

DA.

DA.

# DEMOCRACIA ACTUAL

Una publicación especializada  
de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.

DEMOCRACIA ACTUAL

Diciembre 2019

4



Centro de Estudios  
en Democracia  
y Asuntos Electorales



REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL



REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Num. 4 Diciembre 2019

# DA. DEMOCRACIA ACTUAL

Una **publicación especializada**  
de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.



**REGISTRADURÍA**  
**NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

Bogotá, Colombia

**Núm. 4** Diciembre 2019

## **DEMOCRACIA ACTUAL**

Publicación Especializada de la  
Registraduría Nacional del Estado Civil

### **DIRECTOR**

Juan Carlos Galindo Vácha (Registrador Nacional del Estado Civil)

### **SUBDIRECTORA**

Erika Patricia Sarquis Matta

### **COLABORAN EN ESTE NÚMERO**

Juan Carlos Galindo Vácha  
Diego Alonso Ovalle Bernal  
Esteban Jaramillo Vargas  
Francisco Hurtado Delgado  
Javier Ruipérez Alamillo  
Juan Manuel Charria Segura  
Roberto Heycher Cardiel Soto  
Víctor Morales Noble  
Túlio Augusto Tayano Afonso  
Ricardo Yesid Montoya Infante  
Gerardo Andres Sanabria Muñoz  
Luis Humberto Lagos Romero  
Yordi Andrés Oviedo Reina  
María Alejandra Quintero Cáceres

### **SECCIONES**

#### **Análisis Doctrinal**

Juan Carlos Galindo Vácha  
Diego Alonso Ovalle Bernal  
Esteban Jaramillo Vargas  
Juan Manuel Charria Segura  
Ricardo Yesid Montoya Infante

#### **Derecho comparado**

Francisco Hurtado Delgado  
Javier Ruipérez Alamillo  
Roberto Heycher Cardiel Soto  
Túlio Augusto Tayano Afonso

#### **Reseñas**

Gerardo Andrés Sanabria Muñoz  
Luis Humberto Lagos Romero  
Yordi Andrés Oviedo Reina  
María Alejandra Quintero Cáceres

#### **Humor Electoral**

William Enrique Muñoz Quintero

#### **Índice Temático**

Yordi Andrés Oviedo Reina

#### **CONSEJO EDITORIAL**

Jaime Hernando Suarez Bayona  
Alfredo Bernardo Posada Viana  
Samuel Otto Salazar Nieto  
Manuel Tenorio Adame  
Erika Patricia Sarquis Matta

#### **COORDINADOR EDITORIAL**

Gerardo Andrés Sanabria Muñoz

### **DISEÑO E IMPRESIÓN**

Imprenta Nacional de Colombia

### **PERIODICIDAD:** Anual

NÚMERO DE EJEMPLARES 1.000

ISSN: 25 39-2751

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

### **DEPÓSITO LEGAL**

Para sus contribuciones, suscripciones o canjes  
dirigirse a: Registraduría Nacional del Estado Civil – Centro de Estudios  
en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE)  
Avenida calle 26 n.º 51 – 50 oficina 310,  
Teléfono: 2202880, extensión 1376.

### **Página web**

<https://www.registraduria.gov.co/-Revista-Democracia-Actual-html>

### **Correo electrónico**

[cedae@registraduria.gov.co](mailto:cedae@registraduria.gov.co)

El contenido de los artículos es de exclusiva responsabilidad  
de los autores. Los textos pueden reproducirse total  
o parcialmente citando la fuente.



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

## **DIRECTIVOS**

<b>JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA</b>	<b>Registrador Nacional del Estado Civil</b>
CAROLINA ROBLEDO LEEB	Secretaria Privada
ORLANDO BELTRÁN CAMACHO	Secretario General
GERARDO ANDRÉS SANABRIA MUÑOZ	Coordinador CEDAE
ARIANNA ESPINOSA OLIVER	Coordinadora Asuntos Internacionales
JEANETHE RODRÍGUEZ PÉREZ	Jefe Oficina Jurídica
CÁSTULO MORALES PAYARES	Jefe Oficina de Planeación
JUAN MANUEL VARGAS AYALA	Jefe Oficina de Control Interno
JOHN FRANCISCO AGUILERA DÍAZ	Jefe Oficina Control Disciplinario
SAMUEL OTTO SALAZAR NIETO	Jefe Oficina de Comunicaciones y Prensa
JAIME HERNANDO SUÁREZ BAYONA	Registrador Delegado en lo Electoral
LEIDY DIANA RODRÍGUEZ PÉREZ	Directora de Gestión Electoral
WILLIAM MALPICA HERNÁNDEZ	Director de Censo Electoral
ALFREDO BERNARDO POSADA VIANA	Registrador Delegado para el Registro Civil y la Identificación
NICOLÁS FARFÁN NAMÉN	Director Nacional de Identificación
CARLOS ALBERTO MONSALVE MONJE	Director Nacional de Registro Civil
YOUSSEF SEFAIR SILVA	Gerente de Informática
MIGUEL ALFONSO CASTELBLANCO GORDILLO	Gerente de Talento Humano
CARLOS ALFONSO GARZÓN SABOYA	Gerente Administrativo y Financiero
SONIA FAJARDO MEDINA	Directora Financiera
LUIS FERNANDO GARCÍA CERÓN	Director Administrativo
CLEMENCIA CASTELLANOS CUESTO	Registradora Distrital
CARLOS ANTONIO CORONEL HERNÁNDEZ	Registrador Distrital

# CONTENIDO

## EDITORIAL

JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA Registrador Nacional del Estado Civil .....	6
--	---

## ANÁLISIS DOCTRINAL

La urgente y necesaria reforma del Código Electoral .....	9
La formación electoral entre lo virtual y lo presencial .....	44
Democracia escolar: estudio de caso de los procesos comunicativos que surgen en el ejercicio de representación estudiantil del Gobierno escolar de la institución educativa INEM José Félix de Restrepo.....	62
La Consulta Popular un mecanismo de participación ciudadana en crisis .....	81
Hacia una reforma registral en Colombia. Respuesta legislativa a la migración venezolana .....	118

## DERECHO COMPARADO

Cultura política, democracia y proceso electoral en México .....	131
COLOQUIO INTERNACIONAL <i>Justicia, constitución y democracia</i> Crisis de la representación política y sus posibles soluciones .....	147
Abstención y participación en las elecciones nacionales en México 2009-2018 .....	213
A Política Nacional de Participação Social em face do cenário atual da democracia brasileira .....	242

## **RESEÑAS**

Aproximaciones a la comprensión de los procesos electorales de las organizaciones de acción comunal en Colombia .....	256
Instrumentos ancestrales para la gobernabilidad democrática: una visión desde las comunidades Arhuacas y Koguiés .....	259
Retos de la participación ciudadana en el posconflicto.....	263
Participación de la mujer en el escenario político colombiano .....	266

<b>HUMOR ELECTORAL</b> .....	270
------------------------------	-----

<b>ÍNDICE TEMÁTICO</b> .....	280
------------------------------	-----

# EDITORIAL

Durante los últimos 4 años en los que me he desempeñado como Registrador Nacional del Estado Civil, me he centrado en el cumplimiento de varias metas, entre las que destaco posicionar a esta entidad, **mi entidad**, como una de las más queridas y respetadas por los colombianos, contar los mayores índices y reconocimientos de transparencia, tanto internos y externos, del proceso electoral y disponer de un sistema de identificación con los más altos estándares de calidad.

Pero, además de estos objetivos primordiales, no solo como servidor público, sino como académico y como ciudadano, tenía como meta aportar al fortalecimiento de la democracia, brindándole una serie de herramientas intelectuales a la sociedad colombiana, empoderándola cada vez más en el ejercicio de sus derechos y lo hemos logrado con la revista *Democracia Actual*.

Hemos hecho un esfuerzo enorme, trabajando hombro a hombro con grandes intelectuales, colombianos y foráneos, quienes de manera generosa nos han donado su experticia en diferentes campos, ampliando y profesionalizando el debate en cada uno de esos escenarios y planteándonos nuevos desafíos.

Las últimas tres ediciones de la Revista *Democracia Actual* ha permitido que valiosos textos en temas de identificación y registro civil, así como en materia electoral, democracia y participación política de minorías, de población vulnerable, de afrodescendientes, de indígenas, de mujeres, de jóvenes y de ciudadanía en general, fueran de público

conocimiento, saliendo del anonimato, dando un aire fresco y renovador a todas las disquisiciones planteadas en diversos escenarios que sobre estas temáticas se presentan.

Hoy, al hacer entrega bajo mi periodo del último número de *Democracia Actual*, puedo estar tranquilo de que esa meta inicialmente planteada se ha materializado de la mejor manera, dejándole una herramienta de gran valor no solo a la Organización Electoral, a la sociedad colombiana, sino, en general, a la formación en democracia.

Dejamos este legado con la seguridad de que la revista *Democracia Actual* seguirá contribuyendo en el conocimiento y la divulgación de la información relativa a los procesos electorales, democracia, participación, todo ello al servicio de los colombianos.

**JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA**  
Registrador Nacional del Estado Civil





# LA URGENTE Y NECESARIA REFORMA DEL CÓDIGO ELECTORAL

## THE URGENT AND NECESSARY REFORM OF THE ELECTORAL CODE

**Juan Carlos Galindo Vácha**

Registrador Nacional del Estado Civil

### RESUMEN

El proceso electoral colombiano es un proceso de Estado, en el cual intervienen todas las autoridades y organismos del Estado, así como los partidos y movimientos políticos y la sociedad civil en general, que tiene como herramienta normativa el Código Electoral de 1986, que requiere una gran reforma para adecuarlo a las necesidades actuales, fortalecer los procesos electorales, los mecanismos de participación ciudadana y robustecer las garantías de los ciudadanos.

La reforma está dirigida a regular aspectos relacionados con los principios de la función electoral, el derecho al sufragio y al voto, en donde las nuevas herramientas informáticas brindan garantías para un proceso seguro y transparente.

### SUMMARY

The Colombian electoral process is a state process, in which all the authorities and organisms of the State intervene, as well as political parties and movements and civil society in general, which has as a normative tool the Electoral Code of 1986, which requires a major reform to adapt it to current needs, strengthen electoral

processes, citizen participation mechanisms and strengthen the guarantees of citizens.

The reform is aimed at regulating aspects related to the principles of the electoral function, the right to vote and voting, where new computer tools provide guarantees for a safe and transparent process.

### **PALABRAS CLAVES**

Código Electoral, reforma, proyecto, Registraduría, elecciones, censo electoral, derechos, participación, sufragio, candidatos, consultas, escrutinios, información, democracia, tecnología.

### **KEYWORDS**

Electoral Code, reform, project, elections, electoral census, rights, participation, suffrage, candidates, consultations, scrutiny, information, democracy, technology.

## **LA URGENTE Y NECESARIA REFORMA DEL CÓDIGO ELECTORAL**

El Código Electoral es el estatuto legal que reglamenta la realización de las elecciones en Colombia y la herramienta normativa con que la Registraduría Nacional del Estado Civil ha venido organizando los procesos electorales ordinarios y atípicos, y los mecanismos de participación ciudadana. Se trata de una norma anterior a la Constitución Política vigente y, en muchos aspectos, una compilación obsoleta y vetusta en muchos de sus aspectos. Tiene sí una especial virtud, que radica en el hecho que ha permitido que la Registraduría Nacional del Estado Civil pueda ir organizando procesos

electorales con mecanismos novedosos y tecnológicos para brindar mayores garantías.

El Decreto con fuerza de ley No. 2241 del 15 de julio de 1986, publicado en el *Diario Oficial* No. 37.571, del 1º de agosto de ese año, es una compilación normativa de 218 artículos que ha permanecido vigente durante más de treinta años, y ha sido sometida a varias reformas legales. Sin embargo, contiene algunas instituciones ya caducas, como las papeletas de votación, procesos por revisar como el mantenimiento de los documentos electorales y, con el paso del tiempo, requiere de la consagración de muchos ajustes derivados del mejoramiento de los procedimientos administrativos y de la tecnología que se ha venido incorporando

en el desarrollo logístico de los comicios electorales.

Con el convencimiento de la necesidad de lograr una actualización de la legislación electoral, desde el año 2016 iniciamos una tarea de evaluación de la normatividad y un examen de los nuevos hitos que debía contemplar la nueva codificación.

En el curso del segundo semestre del año 2019 culminó el trabajo interinstitucional de elaboración de un proyecto de Código Electoral, el cual fue dado a conocer a los partidos y movimientos políticos, a la opinión pública, así como a senadores y representantes a la Cámara, al cual me voy a referir en las siguientes líneas.

En la presentación del Proyecto de Código Electoral y en su exposición de motivos, documentos en cuya redacción tuve una acentuada participación, se expresaron los principales aspectos a destacar y considero que resultan muy provechosos para destacar su resultado: el Proyecto de Código Electoral. Por esta razón retomaré los escritos que recogen los trabajos preparatorios referidos, para traer a colación su desenvolvimiento. En tal virtud, en este artículo repetiré muchos de los aspectos contenidos en esos documentos, en el simple propósito de divulgar el trabajo realizado y los resultados obtenidos.

## 1. PRESENTACIÓN

Una de las virtudes del proyecto fue su preparación y consolidación, gracias al trabajo

articulado y mancomunado de diferentes instituciones y representantes de partidos y movimientos políticos.

En efecto, desde comienzos del año 2016, la Registraduría Nacional del Estado Civil contempló la idea de adelantar un proyecto de modernización de la legislación electoral, para solucionar muchas de las dificultades que enfrentaba en las labores de preparación y realización de las elecciones. En este sentido, en el mes de marzo de ese año se organizó un equipo de trabajo de funcionarios de la entidad, del nivel directivo, profesional técnico, para que fuera adelantando un diagnóstico del Código Electoral y fuera evaluando cuáles serían los principales aspectos a reformar. Luego de varios meses, y con un diagnóstico preliminar, resultó evidente para los servidores la necesidad de preparar un nuevo Código Electoral, pues las reformas parciales no daban garantía de solucionar las falencias y lagunas que presentaba la norma vigente.

En ese estado se encontraban los trabajos iniciales, cuando un oportuno encuentro con la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado permitió una comunión de propósitos y se organizó una mesa de trabajo para seguir trabajando en esta temática. Al cabo de las pocas semanas se unió la Procuraduría General de la Nación. Así conformaron un equipo interinstitucional para la formulación de un proyecto de ley encaminado a buscar la reforma del Código Electoral, para tal efecto se fijaron unos tiempos y dinámica de actividades para el desarrollo de las distintas mesas de

trabajo, destacándose que durante su curso, además de los citados intervinientes, posteriormente concurren otros actores, como el Consejo Nacional Electoral, el Gobierno nacional por medio de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior, así como expertos de diferentes agrupaciones políticas.

El equipo tuvo como propósito recopilar, revisar, analizar y reformular las reglas pautadas en el Decreto 2241 de 1986, de tal manera que al final se redactara una propuesta al Congreso de la República de un proyecto de Código Electoral, en los que realmente se enmarcaran los derechos políticos como eficaces instrumentos ciudadanos para incidir en la estructura y en el proceso político colombiano, facilitando así la consolidación de una democracia participativa y pluralista. Para tal efecto, de consuno, se pactó desde su inicio que el documento final debía tener al ciudadano como eje central del proyecto que se presentaría, en su postestad de conformar el poder público, ejercerlo y controlarlo para lograr una efectiva democracia constitucional y alcanzar el fin esencial del Estado de la participación.

Así las cosas, con esos propósitos, la mesa interinstitucional sesionó a lo largo de treinta oportunidades entre el 17 de marzo y el 5 de agosto de 2016, con una periodicidad al comienzo de una reunión semanal, que posteriormente fue incrementada a dos, de acuerdo con la agenda de los integrantes y las necesidades del caso. Es así que en la primera junta de fijaron los temas centrales que abordaría la mesa de trabajo y que se-

rían fundamentales acoger en el proyecto de reforma del Código Electoral. Igualmente se determinó que la representación de cada una de las entidades y corporaciones se haría de la siguiente manera: Por parte de la Sala de Consulta del Consejo de Estado, los doctores Omar Joaquín Barreto, María del Rosario Oyola, César Tomás Oviedo, Ana María Buelvas, Laura Victoria Hernández y Ana Patricia Franco; por la Procuraduría General de la Nación, y su Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales, los doctores José María Sarmiento y Ramiro Sierra Pineda; y por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil los doctores Carlos Antonio Coronel Hernández, Cristian Stapper, Jaime Hernando Suárez Bayona, Álvaro Mauricio Llanos Ayala, Óscar Fernando Barón Mantilla y Fabián Guillermo Rojas Díaz.

Una vez definidos tales aspectos procedimentales, en las reuniones subsiguientes se recopilaron los insumos que debían valorarse en desarrollo de las actividades previamente acordadas, los cuales correspondieron a normativos, jurisprudenciales, reglamentarios, proyectos de ley anteriores y experiencias casuísticas, y que se pueden resumir así: a) Código Electoral colombiano, Decreto Ley 2241 de 1986; b) Proyecto anterior de reforma al Código Electoral presentado por el doctor Omar Barreto, Magistrado Auxiliar de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado; c) Proyecto de reforma al Código Electoral colombiano elaborado por el partido político MIRA; d) Propuestas temáticas presentadas por magistrados del Consejo Nacional Electoral;

e) Ley 62 de 1988, Ley 6ª de 1990, Ley 84 de 1993, Ley 130 de 1994, Ley 403 de 1997, Ley 892 de 2004 y Ley 1475 de 2011; f) Jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional; g) Experiencias y prácticas de la Registraduría Nacional en el curso de la organización de los procesos electorales de los últimos años, como también su cúmulo de resoluciones, reglamentos, y circulares; h) Referentes administrativos del Consejo Nacional Electoral, entre ellas resoluciones, reglamentaciones, y conceptos; i) Directrices de la Procuraduría General de la Nación en materia de control electoral.

Concertada la intención del equipo de trabajo y definido el material sobre el cual se adelantarían las labores, el siguiente aspecto a tener en cuenta sería descollar el temario que abordaría posteriormente el Congreso y que reditaran en un acceso con mejores garantías a los derechos políticos de los ciudadanos. De ahí que despuntaran en el seno del comité deliberativo los dos objetivos en que se encumbraría el proyecto, de un lado el fortalecimiento electoral de los ciudadanos y de las agrupaciones políticas y de otro el robustecimiento institucional en materia electoral por parte del Estado.

Para alcanzar estas dos intenciones se estableció un plan temático a seguir para desarrollar todos los aspectos propuestos, en esa hoja de ruta se pauteó analizar las siguientes cuestiones: a) Registro electoral (censo electoral), bajo los subtemas de residencia electoral, inscripción de cédulas y revocatoria de inscripciones (trashuman-

cia); b) Circunscripciones electorales; c) Inscripción y voto de extranjeros; d) Inscripción candidaturas, con los siguientes subtemas: Grupos Significativos de Ciudadanos, Garantías de seriedad de las candidaturas, Aceptación y rechazo de candidaturas y de inscripciones, Revocatoria de candidaturas y Fórmulas electorales; e) Escrutinios e impugnaciones, con subtemas: Competencias de las comisiones escrutadoras, Acta general de escrutinio y actas de soporte, Revisión de escrutinios, Declaratoria de elección, Revocatoria de actos declaratorios de elección, Tribunales de garantías electorales; f) Requisito de procedibilidad para ejercer el contencioso electoral; g) Estímulos a votantes y en ellos el certificación electoral; h) Testigos electorales; i) Comisiones de Seguimiento Electoral; j) Consultas partidos políticos; k) Elecciones atípicas; l) Suspensión de votaciones; m) Régimen sancionatorio; n) Calidades para ser elegido en cargos y corporaciones de elección popular en las entidades y territoriales; ñ) Inhabilidades para ser servidor público en las entidades territoriales; y, o) Aspectos tecnológicos dentro del proceso electoral.

En este orden de ideas, el equipo analizó uno a uno los referidos aspectos en el marco de la función electoral, entendida como aquella atribución asignada en democracia a los ciudadanos para que a través del voto manifiesten sus preferencias electorales y la posibilidad también que quienes intervienen en los certámenes eleccionarios como candidatos avalados por partidos políticos, movimientos sociales o grupos significativos

de ciudadanos, puedan controlar y controlar la regularidad de estos debates en los eventos en que se trasgreda la verdad electoral.

Para tal objetivo, en la discusión y construcción del proyecto de reforma se tuvo en cuenta, entre otros tópicos, la experiencia práctica de la Registraduría Nacional del Estado Civil y los casos más recientes en materia electoral fallados por la Sección Quinta del Consejo de Estado, así como los documentos internacionales en materia de derechos políticos y la jurisprudencia constitucional.

Dada la anterior reflexión, se examinaron diferentes aspectos del régimen electoral vigente que ameritaban una revisión, con el fin de actualizar y adecuar el proceso electoral, así como las funciones de las instituciones electorales existentes, los principios que orientan la democracia para adaptarlos a la realidad actual del país, desarrollados en torno a la expresión libre, espontánea y auténtica de las personas como producto de la voluntad expresada en las urnas. Asimismo, se deliberó sobre las evoluciones en aspectos a nivel tecnológico, político, jurídico, entre otros, que hicieron imperioso examinar las disposiciones que en esta materia existen para adaptarlas a los cambios generados durante estos años y modularlas a las exigencias del mundo actual y a la situación que Colombia está viviendo alrededor de las negociaciones con actores armados en búsqueda de la reconciliación de la sociedad.

