo ocurrencia, al

ser dividido el territorio nacional, en 1888-1904, en 58 distritos electorales de igual población, en cada uno de los cuales fue elegido un representante a la Cámara, y en 3 distritos binominales (Bogotá, Medellín y Popayán); ó

2) Se autoriza un número de escaños adicionales para los partidos o movimientos cuyos puestos en la corporación sean inferiores al porcentaje de votos en el agregado nacional (modelo alemán de representación proporcional personalizada, como lo denomina D. Nohlen) utilizado crecientemente en otros países), ó

3) El número de escaños a ser elegidos se determina, no según la población de la circunscripción sino según la votación en ella (por cada tantos votos emitidos un escaño) como en Checoslovaquia (en ambas repúblicas de la federación) y en Bulgaria.

***¿Hare ó D'Hondt?***

En el proyecto del GN todos los departamentos y el D.C. elegirían un mínimo de dos puestos, mientras que en el proyecto del PL para el Senado, los 9 departamentos nuevos (creados en 1991) elegirían de a uno y los 23 restantes y el D.C., de a dos senadores como mínimo. Por tanto, el proyecto del PL es en este aspecto menos desproporcionista que el proyecto del GN, pero

más en lo que respecta a la fórmula de escrutinio, por haber preferido la de D'Hondt (la que, como es sabido, tiende a privilegiar en el escrutinio, a las listas mayoritarias). Sin embargo, la diferencia entre Hare y D'Hondt no es muy notable, por lo que no valdría la pena abandonar la fórmula tradicional de Hare (cociente y mayores restos), por ser la más proporcionalista que hayan inventado los matemáticos, y la más simple y comprensible para el común de los mortales).

## ANEXO

### **DIVISION TERRITORIAL Y CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES**

Siguiendo el patrón federalista y pese a las formas de gobierno centralistas existentes en la Gran Colombia y la Nueva Granada, fueron elegidos por cada provincia el mismo número de senadores a saber: cuatro por departamento en la Gran Colombia; uno por provincia en 1830; uno por provincia en 1853 y de a tres por cada Estado / departamento, en el período 1858-1904. Las elecciones de senadores fueron indirectas en 1822-52 y 1863-1945 y directas tanto en 1853-58 como en el último medio siglo (1947-2002).

Los representantes a la Cámara fueron elegidos de modo i) indi-

recto en 1821-53; ii) directo en 1853-58; iii) directo o indirecto según lo dispusieran los Estados soberanos (1863-85) y directo desde 1886 hasta hoy (pero sólo a partir de 1936 mediante sufragio universal masculino y desde 1957 también por el voto femenino). Al igual que para el Senado, las de Cámara fueron hasta 1853 elecciones públicas (ya fuera de viva voz o mediante identificación del sufragante o elector por escribir su nombre en la respectiva papeleta de votación), y desde entonces hasta hoy, al menos formalmente el sufragio ha sido *secreto*.

El sector colombiano que al ser disuelta la Gran Colombia llegaría a conformar la Nueva Granada estaba dividido inicialmente en cuatro departamentos, a saber: Cundinamarca (formado por las provincias de Bogotá, Antioquia, Mariquita y Neiva); Cauca (por las provincias de Popayán y Chocó) y Magdalena (por las provincias de Cartagena, Santa Marta y Riohacha); poco después se crea el departamento del Istmo de Panamá (1822) y luego el de Boyacá (ley de 25 de junio de 1824).

Fueron circunscripciones para el Senado las entidades territoriales *subnacionales* de mayor entidad desde 1821 hasta 1990, y nacional o única en el país, desde 1991 hasta hoy. Sin embargo, en 1910-90 algunas circunscripciones ex-

cedían a los límites de algunos departamentos (diríase que eran *supra-departamentales* o *sub-regionales*), al ser añadidas las ex -intendencias y ex -comisariás a los departamentos próximos, a los efectos de votación para el senado (indirecta hasta 1945: directa desde 1947) y de la representación territorial, y por último la circunscripción *nacional* en 1991-2002. Así, lo fueron los “departamentos” en la Gran Colombia para el Senado (1821-30); las *provincias* (en 1832-58); los *estados* de la Confederación Granadina (1858-62); los *estados soberanos* (1863-1885); y los *departamentos* (1886-1904). Posteriormente, como se verá, las circunscripciones para senado y cámara son territorios más amplios que un departamento, al serles agregados a algunos, las intendencias y comisariás.