Sin embargo, procesos electorales de índole nacional, como lo fueron el certamen plebiscitario de 2016, las consultas presidenciales de 2017 y las elecciones de Presidente y Vicepresidente y Congreso de la República de 2018, redirigieron la atención de los integrantes de la mesa de trabajo en estos debates, lo que implicó la suspensión del trabajo del comité, mientras se adelantaban estas labores misionales de la Organización Electoral.

El inicio de un nuevo Gobierno nacional fue la oportunidad ideal para que el Registrador Nacional del Estado Civil tuviera oportunidad para expresarle al señor Presidente de la República la existencia de este proyecto, y para que el Jefe del Estado manifestara su propósito de gobierno de brindarle al país un nuevo Código Electoral. Esta coincidencia generó un espacio para que se retomara este importante trabajo y que los esfuerzos adelantados hasta esa fecha no se perdieran, para lo cual explicó detalladamente las acciones llevadas a cabo y los resultados conseguidos hasta ese momento. En este sentido, a partir de la segunda mitad del mes de agosto de 2018, se reanudaron las reuniones con nuevos partícipes como lo fueron la doctora Clara María González Zabala, Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República; el Consejo Nacional Electoral, por medio del Magistrado Felipe García, y el doctor Uriel López Vaca; el doctor José María Sarmiento, de la Procuraduría General del Estado Civil; los doctores Julián Murcia Ardila y Fredy Barrero del Ministerio del Interior; la doctora María del Rosario Oyola, del Consejo de Estado; el equipo de abogados

de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, y expertos de las agrupaciones políticas, entre los cuales vale destacar a los doctores Jairo Riaga Acuña y Carol Villamil Ardila del Partido MIRA. Adicionalmente, estuvieron en las diferentes reuniones los doctores Orlando Beltrán, Secretario General de la Registraduría Nacional del Estado Civil; el doctor Jaime Hernando Suárez, Registrador Delegado en lo Electoral; el doctor Youssef Sefair Silva, Gerente de Informática; el doctor Cristian Stapper, Asesor del señor Registrador Nacional del Estado Civil; y otros asesores, entre quienes estuvo el doctor Marco Emilio Hincapié, visualizaron los arrestos empleados en la consecución de este propósito y su importancia para el país. De otra parte, se acordó en lo sucesivo cambiar el lugar de reuniones, señalándose como nuevo sitio la sede del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

De la retoma de este ejercicio y desde una visualización electoral yuxtapuesta con los nuevos intervinientes, como la pudieron ofrecer las agrupaciones políticas convocadas, se pudieron culminar las diligencias con posterioridad a enriquecidos debates, indicándose los principales puntos relevantes sobre los que se debía recapitular en la propuesta y que así se pueden resumir: a) Revisión de principios rectores; b) Actualización del concepto de residencia electoral; c) Conformación de la Divipol; d) Censo electoral; e) Revisión de los beneficios a los votantes; f) Reducción del número de jurados de votación; g) Capacitación de jurados de votación; h) Acto de inscripción; i) Pro-

cedimiento para anulación de inscripciones por trashumancia electoral; j) Procedimientos administrativos para impugnación de candidaturas; k) Nuevo horario de las votaciones; l) Acreditación de testigos electorales; m) Custodia de información y códigos fuente por parte del Ministerio Público; n) Escrutinios; ñ) Guarda y custodia de pliegos electorales; o) Auditoría informática; p) Suministro de archivos de información a las agrupaciones políticas; q) Implementación del voto electrónico, entre otros.

Establecidos los anteriores parámetros cardinales, la nueva mesa de trabajo se convocó en catorce oportunidades para deliberar sobre los aspectos evocados, de cara a establecer cuáles serían las mejoras que se podrían proponer a los puntos considerados como neurálgicos del proceso electoral.

En este orden de ideas, la nueva mesa interinstitucional, que contó también en cada una de sus fases con la orientación del señor Registrador Nacional del Estado Civil, doctor Juan Carlos Galindo Vácha, finalmente concertó un proyecto de reforma electoral en donde se hizo hincapié en la modernización del proceso electoral, el cual se blindó con medidas que lo revisten de inmediatez y de transparencia, en especial, en los resultados electorales; la conformación, procedimiento y participación de los jurados de votación; el fortalecimiento de la mesa de votación y el transporte durante el día de las votaciones. De igual forma se incluyeron nuevos aspectos relacionados con la depuración y actualización



permanente del censo electoral, el concepto de residencia electoral, la creación del sistema único de verificación de inhabilidades, un sistema de capacitación integral, suministro de información antes reservada a las agrupaciones políticas, custodia de códigos y *software* electoral por parte del Ministerio Público y nuevos estímulos para los votantes y jurados.

Igualmente, el articulado pautado indicó los lineamientos para la implementación de la tecnología a todo lo largo del proceso electoral y promueve el voto automatizado, con el fin de hacer viable su pronta utilización en el país e incorporar los avances en tecnología que se encuentren a disposición. A su vez, dirigió medidas tendientes a eliminar la discriminación negativa contra las personas con discapacidad y a establecer garantías para el efectivo y pleno ejercicio de sus derechos en un marco de respeto, reconocimiento de su dignidad, autonomía e independencia.

Finalmente, hecha la compilación de nueva información, y adelantada reformulación del novísimo articulado electoral, solo restó la codificación del proyecto y la consecución de texto de exposición de motivos dirigido al Congreso de la República, actividad que se adelantó en las sesiones finales de trabajo.

Así se podría resumir el importante trabajo de este cuerpo interinstitucional, que presenta un proyecto de nuevo Código Electoral, que se dirige especialmente a regular aspectos relacionados con los principios de la función electoral, el derecho al su-

fragio y al voto en un contexto de modernidad, en donde las nuevas herramientas informáticas coadyuvan a salvaguardar la verdad electoral, a actualizar la ya desueta normativa y a brindar mayores garantías a los actores políticos y a la ciudadanía en Colombia.

## 2. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto, que está dividido en 11 títulos y cuenta con 191 artículos que desarrollan todas las temáticas relativas a la organización y realización de los procesos electorales, con actualizaciones normativas, innovaciones derivadas de la implementación de medidas por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de mejoras propuestas por quienes participaron en la preparación del proyecto de ley.

En el título primero se desarrollan las disposiciones generales, el objeto del Código y los principios y derechos, como también se regula lo relativo a los destinatarios del ordenamiento normativo: los votantes.

En el título segundo se hace referencia al censo electoral, entendido como el instrumento que permite dar certeza del lugar de votación, sobre su conformación y actualización permanente. El título tercero está destinado a regular la selección e inscripción de candidaturas, partiendo de la verificación y acreditación de las cantidades y requisitos de quienes aspiran a cargos de elección popular, la aceptación de las candidaturas e incluso reglamenta, para cuando

sea necesario, la revocación de las inscripciones.

El título cuarto se centra en las consultas partidarias, entendidas como mecanismo de participación para que los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales puedan adoptar sus decisiones o escoger sus candidatos a cargos de elección popular. Se propone aquí preservar la diferencia entre consultas internas y consultas, y se incluye regulación sobre las consultas interpartidistas, con claridad del concepto de firmas de apoyo, entre otros asuntos.

El título quinto está dirigido a regular la organización de las elecciones. Es aquí en donde, con mayor claridad, se plasman los preceptos derivados de la experiencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad que, durante los últimos 70 años, ha estado encargada con éxito indudable de organizar las elecciones en Colombia. Se consagra la forma en que se determinan los puestos de votación; la selección de los jurados de votación, con una reducción en los mismos; la forma en que habrán de operar tales jurados; los testigos electorales y su forma de acreditación; y, el desarrollo del día de las elecciones, incluyendo una modificación del horario del certamen.

El título sexto queda referido a un mecanismo que ha venido siendo utilizado con notable éxito por la Registraduría Nacional del Estado Civil para comunicar los resultados preliminares de las elecciones, como es el preconteo. El título séptimo del proyecto se centra en el desarrollo de los escru-

tinios y la declaración de los resultados. Se modernizan las disposiciones respecto del escrutinio de mesa; se define con claridad el lugar de los escrutinios; se establecen reglas claras sobre la custodia y la recepción de los documentos electorales; se rediseñan las comisiones escrutadoras; y se establece con precisión la forma en que se realizan los escrutinios. Cabe resaltar aquí, el esfuerzo por diseñar un sistema que permite que los documentos propios de los escrutinios y la información relativa a estos, queden a disposición de los partidos, movimientos, grupos significativos y demás organizaciones en contienda, en términos de inmediatez nunca antes previstos en la legislación o en el reglamento electoral colombiano. De igual manera se reconoce el compromiso y deber de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la custodia del material electoral, tanto documental como digital, para efectos de su disponibilidad frente a las investigaciones que fueren del caso.

El título octavo consagra disposiciones relativas a las elecciones fuera del calendario general ordinario. Se trata de elecciones atípicas o complementarias, que se deben surtir fuera del procedimiento de las elecciones generales, y que han sido de gran ocurrencia en el pasado reciente. El título noveno trata sobre el voto automatizado y la implementación de la tecnología a todo lo largo del proceso electoral, reconociendo una realidad que ha venido brindando la Organización Electoral en la preparación y realización de los comicios de las últimas décadas.

### 3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO

En el título décimo se incluyen unas disposiciones dirigidas al fortalecimiento de la democracia en Colombia, bajo el entendido de que es absolutamente relevante y necesario inculcar valores cívicos y democráticos en los ciudadanos para seguir robusteciendo la institucionalidad, para incentivar a los partidos y movimientos políticos en el fortalecimiento y en su democratización interna. De igual forma, y en ese sentido, se le asigna el compromiso al Gobierno nacional de apoyar estos programas tan esenciales.

Finalmente, el título undécimo contiene algunas temáticas de importante impacto en el proceso electoral, habida cuenta de los avances tecnológicos, por ejemplo, se actualiza la prohibición de propaganda electoral el día de las votaciones y desde el día anterior al certamen electoral; incluyendo no solamente la prohibición de portar prendas de vestir, afiches, volantes o documentos que inviten a votar; sino también cualquier otra actividad que tenga por objeto o efecto promover alguna de las opciones electorales. Se incluye también que la información difundida por redes sociales que falte a la verdad y tenga como objetivo desinformar a la opinión pública sobre la organización, el resultado electoral, se pondrá en conocimiento de las autoridades de investigación. De igual manera se incorporaron disposiciones relativas y necesarias para el fortalecimiento de las entidades de la Organización Electoral.

La Constitución Política de 1991 determinó un cambio trascendental para el país pues trajo consigo una reforma integral del sistema político, el desarrollo económico y social, la elevación del nivel de vida de los colombianos, la práctica de la democracia participativa y el multipartidismo como expresión canalizadora de la voluntad pública en un contexto de pluralidad de intenciones, usualmente contradictorias y yuxtapuestas en el ámbito de la representación social y política.

En este sentido, uno de los mayores cambios que trajo la Carta Política fue la introducción del principio democrático participativo, que irradia todas las esferas de la vida pública del país, en donde se encumbra el rol del ciudadano en los procesos de toma de decisiones como miembro activo de la sociedad. Este pilar crea en cabeza de los asociados la responsabilidad y la obligación de tomar partido en las determinaciones que lo afecten, además del voto, a través de un abanico de instrumentos tales como el plebiscito, el referendo, la iniciativa legislativa, la consulta popular, el cabildo abierto y la revocatoria de mandato. Estas nuevas instituciones pretenden consolidar en los ciudadanos uno de los fines del Estado, cual es su especial participación en la toma de decisiones.

Este proyecto de ley tiene por objeto ajustar los preceptos normativos electorales preconstitucionales del Código Electoral vigente (Decreto 2241 de 1986) al contexto participativo evocado por el constituyente de 1991, así como también articularlo con leyes emanadas en esta misma materia con posterioridad a la Carta, amén de incluir los adelantos tecnológicos y de recursos con que cuenta la Organización Electoral en la actualidad.

En efecto, el Código Electoral colombiano data de hace 33 años y su concepción se realizó en un momento histórico en el cual la democracia en Colombia, entre otros aspectos, se fundaba en un contexto bipartidista, en donde el voto se materializaba a través de la manipulación de una papeleta electoral, entre otros. De igual manera, luego de 33 años, el Estado colombiano se ha fortalecido en su estructura y medios para atender los diferentes servicios que demandan los colombianos y cuenta con mayores herramientas para cumplir con sus misiones constitucionales y legales. En este sentido, la Organización Electoral ha logrado grandes avances en el desarrollo de la logística electoral y en los mecanismos tecnológicos para diseñar y realizar procesos electorales de plenas garantías, como son los que ha brindado en las últimas décadas.

Por diferentes motivos y circunstancias, desde hace muchos años el país ha visto varios intentos de reforma electoral integral, algunos de ellos con tránsito en el honorable Congreso de la República, tal y como lo fueron los proyectos presentados

en los años 1998<sup>1</sup>, 1999<sup>2</sup>, 2001<sup>3</sup>, 2004<sup>4</sup>, 2005<sup>5</sup> y 2006<sup>6</sup>, con los cuales se modificaba, adicionaba y reformaba el Código Electoral, sin que ninguno de ellos pudiera trasegar hasta su etapa de aprobación. Apenas unas reformas específicas han visto la luz congresional, en aspectos concretos, mas no en temática referente a la regulación que se refiere al Código Electoral.

Precisamente por considerar que resultaba necesario e inaplazable una reforma integral del Código Electoral, la Sala de Consulta del Consejo de Estado y la Registraduría Nacional del Estado Civil iniciaron un camino de reflexión, análisis y redacción de un proyecto, en cuyo camino y trabajo se fueron acercando la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Nacional Electoral, el Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior y de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. De igual manera se unió en este propósito el partido político MIRA, con grandes aportes en esta temática.

- 1 Proyecto No. 127 de 1998, Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso 155 de 1998).
- 2 Proyecto de Ley No. 187 de 1999, Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso 504 de 1999).
- 3 Proyecto de Ley No. 104 de 2001, Senado de la República (Gaceta del Congreso 458 de 2001); Proyecto de Ley No. 117 de 2001, Senado de la República (Gaceta del Congreso 499 de 2001).
- 4 Proyecto de Ley No. 093 de 2004, Senado de la República (Gaceta del Congreso 470 de 2004); Proyecto de Ley No. 164 de 2004, Senado de la República (Gaceta del Congreso 723 de 2004).
- 5 Proyecto de Ley No. 16 de 2005, Senado de la República (Gaceta del Congreso 466 de 2005); Proyecto de Ley No. 79 de 2005, Senado de la República (Gaceta del Congreso 558 de 2005).
- 6 Proyecto de Ley No. 103 de 2006, Senado de la República (Gaceta del Congreso 328 de 2006); Proyecto de Ley No. 139 de 2006, Senado de la República (Gaceta del Congreso 429 de 2006).

Fruto de ese trabajo de alrededor de dos años de reuniones, iniciativas, discusiones, debates con puntos de vista diferentes y conclusiones de todos los intervinientes, se consolidó este proyecto de ley estatutaria “por medio de la cual se expide el Código Electoral y se dictan otras disposiciones”, que se constituye en un documento base para el inicio de discusiones en el seno democrático de las debates y discusiones, el Congreso de la República.

Como se mencionó en precedencia, el presente proyecto busca unificar y actualizar las normas relacionadas con el desarrollo de los procesos electorales, con el fin de adecuarlas a las nuevas necesidades derivadas de la evolución democrática colombiana, en donde también las innovaciones tecnológicas tienen cabida, pues efectivamente coadyuvan en aspectos de celeridad, publicidad y acceso a la información.

A través del presente proyecto se pretende configurar y armonizar el proceso electoral, a la luz de la nueva Carta Política, las leyes expedidas en los últimos años, las innovaciones tecnológicas y logísticas, de tal manera que los aspectos más importantes de la organización y su funcionamiento representen el anhelo de quienes durante más de dos décadas requerían una actualización en la normativa que orienta las tres fases del proceso electoral: *la etapa preelectoral* que corresponde a todas las actividades relacionadas con los preparativos de las elecciones (inscripción de cédulas, conformación del censo electoral, registro de comités inscriptores de grupos significativos de ciu-

dadanos, inscripción de candidatos, actualización de la Divipole, nominación y capacitación de jurados de votación, entre otras); *la electoral* en el entendido que representa el día de votaciones; y la *poselectoral* que atañe a las diligencias de contabilización de votos por parte de los jurados de votación, cadena de custodia de las actas electorales y escrutinios zonales, municipales y distritales y del Consejo Nacional Electoral.

La apreciación sistemática de las normas propuestas serán de gran beneficio en el presente caso, si tenemos en cuenta la interrelación existente entre las materias a las que ellas se refieren, al igual que el objetivo al cual apuntan, que no es otro que lograr la cimentación de una democracia más robusta que rodee de plenas garantías a las agrupaciones políticas y finalmente a los ciudadanos, quienes a través del ejercicio del derecho al voto instrumentalizan su prerrogativa de elegir, como también las de quienes a través de su postulación como candidatos pretenden ser elegidos. Es así, que el proyecto que se someterá a su consideración recopila las horas de trabajo de la Organización Electoral, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, del Gobierno nacional, de la Procuraduría General de la Nación y de las distintas agrupaciones políticas.

Históricamente al unísono entre los antedichos actores se concertaron temas de tanta trascendencia como la redefinición de residencia electoral y conformación del censo electoral, la creación de nuevos estímulos a quienes ejerzan el derecho al voto

y respecto a los que funjan como jurados de votación y la obligatoriedad de asistir a las jornadas de capacitación por parte de estos, el reajuste del proceso de inscripción de candidaturas y postulación de candidatos, la extensión de la jornada electoral, y la reglamentación y acceso al Ministerio Público y agrupaciones políticas al *software* de la Organización Electoral, todos ellos son materia del presente proyecto, al lado de asuntos tan estrechamente vinculados a ella como los que se refieren al preconteo, la auditoría a los *software* y *hardware* provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil de cara a certámenes democráticos, la gestión de documentos electorales, reformulación del proceso de escrutinios, conformación de comisiones, claveros y desarrollo de tales, entre otras novedades.

Son varias las primicias en este proyecto de ley y, sin embargo, especial mención merecen algunas de este proyecto, como lo son las que se exaltarán en lo sucesivo, las cuales desagregamos: las que fortalecerán electoralmente al ciudadano y las agrupaciones políticas y las que blindarán el aparato estatal.

Igualmente, es de anotar que para la elaboración de este nuevo estatuto electoral que se busca lograr con el presente proyecto, se pretende el reordenamiento de la numeración de las diferentes normas que se refieren a la misma materia, la modificación de su texto y la eliminación de aquellas que se encuentren obsoletas, repetidas o ya implícitamente derogadas, lo que redundará

en la mejor comprensión del conjunto de normas relativas al proceso electoral.

Esta intención, estuvo garantizada por el apoyo de la mesa interinstitucional la cual desde su génesis fue concebida, de tal manera que el cúmulo de normas propuestas fue analizado minuciosamente por parte un equipo de expertos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del honorable Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral, de la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales de la Procuraduría General de la Nación, y de la Registraduría Delegada en lo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, como también por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y su equipo, así como por abogados del Ministerio del Interior. Fue también enriquecida con la participación de expertos de diferentes partidos políticos y asesores en temas electorales.

En este sentido, se puede decir que se trata de un trabajo realizado por un equipo interinstitucional de expertos, quienes con puntos de vista diferentes en relación al proceso y a la Organización Electoral, enriqueció sustancialmente el proyecto de ley que, por demás, goza de un importante orden sistemático.

Por último, se debe enfatizar, que determinadas materias también vinculadas, conexas o relacionadas al proceso electoral, estarán provistas en otras normas bien sea por su especialidad o finalidad, de ahí que se deba dejar claramente señalado que el alcance del contenido del presente proyecto recae en una actualización de las

disposiciones relativas al proceso electoral colombiano y no constituye una reforma política.

Importa señalar también que varias de las innovaciones propuestas en este proyecto de ley han sido iniciativas que ha desarrollado ya la Organización Electoral en los comicios de los últimos años, y que han permitido rodear de nuevas garantías el proceso electoral. Por esta razón, con el propósito de lograr su consagración legal y por ende su permanencia real en el curso de las elecciones, es que se propone ahora su inclusión en este proyecto de ley.

## 4. INNOVACIONES DEL PROYECTO DE CÓDIGO ELECTORAL

A continuación se señalan las actualizaciones e innovaciones que propone este proyecto de ley a consideración del Congreso de la República, como medidas dirigidas al fortalecimiento del proceso electoral y a dotar de mayores garantías el mecanismo por medio del cual se consolida la voluntad popular en la elección de los representantes populares.

Se distribuyen las propuestas de reforma incorporadas en este proyecto de ley, según se trate de etapa preelectoral, etapa electoral, etapa poselectoral. De otro lado, se incluye un acápite de *varios*, para incorporar otras temáticas que reglamente el proyecto de ley.

### • Etapa preelectoral

#### a) Unificación de la hora de cierre electoral para trámites preelectorales

Con el propósito de dar seguridad a todos los actores en los procesos electorales, como de organizar la labor de los funcionarios de la Organización Electoral, se propone la fijación de la hora 5:00 p. m. como límite para el cumplimiento de los términos en las diferentes fases y actividades del proceso electoral.

Incluso se amplía hasta las cinco de la tarde la jornada de votación, dado el mejoramiento de los puestos de votación, su funcionamiento en establecimientos educativos, coliseos, centros comerciales, todos ellos con energía eléctrica e iluminación.

#### b) Sistema Integrado de Capacitación Electoral (SICE)

A través del proyecto se plantea configurar una plataforma única a cargo de la Organización Electoral, la cual se soportará en dos pilares fundamentales: información y capacitación, donde la pedagogía y el control de las noticias falsas jugarán un papel fundamental. Este medio ayudará al fortalecimiento interinstitucional pues permitirá que todos los actores estatales que intervienen en los certámenes electorales se interrelacionen en aspectos como la capacitación electoral, optimizando los canales de difusión, identificando necesidades específicas de los intervinientes en el

proceso electoral y unificando contenidos y metodologías a través del empleo de tecnologías de la comunicación.

De otra parte, las noticias falsas han sido uno de los nuevos riesgos a los que se ven sometidos los procesos electorales, pues los medios tecnológicos y de comunicación también se han instrumentalizado en el último tiempo; la tecnología con la intención deliberada y dañina de engañar, inducir a error, manipular decisiones personales, desprestigiar o enaltecer personas u obtener réditos políticos, al final afecta la voluntad ciudadana a la hora de sufragar.

Por ello, la unificación de información en el SICE también plantea la posibilidad de servir como herramienta para combatir la desinformación y las noticias falsas que han sido perjudiciales para la democracia en nuestra historia reciente, y un único canal electoral que comunique en esta materia el Estado y la ciudadanía.

### **c) Conformación del censo electoral**

La consolidación del censo electoral –definido en el artículo 47 de la Ley 1475 de 2011, destacándolo como *el instrumento técnico, elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que le permite a la Organización Electoral planear, organizar, ejecutar y controlar los certámenes electorales y los mecanismos de participación ciudadana*– se convierte en uno de los factores determinantes dentro de la logística electoral.

En consecuencia, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha preñado por su de-

puración y actualización de manera permanente, asegurándose que el procedimiento para su conformación sea integrador de todos los ciudadanos y garantista para que sea una herramienta conformada con datos reales con miras a erradicar problemas como la trashumancia electoral, el fantasma de la “votación de los muertos”, entre otros, de manera que sea un instrumento actual y vigente acorde con las coyunturas sociales y políticas del país, otorgándose estabilidad jurídica a la información allí contenida.

No obstante, el Decreto 2241 de 1986 determinó el parámetro de conformación del censo electoral, cuando en su artículo 76 acotó que a partir de 1988 el ciudadano solo podrá votar en el lugar en que aparezca su cédula de ciudadanía conforme al censo electoral, y que permanecerían en el censo electoral del sitio respectivo las cédulas que integraban el censo de 1988 y las que con posterioridad allí se expidan o se inscriban, mientras estas no sean canceladas o se inscriban en otro lugar.

Es decir, la base de datos del censo electoral cuenta con 31 años de antigüedad y pese a que la Organización Electoral día a día intenta mantenerla depurada, su porcentaje de fidelidad no es óptimo, de ahí que sea uno de los puntos más cuestionados en cada debate electoral. Como medida para contrarrestar esta falencia, el proyecto señala la conformación de una nueva base de datos a partir de los comicios del año 2022, con los ciudadanos que se inscriban para tal certamen.



Con tal medida se conciben los siguientes beneficios: i. Reducción para el Estado del costo de las elecciones. ii. Se determina el porcentaje real de abstencionismo electoral en Colombia, el que históricamente ha estado en el orden del 50% y, iii. Se auspicia el acceso a los mecanismos de participación ciudadana, cuyo parámetro está fijado en el censo electoral, puesto que la gran mayoría de iniciativas son imprósperas por estar fundadas en recolección de un número de firmas excesivamente alto y no diáfano.

#### **d) Cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales de los candidatos**

Los servidores públicos y miembros de corporaciones públicas de elección popular tienen a su cargo la tarea de cumplir y realizar las funciones y los fines establecidos por el Estado. Para evitar que los intereses particulares interfieran con las funciones públicas, la Constitución y las leyes establecen un sistema de requisitos y limitaciones.

Con lo anterior se garantiza preservar la pulcritud de la Administración Pública, garantizar que quienes resulten electos tengan un comportamiento ejemplar y evitar que sus intereses personales se involucren en el manejo de los asuntos comunitarios comprometiendo la imparcialidad, moralidad, igualdad y eficiencia de la Administración.

No obstante, en el último tiempo ha sido recurrente vacancias en los cargos de alcaldes y gobernadores, decretadas como consecuencia de la anulación de elecciones por parte del Contencioso Administrativo, por el incumplimiento de requisitos legales

y constitucionales de quienes resultaron electos.

Es decir, se denota una falencia de parte de las agrupaciones políticas al momento de postular a sus candidatos a dichos cargos, como también del Consejo Nacional Electoral cuando adelanta las respectivas investigaciones en esta materia.

En tal sentido, el proyecto pretende que en los comicios para la elección de alcaldes de capitales de departamento, Mayor de Bogotá y de gobernadores, sea requisito al momento de sentar la inscripción que cada candidato aporte una certificación sobre el cumplimiento de requisitos constitucionales y legales expedida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Con lo anterior se busca que, a través de la auditoría que haga la respectiva Sala Consultiva, se establezca un filtro que permita evitar que personas sin el lleno de requisitos resulten finalmente nominadas y que posteriormente sus actos de elección sean censurados y anulados en sede judicial, creando escenarios de incertidumbre en la ciudadanía e ingobernabilidad en los respectivos entes regionales y municipales o distritales.

Pero, además, también *se organiza*, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, una plataforma informativa que se denomina el Sistema de Información de Antecedentes para Cargos de Elección Popular (SIACEP), con el fin de verificar cualquier inhabilidad o falencia del cumplimiento de los requisitos de los candidatos, que debe

ser consultada previamente a la formalización de la inscripción. Se trata de una versión mejorada de la actual Ventanilla Única.

### **e) Plataforma tecnológica para la inscripción de candidaturas**

Como lo ha venido haciendo la Registraduría Nacional del Estado Civil en los comicios de los últimos años, la inscripción de candidaturas en forma digital, gracias a la ayuda de una plataforma tecnológica, trae numerosos beneficios, a saber: facilita la labor a los partidos y movimientos políticos, verifica el cumplimiento de la Ley de Cuotas, la incorporación de los programas de gobierno para candidatos a alcaldes y gobernadores, y brinda facilidades para la consolidación de las tarjetas electorales.

### **f) Determinación de los lugares de los puestos de votación en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil y su georreferenciación**

Con base en las competencias constitucionales y legales, y con el propósito de facilitar el ejercicio al voto de las comunidades alejadas o en condiciones de dificultad de acceso, será la propia Registraduría Nacional del Estado Civil quien definirá directamente el lugar de los puestos de votación. No estará atada su determinación a la división político-administrativa señalada por cada municipio, precisamente porque este ha sido un escollo para la fijación de nuevos puestos de votación en sitios con población vulnerable.

De la misma manera, se dispone que los puestos de votación estarán georreferenciados, para que los ciudadanos los puedan ubicar mediante las plataformas tecnológicas, y para que tengan acceso mediante la tecnología a las aplicaciones que muestran la forma de llegar a ellos.

### **g) Cambio de fecha de elecciones de autoridades locales**

Considerando la incorporación de la segunda vuelta para la elección del Alcalde Mayor de Bogotá, introducida por el artículo 1° del Acto Legislativo No. 3 de 2019 (25 de julio), resulta necesario anticipar la fecha de las elecciones de autoridades territoriales que estaban previstas en la Ley 163 de 1994. Así las cosas, se anticipan tales comicios para el segundo domingo de septiembre y la segunda vuelta de elección de Alcalde Mayor, en dado caso, se realizaría tres semanas más tarde, como lo ordena el referido acto legislativo que modificó el artículo 323 de la Constitución Política.

### **h) Auditorías a los sistemas digitales de la Organización Electoral**

Ante la evolución tecnológica en materia electoral, resulta imperioso prever un proceso de vigilancia a cargo de expertos especialmente capacitados para el efecto, con el fin de que recojan, agrupen y evalúen cada una de las evidencias resultantes de cada proceso electoral, para determinar si los mecanismos de *software* y *hardware* que empleó la Registraduría Nacional del

Estado Civil salvaguardan su principal activo: “La voluntad popular”.

Es decir, que tales herramientas conservan la integridad de los datos y que se cumple con las leyes y regulaciones establecidas. A su vez, que ante cualquier debilidad o intento de manipulación o afectación del sistema, se podrán detectar de forma sistemática dichas situaciones, en aras de adoptar medidas correctivas de mejoramiento o sancionatorias llegado el caso.

El proyecto señala la obligación para la Registraduría Nacional de señalar un plan de auditoría que deberá ser comunicado a las agrupaciones políticas y a la Procuraduría General de la Nación, el que podrá intervenir en cualquier etapa en su desarrollo. En el proyecto de ley se propone la formalización de una actividad que se ha venido adelantando en los procesos electorales desde el año 2003, que responde a las necesidades de las agrupaciones políticas y de la ciudadanía, como es, un mecanismo de auditoría e inspección de los *software* y *hardware* empleados por la Organización Electoral.

Así las cosas, se institucionaliza la auditoría de expertos de partidos y movimientos políticos y de personal técnico experto de la Procuraduría Nacional del Estado Civil para que adelante una vigilancia de los elementos tecnológicos dispuestos por parte de la Organización Electoral con ocasión de un certamen democrático y, a partir de esa observación, analicen, evalúen, verifiquen y hagan las recomendaciones que sean del caso en aspectos relacionados con la plani-

ficación, control, eficacia, seguridad de los servicios informáticos de los procesos electorales.

Igualmente se concibe la entrega de los *software* de preconteo y de escrutinio a la Procuraduría General de la Nación en calidad de custodia, como también el suministro a las agrupaciones políticas de gran cantidad de información útil en su tarea de verificar el desarrollo de los escrutinios, tales como boletines generados durante la jornada electoral, el reporte del estado de las comunicaciones, reportes de las mesas modificadas y reporte de mesas faltantes, así como los archivos planos MMV (Mesa-Mesa-con votos), todo lo cual constituirá un baluarte en la transparencia para el proceso electoral, en aras de garantizar la unicidad e inalteración de la información de los comicios.

## • Etapa electoral

### a) Nuevas reglas en materia de jurados de votación

Los jurados de votación son la autoridad electoral fundamental del día de las elecciones. Ellos validan la mesa de votación, están atentos durante la jornada de votación y definen diferentes circunstancias que se puedan presentar con los votantes; y posteriormente realizan el escrutinio de mesa de los votos depositados en las urnas. Son los notarios de la democracia. La participación ciudadana a través de los jurados de votación ha sido una tradición en nuestra democracia.

En este sentido, el proyecto de ley propone algunas importantes modificaciones en el régimen de los jurados de votación que habrá de mejorar su función y enaltecerá esa responsabilidad que los ciudadanos asumen al recibir tal investidura.

En primer lugar, se disminuye su número de 6 a 5 jurados de votación por mesa, y en el exterior 3 jurados, dada la dificultad en algunos lugares de disponer de ciudadanos colombianos para esta función electoral. Tal medida se soporta en que corresponderá a una colegiatura impar que les permitirá más fácilmente adoptar decisiones a la hora de deliberar. A su vez, sorteará la dificultad en algunas zonas del país respecto de la carencia de ciudadanos para atender esta importante función. En tercer lugar, facilitará la selección de ciudadanos capacitados que cuenten con una preparación académica suficiente con el propósito de hacer más eficiente su trabajo en el proceso electoral. De igual manera, se reglamenta normativamente el rol de jurado remanente, el cual ha venido funcionando con un desamparo normativo, el proyecto señala su alcance y finalidad.

Seguidamente se incorpora algo que no existía en el Código actualmente vigente, y es la asignación específica de funciones a los jurados de votación, con la claridad consiguiente de su papel y las tareas a lo largo de la jornada electoral.

En tercer lugar, se reconoce legislativamente la incorporación de una herramienta que ha venido utilizando la Registraduría Nacional del Estado Civil como es la plataforma

de selección de jurados de votación, con los controles ciudadanos para observar el procedimiento y ejercer supervisión.

De otro lado, se fortalece el deber de capacitación de los jurados, para que utilicen mecanismos presenciales y digitales, con el propósito que puedan cumplir eficientemente con sus importantes labores durante el proceso. La asistencia a las jornadas de capacitación se vuelve obligatoria, con lo que se busca que los ciudadanos designados se ilustren de las tareas a su cargo, lo que a la postre desencadenará en que los jurados de votación tengan los instrumentos necesarios para el desempeño de las funciones encomendadas.

En quinto término, se incluyen sanciones diferenciales por la inasistencia de los jurados de votación a las sesiones de capacitación y a la jornada de votaciones. Se elimina también el amplio rango discrecional que la legislación actual dispone (de uno a diez salarios mínimos legales mensuales vigentes), a dos y un salario mínimo legal mensual vigente, respectivamente, por inasistencia el día de las elecciones y la ausencia a las capacitaciones.

Finalmente, se reconoce un clamor general de grupos de ciudadanos y de algunas colectividades políticas, se enaltece una función esencial para la democracia, al disponer el reconocimiento y pago de los servicios de jurado de votación. Dos salarios mínimos legales diarios vigentes, que se pagarán a los particulares y que se reconocerán como compensatorios para los funcionarios públicos. Esta remuneración es

adicional a los otros estímulos dispuestos por la ley.

### **b) Sistema de testigos electorales**

Las agrupaciones políticas de cara a cada proceso electoral designan personas de reconocida honorabilidad con el fin que ejerzan vigilancia durante la jornada de votaciones y en las diligencias de escrutinios; no obstante, el desarrollo de tal función presentaba dificultades para las colectividades políticas en circunstancias como lo son la designación, consolidación y su acreditación.

Asimismo, si bien la norma existente descollaba algunas funciones y derechos a los testigos electorales, pero no concebía prohibiciones, quedando un espectro vacío que no preveía hasta dónde llegaban esas prerrogativas concedidas.

En primer lugar, se propone una regulación expresa en materia de finalidad, funciones y prohibiciones de los testigos electorales, en la medida en que esta figura es trascendental en materia de control y supervisión de los procesos electorales.

En segundo lugar, se propone la creación el Sistema Integral de Testigos Electorales (SITE), como una plataforma digital para la designación de testigos, asignación a las mesas de votación que, además, permitirá a los testigos enviar información en tiempo real sobre la jornada de votación y escrutinios a sus partidos políticos.

Es una herramienta que ha venido disponiendo la Registraduría Nacional del Estado Civil en cabeza de los partidos y movimientos políticos, que ha facilitado su asignación, la administración del trabajo de estas personas tan importantes en el proceso electoral, en tanto son veedores y supervisores del trabajo durante la jornada de votaciones y de escrutinios. Facilita también su acreditación e identificación.

Pero, además, esta plataforma permite que los partidos y movimientos políticos que asignaron testigos puedan conocer en tiempo real el desarrollo de los comicios en las mesas de votación, mediante una aplicación móvil con que contarán los testigos electorales.

El proyecto determina también un marco de prohibiciones para los testigos electorales, con lo que se garantiza que actuarán en un margen de igualdad entre las distintas agrupaciones políticas; asimismo se crea una plataforma tecnológica a cargo de la Registraduría Nacional del estado Civil, la cual facilitará superar dichas dificultades.

### **c) Sistema para el control de suplantación de electores**

Para combatir la problemática que ha sido reiterativa en los comicios electorales, referente a la suplantación de electores el día de las votaciones, se dispone en el proyecto de ley la obligatoriedad del uso de la biometría en todos los puestos de votación.

Gracias al fortalecimiento del Sistema de Identificación de la Registraduría Nacional

del Estado Civil y de las bondades de este control, demostrado en procesos electorales pasados, resulta indispensable para la Organización Electoral y para los actores del proceso electoral contar con este mecanismo de control, y por eso se impone su ampliación a todos los puestos de votación.

Desde hace alrededor de 10 años, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha venido utilizando esta herramienta, no solo en elecciones atípicas, sino también en elecciones generales. En una estrategia entre la Procuraduría General de la Nación y la Misión de Observación Electoral se han determinado los municipios que históricamente han sido afectados por esta irregularidad, para instalar estaciones de control biométrico. En las elecciones de 2018 se utilizaron 8.000 unidades de biometría y en las elecciones del 27 de octubre se utilizarán 14.500 estaciones.

Por esta razón, y para blindar el proceso electoral, se propone la obligatoriedad de este mecanismo biométrico en todos los puestos de votación.

#### **d) Jornadas de votación**

El proceso de votaciones como se concibe hoy en día se desarrolla entre las 8:00 a. m. y las 4:00 p. m., tal y como se señala en el artículo 111 del Decreto 2241 de 1986. Dicha medida, en su momento tenía un perfecto asidero en el contexto histórico en el que fue creada esa norma, pues en la segunda mitad de la década de los años 80 se llevaba a cabo apenas el proceso de urbanización en Colombia y, de otra parte, la inter-

conectividad de fluido eléctrico en el país llegaba a un tope de su crisis con una cobertura aproximadamente del 78%. Otra de las justificaciones para esta determinación, era que muchos puestos de votación funcionaron por mucho tiempo en las vías públicas, sitios sin energía eléctrica, lo que restringía temporalmente la labor de escrutinio de los jurados de votación.

Es así, que un mecanismo para salvaguardar el derecho de participación de los colombianos para que pudiesen hacerse partícipes en los debates electorales, fue a través de la regulación del horario de elecciones, para tal fin se señaló una jornada solar con lo que se buscó, de un lado que los votantes de sectores rurales pudiesen desplazarse a las cabeceras a sufragar y retornar nuevamente a sus domicilios, y de otro, que el jurado de votación contara con iluminación suficiente para llevar a cabo el respectivo escrutinio.

El presente proyecto reconoce el momento histórico actual de Colombia, en donde más del 70% de la población nacional está residiendo en las áreas urbanas y el acceso a interconexión eléctrica para el año 2017 alcanzaba el 99.6%, es por ello que el presente proyecto señala la ampliación de la jornada electoral, con el propósito que esta se surta entre las 8:00 a. m. y las 5:00 p. m., con lo que se logrará un mayor índice de participación ciudadana. Adicionalmente, dado el mejoramiento de las condiciones físicas de los puestos de votación, y con el fin de brindarles a los ciudadanos un mayor tiempo para que puedan acudir a las urnas,

se ha contemplado en el proyecto de ley ampliar la jornada de votación hasta las cinco de la tarde.

Del mismo modo se propone eliminar la jornada semanal de votación en el exterior, por las complicaciones que ha traído esta implementación legal: Dificultad en la consecución de jurados de votación para las jornadas de lunes a sábado; costos y dificultades de contar con locales adicionales a las sedes de los consulados; filtración pública de información de las votaciones diarias. Adicionalmente, el impacto de este cambio legislativo de ampliación de las votaciones en el exterior no ha sido significativo desde el punto de vista de la participación electoral.

### **e) Transporte gratuito el día de las votaciones**

Para facilitar el acceso de los ciudadanos a las urnas, que en determinadas zonas ha sido un grave obstáculo al ejercicio de esta prerrogativa democrática ciudadana, se incorpora la facilidad de organizar un transporte público gratuito para los votantes y se faculta al Gobierno nacional para reglamentar esta importante temática en aras de aumentar la participación de los ciudadanos. Este mecanismo ayudará también a evitar que se utilicen las ofertas de transporte como medios para coartar la libertad del voto.

Considerando también que dentro de la libertad de los recursos para las campañas electorales se incluye la posibilidad de que faciliten el transporte para los votantes, se

propone que los candidatos y campañas puedan ofrecer transporte para los ciudadanos, con la obligación correlativa de reportar este servicio al Consejo Nacional Electoral y al alcalde municipal para efectos de los controles pertinentes. De igual manera, se deja en manos del Gobierno nacional la reglamentación de esta prerrogativa, en el entendido de que su reglamentación puede tener una flexibilidad derivada del cambio de circunstancias en las diferentes zonas del país.

### **f) El Sistema Preliminar de Resultados (SPR) o preconteo**

Desde finales de los años 80, la Registraduría ha venido divulgando en forma preliminar los resultados de las elecciones, cada vez de forma más rápida y con una mayor fidelidad con los resultados de los escrutinios. Ha sido un mecanismo que le ha permitido a la Organización Electoral tener un reconocimiento nacional e internacional. Instituciones como la Organización de Estados Americanos (OEA), grupos de observación electoral como la Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea, y autoridades electorales de otros países que conforman la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore) que han podido conocer la herramienta, destacan su valor, su solidez y la rapidez con que se divulgan los resultados electorales preliminares.

Además, los datos preliminares derivados de este sistema sirven de insumo para confrontar los resultados de consolidación parcial de los escrutinios, para que los partidos

y movimientos políticos puedan efectuar una supervisión en el curso de esta instancia oficial de sumatorias de votos.