En la Nueva Granada, entre 1834 y 1843 permanecen las 20 provincias de finales de la Gran Colombia, y en 1845 se inicia el proceso de formación de nuevas provincias, el que se detiene en 1853, cuando ya se había alcanzado el techo de 36 provincias.<sup>58</sup>

El referente para la elección de senadores es a) la provincia. En 1834

las 20 provincias eligieron 32 senadores (13 provincias eran circunscripciones uninominales y 19 senadores eran elegidos en las restantes 7 provincias plurinominales); b) en 1843 las mismas 20 provincias eligieron 26 senadores (16 uninominales y 10 senadores en 4 provincias plurinominales); c) en el siguiente medio siglo (1853-1904) fue abandonado el criterio de población para determinar el número de senadores por circunscripción, fijándose inicialmente (en la constitución del 20 de mayo de 1853) el número de dos por unidad administrativa determinada que tuvo vigencia en 1853, y en 1863-1904, tres por cada estado / departamento.

Desde 1853 empiezan a agruparse las provincias en los 9 Estados de la Confederación (1858), denominados luego Estados Soberanos y desde 1886, como departamentos, con iguales límites territoriales. En 1855 Panamá fue la primera provincia erigida como Estado confederado en ese año. En 1903, tras la escisión de Panamá quedaron 8 departamentos; pero por división territorial de algunos, su número aumentó en el Quinquenio<sup>59</sup>, llegando a ser 14 entre 1910 y 1945. Sin embargo,



<sup>58</sup> Carlos Restrepo Piedrahita, *Constituciones de la Primera República Liberal, 1853-56*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1979, Tomo I, pp.48-49

<sup>59</sup> Reyes dividió al país en 34 departamentos, 95 provincias, un Distrito Capital y un territorio intencional. Ver Miguel Borja, *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, Bogotá, IEPRI-CEREC, 2000, pag. 47-49

antes de ser erigida como departamento en 1946, la Intendencia del Chocó constituyó una circunscripción especial para elegir en ella a un representante a la Cámara; luego serían creados otros departamentos hasta un total de 23 en 1986 y después de 1991 hasta el presente, 32 en la actualidad, a más del Distrito Capital, por haber sido convertidas en departamentos las nueve intendencias y comisarías.

El Senado fue elegido indirectamente entre 1821 y 1945, a través de colegios electorales de diverso tipo, siendo el primero de ellos el propio Congreso Constituyente de Villa del Rosario. Los colegios electorales para el senado fueron las Asambleas Electorales de Provincia en la Nueva Granada; las Legislaturas provinciales (1853-58); las Legislaturas estatales (1858-1885), las asambleas departamentales en 1886-1904; los Consejos Electorales elegidos por las Asambleas Departamentales en circunscripciones macro o subregionales, conformadas por uno, dos o tres departamentos asociados al efecto (1910-1934); luego añadiendo a los departamentos las más próximas intendencias y comisarías (1935-44) y de nuevo, finalmente, las asambleas departamentales (1935-45).

En la Gran Colombia la Cámara de representantes elegida en

1822 constaba de 52 miembros, de los cuales 38 provenían de las provincias que luego habrían de constituir la república de la Nueva Granada, y 14, de las provincias que después conformarían a Venezuela y Ecuador. Las del Departamento de la Nueva Granada fueron 13 provincias que elegían el siguiente número de representantes: Tunja, 7; Bogotá, 6; Socorro, 5; Popayán, 4; Pamplona, 3; Cartagena, 3; Santa Marta, 2; Panamá, 2; Antioquia, 2; Veraguas (Panamá), 1; Neiva, 1; Mariquita, 1, y Riohacha, 1. Las anteriores provincias existentes al finalizar la Gran Colombia, se dividen al iniciarse la República en 1831, llegando a ser 36 al término de la Nueva Granada (1856), cada una de las cuales elegía entre uno y cuatro representantes, de acuerdo con la base demográfica, para un total nacional de aproximadamente 84 miembros de la corporación. En el decreto mencionado de 1835 el presidente Santander fijó el número de Representantes a la Cámara por circunscripción, así: uninominales para tres provincias; 6 binominales; 4 trinominales; cuatro en Pamplona; de a cinco en Cartagena y El Socorro; 6 en Antioquia: 10 en Bogotá y 10 en Tunja.

En 1832 el país estaba dividido en 15 provincias, y a la instalación del Congreso de 1833 (5 de marzo) asistieron 19 senadores

en total, en representación de once provincias uninominales y cuatro binominales. En 1835 el presidente Santander mediante decreto y con base en el censo de población cuyos resultados acababa de conocer, fija para las 20 provincias el número de congresistas en 31 senadores y 68 representantes que debían ser elegidos en las elecciones de ese mismo año, así : Senadores en 14 provincias uninominales, además de las binominales en Cartagena, Pamplona y El Socorro; de la trinominal de Antioquia, y de a cuatro en cada una de las provincias de Bogotá y Tunja.

En la Nueva Granada, los senadores eran elegidos por las asambleas electorales de tercer grado en 1832-43 (asambleas de provincia elegidas, a su vez, por asambleas de cantón, elegidas éstas a su vez por los sufragantes primarios de parroquia) ; luego lo fueron por asambleas electorales de provincia, asimismo elegidas por los sufragantes primarios. Más tarde lo serían por las Legislaturas de los Estados Soberanos y finalmente, en el período electoral indirecto, por las asambleas departamentales.

El segundo caso, el de tamaño variable de la circunscripción dependiendo de la población, tuvo ocurrencia en la Nueva

Granada (1832-52) y desde 1910 hasta hoy, con variaciones en el número mínimo por circunscripción, desde tres senadores durante el sistema del voto limitado (1910- 1929) hasta uno al menos por circunscripción en 1932-43; tres en 1945-49: seis para los departamentos de más de un millón de habitantes (plebiscito de 1957); tres en 1959-67, y dos a partir de 1968.

En el interludio 1853-62 las circunscripciones senatoriales fueron de a dos por provincia (luego de a dos por estado de la Confederación Granadina). En este modelo binominal la facción o partido mayoritario—liberal o conservador— desde luego ganaba los dos escaños en la respectiva circunscripción, por simple mayoría escrutada de modo nominativo. Así ocurrió en 1855, en los comicios directos para senado, en 19 provincias en las que al partido ganador (que lo fueron, en unos casos el conservador, en otros el liberal) le correspondieron los dos escaños en la respectiva circunscripción. No obstante, en el Estado de Panamá resultaron elegidos dos conservadores y un liberal, y en la provincia de Tundama los dos primeros en votación fueron un conservador y un liberal (en total en este período 1855-59, 27 senadores fueron conservadores y 16

liberales)<sup>60</sup>. Posteriormente en los cuatro decenios de los regímenes federal y en parte del regenerador (1863-1904), las entidades territoriales fueron nueve<sup>61</sup> y cada una eligió tres senadores, también por mayoría simple y en segundo grado.

En los siguientes ochenta años (1910-90) las circunscripciones para el congreso fueron en parte ciertos departamentos únicos y en parte, otros a los que se les ha agregado uno o más territorios nacionales colindantes. La ley 80 de 1910 determinó ocho circunscripciones senatoriales, de las cuales cinco podrían ser denominadas como *subregionales o supradepartamentales*, así: 1) Bolívar (junto con los departamentos de Atlántico y Magdalena); 2) Antioquia (junto con Caldas); 3) Cauca (junto con Nariño y Valle); 4) Santander (junto con Norte de Santander); 5) Tolima (junto con Huila), y únicas las de Cundinamarca, Boyacá y Panamá (pese a la separación en 1903, por entonces Panamá seguía figurando en la legislación como si no hubiera dejado de ser un departamento de Colombia).