Se propone que se incluyan dentro del Código Electoral disposiciones expresas y directas respecto de este mecanismo que, desde hace décadas, viene utilizando la Registraduría Nacional del Estado Civil como herramienta de transparencia e información de las elecciones.

De igual manera se establece que este sistema de divulgación de resultados tiene que gozar de todas las seguridades informáticas, que faciliten su rapidez e integridad de los datos informados.

### **g) Ampliación del acceso a la información del proceso electoral para los partidos, movimientos políticos y la ciudadanía**

La Constitución Política encomendó a la Registraduría Nacional la dirección y organización de las elecciones, no obstante, en estos 33 años esa entidad no ha sido ajena a los avances tecnológicos que también ha permeado el proceso electoral, es así que, como primeros visos, la Ley 892 de 2004 intentó establecer un nuevo mecanismo de votación electrónica y la Ley 1475 de 2011 determinó la creación de auditores de sistemas que apoyaran a las agrupaciones políticas cuando se trate de procesos a los que se han incorporado recursos tecnológicos en los procesos de votaciones.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, desde el año 2018, y gracias a los recursos

adicionales brindados por el Ministerio de Hacienda, ha venido incrementando los mecanismos informativos para los partidos y movimientos políticos, en tanto y en cuando determinó canales dedicados para brindar archivos planos de los resultados de los escrutinios, y para las elecciones del 27 de octubre determinará digitalizar los ejemplares de los formularios de escrutinios de mesa (E-14), que corresponden a los formularios oficiales para adelantar los escrutinios. Así, los partidos y movimientos políticos, y también la ciudadanía, podrán confrontar los resultados electorales de mesa entre dos de los ejemplares digitalizados del E-14 y enfrentarlos a los resultados del tercer ejemplar que fue conocido por el sistema preliminar de resultados. Pero, además, les permitirá a las Comisiones Escrutadoras contar efectivamente con la divulgación y publicación de estos formularios de escrutinio de mesa.

### **• Etapa poselectoral**

#### **a) Comisiones escrutadoras y proceso de escrutinios**

Las comisiones escrutadoras zonales, municipales o distritales, generales y del Consejo Nacional Electoral, ejercen la función pública mediante la cual se verifican y se consolidan los resultados de las votaciones, a su vez, el conteo y consolidación de los votos depositados por cada candidato y lista de candidatos, e igualmente, reciben y dan trámite a las reclamaciones formuladas por parte de los testigos



electorales, los candidatos y los apoderados de los mismos, conforme a la ley.

Existe una innovación en cuanto al procedimiento de escrutinio de mesa de votación, que consiste en implementar la digitalización del acta de escrutinio de mesa, ejemplar de claveros del Formulario E-14, para facilitar su publicación y el ejercicio de las funciones de escrutadores y testigos electorales.

El presente proyecto rediseña la conformación de las comisiones escrutadoras del orden general o departamental, a través de una nueva conformación de dos Magistrados del Tribunal Superior de Distrito Judicial designados por parte de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con lo que se pretende mejorar la gestión de este órgano *pro tempore*, en lo que se refiere al análisis y deliberación en el trámite de los recursos de apelación formulados ante las comisiones escrutadoras municipales y distritales, y en las decisiones que deban emanar en los asuntos propios de su competencia.

De otra parte, se reformularon las causales de reclamación contempladas en los artículos 122, 164, 192 y 193 del Decreto 2241 de 1986, así como la custodia y gestión, procesamiento y publicación de actas electorales, con lo que se buscó adoptar nuevas circunstancias a partir de las cuales se puedan controvertir los resultados electorales en sede administrativa.

Para tal fin, se desagregan los distintos niveles del escrutinio (zonal, municipal o dis-

trital, general o departamental y del Consejo Nacional Electoral), en donde se plasman causales de reclamación específicas que podrán únicamente ser instauradas en determinada instancia del escrutinio, es decir, se señala expresamente una preclusividad en cada una de sus etapas.

Igualmente, el proyecto determina que la función del clavero queda encomendada a la comisión escrutadora, dado que, a partir de la experiencia adquirida en los escrutinios con ocasión de revocatoria de mandato, se denotaba malestar ciudadano al colegir que el alcalde o su delegado eran custodios de los sufragios depositados en los comicios realizados para la derogatoria de su propio mandato.

De igual manera, las comisiones escrutadoras darán inicio al mismo tomando como base las actas de escrutinio de mesas escaneadas. El objeto de esta propuesta es dar inicio al escrutinio con el acta generada directamente desde la mesa de votación en tiempo real, evitando de este modo dudas en cuanto al manejo de las mismas por parte de los jurados de votación; otros propósitos son modernizar este procedimiento haciendo uso de las tecnologías disponibles que generen confianza en la transparencia del proceso electoral, optimizar el tiempo de los escrutinios, la custodia del archivo electoral y la simplificación del documento idóneo y legal que contiene los resultados oficiales de un escrutinio.

Finalmente, se propone reglamentar que el agente del Ministerio Público en virtud de la defensa de la legalidad, de los derechos

ciudadanos y de los intereses públicos, la representación de la sociedad también podrá radicar escritos de reclamación invocando las causales previstas en el presente proyecto.

La Organización Electoral dispondrá también de un sistema digital para soportar las diligencias de escrutinios adelantadas por las diferentes comisiones a nivel local, municipal, distrital, departamental y del Consejo Nacional Electoral, con todas las garantías de funcionalidad y seguridad. De igual manera, el Consejo Nacional Electoral dispondrá de un módulo de auditoría de las diferentes comisiones de escrutinio, que permitirá monitorear en tiempo real el desarrollo de los escrutinios y luego permitirá consolidar lo sucedido en cada uno de los niveles de las comisiones escrutadoras.

Con base en las consideraciones de la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia de nulidad del Senado de la República de 2014, conocido como fallo MIRA, la Registraduría Nacional del Estado Civil adelanta desde las elecciones de 2018 una estrategia de custodia y mantenimiento digitales de los archivos de escrutinio de tales comicios, para cualquier requerimiento de investigación de las autoridades. En este sentido, se incorporó como deber de la Organización Electoral el mantenimiento y custodia de estos archivos digitales, con todos los requerimientos de seguridad, para cuando sean requeridos por las entidades de investigación y control.

## **b) Divulgación de resultados y estadísticas electorales**

Los sistemas de divulgación de resultados de la Registraduría Nacional del Estado Civil deben garantizar la información discriminada a nivel nacional, departamental, municipal, por localidades y por puestos de votación, en forma oportuna y con todos los mecanismos de seguridad disponibles, según el estado de la tecnología en el momento de organización de los procesos.

Se debe establecer y organizar la publicación de resultados preliminares y oficiales derivados de los escrutinios.

De igual manera se dispone que la Registraduría Nacional del Estado Civil, en tanto miembro del Sistema Nacional de Estadísticas, debe organizar la sistematización de las estadísticas electorales de los comicios, en medios digitales con todas las medidas de seguridad, para proveer esta información a los usuarios públicos, partidos y movimientos políticos y ciudadanía en general.

### **• Varios**

#### **a) Se reglamentan varios de los procedimientos a cargo del Consejo Nacional Electoral en el proceso electoral**

La Constitución Política de 1991, con gran acierto encomendó al Consejo Nacional Electoral la importante labor de ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la Organización Electoral. Dentro de sus tareas a cargo se encuentra aquella de adelantar las investigaciones administrativas

por contravenir el artículo 316 de la Carta, así como la de decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley, entre otras acciones.

No obstante, estas dos tareas, que son las revocatorias de inscripción de ciudadanos por trashumancia electoral y de los candidatos por estar incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley, no contaban legalmente con una reglamentación de su procedimiento, de ahí que fuera al arbitrio de esa corporación la disposición de las pautas bajo las cuales debía actuar el Consejo Nacional Electoral, incluso con cuestionamientos de constitucionalidad en algunas ocasiones.

En el proyecto, entonces, se propone un procedimiento único por medio del cual el Consejo Nacional Electoral dé curso a sus investigaciones por las dos causas aludidas, lo que garantizará que las decisiones que se adopten serán oportunamente informadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil, puesto que a ella funcionalmente le compete la conformación del censo electoral y diseño y aprobación de la tarjeta electoral. Esto conlleva como beneficio evitar situaciones que se presentan en la actualidad que afectan el proceso electoral, como lo es la notificación de decisiones en materia de trashumancia con posterioridad al cierre del censo electoral, e igualmente comunicaciones tardías de candidatos a los que se

les revocó la inscripción y que ya no pueden ser retirados de la tarjeta electoral.

## **b) Consultas populares internas de los partidos políticos y consultas interpartidistas**

En este tema se proponen modificaciones respecto de la normativa electoral actual, fijando reglas claras para el desarrollo de las mismas y generar mayor compromiso por parte de los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales, con o sin personería jurídica, una vez tomen la decisión de realizar consultas.

Para realizar la inscripción de candidatos o listas para participar en las consultas por parte de los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales sin personería jurídica, se crea un comité promotor. Una vez acreditados los apoyos y otorgada la garantía bancaria, póliza o depósito de seriedad de la consulta, se extenderán sus efectos al momento de la inscripción de los candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, sin que para tal efecto se requiera la recolección de nuevos apoyos o el otorgamiento de una garantía nueva.

## **c) Estímulos para los partidos en la realización de consultas internas**

Considerando que es importante fortalecer la estructura y organización de los partidos políticos, y su democratización interna al momento de la toma de decisiones, se propone que el Gobierno nacional

provea incentivos y estímulos económicos a los partidos y movimientos políticos para la realización de las consultas partidistas internas e interpartidistas internas, como también se apoye para que las colectividades políticas puedan conformar adecuadamente sus registros de afiliados y puedan identificar a sus partidarios.

#### **d) Reglamentación de la función de observación electoral**

Desde el año 2006, un grupo de ciudadanos interesados por la transparencia electoral, dispuso la creación de la Misión de Observación Electoral (MOE), y desde esa época su labor de observación de las elecciones ha sido muy valiosa y eficaz. Dada la importancia de esta figura, se dispuso su consagración legal y se sometió a una reglamentación que enaltece su tarea y robustece la función de quienes adelantarán estas funciones.

Se definió que se trata de organizaciones sin ánimo de lucro, cuyo objeto es la vigilancia ciudadana del proceso electoral, y quienes podrán postular a ciudadanos colombianos como observadores electorales en las mesas de votación o en las comisiones escrutadoras. También se estableció que los observadores electorales podrán estar presentes y observar el desarrollo de las diferentes etapas del proceso electoral, con el propósito de colaborar con la transparencia electoral y con las autoridades electorales en la realización de un proceso con plenas garantías. Sus funciones primordiales serán la observación a lo largo de las

etapas del proceso electoral y la entrega de un informe final a las autoridades electorales. Se establecen también prohibiciones a los observadores electorales, para dotar de mayor transparencia esta importante labor. Las organizaciones de observación electoral nacional deberán acreditarse por el Consejo Nacional Electoral, bajo un sencillo pero importante procedimiento.

De igual manera se reglamenta la presencia de las misiones internacionales de observación electoral, realizarán sus actividades conforme a las normas del derecho internacional que rigen la materia, a las metodologías dispuestas para tales efectos por los organismos que realizan este tipo de actividades, las disposiciones de este código y la reglamentación que sobre el particular expida el Consejo Nacional Electoral.

#### **e) Del voto automatizado**

Desde el año 2009 se consagró legalmente la obligación de implementación del voto electrónico, que se reiteró por medio de la Ley 1475 de 2011 y se estableció como fecha límite para su establecimiento las elecciones del 2014.

Sin embargo, esas disposiciones legislativas carecían de un estudio técnico, de los análisis necesarios para examinar las condiciones para su implementación, la verificación de las condiciones financieras y presupuestales para viabilizar su introducción.

La Registraduría Nacional del Estado Civil desde el año 2016 elaboró un estudio técnico para un plan piloto de voto electrónico

que permitiera verificar las diferentes tecnologías disponibles, sus costos y requerimientos. Esta iniciativa condujo a la solicitud de recursos en cuantía de \$36.000 millones de pesos al Ministerio de Hacienda.

Una vez examinada por el Ministerio de Hacienda, se le contestó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que no contaba con los recursos para dicho plan piloto. Con posterioridad, en tres ocasiones, la Registraduría reiteró su petición con idénticos resultados negativos.

Ahora bien, considerando que de los 195 países en el mundo en donde se realizan elecciones, apenas en 8 existe el voto electrónico, que los adelantos tecnológicos implican unas transformaciones tan rápidas, que el *hacking* representa un grave riesgo para la seguridad de los procesos electorales y, que las condiciones de ciberseguridad imponen grandes exigencias, es necesario adelantar con sumo cuidado el análisis de las potencialidades respecto del voto electrónico.

De otro lado, es importante seguir dotando de mayor tecnología al proceso electoral. Por esta razón, en el proyecto de ley se propone la figura del voto automatizado como *“el sistema que, mediante la utilización de herramientas tecnológicas, en las diferentes fases del proceso electoral, permite que el voto para elegir un candidato, lista u opción, pueda contabilizarse con la ayuda de diferentes medios electrónicos, lo que además facilitará la consolidación automática de los resultados electorales”*.

De igual manera se establece como obligación para la Registraduría Nacional del Estado Civil seguir incorporando tecnología en todas las fases y actividades del proceso electoral, para consolidar el sistema de voto automatizado, y para que la tecnología llegue a los puestos y mesas de votación, y se siga extendiendo el uso de la biometría, la digitalización de documentos electorales desde los puestos de votación, los sistemas de transmisión y recepción de resultados, y las aplicaciones de mejora de la administración del proceso electoral.

Del mismo modo, y con el propósito de superar uno de los escollos que ha tenido la implantación del voto electrónico en Colombia, se establece un sistema de progresividad, con base en que las condiciones presupuestales, culturales y de conveniencia lo permitan; la Registraduría Nacional del Estado Civil implementará el voto automatizado de forma progresiva en el territorio nacional, existiendo simultáneamente con la votación tradicional hasta su implementación total.

El proyecto prevé, en aras de la seguridad y del robustecimiento del proceso que, como paso previo a la implementación del voto automatizado, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá adelantar las correspondientes pruebas piloto de los diferentes tipos de tecnología en las fases del voto automatizado, para verificar su funcionalidad y seguridad. Estas pruebas tienen que incluir verificaciones de vulnerabilidad, de interferencia remota y de ciberseguridad. Adicionalmente, también se propone que

el proceso de implementación del voto automatizado deberá contar con los mecanismos de seguridad tecnológica necesarios para garantizar plenamente la seguridad de los sistemas, con la participación permanente de la Procuraduría General de la Nación y con la intervención de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Se contemplan también algunas disposiciones específicas para cuando se implemente el voto automatizado, referidas al escrutinio de mesa y a las causales de reclamación en los diferentes escrutinios.

#### **f) Prohibición de propaganda electoral y combate a las falsas noticias**

Se dispone en el proyecto de ley que se prohibirá toda clase de propaganda política y electoral el día de las votaciones y desde el día anterior al certamen electoral. Se trata de sistematizar y organizar esta restricción para que el sufragio pueda depositarse en condiciones de libertad y tranquilidad.

Por lo tanto, no se podrán portar prendas de vestir alusivas a propaganda política, afiches, volantes, gacetas o documentos similares que inviten a votar por determinado candidato u opción en ejercicio de determinado mecanismo de participación, o simplemente le hagan propaganda.

Igualmente, se propone que queden prohibidas las actividades de pregoneros, informadores, guías y demás oficios, el día del debate electoral o cualquiera que tenga por objeto o efecto promover alguna de las

opciones electorales. Adicionalmente que el desmonte de la publicidad estará a cargo de las candidaturas y partidos y movimientos políticos.

Dada la actual problemática de falsas noticias y desinformaciones en las redes sociales, se incluye el mandato para que toda información difundida por redes sociales que falte a la verdad y que tenga como objetivo desinformar a la opinión pública sobre la organización y resultado del proceso electoral, será puesta en conocimiento de la autoridad competente para su respectiva investigación. Las autoridades podrán decomisar le propaganda respectiva.

#### **g) La regulación de la ley seca**

El proyecto de ley consagra el principio general que las disposiciones jurídicas sobre la materia han plasmado. Una ley seca desde las 6:00 p. m. del sábado anterior a las elecciones, hasta las 6:00 a. m. del lunes posterior.

#### **h) Cargos directivos de libre nombramiento y remoción en la Registraduría Nacional del Estado Civil**

La Sentencia C-230A del 6 de marzo de 2008 de la Corte Constitucional, por medio de la cual se examinaron varias disposiciones relativas a la Carrera Administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil, expresó que todos los cargos de la entidad, salvo el de Registrador Nacional del Estado Civil y su Secretario Privado, serían de carrera administrativa. Así las cosas, quedó establecido que los cargos directivos del

nivel central serían de carrera administrativa, estos son: Secretario General, Registradores Delegados, Gerentes, Directores Nacionales, Jefes de Oficina, Asesores del Despacho del Registrador Nacional del Estado Civil, Registradores Departamentales del Estado Civil, Registrador Distrital del Estado Civil, Registradores Especiales del Estado Civil.

Esta disposición resulta contraria a los mínimos mandatos de la correcta administración pública, en la medida en que el Registrador Nacional del Estado Civil entrante no podrá contar con un equipo directivo del nivel central de su confianza. Las entidades públicas deben ser gerenciadas con unos criterios de eficiencia y de exigencia, para los cuales la cabeza administrativa requiere contar con un grupo de personas en las que pueda depositar toda la fe y pueda exigirles con tranquilidad todo el esfuerzo necesario. Y esto solo se logrará cuando el Registrador Nacional del Estado Civil pueda llegar al cargo con su equipo directivo del nivel central de su confianza, referente a los siguientes cargos: Secretario Privado, Secretario General, Registradores Delegados, Gerentes, Directores Nacionales, Jefes de Oficina, Asesores del Despacho del Registrador Nacional del Estado Civil, Registradores Departamentales del Estado Civil, Registrador Distrital del Estado Civil, Registradores Especiales del Estado Civil. Por tal motivo, este proyecto de Ley propone este cambio legislativo.

### **i) Cambios en la estructura de los cargos directivos del sector desconcentrado en**

### **la Registraduría Nacional del Estado Civil y reasignación de cargos**

El Frente Nacional rigió en Colombia entre 1958 y 1974, y tenía el propósito de restaurar la democracia, la institucionalidad y dotar de gobernabilidad a nuestra nación. Este modelo obligó a una paridad partidaria en los cargos públicos, lo que, obviamente, se vio reflejado en la entidad que organizaba las elecciones y dotaba de identidad a los colombianos: la Registraduría Nacional del Estado Civil, que, por demás, su razón de ser desde el año 1948 fue dar garantías, transparencia e imparcialidad.

En ese sentido, dentro de la estructura de la Registraduría Nacional del Estado Civil se dispuso la duplicidad de los cargos directivos en el sector desconcentrado. Dos delegados del Registrador Nacional del Estado Civil en cada uno de los departamentos, dos registradores especiales en las ciudades capitales y dos registradores en Bogotá. Y para efectos de la paridad política dispuesta por el Frente Nacional, uno de ellos para el Partido Liberal y otro para el Partido Conservador.

Estuvo tan arraigado este esquema en la Registraduría Nacional del Estado Civil que permaneció hasta el año 2007. En efecto, en este año se rompió el principio de la convivencia de delegados bipartidistas (liberal y conservador) en las delegaciones departamentales de la Registraduría, con un concurso de méritos interno en los que participaron y fueron designados personas afiliadas a otros partidos.

Sin embargo, por un lado, desde hace más de cuarenta años en la vida política colombiana hay más partidos políticos, además del Liberal y el Conservador; pero por el otro, se ha entendido por las colectividades políticas que más que contar con representatividad al interior de la Registraduría, es más importante tener una entidad profesional y ajena a esas vinculaciones políticas, en pro de lograr mayores garantías para todos. Y esto es lo que ha venido ocurriendo en la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la medida en que las vinculaciones laborales no están atadas a afiliaciones políticas. La entidad cuenta con un gran equipo de funcionarios que trabajan por los principios constitucionales y legales de la institución, y no para proteger o defender las causas partidarias, como tiene que ser a la hora de brindar garantías a todos los colombianos.

Por esta razón se propone eliminar esa duplicidad funcional en los cargos directivos del sector desconcentrado de la entidad, y por tanto se dice en el proyecto que en cada circunscripción departamental habrá un Registrador Departamental del Estado Civil, de libre nombramiento y remoción, quien tendrá la responsabilidad y dirección de los procesos electorales, y supervisar las funciones de identificación y registro civil que adelantan los registradores especiales, municipales y locales, así como los demás funcionarios, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Departamental. Que en el Distrito Capital de Bogotá habrá un Registrador Distrital, de libre nombramiento y remoción,

quien tendrá la responsabilidad y dirección de los procesos electorales, adelantar las funciones de identificación y registro civil y supervisar el cumplimiento de las funciones de los registradores auxiliares, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Distrital. Que en cada municipio capital de departamento habrá un Registrador Especial, de libre y nombramiento y remoción, quien tendrá la responsabilidad y dirección de los procesos electorales, adelantar las funciones de identificación y registro civil, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Distrital.