Después de la hegemonía conservadora, al comienzo de la representación proporcional, en los años 30s del siglo XX, en cinco de los catorce departamentos se crean las circunscripciones supradepartamentales para la Cámara, a saber: en la de Antioquia se vota y escrutra conjuntamente con la Intendencia del Chocó; en la de Boyacá, con la comisaría de Arauca; en Cundinamarca con la Intendencia del Meta; en el Huila con la comisaría del Caquetá y en Nariño con la comisaría del Putumayo. Así se votó en los comicios bienales de 1935, 1937. Ya en los de 1939, adicionalmente se incluyó al Magdalena, la comisaría de La Guajira y a Bolívar, la Intendencia de San Andrés y Providencia. La Intendencia del Chocó vota como circunscripción independiente de Antioquia en 1947 y a partir de 1949 en su condición de 15° departamento del país. Para la elección del 15 de marzo de 1953 (con abstención liberal), además de Chocó se vota como nuevo departamento en Córdoba. Y al inicio del Frente Nacional, en la Cámara de 1958 hay ya 18 departamentos al sumarse los nuevos de Meta y La Guajira.



<sup>60</sup> República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, *Historia electoral colombiana* (Bogotá, 1988) pp.130-142

<sup>61</sup> La separación de Panamá se cumplió en 1903, pero ya las asambleas departamentales habían elegido en fechas diferentes a sus tres senadores. En el tratado Urrutia-Thompson (1914) el gobierno reconoció que Panamá se había independizado desde ese año.



## RESUMEN

En Colombia han sucedido cambios en los sistemas electorales en paralelo a los cambios en los sistemas políticos de partido único o dominante, y desde 1958 hasta hoy como sistema *cartelizado* (Katz y Mair)<sup>62</sup> o *colusivo* (Bartolini)<sup>63</sup>. Durante un siglo, desde su fundación orgánica e ideológica (en 1848-49) hasta su "tratado" de paz en 1957, los partidos liberal y conservador ejercieron el poder del Estado alternativamente por períodos más o menos prolongados, adquiriéndolo y perdiéndolo, según fuere el caso, mediante fuerza, violencia y/o división interna del partido gobernante.

La credibilidad pública de las elecciones casi siempre fue limitada en razón de los fraudes cometidos por agentes gubernamentales bajo todos los regímenes o hegemónías, especialmente en los últimos 140 años (1863-2002) pese a los esfuerzos para impedirlos, intentados por algunos gobiernos, en ciertos momentos de la historia electoral desde los años 20s

del siglo XX. Sin embargo, a fin de procurar cierta legitimación social (al menos ante los copartidarios) el partido en el poder no se oponía a la celebración de los comicios, los cuales se efectuaban bajo sistemas electorales que favorecían a la dominación unipartidaria (régimen autoritario de La Regeneración en 1885-1904, y cuatrienio autoritario y violento de 1949-53) o a las hegemónías i) las liberales de 1862-85 y 1934-45, o ii) a las conservadoras (el reyismo de 1904-09 y la hegemonía de 1914-29).

Los *sistemas electorales* han contribuido en algún grado a la formación de tres tipos de sistemas político-partidarios, a saber:

- 1) el de *exclusión*, que favorece a los regímenes de partido único (*single party system*) o hegemónico, mediante la práctica del *sistema mayoritario simple* con la forma de voto y de escrutinio denominada "voto en bloque" (*block vote*) que le permite a la facción o al par-

<sup>62</sup> Richard S. Katz and Peter Mair, "Changing Models of Party Democracy: The Emergency of the Cartel Party", in *Party Politics* No.1 (1995) pp. 5-28 Véase también el documento de Richard S. Katz para el foro sobre "Parties and Party Systems" en la Universidad de California (Mayo 1, 1999) titulado "Between Society and the State: Models of Party and Theories of Democracy" (26 pgs.)

<sup>63</sup> Cfr. Stefano Bartolini, "Collusion, Competition and Democracy", in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 11 no.4 (October 1999), pp. 435-470, and vol. 12, no.1 (January 2000).