También se reconoce una realidad actual, con el hecho de que en cada municipio hay un Registrador Municipal, quien tendrá la responsabilidad y dirección de los procesos electorales, adelantar las funciones de identificación y registro civil, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias a su cargo. Finalmente, que, de acuerdo con las necesidades del servicio, la Registraduría Nacional del Estado Civil podrá disponer de la designación de un Registrador Auxiliar para zona o localidad, quien tendrá las funciones de identificación y registro civil, además de las labores administrativas de sus dependencias.

Este reconocimiento de la nueva realidad institucional de la Registraduría Nacional del Estado Civil proporciona una fortaleza en la prestación de sus funciones y dota de mejores condiciones de gestión administrativa a la entidad.



## **j) Ampliación de la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil**

Desde hace muchas décadas, la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil es deficitaria, por lo que muchas de sus dependencias no cuentan con suficientes funcionarios. Incluso, en la actualidad, cerca de 800 Registradurías municipales solo cuentan con el Registrador municipal y ningún tipo de apoyo adicional.

De igual manera, es importante destacar que la Registraduría Nacional del Estado Civil realiza dos funciones esenciales dentro del Estado, como es brindar la identificación a los colombianos y organizar los procesos electorales. Siendo la primera tan importante, que los documentos de identificación son la puerta de entrada a la personalidad jurídica y a los servicios públicos del Estado. Por esta razón se impone el fortalecimiento del talento humano en la Registraduría, para mejorar su funcionamiento y brindar un buen servicio a los colombianos.

## **k) Autonomía del Consejo Nacional Electoral y presencia nacional**

Una de las críticas que se le han hecho a esta entidad es su reducida actividad en temáticas de control de los partidos políticos, de las campañas electorales, del control de la propaganda electoral, situación derivada de sus pocos recursos, de su falta de autonomía administrativa y de la ausencia de presencia nacional.

Para solucionar esta debilidad institucional, en el proyecto de ley se reconoce y reitera

el principio de la autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestal del Consejo Nacional Electoral, por virtud del cual deberá contar con un soporte administrativo, una planta de personal propia y unas condiciones autónomas de gestión. Se dispone también que sus recursos serán gestionados por la entidad, para lo cual dispondrá de la correspondiente planta administrativa.

Para lograr una actividad nacional en sus funciones misionales, se dispone en el proyecto de ley que el Consejo Nacional Electoral contará con sedes en los departamentos del país, y con una planta de funcionarios en cada una de ellas, para atender las funciones constitucionales y legales que le corresponden, en particular aquellas de inspección y vigilancia de partidos y movimientos políticos, así como el desarrollo de las campañas electorales de las agrupaciones políticas. Igualmente, que el Gobierno nacional reglamentará lo necesario para la implementación de esta disposición.

## **l) Control electoral del Ministerio Público**

En el año 2002 la Procuraduría General de la Nación amplió sus labores de presencia y control en los procesos electorales. A partir de ese año intervino activamente en los escrutinios adelantados ante el Consejo Nacional Electoral y pidió la exclusión de una gran cantidad de votos, cuando demostró un alto número de casos de suplantación de electores en muchos sitios del país. Fue muy importante su actividad cuando en ese mismo año formuló, por primera vez, una demanda de nulidad electoral contra la

elección de Senado de la República y cuestionó los resultados de cerca de diez mil mesas de votación por diferentes problemáticas electorales.

Desde esa época, la Procuraduría General de la Nación viene adelantando un acompañamiento y una intervención preventiva y sancionatoria con relación a los procesos electorales, con grandes resultados en el terreno de las garantías constitucionales.

A través de la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales, con un grupo permanente de funcionarios de diferentes disciplinas, conocedores y comprometidos, viene adelantando labores preventivas y de permanente acompañamiento en la organización de los comicios, y de coordinación con las demás instancias del Ministerio Público para contar con una presencia nacional, departamental y municipal. Su labor ha sido reconocida por los propios partidos y movimientos políticos y por la ciudadanía en general.

Por esta razón, no se entendería cómo en el Código Electoral no se incluyera una disposición que reconociera explícitamente las funciones preventivas y sancionatorias del Ministerio Público en la temática electoral. Se dispone en el proyecto de Código Electoral que el Ministerio Público en las actuaciones administrativas y procedimientos sancionatorios establecidos en la presente ley será ejercido por la Procuraduría General de la Nación, a través de la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales, con el apoyo de las demás dependencias del ór-

gano de control, así como de la Defensoría del Pueblo y de las Personerías municipales.

Y se precisa, en particular con lo electoral, que refleja el postulado general constitucional según el cual el Procurador General de la Nación dispondrá lo necesario tendiente a organizar la intervención del Ministerio Público, con el fin de garantizar la función preventiva y de intervención en los procesos electorales.

### **m) De la promoción de la democracia y la participación ciudadana**

La Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), adelantará proyectos para promover la participación electoral y para fortalecer la democracia en Colombia; entre otros, mediante programas dirigidos a los niños y jóvenes que promuevan los valores cívicos y democráticos. Además, la Registraduría Nacional del Estado Civil incluirá dentro del material electoral de las votaciones diplomáticas electorales personalizados para ser entregados a aquellos ciudadanos que estarán por primera vez habilitados para votar, como un mecanismo para promover la participación ciudadana en las urnas y como un estímulo a aquellos que se encuentran en posibilidad de votar por primera vez.

Por su parte, el Consejo Nacional Electoral diseñará e implementará programas de formación y estímulos dirigidos a los partidos y movimientos políticos, para promover la democratización interna, la organización administrativa de los registros de votantes,

los mecanismos de consultas internas y la capacitación de los miembros de partidos políticos.

Adicionalmente, será responsabilidad del Gobierno nacional incluir dentro de los programas educativos de las instituciones docentes del país en todos los niveles, cátedras cívicas y democráticas, promoción de la convivencia, y serán complementarios de los programas de elecciones de los personeros estudiantiles.

De igual manera, el Gobierno nacional brindará todo el apoyo presupuestal necesario para el desarrollo de estas actividades de la Organización Electoral, que contribuirán al mejoramiento de las condiciones de vida

en sociedad y democráticas de los colombianos.

Como se ha podido observar, el proyecto de Código Electoral no solamente significa la actualización de muchas instituciones referentes a las disposiciones regulatorias del proceso electoral, sino también implementa reglamentación para nuevas realidades y mejora sustancialmente el ejercicio de las competencias de las autoridades de la Organización Electoral. Se presenta, además, como una propuesta de discusión, para que sea comprendida y aprobada por el Congreso de la República, porque Colombia necesita un estatuto electoral actualizado y conforme a los nuevos lineamientos y exigencias



# LA FORMACIÓN ELECTORAL ENTRE LO VIRTUAL Y LO PRESENCIAL

Diego Alonso Ovalle Bernal<sup>1</sup>

## RESUMEN

Constitucionalmente el proceso electoral colombiano se ha desarrollado en dos instancias, estas conocidas como ordinaria y las nuevas elecciones o atípicas; adicionalmente, la promoción y protección del derecho a la participación democrática, tal como lo establece la nueva Ley 1757 del 6 julio de 2015<sup>2</sup>, que busca que la ciudadanía cuente con herramientas constitucionales que le permitan acceder a los mecanismos de participación ciudadana, estos conocidos como referendo, iniciativa legislativa y normativa, plebiscito, consultas populares, asamblea constituyente y cabildo abierto.

Los grandes avances en materia de comunicaciones, plataformas multimedia, métodos de aprendizaje interactivos y con los cambios que se materialicen como las nuevas herramientas presenciales, implicarán procesos de formación dinámicos, en relación con sus actuaciones y requisitos, lo que cada actor del proceso electoral debe saber en relación con su caracterización.

Por consiguiente, la relevancia en materia de capacitación cruzada o transversal dirigida a todos los actores, nos lleva a plantear la hipótesis entre lo virtual y lo presencial, bondades compartidas, riesgos inherentes propios de cada opción, y la incorporación de herramientas tecnológicas para el manejo de la información, herramientas para el buen desempeño en las diferentes actividades donde así lo amerite la sociedad digital del siglo XXI.

1 Economista – Universidad Jorge Tadeo Lozano. Especialista en Derechos Humanos – Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Delegado del señor Registrador Nacional en el departamento del Casanare. [daovalle@registraduria.gov.co](mailto:daovalle@registraduria.gov.co).

2 Ley estatutaria 1757 de 2015. (Julio 6). “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación...”.

## SUMMARY

Constitutionally the Colombian electoral process has developed in two instances, these are known as ordinary and the new or atypical elections, additionally the promotion and protection of the right to democratic participation, as established by the new Law 1757 of July 6, 2015, which It seeks that the citizens have constitutional tools that allow them to access the mechanisms of citizen participation, these known as the Referendum, Legislative and Regulatory Initiative, Plebiscite, Popular Consultations, Constituent Assembly and Open Town Hall.

The great advances in the field of communications, multimedia platforms, interactive learning methods and with the changes that materialize as the new face-to-face tools, will involve dynamic training processes, in relation to their actions and requirements, which each actor of the electoral process must know, in relation to its characterization.

Therefore, the relevance of cross-training or cross-cutting addressed to all actors leads us to raise the hypothesis between virtual and face-to-face, shared benefits, inherent risks of each option, and the incorporation of technological tools for management of information, tools for good performance in the different activities where the digital society of the 21st century deserves it.

## PALABRAS CLAVES

Sufragantes, capacitación, virtual, presencial, transversal, módulo, mito, reto, interfaces, educación, capacitación, psicología cognitiva, plataformas, neologismo.

## KEYWORDS

Sufragants, training, virtual, face-to-face, transversal, module, myth, challenge, interfaces, Education, training, cognitive psychology, platforms,

# LA FORMACIÓN ELECTORAL ENTRE LO VIRTUAL Y LO PRESENCIAL

## INTRODUCCIÓN

La formación o capacitación<sup>3</sup> se define como el conjunto de actividades didácticas, orientadas a ampliar el conocimiento, habilidades y aptitudes de las personas que van a desempeñar una función o labor determinada, entrenamiento que permite tener un mejor desempeño en los diferentes roles o funciones asignadas, adaptándose a las exigencias cambiantes del entorno y de la actualidad en normativas y procedimientos relacionados con el proceso electoral.

Capacitar a todos los actores del proceso electoral se convertirá en un gran reto en las elecciones de autoridades locales 2019, donde se inscribirán aproximadamente 120.000 candidatos y se elegirán más de 20.000 cargos de elección de autoridades locales, 2.000.000 de ciudadanos aptos como jurados de votación y de los cuales se designarán aproximadamente 759.000 que actuarán en representación de la sociedad civil, alrededor de 500.000 testigos electorales que representarán a los partidos y movimientos políticos, 120.000 miembros activos de la Fuerza Pública apoyarán el evento electoral y un total aproximado de más de 33.000 supernumerarios serán contratados y 3.400 funcionarios de planta de

la Registraduría Nacional del Estado Civil liderarán este proceso.

Por lo tanto, contar con ciudadanos representantes de la sociedad civil, candidatos, funcionarios y todos los actores del proceso electoral que conozcan cómo deben actuar, qué deben hacer, con transparencia e imparcialidad se logrará motivando y facilitando que se apropien del saber y del hacer, renovando conocimientos para éxito de la democracia.

*Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: ... Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas<sup>4</sup>.*

De ahí la importancia de este artículo, tal como lo menciona Carlos Antonio Coronel en su libro<sup>5</sup>: “Esta forma de administración del poder político, ha dejado relegada la instrumentación que formalmente brinda el modelo de democracia representativa, razón para desplegar esfuerzos para fortalecer los sistemas educativos y de información ante la carencia de un sistema de información que permita reflejar el alcance y resultados de ejercicios participativos, especialmente desde el ámbito local; sin información que permita adelantar análisis cualitativos y cuantitativos, será difícil producir trabajos

3 <https://conceptodefinicion.de/capacitacion>.

4 [www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-1/articulo-40](http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-1/articulo-40).

5 CORONEL, HERNÁNDEZ, Carlos Antonio (2019). Retos de la participación en el posconflicto.

*que motiven y ayuden a construir cultura participativa”.*

Así referidos a la difusión del conocimiento, entrenamiento y formación electoral, con el objetivo se logrará con una mayor participación ciudadana y una mejor representación de sus organizaciones. La gestión de educación y promoción constructiva de los derechos y obligaciones que demanda el ejercicio de una participación responsable, es capital en la medida que involucra, no solo al Estado, sino a todos los actores políticos y sociales.

## LOS PROCESOS DE FORMACIÓN Y LA PEDAGOGÍA<sup>6</sup>

Es el saber propio de las maestras y los maestros, ese saber que les permite orientar los procesos de formación de los estudiantes. Ese saber que se nutre de la historia que nos da a conocer propuestas que los pedagogos han desarrollado a lo largo de los siglos, pero que también se construye diariamente en la relación personal o colegiada sobre lo que acontece diariamente en el trabajo con alumnos y colegas, sobre los logros propuestos y obtenidos, sobre las metodologías más apropiadas para conseguir desarrollo humano y la construcción de la nueva Colombia a medida que se desarrollan los proyectos pedagógicos y las demás actividades de una sociedad participativa y democrática.

El saber pedagógico se produce permanentemente cuando la comunidad educativa investiga el sentido de lo que hace, las características de aquellos y aquellas a quienes enseña, la pertinencia y la trascendencia de lo que enseña. La pedagogía lleva al maestro a percibir los procesos que suceden a su alrededor y a buscar los mejores procedimientos para intervenir de manera crítica e innovando en ellos.

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos durante los diferentes procesos de capacitación electoral, se busca realizar un análisis de los aprendizajes y de los ajustes que han sido necesarios para alcanzar un mayor análisis y comprensión, y que en la práctica se obtengan mejores resultados. Esto con el fin de reconocer los errores, realizar ajustes y la necesidad de estar abiertos a las dinámicas nuevas.

Basados en los modelos pedagógicos anteriores, cátedra magistral y valorando los múltiples errores presentados desde el punto de los procedimientos que deben realizar los jurados de votación en el desarrollo de sus funciones, como son la de atender a los ciudadanos, identificarlos y básicamente realizar los escrutinios de mesa, que inician con conocer el número de sufragantes y contar los votos para establecer si presentan equilibrio o nivelación de mesa, clasificar los votos de acuerdo a los criterios establecidos y adicionalmente partiendo de la apatía y la inasistencia de los jurados de votación en las respectivas capacitaciones. Se elabora una nueva metodología teniendo en cuenta la posibilidad

6 <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-80185.htm>.



de cambios en la metodología, formularios y procedimientos, para ello se tuvo en cuenta el estudio de diferentes modelos pedagógicos, tales como:

En el *modelo conductista* hay una fijación y control del logro de los objetivos, transmisión parcelada de saberes técnicos, mediante un adiestramiento experimental, cuyo fin es modelar la conducta.

En el *modelo desarrollista*, el maestro crea un ambiente estimulante que facilita al capacitando su acceso a las estructuras cognoscitivas, la meta de este modelo es lograr que se acceda progresiva y secuencialmente a la etapa superior del desarrollo intelectual y de acuerdo a las necesidades de cada uno.

Para el proceso pedagógico actual se fusionaron los dos modelos en uno, el cual logra conducir mediante un marco teórico que consolida los conceptos y a través del desarrollo de la práctica –con pendones y un taller– se concretan los objetivos de la capacitación, y por medio del cuestionario se resuelven las dudas sobre los procedimientos electorales.

El proyecto pedagógico de capacitación dirigido a los jurados de votación, se motivó en gran medida por los errores que cometen los jurados en la clasificación de los votos y en el diligenciamiento de las actas, errores que desvirtuaban el verdadero resultado de la decisión del pueblo depositada en las urnas.

## EL MODELO PEDAGÓGICO - “APREHENDER HACIENDO”

En el año 2010 nació la idea de hacer más partícipes a los jurados de votación, con la nueva pedagogía denominada “aprehender haciendo” en donde por medio de ejercicios tuvieron la posibilidad de tomar decisiones basadas en los conceptos previamente explicados. El ejercicio que se desarrolló tenía dos etapas. La primera, un marco teórico; y la segunda, un taller práctico, en donde los jurados, con formatos de borrador para contar los votos, clasificaban las tarjetas electorales (prediligenciadas) que se presentaban en la pantalla, y luego transcribían el resultado a las actas de escrutinio, para así evaluar los resultados, como ejercicio controlado.

El nuevo modelo de capacitación a jurados de votación se desarrolló teniendo en cuenta la apatía que presentaban los ciudadanos designados, en la medida que como se repetían los nombramientos, cada proceso se convertía en una repetición del marco teórico de manera magistral.

Basados en la teoría de Knowles<sup>7</sup>, se establecen 6 postulados relacionados con la motivación en el aprendizaje de adultos:

- **Necesidad de saber.** Los adultos necesitan conocer la razón por la que se aprende algo.

7 Malcolm Shepherd Knowles (24 de agosto de 1913-27 de noviembre de 1997) fue un docente estadounidense que se dedicó a la anagogía. Famoso por la adopción de la teoría de anagogía; inicialmente el término fue acuñado por el docente alemán **Alexander Kapp**.

- *Autoconcepto del individuo.* Los adultos necesitan ser responsables por sus decisiones en términos de educación, e involucrarse en la planeación y evaluación de su instrucción.
- *Experiencia previa (incluyendo el error).* Provee la base para las actividades de aprendizaje.
- *Prontitud en aprender.* Los adultos están más interesados en temas de aprendizaje que tienen relevancia inmediata con sus trabajos o con su vida personal.
- *Orientación para el aprendizaje.* El aprendizaje de adultos está centrado en la problemática de la situación, más que en los contenidos.
- *Motivación para aprender.* Los adultos responden mejor a motivadores internos que a motivadores externos.

Lo cual conllevó a la realización de laboratorios pedagógicos que evaluaron las dificultades tanto de los votantes como de los jurados, y para estos últimos en cuanto a la clasificación de los votos y el diligenciamiento de las actas de escrutinio.

El proceso electoral colombiano necesitaba de herramientas pedagógicas actualizadas que permitieran interactuar a los ciudadanos nombrados como jurados, y tener así una apropiación de los procedimientos aplicados a los escrutinios de mesa.

La inducción se basa en desarrollar un ejercicio, simulando mesas de votación conformadas por seis jurados, en donde ellos inte-

ractuarán haciendo un trabajo en equipo y tomando decisiones al respecto.

Para este ejercicio tendrían a su disposición modelos de tarjetas electorales premarcadas y actas de escrutinio que deberían diligenciar de acuerdo a los resultados del ejercicio controlado.

1. Marco teórico, desarrollo de los conceptos electorales y procedimientos. El cual debe ser llevado a cabo en máximo 20 minutos, para un valor absoluto del 30%.
2. Clínica o práctica con pendones, espacio donde los jurados de votación interactúan con el grupo, realizan marcaciones en los pendones de la tarjeta electoral, borrador para contar los votos y acta de escrutinio, en este espacio pondrán en práctica los conceptos de marcación de las tarjetas electorales, se resolverán dudas. Tiempo máximo: 10 minutos; prueba que aporta el 20%.
3. Taller de ejercicio controlado, realizando una simulación del escrutinio de mesa, donde los jurados realizarán la nivelación de la mesa, contabilizarán y clasificarán los votos que se encuentran premarcados y trasladarán los resultados a las actas de escrutinio Formulario E-14. Material utilizado: se utilizan 20 tarjetas de alcalde y 20 tarjetas de concejo y 20 de JAL, borrador para contar los votos y sus respectivas actas de escrutinio. Tiempo máximo: 20 minutos; para un valor absoluto del 30%.

4. Espacio de preguntas, el capacitador realizará un set de preguntas al auditorio, para que sean resueltas por un solo jurado, como ejercicio de retroalimentación. Tiempo máximo: 10 minutos; prueba que aporta el 20%.
5. Evaluación, se observará el diligenciamiento de las actas, su resultado y se retroalimentará motivando a los jurados por su participación.

## PLATAFORMA DEL SISTEMA INTEGRAL DE CAPACITACIÓN ELECTORAL (SICE)

El desarrollo de este ejercicio pedagógico ha demostrado avances desde el punto de vista del manejo de conceptos, su reafirmación y la consolidación, reducción de la apatía en las capacitaciones, motivados por la composición del ejercicio teórico-práctico, la puesta a prueba con el descenso de errores en la transcripción de resultados en las actas de escrutinio, demostrando así la voluntad del pueblo expresada en las urnas.

La nueva plataforma SICE (Sistema Integral de Capacitación Electoral) es una iniciativa soportada en dos pilares fundamentales: *pedagogía* y *verificación de noticias falsas*. El SICE es un esfuerzo liderado por la Registraduría Nacional del Estado Civil y las instituciones que hacen parte de la logística para la organización de los procesos electorales en Colombia. Si usted pertenece a alguna de esas instituciones y requiere conocer el rol que desempeña antes, durante

o después de las elecciones, aquí encontrará contenidos pedagógicos al respecto<sup>8</sup>.

Este sistema está orientado a divulgar por medio de infografía, videos y en un mapa conceptual cómo se desarrollan las diferentes actividades de los actores principales del proceso electoral, tales como:

- Grupos significativos de movimientos sociales y promotores del voto en blanco.
- Partidos y movimientos políticos.
- Funcionarios de la Registraduría.
- Ciudadanos electores.
- Jurados de votación.
- Delegados de puesto
- Testigos electorales.
- Observadores electorales.
- Fuerza Pública
- Comunidad indígena.

En el recorrido por la plataforma se encuentran los requisitos básicos que deben seguir cada uno de los actores, las metodologías de las infografías que conducen a interactuar en los diferentes aplicativos, el ABC Encuestas, Cuentas Claras.

Una de las maneras de comprobar los resultados positivos es la interacción de todos y cada uno de los actores; el conocimiento del

8 <https://www.registraduria.gov.co/>.

proceso afina hacia la reducción de tiempos en el escrutinio de mesa, en el excelente diligenciamiento de las actas de escrutinio y por ende en la disminución del margen de error, lo que se ve reflejado ostensiblemente en la transmisión de los resultados y en una dinámica de transparencia en los escrutinios.

## LOS LABORATORIOS PEDAGÓGICOS

Los laboratorios pedagógicos aportan mejoras al proceso electoral, en la medida en que se unifican criterios, vivencias y se plasman en formatos y procedimientos para todos los actores del proceso.

En estos laboratorios se debe contar con tres elementos claves para la sostenibilidad de la experiencia pedagógica: *Talento humano, material pedagógico y la aplicación del modelo en todos los eventos de capacitación*. Pero, aparte de estos elementos, deberíamos añadir otro más que constituye un criterio esencial: *evaluar la calidad de cada capacitación*.

Con el desarrollo de este ejercicio pedagógico hemos mejorado la participación efectiva de los jurados de votación, así como su motivación, aplicando la toma de decisiones de manera colegiada, trabajando en equipo, resolviendo en gran medida las dudas de procedimientos, y es así como se han ampliado y universalizado los conceptos electorales de una manera más comprensiva, didáctica y motivadora, sin olvidar que siempre el capacitador debe es-

tar dispuesto a reconocer las necesidades de sus aprendices, y así mismo realizar los ajustes necesarios para lograr el objetivo buscado.

En contexto, los ejercicios de capacitación a jurados y a otros actores del procesos electoral, ponen en práctica la interacción con elementos reales como son las tarjetas electorales, formularios electorales, acta de instalación y registro de sufragantes, el acta de escrutinio (Formulario E-14), para materializar conceptos electorales en el escrutinio de mesa, lo cual implica que los procedimientos fueron asimilados en conjunto, mejorando ostensiblemente los resultados reales en el día de la elección y la reducción en gran proporción de los errores cometidos por falta de práctica.

## LA EDUCACIÓN VIRTUAL COMO PUERTA AL MUNDO

Con el paso de los años los avances tecnológicos han tomado fuerza y generado otras formas de ver el mundo. La diversión, la comunicación y la educación son algunos de los aspectos transformados por la tecnología. El aprendizaje, por ejemplo, pasó de la tiza al marcador, y del marcador a lo táctil. Aunque los salones permanezcan, la fuerza tecnológica cambiará los pupitres por calles, las aulas por cielo y los tableros por paisajes.

*“La perspectiva se diversificará. Los salones ya no serán el único espacio para el aprendizaje, sino que la ciudad se convertirá en un*

laboratorio, el mundo será un laboratorio”, explica Gloria Figueroa, directora del programa UPB Virtual<sup>9</sup>.

## CIFRAS REVELADORAS DE LA EDUCACIÓN VIRTUAL

¿Sabías que en Estados Unidos el año pasado el 83% de las personas interesadas en oportunidades de educación continua tomó un curso en línea?, o , ¿que el 68% de su audiencia de aprendizaje es mayor de 40 años? Hay un cambio de mentalidad bastante significativo que solo ocurre en la educación en línea; sin embargo, muchas organizaciones se encuentran atadas a una vieja manera de pensar acerca de cómo dar conocimiento. El mundo, la movilidad de las personas y de la información está cambiando.

Así va la educación virtual en Colombia

Se podría decir que en Colombia existen tres tipos de modalidades para acceder a la educación superior: *La presencial*, que es aquella en la que el estudiante va a una planta física y tiene unos horarios limitados. *A distancia*, común en aquellos sitios donde no hay universidades y que mezcla la visita de tutores a esas zonas con el trabajo a través de plataformas tecnológicas. Y, finalmente, está la *virtual*, que es la más reciente, y brinda la posibilidad de estudiar de manera *online* en su totalidad.

Según los datos publicados por el Ministerio de Educación Nacional, se muestra una

tasa de crecimiento en el número de matrículas de educación superior desde el 2011 (13,6%) hasta el 2014 (90%). En 2015 se moderó, pero en 2016 volvió a repuntar hasta llegar a 98,9%.

## VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA EDUCACIÓN VIRTUAL Y PRESENCIAL

La llegada del Internet nos ha abierto las puertas en muchos aspectos, entre ellos, la educación. Las oportunidades para estudiar se han ampliado gracias a que la educación tradicional ha avanzado a la educación virtual, pero... ¿esta modalidad es buena?, ¿tiene beneficios?, ¿sigue siendo mejor la educación tradicional? Contemplemos los pros y los contras de cada opción.

### Educación virtual. Ventajas

- Puedes estudiar en cualquier momento y lugar, solo necesitas conexión a Internet.
- Tienes acceso al contenido durante las 24 horas del día, permitiendo adaptar el estudio a la disponibilidad de tiempo que tengas.
- Hacer buen uso de las ayudas didácticas y audiovisuales aumentan la calidad del aprendizaje.
- Ahorras tiempo y dinero, ya que no requieres desplazamientos.
- Ampliación del margen de cobertura, eliminando las barreras de lugar y tiempo,

9 <https://co.linkedin.com/in/gfigueroa>.

permitiendo estudiar en otra ciudad, incluso, ¡otro país!

- Brinda más oportunidades para analizar la información que se está recibiendo o repetir lecciones en caso de ser necesario.
- La educación virtual facilita el trabajo colaborativo; el acceso a chats, debates y prácticas en las plataformas enriquecen los conocimientos.

### **Educación virtual. Desventajas**

- La pasividad con la que se pueda afrontar este método de estudio, ya que se puede percibir como algo “más fácil”.
- Inexistencia de una estructura pedagógica completa, con procesos cognitivos y técnicas de aprendizaje.
- Crea una brecha en la relación alumno/maestro, rompiendo los lazos humanos que se puedan generar.
- Puede resultar desconcertante para personas que aprecien el contacto personal y que se ven beneficiados de las relaciones afectivas.
- La disciplina y constancia que se requieren en la formación a distancia es mayor.
- Una mala conexión de Internet, falencias en el equipo o material de trabajo pueden generar retrasos e interrupciones.

### **Educación presencial. Ventajas**

- El intercambio de conocimiento entre profesor/alumno aumenta la motivación entre los educandos.
- Los profesores pueden aplicar técnicas específicas al tener un mayor conocimiento de su grupo de estudiantes.
- Las clases pueden ser más didácticas y prácticas, lo que se traduce en un mayor interés y disposición para recibir la clase.
- Es más eficiente, al no depender de un correcto funcionamiento de herramientas de audio o video para iniciar una clase.
- El sentido de pertenencia y el compañerismo aportan a un clima estudiantil sano, generando una implicación emocional mayor.
- Se refuerzan los valores éticos, aportando un crecimiento no solo intelectual, sino personal.

### **Educación presencial. Desventajas**

- Cuando los grupos de estudiantes son numerosos, las técnicas de enseñanza pueden presentar falencias, generando distracciones en el estudiante.
- El tiempo de desplazamiento y factores ajenos como el mal clima, generan una mayor inversión en tiempo y dinero.

- La rigidez en el cumplimiento de horarios puede afectar la buena disponibilidad del estudiante para recibir información.
- Limita las posibilidades de estudio a personas con discapacidad física, que vivan en lugares remotos o recursos limitados.
- Se pueden presentar conflictos personales entre los participantes a las clases, afectando el ambiente en el aula de clase.
- Las eventualidades presentadas por anomalías académicas afectan el plan de estudios de los alumnos.

## EL CONTEXTO DE UNA SOCIEDAD EN CONSTANTE EVOLUCIÓN

La educación a distancia tiene un carácter innovador, por su método, por su flexibilidad para facilitar cualquier tipo de aprendizaje y responder a las demandas más variadas, por el uso intensivo de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de la información, por su economía de escala y porque exige el compromiso personal con el autoaprendizaje, que es a la vez condición y objetivo de toda formación de calidad. En definitiva, se ve en ella una capacidad especial para contribuir a los objetivos de toda política educativa, principalmente, gracias a la flexibilidad, autonomía e innovación de este sistema en todos sus órdenes.

A la educación a distancia se le abre así un importante reto: satisfacer el derecho que toda persona tiene de acceder a la enseñanza en cualquier etapa de su vida y de acuerdo a sus necesidades o intereses. Favorecer el planteamiento constantemente referido de “pensar globalmente y actuar localmente”, ya que la formación no estará condicionada por el factor espacial ni temporal. Trata de ir consolidando valores universales, a la vez que potencia las culturas específicas de cada lugar. Favorecer, en definitiva, la responsabilidad de cada alumno, pues será él mismo el auténtico gestor de su proceso formativo. En este nuevo diseño de educación, la educación a distancia responde con mayor flexibilidad y posibilidades de éxito a las necesidades de educación de cada individuo, independientemente de su situación personal, profesional, social.

## LAS REDES SOCIALES Y LA REGISTRADURÍA NACIONAL

Son espacios en Internet que permiten interactuar con una o muchas personas a la vez, aun cuando se encuentren a una larga distancia. Al principio, muchos se preguntaban para qué sirven las redes sociales, hoy en día son una herramienta básica que, incluso, las escuelas están preocupadas por utilizar.

### 1. Facebook<sup>10</sup>

Por supuesto, en primer lugar, no podía faltar el gigante en este sector. Desde su primera aparición en el año 2005, *Facebook* ha logrado consolidarse como la red social más popular de todo el planeta, además de ser la más utilizada en el mundo. A día de hoy, con base en los usuarios activos mensuales, cuenta con la impresionante cifra de 1.900 millones de usuarios registrados.

### 2. WhatsApp<sup>11</sup>

Pero el bueno de Marck Zuckerberg, que no se conforma con poco, precisamente, decidió comprar en febrero de 2014 el popular servicio de mensajería *WhatsApp*. A día de hoy, esta sencilla plataforma, que con el tiempo ha ido convirtiéndose en una herramienta cada vez más completa, cuenta con nada menos que con 1.200 millones de usuarios.

### 3. YouTube<sup>12</sup>

La plataforma por excelencia de contenido en video ha sufrido una importante revolución en los últimos años, y con el auge de los *youtubers*, el servicio de Google ha logrado situarse en la tercera posición de este *ranking* de redes sociales –sí, *YouTube* es una red social–, con una nada desdeñable cifra de 1.000 millones de usuarios alrededor de todo el planeta.

Tal es el avance y crecimiento que ha experimentado *YouTube* que, a día de hoy, es una de las plataformas mundiales que ha pasado a ser la herramienta, incluso publicitaria, de muchos artistas. Prueba de ello es que una gran cantidad de compositores y cantantes optan por crear sus propios canales allí, para así dar a conocer sus videoclips y toda aquella información que pueda serles de interés a sus fans o a la prensa.

### 4. Messenger

Quienes pensaban que *Facebook* se conformaría con ocupar las dos primeras posiciones de este *ranking*, se equivocaban y mucho. Aunque en un principio nacía como una herramienta incluida en la propia red social, con el paso del tiempo *Messenger* fue convirtiéndose en una plataforma individual, y parece que la jugada no les ha salido mal del todo. ¿El resultado? 1.000 millones de usuarios activos, y subiendo.

Por primera vez, este 9 de marzo, en Colombia, los ciudadanos podrán conocer los resultados de preconteo desde sus dispositivos móviles, lo que les permitirá tener la información en tiempo real y de una manera ágil.

### 5. Instagram

La red social de imágenes por excelencia tampoco podía faltar en este *ranking*. *Facebook* decidió comprar *Instagram* en el año 2012, y desde entonces todo ha sido alegría para la compañía de Marck Zuckerberg. Al día de hoy, esta plataforma cuenta con 600 millones de usuarios activos.

10 <https://es-la.facebook.com> › Lugares › Bogotá › Organización gubernamental.

11 <https://www.registraduria.gov.co/-/Redes-Sociales,4329-.html>.

12 <https://www.youtube.com/channel/UCefNgqL-vZe2i-3dkhwRNuUA>.



## 6. Twitter

Aunque no está pasando por su mejor momento, Twitter se resiste a abandonar el top de redes sociales más utilizadas. La plataforma de *microblogging*, que con el paso de los años no ha dejado de integrar nuevas características y posibilidades, cuenta al día de hoy con 319 millones de usuarios.

# APLICACIÓN MÓVIL DE LA REGISTRADURÍA PARA RESULTADOS DE LAS ELECCIONES

Los colombianos interesados en seguir la información que entrega la Registraduría Nacional del Estado Civil el día de las elecciones a partir de las 4 de la tarde, lo podrán hacer a través de sus celulares o tabletas.

Solo se debe ingresar al *Play Store* o *App Store* y descargar la aplicación que se encuentra digitando “*Registraduría*” o “*Elecciones Colombia*”. Una vez instalada se podrá ingresar y conocer los resultados del preconteo.

Los colombianos desde hoy pueden descargar la aplicación, pero solo el domingo a las 4 de la tarde se empezarán a conocer los resultados.

## STREAMING

La retransmisión (en inglés, *streaming* o transmisión, transmisión por secuencias, lectura en continuo, difusión en continuo o descarga continua) es la distribución digital de contenido multimedia a través de

una red de computadoras, de manera que el usuario utiliza el producto a la vez que se descarga. La palabra retransmisión se refiere a una corriente continua que fluye sin interrupción, y habitualmente a la difusión de audio o video.

Este tipo de tecnología funciona mediante un búfer de datos que va almacenando el flujo de descarga en la estación del usuario para inmediatamente mostrarle el material “bajado”. Esto se contrapone al mecanismo de descarga de archivos, que requiere que el usuario baje los archivos por completo para poder acceder al contenido.

La retransmisión requiere de una conexión por lo menos de igual ancho de banda que la tasa de transmisión del servicio. La retransmisión de video por Internet se popularizó a fines de la década de 2000, cuando la contratación del suficiente ancho de banda para utilizar estos servicios en el hogar se hizo lo suficientemente barato.

La retransmisión por Internet puede ser en diferido, es decir, de contenido previamente grabado, como una película de algún servicio de video bajo demanda. La retransmisión también se puede realizar en directo, es decir, la difusión de contenido en tiempo real a través de Internet. La retransmisión en directo requiere de una fuente de grabación de video y audio, un codificador del contenido, un editor y una red de distribución de contenido para entregar la retransmisión a los espectadores.

## PLATAFORMAS E-LEARNING

Son procesos de enseñanza-aprendizaje que se llevan a cabo a través de Internet, caracterizados por una separación física entre profesorado y estudiantes, pero con el predominio de una comunicación tanto síncrona como asíncrona, a través de la cual se lleva a cabo una interacción didáctica continuada. Además, el alumno pasa a ser el centro de la formación, al tener que autogestionar su aprendizaje, con ayuda de tutores y compañeros.

Esta modalidad formativa a distancia, a través de Internet o semipresencial (una parte de los procesos formativos se realizan de manera presencial), ha contribuido a que la formación llegue a un mayor número de personas. Entre las características más destacadas del *e-learning* están:

*Desaparecen las barreras espacio-temporales.* Los estudiantes pueden realizar un curso en su casa o lugar de trabajo, estando accesibles los contenidos cualquier día y a cualquier hora. Logrando de esta forma optimizar al máximo el tiempo dedicado a la formación.

*Formación flexible.* La diversidad de métodos y de recursos empleados facilita el que nos podamos adaptar a las características y necesidades de los estudiantes.

*Contenidos actualizados.* Las novedades y recursos relacionados con el tema de estudio se pueden introducir de manera rápida en los contenidos, de forma que las enseñanzas estén totalmente actualizadas.

*Comunicación constante entre los participantes,* gracias a las herramientas que incorporan las plataformas *e-learning* (foros, chats, correo-e, etc.).

Con las posibilidades que nos brinda la plataforma de *e-learning*, que la universidad pone al servicio de toda su comunidad, la relación que se establece entre alumnos y entre profesor-alumno es fluida, generándose un verdadero ambiente de enseñanza-aprendizaje, compartiendo dudas, ideas, temas de interés, etc., y contribuyendo a paliar algunos de los inconvenientes de la enseñanza a distancia tradicional, como era el sentimiento de aislamiento y soledad que el alumno experimentaba a lo largo del proceso.

## SISTEMA NACIONAL DE JUVENTUD Y DE LOS CONSEJOS DE JUVENTUDES

Se entiende como la participación democrática de todos los estamentos de la comunidad educativa, según lo dispone el artículo 142 de la Ley 115 de 1994 y reglamentada parcialmente en dicha norma, realizando un semillero de participación desde el año 1997; la Ley 1885 de 2018 complementa de manera muy precisa y adecuada el Estatuto de la Ciudadanía, al modificar e incluir artículos que refuerzan especialmente temas de procedimiento electoral que no fueron contemplados en la Ley 1622 de 2013 y que establecía la creación de los consejos municipales de la juventud.

La Ley 1885 de 2018 proclama la condición de ciudadanía para los jóvenes de la comunidad política democrática, la exigibilidad de los derechos y el cumplimiento de deberes que está referido a las tres dimensiones de la ciudadanía: civil, social y pública.

Eduardo Andrés Garzón Torres en su libro *Participación Política y Ciudadanía* (CEDAE, 2018) en su capítulo: El ABC del Estatuto de Ciudadanía Juvenil, describe: *“Son todas aquellas formas de concertación y acción colectiva que integran un número plural y diverso de procesos y prácticas organizativas de los jóvenes en un territorio, y que desarrollan acciones temáticas de articulación y trabajo colectivo con otros actores, dichos espacios deberán ser procesos convocantes, amplios y diversos, y podrán incluir jóvenes no organizados de acuerdo con sus dinámicas propias”*.

La democracia se fortalece en la medida en que el ejercicio de los derechos y deberes de este rango poblacional, jóvenes entre 14 y 28 años, los cuales interactuarán con otros jóvenes, con la sociedad y con el Estado. Tres dimensiones de la ciudadanía: civil, social y pública.

Ciudadanía Juvenil Civil. Hace referencia al ejercicio de los derechos y deberes civiles y políticos de las y los jóvenes, cuyo desarrollo favorece la generación de capacidades para elaborar, revisar, modificar y poner en práctica sus planes de vida.

Ciudadanía Juvenil Social. Hace referencia al ejercicio de una serie de derechos y deberes que posibilitan la participación de

las y los jóvenes en los ámbitos sociales, económicos, ambientales y culturales de su comunidad.

Los retos tanto para los jóvenes como para la Registraduría Nacional del Estado Civil será encontrar el camino para atraerse mutuamente en la construcción de conocimientos y de democracia; la Ley de Juventudes en su complejidad, donde en un contexto se encuentran los actores, los procesos, las instancias, orientaciones, herramientas jurídicas, relación que se materializa entre el Estado, la sociedad civil, la familia, las entidades públicas, privadas mixtas, y los jóvenes y sus procesos y prácticas organizativas, donde la organización electoral juega un papel importante de transparencia y de formación electoral.

## CONCLUSIONES

La nueva experiencia virtual y presencial será un aporte académico-científico al proceso electoral ante la carencia de trabajos que integren tanto lo teórico-conceptual como lo práctico en un solo ejercicio; de igual forma, será una nueva conceptualización sobre lo que es la formación de jurados de votación, donde se desarrollen las competencias a adquirir (aprehender-comprender) por parte de los jurados, estas nuevas aptitudes serán aplicadas a las normas electorales y a los procedimientos para que faciliten la adquisición de capacidades ante las exigencias de la actual sociedad, como es tener información veraz y confiable.

El debate se centra entre el reto de innovar en los jurados de votación la obligatoriedad de realizar el módulo virtual –será evaluado y certificado–, o que lo realice el mismo ciudadano, esto para fortalecer los conocimientos y fortalecer la parte práctica, ya que se tendría más tiempo para el desarrollo de talleres y resolver dudas procedimentales.

El desafío en las variables ponderadas para designar jurados de votación, las cuales deben ser relevantes tales como el nivel educativo y la edad, sin ser excluyentes. Las herramientas virtuales y audiovisuales aumentan la calidad del aprendizaje, que mezclado con el aprehender haciendo, unidos generarán un avance en el conocimiento, la práctica y la credibilidad del proceso, lo cual mejorará la toma de decisiones y la transparencia.

Y, por otro lado, la modernización de las TIC, donde el Congreso de la República aprobó el proyecto que busca cerrar la brecha digital; uno de los puntos relevantes son los permisos para la utilización del espectro hasta por 20 años, lo que permitirá llevar conectividad de calidad a cerca de 20 millones de colombianos de las zonas más alejadas del país.

La nueva Ley de Participación, recientemente revisada por la Corte, se puede convertir en una oportunidad, dado su alcance en materia de realce al control social, a las veedurías ciudadanas y al proceso de institucionalización de la política pública con un perfil territorial.

En este entramado, donde la participación y los conocimientos del andamiaje electoral deben ser precisos, apegados a las normas, con una apropiación de conocimiento y



capacitación, entraremos, sin lugar a dudas, en la etapa de conocimiento.