- tido mayoritario (de mayoría simple o absoluta), en las circunscripciones en las que se eligen dos o más puestos, obtener la totalidad de los escaños en la respectiva circunscripción.
- 2) el de *participación no proporcional*, del partido minoritario o bajo dominación estatal, en las corporaciones públicas (1905-49) a) con restricción o techo, a través del *voto limitado* o de *lista abierta incompleta* con escrutinio nominativo y mayoritario simple en 1905-29); b) con proporcionalidad mediante la fórmula de Hare (1931-49) adicionada con un *umbral* o *cláusula de exclusión* de medio cuociente (1937-49). Esta barrera legal sirvió como refuerzo de la organización unitaria de los partidos tradicionales, sin impedir la participación de las grandes divisiones intra-partidarias (i.e. gaitanismo/oficialismo liberal en 1947-49; laureanismo/ospinismo/alzatismo en los años 40s y 50s), y
- 3) el de *cartelización* o *colusión* bipartidista con tres formas de voto y de escrutinio: a) *voto limitado* (en este caso, "paritario") con escrutinio separado o intra-partidario, de listas cerradas por cuociente y mayores restos en 1958-74; b) de retorno al cuociente y mayores restos en 1974-90, y c) de atomización de partidos y de listas intra-partidarias, generado en las normas constitucionales de 1991 por falta de un umbral o barrera legal, que hubiera impedido el rampante aventurerismo electoral de las llamadas micro-empresas electorales (1991-2002).
- Finalmente, como conclusión del presente informe, se propone una reforma electoral cuyo eje es el retorno al *umbral* del medio cuociente electoral, que rigió en 1937-49 para circunscripciones departamentales, y su análogo si se tratara de conservar la circunscripción nacional para el senado (o para una cámara única, si fuere el caso)

## BIBLIOGRAFIA

- Alcántara Saez, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, 1999.
- Bartolini, Stefano, "Collusion, Competition and Democracy", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 11, No.4, October, 1999, pp. 435-470, and vol. 12, No.1, January, 2000.
- Barragán Martínez, Oscar, *Crisis de la noción de representación*, Bogotá, Universidad Autónoma de Colombia, 2000.

- Bertramsen, R. B.; Thomsen, J. P., y Torfin, J., *State, Economy, and Society*, London, Unwin Hyman, 1990.
- Beyme, Klaus von, "The Concept of Political Class. A New Dimension of Research on Elites?", en *West European Politics*, vol. 19, No.1, 1996, s. p.
- \_\_\_\_\_ *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1995.
- \_\_\_\_\_ *Democracies and Their Discontents. Parties and Political Engagement*, presentado en el Foro del Centro de Estudios Europeos, Dresde, 23 de junio, 2001.
- Buenahora Febres-Cordero, Jaime, "Por qué es necesaria una reforma política general?", en CIDE,ed., *Opera 2001*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, pp. 33-70
- Bushnell, David, "Aspectos de historia electoral colombiana del siglo XIX", en *Política y sociedad*, Tunja, UPTC, 1975.
- Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo, "Democracia-social en Colombia", en Libardo Sarmiento Anzola et al., *La otra política: Aproximaciones y referencias*, Bogotá, Fescol, 2001.
- Castro Perdomo, César, *El Congreso en Colombia*, tomo I, Bogotá, Imprenta Nacional, 1988.
- Charry, Juan Manuel, *Justicia constitucional. Derecho comparado y colombiano*, Bogotá, Banco de la República, 1993.
- \_\_\_\_\_ *El sistema normativo de la Constitución de 1991*, 2ª, ed., Bogotá, Temis, 1997.
- Delgado, Oscar, *Colombia elige*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencia Política, 1986.
- \_\_\_\_\_ *Elecciones posconstitucionales y reforma electoral* (en proceso de publicación, 2002)
- Fisichella, Domenico, *Elezioni e Democrazia*, Bolonia, Il Mulino, 1982.
- Franco, Beatriz, "Colombia", en Dieter Nohlen (coord.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.
- Garay, Luis Jorge, *Construcción de una nueva sociedad*, Bogotá, Cambio/Tercer Mundo, 2001.
- \_\_\_\_\_ (coord.), *Repensar a Colombia: Hacia un nuevo contrato social*, Bogotá, Tercer Mundo, 2002.
- García Duarte, Ricardo, "El conflicto armado o la cara invertida del régimen político", en *Revista Foro*, Bogotá, No. 44, mayo, 2002, pp. 13-21.
- García Pelayo, Manuel, *El estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.
- García Villegas, Mauricio, "Estado, derecho y crisis en Colombia", en *Estudios Políticos*, Medellín, Universidad de Antioquia, No. 17, julio-diciembre, 2000, pp. 11-44.