Estos factores marcarán la diferencia entre la cátedra magistral, la virtualidad y lo presencial; la formación electoral será una estrategia de confiabilidad, transparencia y efectividad, como una ruta de valor hacia el éxito del proceso electoral, de una democracia renovante de valores.

## BIBLIOGRAFÍA

Arnot, Madeleine (2009). *Coeducando para una ciudadanía en igualdad*. Madrid: Morata.

Barreto, Suárez, Omar, Joaquín. *Derecho electoral colombiano: la actuación administrativa*, editorial Ibáñez, 2007.

Cobo, Bedía, Rosa. (Ed.) (2008). *Educación en la ciudadanía. Perspectivas feministas*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Coronel, Hernández, Carlos Antonio (2019). *Retos de la participación en el postconflicto*.

García, Figueroa, Gustavo, Cristo, Bustos, Juan Fernando (2018). *Participación ciudadana*. CEDAE.

Garzón, Torres, Eduardo Andrés (2018). *Participación política y ciudadanía de jóvenes*. CEDAE.

Martínez, Bonafé, Jaime (coord.) (2006). *Ciudadanía, poder y educación*. Barcelona, Graó.

Martínez, Rodríguez, J. Bt<sup>a</sup> (1995). *Participación y negociación en el aula: aprender a decidir*. KIKIRIKI, n.º 31-32. Pp. 69-76.

Shapiro, S. (1990). *Educación y democracia: Estructuración de un discurso contrahegemónico del cambio educativo*, en *Revista de Educación* n.º 291. Enero-abril.

Thompson, José, Valverde, Ricardo. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. *Organización electoral en América Latina: Avances, retos y perspectivas*.



# DEMOCRACIA ESCOLAR: ESTUDIO DE CASO DE LOS PROCESOS COMUNICATIVOS QUE SURGEN EN EL EJERCICIO DE REPRESENTACIÓN ESTUDIANTIL DEL GOBIERNO ESCOLAR DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA INEM JOSÉ FÉLIX DE RESTREPO

Esteban Jaramillo Vargas

## RESUMEN

Este artículo presenta los resultados obtenidos de la investigación realizada en el Instituto Nacional de Educación Media (INEM) José Félix de Restrepo, cuya finalidad era indagar por los procesos comunicativos que desarrollan los líderes estudiantiles del gobierno escolar de esta institución. A través de la metodología de estudio de caso, se hizo un acercamiento a las interacciones que surgen en el ejercicio de la participación política entre representantes y comunidad educativa en general.

Con base en las observaciones y los datos obtenidos en el trabajo de campo, se presenta una descripción de las problemáticas que emergen en las prácticas políticas de este gobierno escolar, y se plantea la necesidad de poner a disposición de este organismo político, diseñado para la formación ciudadana y democrática de los estudiantes, herramientas y estrategias de comunicación que permitan fortalecer su ejercicio de representación estudiantil.

## SUMMARY

This article presents the results obtained from the research carried out at INEM José Félix de Restrepo Educational Institution, whose purpose was to investigate the communicative processes that the student leaders of the school government of this institution develop. Through the Case Study methodology, an approach was made to the interactions that arise in the exercise of political participation between representatives and the educational community in general. Based on the observations and the data obtained in the fieldwork, a description of the problems that emerge in the political practices of this school government is presented, and the need to make this political organism, designed for the citizenship and democratization of students, communication tools and strategies that strengthen their exercise of student representation.

## PALABRAS CLAVES

Comunicación política, participación ciudadana, gobierno escolar, liderazgo, comunicación pública.

## KEY WORDS

Citizen participation, leadership, political communication, public communication, school government.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo da cuenta de la investigación que se hizo sobre los procesos comunicativos desarrollados por los líderes estudiantiles en su ejercicio democrático de representación estudiantil al interior de la institución educativa INEM José Félix de Restrepo, de Medellín.

Por tratarse de una institución que reúne una comunidad educativa con más de 4.000 estudiantes pertenecientes de todos los puntos cardinales del Valle de Aburrá, se

consideró importante analizar las acciones comunicativas de su gobierno escolar a partir de la metodología estudio de caso, debido a que este organismo escolar fue diseñado para cumplir una función participativa y mediadora entre estudiantes, directivas y población escolar en general.

Con base en lo anterior, Botero y Galvis (2014) explican que cuando no se tiene un enfoque comunicativo que busque todo el tiempo mantener cohesionado el organismo de gobierno con la ciudadanía, esta última “termina por generar apatía y



malestar frente a las acciones políticas de los gobernantes de turno” (p. 30), en este caso, el gobierno escolar del INEM en cabeza de sus líderes estudiantiles. Asunto que les demanda una comunicación asertiva y estratégica para lograr el cumplimiento de su misión institucional y ciudadana.

Importante mencionar que el Ministerio de Educación determinó, mediante la Ley 115 de 1994 en el artículo 142, que todas las instituciones educativas debían establecer un gobierno escolar conformado por el rector, el consejo directivo y el consejo académico, y en el que se contara con la participación de líderes estudiantiles para representar la voz de sus compañeros ante estos órganos colegiados donde se toman decisiones administrativas y disciplinarias.

Partiendo de la afirmación que hace Gantiva (1988) sobre la escuela como escenario obligado para la formación ciudadana de quienes la integran, en tanto la considera un “agente esencial de distribución de todos los valores y finalidades a que un grupo social tiende” (p. 70), los gobiernos escolares se constituyen entonces en una oportunidad para promover y consolidar valores democráticos y ciudadanos, y a su vez, aproximarlos a una experiencia política que les permita construir en ellos un ciudadano responsable y capaz de articularse en el proyecto de sociedad democrática que promulga nuestra Constitución política.

Ahora bien, el gran desafío de los gobiernos escolares ha sido demostrar su capacidad para interpretar de manera seria y responsable el deseo de la comunidad estudiantil

a través de los líderes que lo integran y que fueron elegidos por voto popular. Cuestión que no adolece única y exclusivamente este organismo de participación democrática escolar, sino que se traslada también a todos los escenarios políticos en el que se desarrolle la democracia representativa en general.

Según Sartori (1997), sociólogo y teórico de la democracia, uno de los problemas que padece este tipo de democracia, “[...] es que la representación política inevitablemente consiste en una relación de muchos a uno, en la que los “muchos” ascienden, por lo general, a decenas de miles” (p. 137). Esta relación asimétrica sugiere ya una un esfuerzo mayor para generar procesos de comunicación efectivos que faciliten y garanticen una permanente interacción entre representante y representados.

Es en este escenario de constante incertidumbre frente a los alcances que pueden tener las acciones políticas de un grupo de líderes estudiantiles en formación, donde se encontró la necesidad de indagar, como se dijo anteriormente, por los procesos comunicativos generados al interior del gobierno escolar del INEM José Félix de Restrepo, puntualmente entre los líderes estudiantiles que la integran, con el interés de acercarse a un diagnóstico del que se pudieran extraer las reflexiones pertinentes para proponer acciones de mejora a partir de herramientas de comunicación que faciliten el cumplimiento de la misión encomendada a estos dispositivos políticos encargados, entre otras cosas, de acercar

al estudiante a un ejercicio de participación democrática en la vida escolar.

## METODOLOGÍA

Para lograr el alcance de los objetivos que orientaron la investigación, se optó por un enfoque cualitativo, toda vez que se quería indagar por los procesos comunicativos al interior del organismo del gobierno escolar de la institución INEM José Félix de Restrepo.

En primer lugar, se asumió como foco de interés de la investigación, observar para luego describir qué problemáticas se asociaban a la comunicación, e inclusive las interacciones que resultaban del modelo de comunicación que implementaban los líderes estudiantiles del gobierno escolar de esta institución.

El trabajo de campo se hizo con base en el paradigma interpretativo que, “concibe a la sociedad como una construcción social, a partir de los consensos sobre la interpretación de la realidad que hacen los sujetos. Por lo que respecta a la comunicación, interesa estudiar las historias, los mitos, los ritos, los conflictos y los sistemas simbólicos culturales” (Alsina, 2001, p. 162).

Como segundo, el carácter teórico-metodológico que direccionó los presupuestos de esta investigación fue la etnometodología, cuyo anclaje teórico se interesa por las rutinas de la vida cotidiana y la construcción del entorno social, siendo esta última, quizás, el método cualitativo más pertinente para recoger y analizar los datos obtenidos.

De acuerdo con Alsina (2001) “la etnometodología es la búsqueda empírica de los métodos empleados por los individuos para dar sentido y, al mismo tiempo, realizar sus acciones de todos los días: comunicarse, tomar decisiones, razonar” (p. 181).

A partir de estas dos tradiciones de investigación cualitativa, se pudo observar y analizar las interacciones que se dieron entre los líderes estudiantiles que integran el gobierno escolar de la institución educativa INEM José Félix de Restrepo durante el trabajo de campo.

Para el abordaje de nuestro objeto de interés se eligió como metodología el estudio de caso, porque desde su concepción permitía al investigador acercarse de manera dedicada a las características específicas que constituyen el objeto de estudio. “El nombre de Estudio de Caso es destacado, [...] porque centra la atención en la cuestión que en particular puede aprenderse de un caso único” (Denzin y Lincoln, 2013, p. 155).

Se propuso entonces como primera categoría indagar específicamente por las *acciones comunicativas* que los integrantes del gobierno escolar producían en el ejercicio de su representación estudiantil; es decir, sobre toda acción que estuviera orientada a conectar con algún público de interés y motivada por una necesidad de tipo representativa. Y como segunda categoría se propuso, además, indagar por las *interacciones* que se producían entre los integrantes del gobierno escolar en su conjunto y hacia la comunidad estudiantil en general.

Dentro del proceso de recolección de la información se usó el *Diario de Campo* como herramienta para extraer de manera sistemática, controlada y reflexiva la realidad que se observó durante los días que se estuvo en campo.

Esta herramienta permitió “describir escenarios, eventos, gente, cosas que se escuchan e interacciones entre la gente incluyendo conversaciones” (Burgos, 2011, p. 102).

El grueso de la información se recolectó mediante la técnica de la entrevista semiestructurada que consistió en sugerirle a los entrevistados una serie de temas y preguntas, pero que a su vez, permitió “apertura en cuanto al cambio de tal secuencia y forma de preguntas de acuerdo con la situación de las personas entrevistadas” (Burgos, 2011, p. 90).

Esta herramienta facilitó un encuentro cara a cara entre el investigador y los líderes estudiantiles.

Finalmente, con el propósito de levantar la información que correspondía a la categoría de interacción, se hizo un grupo focal con los líderes escolares que encabezaron el gobierno escolar 2018. Asistieron personalmente, contralor, representante estudiantil ante el consejo directivo y presidente del consejo estudiantil.

De acuerdo con Burgos (2011), “un grupo focal puede conceptualizarse como una reunión de un grupo de personas seleccionadas por investigadores para discutir y

elaborar, desde la experiencia personal, la temática o hecho social de interés para la investigación” (p. 96).

Esta herramienta facilitó recolectar, en poco tiempo y en profundidad, un volumen significativo de información cualitativa a partir de una discusión propuesta por un cuestionario de tres preguntas.

## HALLAZGOS

### **Origen y ruptura de la Coalición Gracias INEM; gobierno escolar 2018, de la institución educativa INEM José Félix de Restrepo**

A partir de la Constitución Política de 1991, Colombia fue declarada un Estado social de derecho expresado en el artículo 1º como una nación “democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. Por mandato constitucional, el Estado colombiano ha procurado, entonces, desarrollar espacios de participación ciudadana con el objetivo de cumplir lo que su Carta de navegación le dictó al proclamarse un país en democracia.

Velázquez y García (2003), afirman en su texto, *qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia*, que esta nueva orientación constitucional implicó para el país “un cambio radical en la arquitectura del sistema político: la gente podría intervenir directamente en la discusión de las políticas y programas gubernamentales en el nivel local, rompiendo el monopolio que

las elites políticas (alcaldes y concejales) tenía sobre las decisiones públicas” (p. 18).

La Coalición Gracias INEM, organización de estudiantes “*inemitas*”, nació de un ejercicio de participación ciudadana espontáneo en el que un colectivo del estudiantado salió a las calles para defender la reputación e imagen de la institución después del episodio de matoneo que protagonizaron dos alumnos y que se hizo viral en las redes sociales por causa de un video publicado por estudiantes que presenciaron el suceso. “Formamos un grupo para hacer un plantón en la estación del Poblado [...]. Entonces con un egresado de la institución y exrepresentante estudiantil empezamos a pensar en un gobierno escolar. Me dijeron, proponga un candidato para personería. Yo dije, “en la marcha vimos a una niña muy pila; podríamos decirle a ella” (líder estudiantil No. 3, 2018, entrevista).

Según Velázquez y García (2003) la *participación ciudadana* es un proceso, pero también un escenario donde convergen voluntades políticas y ciudadanas. A partir de este ejercicio ciudadano que tuvieron los actuales líderes estudiantiles del gobierno escolar - 2018, *Gracias INEM* se constituyó en la estrategia de campaña para alcanzar, mediante un proceso electoral, todas las instancias representativas de una institución: personería, contraloría, representante estudiantil ante el directivo, presidencia del consejo estudiantil, representantes de los grados octavo, noveno y once.

Este tipo de acciones sociales lideradas por jóvenes que aún no cumplen su mayoría de

edad, pero que ya entienden la importancia de alzar sus voces para comunicar el malestar que les representa alguna situación alrededor de su vida escolar, evidencian el potencial que tiene la escuela para construir escenarios que promuevan el ejercicio y la consolidación de procesos democráticos y participativos. Es en este lugar donde algunos individuos y grupos definen la manera en que “viven, resisten, afirman y participan en la política” (Cubides, 2003, p. 11).

La situación coyuntural que se presentó a raíz del suceso violento que protagonizaron dos alumnos del INEM, fue la oportunidad para, no solo convocar la voluntad de los escolares en torno a una sola causa, sino para promover lo que sería la visión a corto plazo de ese grupo de estudiantes. Visión que, como se dejó ver en el grupo focal, la propuso el egresado y exlíder estudiantil mencionado por los entrevistados. “Entramos con la sensibilización por lo que había pasado con las estudiantes al principio del año. Después de eso, tuvimos una reunión en el jardín botánico para armar un equipo para lanzarnos a la elección de personero, contralor y representantes” (líder estudiantil No. 1, 2018, entrevista). Luego, la *participación ciudadana* comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a “la identificación de problemas y potencialidades del presente y la formulación de apuestas de futuro”. (Velázquez y García, 2003, p. 21).

Por otro lado, la capacidad que tienen las personas de organizarse alrededor de estructuras sociales está mediada por

procesos comunicativos que faciliten el encuentro de voluntades. Rodríguez (1991), licenciado en ciencias y técnicas de la información, explica que “las organizaciones dependen de la comunicación para coordinar las actividades de sus miembros, sobre todo cuando el entorno cambia imprevisiblemente” (p. 61).

Si bien, en un principio este grupo de estudiantes se articuló de manera ordenada y voluntaria para exponer una causa y compartieron agenda para el cumplimiento de sus intereses, la cohesión se fue perdiendo en la medida en que se desconoció la necesidad de intercambiar información e inclusive reflexiones entre ellos, luego de ser elegidos en sus respectivos cargos populares.

¿Qué desincentivó sus relaciones al punto de disgregar la *Coalición Gracias INEM*? En el momento en que la investigación contactó a estos líderes estudiantiles para iniciar el trabajo de campo, surgió un elemento que generó ruido de manera reiterada. La participación constante del egresado en los asuntos internos del gobierno escolar, ya no contaba con el favor de los líderes estudiantiles que él mismo había logrado reunir alrededor de una visión, pero que ahora eran integrantes legalmente elegidos mediante el voto popular de sus compañeros. Esa variable modificó las relaciones entre todos los integrantes de la coalición. No obstante, a pesar de esta situación, uno de los líderes estudiantiles siempre presentó y habló de la importante labor que se estaba haciendo en la institución gracias al apoyo y asesoría de este egresado de quien siem-

pre se resaltó su calidad de liderazgo y sus aportes a los objetivos del actual gobierno escolar. “Él fue el egresado con mayor iniciativa, estuvo armando el equipo; ahí es donde vale mucho su experiencia” (líder estudiantil No. 1, 2018, entrevista).

Contrario a esta postura, cuando se empezó a avanzar en la aplicación de las herramientas que se propusieron para la recolección de información, el egresado surgió en las conversaciones que se tuvo con otros líderes estudiantiles, de manera negativa. “yo me distancié de la personera porque veía que todo lo que pasaba en el gobierno escolar estaba siendo primero pasado por el filtro de César; y a César no lo escogieron los estudiantes” (líder estudiantil No. 4, 2018).

Cuando se quiso abordar este hallazgo no esperado con la teoría consultada, se encontró en el texto *Gobierno Escolar y Democracia*, que el propósito de este dispositivo político “es que los alumnos aprendan a gobernarse, a darse su propio mandato y, ante todo, adquirir por experiencia directa la vida democrática y, lograr pasar de la heteronomía (régimen externo) a la autonomía (gobierno interno)” (Gantiva, 1998, p. 72).

Con base en esta aseveración, la presencia de un líder externo en las decisiones y/o acciones del gobierno escolar actual de la institución INEM, terminó socavando el propósito por el que se había diseñado este organismo de participación política al interior de las instituciones educativas mediante la Ley 115 de 1994, en tanto no le per-

mitió dirimir sus propios asuntos y le restó espontaneidad al ejercicio de experimentar la responsabilidad de representar a una ciudadanía, en este caso, a los estudiantes, con todos los desafíos políticos, organizacionales y comunicativos que ello implica. “A mí no me gustaba que “el egresado” apareciera en todos las cosas que pasaban acá (en la institución). Todas las personas cumplen un ciclo; el de él ya pasó” (líder estudiantil No. 3, 2018, Grupo Focal).

Por otro lado, uno de los líderes estudiantiles encuentra que este líder externo a la institución y, por ende, al gobierno escolar de la misma, sí tiene un lugar dentro del establecimiento educativo y que le corresponde por derecho propio, al tratarse de un líder con experiencia y que, como ella explica, ha sido fiel a los intereses de la comunidad estudiantil: “qué pena decirlo, pero vamos a poner las cosas claras. Aquí las cosas se han hecho por el asesoramiento que he tenido de César; por su experiencia” (personera, 2018, entrevista).

No obstante, Velázquez y García advierte sobre el malestar que causa en espacios de participación la presencia de liderazgos controladores y no renovables. Para ellos, los rasgos que causan tal malestar en las personas que están desarrollando su propio ejercicio de participación, son “liderazgos tradicionales de carácter personalistas; politiquería en el manejo de los asuntos colectivos” (Velázquez y García, 2003, p. 32).

Por lo anterior, se consideró válido indagar en los presupuestos teóricos de esta investigación por el lugar que le correspondía

ocupar a quien funge como asesor en una organización y cuál debe ser el alcance de sus acciones dentro de ella. Se encontró en el texto de Alfredo Gorrochoteli, *De los “rasgos” a las “competencias” de liderazgo. Una descripción teórica*, la necesidad que tienen las organizaciones de que se aplique el liderazgo transaccional, entendido como aquel que “establece metas y objetivos con la intención de convertir sus seguidores también en líderes” (Gorrochoteli, 2006, p. 20).

De esto se podría decir que la función que este líder externo como asesor del gobierno escolar del INEM ha sido positiva, al tratarse de un liderazgo que transmitió una visión a un grupo de estudiantes y que a través de unas elecciones los convirtió en líderes estudiantiles, cuya agenda era cumplir lo que esa misión dicta. En palabras de Bass y Avolio (1994), citado por Garrochoteli (2006), “[...] genera conciencia de la misión y visión del equipo y la organización; desarrolla en los colegas y seguidores altos niveles de habilidades y potencialidades; y finalmente motiva a los colegas y seguidores a ver más allá de sus propios intereses, cuál puede beneficiar al grupo” (p. 23).

Sin embargo, el mismo Garrochoteli (2006) explica que para que se dé este tipo de liderazgos transaccionales, es necesario desarrollar “talento ejecutivo”, cuyas competencias deben estar “orientadas a lograr relaciones interpersonales efectivas (por ejemplo: comunicación, trabajo en equipo, delegación)” (p. 23). Lo que sugiere replantear la pertinencia que tiene la participación de un líder externo a la institución y su

papel frente a las nuevas dinámicas políticas adoptadas por los actuales integrantes del gobierno escolar.

Aunque para la investigación resultó preponderante la participación del egresado, en tanto ayudó a que un grupo de estudiantes construyeran una agenda política atractiva que les permitiera ser elegidos por sus compañeros para ser parte del gobierno escolar 2018, también es importante señalar el efecto negativo que tuvo este personaje sobre las relaciones políticas entre los líderes estudiantiles que participaron de esta investigación, y que se pudo apreciar en el grupo focal realizado con ellos. “Esa fue una conversación que tuvimos varias veces con la personera. La presencia del egresado; todo el tiempo metido en nuestras cosas” (líder estudiantil, 2018, entrevista).

Ahora bien, con el interés de darle un mejor tratamiento a este particular hallazgo, se insistió en buscar entre los teóricos alguna explicación que permitiera ampliar la perspectiva sobre este conflicto relacional entre los integrantes de la *Coalición Gracias INEM*, y se encontró en el texto, *Equipos de trabajo y procesos conversacionales en las organizaciones*, de Ricardo Celis (2014), que en las organizaciones se pueden presentar relaciones de dos tipos: *simétricas* y *complementarias*.