- Giraldo García, Fernando, "La importancia de la organización electoral para la democracia en Colombia", *Reflexión Política*, Bucaramanga, Universidad Autónoma, No. 4, diciembre, 2000.
- Giraldo García Fernando, Rodrigo Losada y Patricia Muñoz (eds.), *Colombia: Elecciones 2000*, Bogotá, Universidad Javeriana/Reginal/Fundación Konrad Adenauer, 2001.
- Gómez Buendía, Hernando, *El lío de Colombia. ¿Por qué no logramos salir de la crisis?*, Bogotá, Tercer Mundo, 2001.
- Gómez Lobo, Alirio, "Régimen de partidos políticos y alternativas al sistema electoral", en O. Delgado et al., *Modernidad, democracia y partidos político*, Bogotá, FIDEC/FESCOL, 1993, pp. 139-185.
- Grofman, Bernard et al. (edits.), *Elections in Japan, Korea and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.
- Herrera Zgaib, Miguel Ángel, "Invención y desarrollo de la sociedad civil y el Estado", en *La participación y representación política en Occidente*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2000, pp. 12-22.
- Jaramillo, Carlos Eduardo, "De las llamas al rescoldo. Conclusión de la guerra de los Mil Días", en Pardo, Rafael (edit.), *El siglo pasado. Colombia: economía, política y sociedad*, Bogotá, Red Multibanca-Colpatria-Cerec, 2001, pp. 21-73.
- Jessop, Bob, "Bringing the State Back In (Yet Again). Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections", en *International Review of Sociology/Revue Internationale de Sociologie*, vol. 11, No. 2, July, 2001, pp. 149-173.
- \_\_\_\_\_*Crisis del Estado de bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Siglo del Hombre, 1999.
- Katz, Richard S., "Between Society and the State. Models of Party and Theories of Democracy", en Foro sobre "Parties and Party Systems" en la Universidad de California, 1 de mayo de 1999.
- \_\_\_\_\_*y Mair, Peter, "Changing Models of Party Democracy. The Emergency of the Cartel Party"*, in *Party Politics*, No. 1, 1995, pp. 5-28.
- Leal Buitrago, Francisco, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo, 1991.
- \_\_\_\_\_*"Estructura y coyuntura de la crisis política"*, en F. Leal y L. Zamosc, eds., *Al filo del caos: Crisis política en la Colombia de los años 80*, Bogotá, IEPRI/Tercer Mundo, 1990.
- Legis (edit.), *Régimen electoral colombiano*, Bogotá, 1997.
- Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, 1994.
- Losada, Rodrigo y Vélez, Eduardo, *Identificación y participación política en Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo, 1982.

- Molina, Gerardo, *Las ideas liberales en Colombia, 1849-1914*, Bogotá, Tercer Mundo, 1971.
- Molina, José Enrique, *Los sistemas electorales de América Latina*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2000.
- Montoya, Hernán, *La cédula y el sufragio*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1938.
- Nielson, Daniel y Shugart, Matthew S., "Constitutional Change in Colombia...", en *Comparative Political Studies*, vol. 32, No. 3, May, 1999, pp. 313-341.
- Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales", en Nohlen, D. et al., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 145-185.
- Palacios, Marco, *Parábola del liberalismo*, Bogotá, Norma, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*, Bogotá, Norma, 1995.
- Pasquino, Gianfranco, "No Longer a 'Party-State'? Institutions, Power and the Problems of Italian Reform", en Bull, Martin y Rhodes, Martin (edits.), *Crisis and Transition in Italian Politics*, London, Frank Cass, 1997, pp. 34-53.
- Pinzón de Lewin, Patricia, *Comportamiento partidista de los municipios*, Bogotá, Colciencias-BID-Fundación Presencia, 1998.
- Plazas Vega, Mauricio A., *Ideas políticas y teoría del derecho*, Bogotá, Temis y Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario (en prensa)
- Posner, Richard A., *Public Intellectuals: A Study of Decline*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2001.
- Ramírez Tobón, William, "Violencia, guerra civil, contrato social", en IEPRI (edit.), *Colombia. Cambio de siglo*, Bogotá, Planeta, 2000.
- República de Colombia, Consejo de Estado, *Anales del Consejo de Estado*, año XXIX, tomo LVI, Nos. 357-361, julio-diciembre de 1946 y enero-julio de 1947, Bogotá, Talleres Gráficos Mundo al Día, 1949
- \_\_\_\_\_, año XXX, tomo LVII, Nos. 362-366, 1947-1948, Bogotá, Imprenta Nacional, 1950.
- República de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil (edit.), *Compilación electoral*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1949.
- \_\_\_\_\_, *Historia electoral colombiana*, Bogotá, 1988.
- Restrepo Piedrahíta, Carlos, *Constituciones de la primera República liberal, 1853-56*, tomo I, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1979).
- Rivera, Sneider, "La paz verdadera", en *Revista Foro*, Bogotá, No. 44, mayo, 2002, pp. 33-43.

- Sáchica, Luis Carlos, *Derecho constitucional general*, 3ª. Ed., Bogotá, Temis, 1997.
- Sánchez David, Rubén, "Democracia y política en Colombia", en O. Delgado et al., *Modernidad, democracia y partidos políticos*, Bogotá, FIDEC/FESCOL, 1993, PP. 91-137
- Sánchez Torres, Carlos Ariel, *Derecho electoral colombiano*, Bogotá, Legis, 2000.
- \_\_\_\_\_ *Participación ciudadana y comunitaria*, Bogotá, Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2000.
- Sanín, Javier, S.J., "Colombia. Refundar la democracia", *Revista Javeriana*, Bogotá, No. 672, marzo 2001, pp. 81-94
- Santana Rodríguez, Pedro, "La reforma política y la democracia en Colombia", en P. Santana R., ed., *Reforma política y paz*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 1998.
- Sartori Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980.
- \_\_\_\_\_ *Ingeniería constitucional comparada*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Torre, Cristina de la, "Revolcón, clientelismo y poder político", en CIPE (edit.), *Opera 2001*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, pp. 5-32.
- Uribe de Hincapié, María Teresa, "Las dinámicas bélicas en la Colombia de hoy", en Monsalve, A. y Domínguez, E. (edits.), *Colombia. Democracia y paz*, Medellín, Universidad de Antioquia-Universidad Pontificia Bolivariana-Instituto de Filosofía del CSIC-España, 1999.
- Uribe Uribe, Rafael, *Documentos militares y políticos*, Bogotá, Imprenta El Vapor, 1934.
- Uribe Vargas, Diego, *Evolución política y constitucional de Colombia*, Madrid, Universidad Complutense, 1997.
- Valenzuela, Arturo; Colomer, Josep M.; Lijphart, Arend y Shugart, Matthew S., "Sobre la reforma política en Colombia. Informe de la consultoría internacional", Ministerio del Interior, ed., *Reforma política: Un propósito de nación. Memorias* (Serie Documentos No. 17), Bogotá, Talleres Mininterior, 1999, pp. 299-311.
- Vélez, Bonifacio, *Código de elecciones*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1913.
- Vélez Ramírez, Humberto, *Lo constitucional, lo real y lo imaginario del Estado*, Cali, Universidad del Valle, 1992.
- \_\_\_\_\_ *El conflicto político armado en Colombia. Negociación o guerra*, Cali, Universidad del Valle, 1998.
- Vidal Perdomo, Jaime, "Tendencias parlamentarias en el nuevo constitucionalismo latinoamericano", *Revista Jurídica del Perú*, Lima, Año XLVII, No. 11, abril-junio de 1997, pp. 151-162

- Vives Echeverría, José Ignacio, *Tratado de derecho electoral colombiano*, Bogotá, Temis, 1984.
- VV. AA., *La crisis del Estado de Derecho en Colombia*, Bogotá, Superintendencia de Notariado y Registro, 1991.
- Wintle, Michael, "Pillarisation, Consociation, and Vertical Pluralism in the Netherlands Revisited. A European View", en *West European Politics*, vol. 23, No. 3, July 2000.