La *simétrica* se caracteriza por una tendencia a reducir entre los participantes diferencias que pongan en situación hegemónica a un integrante con relación a otros. Aunque no implica desconocer roles y jerarquías al interior de la organización, sí propende

por reconocer a todos sus integrantes como iguales. Según Celis (2014), “bajo estas características no hay lucha por el poder. La autoridad no se ejerce con fuerza, sino que existe un reconocimiento del otro como un legítimo otro [...], el cual tiene una voz que es reconocida en la conversación” (p. 107).

No así en las relaciones de tipo *complementaria*. De acuerdo con el texto enunciado en precedencia, esta “requiere un sujeto o participante cuyo “estatus” sea claramente superior al del otro participante. Esto se traduce en un sujeto dominante activo y un sujeto pasivo atento a obedecer” (Celis, 2014, p. 107). No obstante, este tipo de variables en el modelo de relacionamiento de una organización no es en sí mismo un problema. De hecho, Celis (2014) explica que en algunos momentos críticos de la organización “es pragmático” tener claro quién tiene la habilidad para proponer y dirigir, y quién para obedecer y ejecutar sin ninguna objeción. Es cuestión de determinar roles y funciones.

El problema se presenta cuando hay un notable cambio de roles en las relaciones de una organización, pero las funciones no corresponden a esos cambios; como sucedió con los integrantes de la *Coalición Gracias INEM*, quienes, después de una votación popular, fueron elegidos oficialmente como integrantes del gobierno escolar, pero no se replanteó la función que tomaría un líder externo con relación a ese nuevo gobierno escolar legítimamente escogido. Si bien, para uno de los líderes, la presencia del egresado seguía teniendo igual de validez e

importancia en la institución, para el resto del gobierno escolar hubo lo que Celis explica como “la saturación de una pauta relacional basada en igualdad y por eso existe la necesidad de marcar diferencias con el otro” (p. 108).

### **Comunicación interna y externa de Gracias INEM; gobierno escolar 2018 de la institución educativa INEM José Félix de Restrepo.**

A la luz de los teóricos de la comunicación organizacional, los asuntos que malversaron el clima al interior de esta coalición pudieran ir más allá de una inconformidad con uno de sus miembros oficiales o no. La falta de planeación y coordinación en sus acciones comunicativas restó capacidad para reaccionar de manera asertiva frente a una situación que generó suficiente ruido para dispersar las voluntades de sus integrantes más destacados.

Si partimos de la afirmación que hace Gerstlé (2005) al decir que “sin comunicación no hay relaciones humanas”, se entiende entonces la importancia que tiene la comunicación en la conformación y consolidación de un grupo de personas reunidas alrededor de un interés en común. Se habla de “un fenómeno que se da naturalmente en toda organización, cualquiera que sea su tipo o su tamaño” (p. 30). Por lo que, la necesidad de estar en constante revisión y, sobre todo, mantenimiento de las comunicaciones internas, debe ser una tarea *perenne* de toda organización humana. Máxime cuando se acepta que, toda acción política está en el plano de lo comunicativo.

Con base en este planteamiento se señala la importancia de retroalimentar la dinámica de los equipos de trabajo, bajo la premisa de que “las organizaciones están configuradas por una red de diálogos que son a la vez acciones que orientan la actuación de los equipos”. (Celis, 2014, p. 101).

Para la investigación, el ejercicio que se hizo con el grupo focal arrojó hallazgos importantes, en tanto permitió observar el estado en que se encontraban las relaciones internas de la *Coalición Gracias INEM*. El diálogo que sostuvieron durante todo el ejercicio grupal estuvo claramente marcado por reclamos a causa de las acciones políticas de unos y otros. Según Celis (2014), “La madurez de los equipos se puede medir por la calidad de sus conversaciones” (p. 101). Por eso, desde una perspectiva organizacional, la comunicación debe estar al servicio de todos los mensajes que se intercambian entre los integrantes de una organización.

Rodríguez (2014, p. 32), por ejemplo, define la comunicación interna como el “conjunto de actividades efectuadas por cualquier organización para la creación y mantenimiento de buenas relaciones con y entre los miembros”. A través de las diferentes herramientas de comunicación con que se cuenta, se debe buscar, sobre todo, la cohesión del grupo de colaboradores para no perder de vista los objetivos que orientan las acciones de un colectivo.

En el caso del gobierno escolar del INEM, lo que se observó en el trabajo de campo fue que sus líderes estudiantiles renunciaron a la posibilidad de retroalimentarse entre



ellos de manera periódica, por inconformidades desatendidas que posteriormente generaron una bifurcación en la visión del grupo. Cuando esto sucede al interior de una colectividad, la fuerza que tiene cada miembro de sumarle a un objetivo se dispersa, y sus acciones pierden oportunidad de ser sometidas a evaluación y control. Para este grupo de estudiantes, después de las disertaciones que surgieron por causa del agente externo a la institución, su ejercicio de representación se limitó al cumplimiento de las funciones específicas que demandaban sus cargos. Lo que debilitó considerablemente la capacidad de trabajar colectivamente y restó impacto a las acciones conjuntas del gobierno escolar.

Sin embargo, a través del diálogo con los estudiantes de la institución y las entrevistas hechas a los representantes estudiantiles, se pudo ver la capacidad que tiene este grupo de líderes para hacer a un lado, en algunas ocasiones, sus diferencias y concentrarse en movilizar al estudiantado con el interés de promover o defender alguna causa escolar. Según Velázquez y García (2006) “las experiencias exitosas analizadas enseñan que la participación opera en una perspectiva democrática, siempre y cuando se logre otra articulación, aquella entre los intereses individuales y el bien común” (p. 31).

Y es que la democracia representativa debe ser capaz de convocar y poner sobre la mesa las discusiones pertinentes alrededor de una situación, para traducir de la mejor manera la voluntad de aquellos que están

siendo representados. Por lo visto en la investigación, así lo entendieron los líderes estudiantiles del gobierno escolar, “pues, las cabezas del gobierno escolar, o sea, la representante ante el directivo, la persona y el presidente estudiantil convocaron a asamblea para tomar decisiones que eran importantes” (líder estudiantil No. 5, 2018, entrevista).

Un ejercicio político que tenga verdadera voluntad de aportar positivamente a lo público, “implica considerar la construcción de imaginarios sociales colectivos, construidos bajo la óptica del interés general, así como por una opinión pública/ciudadana fuerte y consolidada” (Botero y Galvis, 2009, p. 26).

Esto requiere, entonces, sostener una correcta disposición cuando se está en posiciones de representación, para reducir la resistencia propia de espacios democráticos tales como un gobierno escolar, y lograr resultados que cuenten con la aceptación de los interesados. Frente a situaciones que estaban por encima de sus diferencias políticas, los líderes estudiantiles del INEM actuaron de manera concertada para atender situaciones que exigían poner en el mismo lugar el interés de toda la comunidad estudiantil, “se hizo la convocatoria para reunir a los estudiantes. Nosotros les contamos qué estaba sucediendo sobre los cambios que se querían hacer en el manual de convivencia y ya los estudiantes decidieron”. (Líder estudiantil No. 3, 2018, entrevista).

Este tipo de actitud política, sin duda alguna, “mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, en la medida en que es

capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos” (Velázquez, 2006, p. 20).

No obstante, como se dijo en un principio, el mayor desafío que presenta el modelo de democracia representativa, es lograr, precisamente, que las acciones de gobierno de quienes asumen la responsabilidad de representar a una comunidad de individuos estén en armonía con los intereses y necesidades de sus representados. Para los líderes estudiantiles del INEM, este no fue un asunto menor, puesto que su capacidad de liderar procesos escolares se vio sometido al escrutinio de cientos de estudiantes que tienen, o no, expectativas frente a lo que sus representantes elegidos pueden hacer por la comunidad estudiantil.

Cuando se le consultó a cada líder estudiantil del gobierno escolar por la mayor dificultad que podría tener un estudiante para liderar procesos en la institución, todos coincidieron en expresar la impotencia al no poder comunicarse con sus compañeros como ellos quisieran, por tratarse de una institución educativa que alberga más de 4.000 estudiantes de todos los puntos cardinales del Valle de Aburrá. “Es mucha gente; demasiada gente que hay que controlar y llegarles. Entonces, pues ese ha sido el gran reto” (líder estudiantil No. 1).

Para poder dimensionar las palabras del líder estudiantil citado, es necesario entender la estructura interna que presenta la institución educativa INEM José Félix de Restrepo. La comunidad estudiantil está dividida en unidades académicas según el

grado escolar que corresponda. Esto es, la Unidad de Quintos y Sextos; la Unidad de Séptimos y así sucesivamente. Cada unidad está conformada por un número de secciones en las que distribuyen a todos los estudiantes que pertenecen a un mismo grado: Unidad de Octavos, Sección 1, Sección 2, Sección 3, y así hasta distribuir la totalidad de estudiantes en una misma unidad académica.

A partir de esta distribución, una sola unidad podría estar conformada por 200 estudiantes, siendo las Unidad de Décimo y Once, las más numerosas con alrededor de 645 estudiantes, que además, no están concentrados en un mismo bloque, sino que, al tratarse de un grado escolar en el que los alumnos ya se decidieron por su perfil vocacional, según la oferta institucional, están repartidos por toda la institución.

Estas características poblacionales advierten las dificultades que podría tener un personero, cuyas acciones representativas están llamadas a reunir a toda la comunidad estudiantil. “Es que es muy grande; esto es gigante. Tenemos una comunidad muy diversa, entonces, todos buscan diferentes objetivos. Todos quieren diferentes cosas” (líder estudiantil No. 1, 2018, entrevista).

La relación asimétrica entre un representante y sus representados, no solo pone en dificultades la capacidad de un estudiante para relacionarse con la comunidad estudiantil en la que desarrolla su liderazgo, sino que, además, pone en entredicho el impacto que tienen sus iniciativas y acciones de gobierno frente a compañeros más

escépticos que dudan de la eficiencia de estos dispositivos políticos instalados al interior de las instituciones para promover y fortalecer la participación de los estudiantes en los asuntos escolares. “Este “man” no hizo nada; este “man” no sirve para nada. Pero creo que eso es en Colombia entera. La gente no se informa muy bien y de pronto a nosotros los líderes nos faltó medios para comunicar lo que estuvimos haciendo” (líder estudiantil No. 2, 2018, entrevista). La problemática que expresa este líder es, quizás, un asunto en doble vía.

Si bien, convocar estudiantes alrededor de una causa, y más aún, lograr recoger la mayor cantidad de opiniones e ideas posibles para materializar aquello que por definición se espera de todo ejercicio democrático, en tanto es un sistema político en el que “el pueblo manda” según Sartori (1994), ya es un problema, debido a que está sujeto al nivel de participación que las personas de una comunidad quieran tener frente a situaciones de carácter público; el escenario político se torna mucho más complejo si no se tiene un planteamiento ordenado, estratégico e intencional en las acciones comunicativas de quienes ostenta la dignidad de representantes.

En el caso de un gobierno escolar, termina perdiendo veracidad al no lograr llenar las expectativas de quienes los eligieron mediante voto popular. “Aquí en el INEM creo que ese es el mayor problema. Critican a sus líderes sin saber qué hicieron. Pues, aquí es muy difícil informar a todo el mundo

porque es mucha gente” (líder estudiantil No. 2, 2018, entrevista).

Ahora bien, en el trabajo de campo se identificaron los canales de comunicación que tiene la institución al servicio de los líderes y la comunidad estudiantil en general; además de los que ellos mismos proponen y usan para su gestión representativa: canal de televisión, centro de producción audiovisual, emisora, página web, redes sociales, WhatsApp y espacios institucionales. Todos ellos, con un margen de maniobra por parte de los estudiantes que podría considerarse aceptable, para que ellos expresen sus ideas de manera colectiva y masiva.

Luego, el malestar que se presenta en el gobierno escolar al no lograr conectar con toda la comunidad estudiantil, subyace en la falta de planificación de medios que debería tener una organización con diversos canales de comunicación para lograr llevar el mensaje que se requiere hasta su público objetivo. En esta perspectiva, la comunicación política apunta a “la utilización de los instrumentos, más específicamente en la conexión de las técnicas de observación social y las técnicas de promoción y difusión para asentar la dominación de los gobernantes sobre los gobernados” (Gerstlé, 2005, p. 17).

Sin embargo, aunque no hay tal *expertise* por parte de los líderes estudiantiles del INEM en el uso de canales de comunicación al servicio de su gestión representativa, se pudo apreciar en la investigación que cuando tuvieron la necesidad urgente de comunicarse con sus públicos, sea para in-

formar, convocar o consultar, encontraron espontáneamente la forma de poner a circular el mensaje que querían entregar, por medio de las herramientas a disposición; tal vez sin el alcance esperado, pero sí con un grado apropiación notable. “Cuando necesito comunicarles algo, utilizo la emisora; o si es algo muy específico, se ubica al chico y le atiendo lo que sea que necesite” (líder estudiantil No. 3, 2018, entrevista).

Otros representantes en cambio organizaron a todos sus compañeros en grupos de *WhatsApp* de acuerdo a la necesidad. “Nosotros armamos un grupo por cada sección; 16 en total. Pero también tengo un grupo para solo monitores. Entonces, si hay un problema muy grande, me llaman a mí a través del *WhatsApp*” (líder estudiantil No. 5, 2018, entrevista).

Este manejo espontáneo de los medios de comunicación por parte de los líderes estudiantiles sucede porque, como explica Gerstlé (2005), “es fácil constatar que la política sin comunicación sería imposible, y que la sociedad misma es impensable sin comunicación” (p. 22). Ahora, esto no es nuevo; ya antes se dijo que los procesos comunicativos al interior de una organización se daban de manera natural. Sin embargo, la falta de control y presupuesto en esos procesos de comunicación es lo que está en discusión y representa un desafío para la comunicación aplicada en cualquier campo de acción.

Por tal razón, simplificar las comunicaciones de este gobierno escolar a un asunto estrictamente instrumental, sería reduccio-

nista y le restaría valor a esta investigación, en tanto su interés nació de la necesidad de orientar procesos comunicacionales efectivos con miras a fortalecer los ejercicios democráticos que se viven al interior de las instituciones educativas como escenarios para la formación de valores ciudadanos y democráticos.

Por eso, detrás de las múltiples formas que adoptan estos estudiantes para promover acciones colectivas y de todos los esfuerzos emprendidos para la utilización de la tecnología “lo que está en juego es la capacidad de los ciudadanos para tomar la palabra e intervenir activamente en la distribución democratizada del poder” (Gerstlé, 2005, p. 35).

En ese sentido, la comunicación de carácter público propone ir más allá de direccionar unos canales, según sea su alcance, para entregar información de interés público. Botero y Galvis (2009, p. 26) explican que comunicar lo público, o más bien, cuando se está en escenarios políticos, la comunicación debería responder de manera asertiva a lo que ellos llaman “la intrincada red de transacciones informacionales, expresivas y solidaria que ocurren en la esfera pública o el espacio público de cualquier sociedad”.

Ante esto, surge la reflexión sobre qué esfuerzos comunicativos debe hacer una organización educativa para que sus líderes estudiantiles trasciendan en sus maneras de comunicar su gestión como representantes. Un legítimo escenario de participación ciudadana al interior de una institución debe promover la intervención de todos los

estudiantes en la definición de los asuntos de la vida escolar y propender por una mayor fluidez, en términos de interlocución en las relaciones entre representantes y representados.

Para las directivas del INEM, la institución garantiza el pleno ejercicio de la democracia representativa y deliberativa de los estudiantes, toda vez que “se tienen los espacios necesarios: asambleas; consejo estudiantil; el consejo directivo y el consejo académico; o sea, sí se hace un esfuerzo por estar en contacto con los estudiantes” (docente No. 3, 2018, entrevista). Sin embargo, los estudiantes consultados insisten en mayor respaldo por parte de la institución. Según ellos, “la institución podría ser más colaborativa; escucharnos más a los representantes” (líder estudiantil No. 6, 2018, entrevista).

De acuerdo con Velázquez y García, “sin el apoyo estatal y sin la decisión de los gobernantes de promover y nutrir la participación, creando condiciones para su ejercicio, esta puede debilitarse y perder su capacidad de incidir en las políticas públicas” (2013, p. 31).

La participación ciudadana, en parte, necesita de la iniciativa estatal para incentivar a que los ciudadanos se involucren en asuntos de interés público. Si no hay compromiso por parte del Estado, en este caso, de las directivas y profesores de la institución para promover espacios y procesos democráticos al interior de la institución, más allá

de dar cumplimiento a la Ley 115, convocando anualmente a la elección de representantes estudiantiles, la responsabilidad de un gobierno escolar, y sobre todo, sus alcances, recaerá sobre estudiantes que aún están desarrollando capacidad para entender sus estados emocionales y conducirlos a acciones positivas que minimicen los conflictos personales y ciudadanos para sortear las vicisitudes de la democracia estudiantil.

Por otro lado, la participación política de estos estudiantes puede basarse en espacios de discusión, que sí se han logrado construir en la institución de manera oficial. *Buenos días y Buenas tardes*, se constituyó para los líderes estudiantiles como espacio ideal para reunir la voz de toda la comunidad estudiantil. Según ellos, cada 15 días, o antes si se considera necesario, los estudiantes de cada unidad se reúnen con sus respectivos directores para tratar asuntos académicos e institucionales entre todos.

Allí, cada representante tiene la oportunidad de dirigirse a los estudiantes, y ellos a este. “Eso se ve mucho en *los Buenos días y Buenas tardes*, porque ahí todos podemos participar y brindar información de lo que se está haciendo” (líder estudiantil No. 2, 2018, entrevista). Mediante este espacio institucional se desarrolla el proceso de comunicación más nutrido que tiene la comunidad estudiantil “*inemita*” que, a su vez, nutre las acciones del gobierno escolar en tanto les permite a los líderes estudiantiles recoger las necesidades que los estudiantes comparten con ellos.

## CONCLUSIONES

La comunicación es una condición inherente de la participación. Participar es, en alguna medida, intercambiar y compartir ideas o visiones sobre alguna situación. Explicado por Gerstlé (2005), “comunicar políticamente es poner en comunión la opinión, los argumentos y relatos relativos a la comunidad” (p. 187). Por tal razón, con miras a fortalecer la gestión de un gobierno escolar al interior de una institución educativa, son muchos los asuntos comunicativos que se deben atender para cuidar que este organismo político realmente cumpla su función mediadora e impacte de la mejor manera la vida escolar de quienes integran la comunidad estudiantil.

Lo observado en la institución educativa INEM José Félix de Restrepo durante el trabajo de campo, sugiere la necesidad de replantear la idea de comunicación que se desarrolla entre directivas, representantes estudiantiles y directivos. Aunque la institución cuenta con diversos canales de comunicación a disposición de sus líderes estudiantiles, y además, ha logrado consolidar espacios institucionales como *Buenos días – buenas tardes*, que tienen el valor de reunir a toda la comunidad estudiantil en un ejercicio de diálogo horizontal, la tarea de acompañar el proceso de formación ciudadana que estos líderes estudiantiles desarrollan en el marco del gobierno escolar, tiene que ir más allá de un asunto instrumental.

Garantizar la elección del gobierno escolar año tras año y permitir el uso de los medios de comunicación con que cuenta la institución para la gestión política de sus representantes estudiantiles elegidos por voto popular no es suficiente, toda vez que la elección de un gobierno escolar no tiene fin en sí mismo, sino que su propósito es dotar al estudiante, mediante su propia experiencia de participación escolar, con las competencias necesarias para participar posteriormente de manera propositiva en su entorno social y político.

Por lo anterior, partiendo del hecho de que “hoy la comunicación interesa a todo el mundo” (Gerstlé, 2005, p. 9), en tanto, no es posible concebir una sociedad que se pueda articular sin un elemento mínimo de comunicación, se debe trascender de esa comunicación instrumental que se ocupa de emplear canales de comunicación para la distribución de contenidos, a una comunicación que se preocupa por el mantenimiento de las relaciones humanas.

Si bien, el escenario ideal para la participación ciudadana se debe desarrollar de manera voluntaria y espontánea, también es cierto que estos líderes estudiantiles no pierden su calidad de estudiantes subordinados frente a las normas institucionales que son administradas por las directivas de la institución. Esto demanda entonces del cuerpo docente y administrativo, una mayor disposición para facilitar y orientar, sin el ánimo de controlar, la gestión que los líderes estudiantiles se proponen realizar en sus periodos de gobierno.

La situación que se presentó entre el egresado y los líderes estudiantiles del gobierno escolar, tipifica de muchas formas la notoria necesidad que tienen los estudiantes que se enfrentan a la difícil tarea de representar los intereses de sus compañeros, de ser capacitados en habilidades comunicativas que faciliten el cumplimiento de los objetivos que los impulsó a alcanzar estos espacios de participación política escolar. La consecuencia de un mal planteamiento de los roles y funciones al interior de una organización, fractura su unidad y disminuye su productividad. “A lo que se suma un deterioro en las relaciones personales, en la confianza del equipo y, finalmente, un sujeto cuyo potencial humano se ve limitado” (p. 108).

Sin embargo, el origen de *Gracias INEM* demostró la capacidad que tienen los jóvenes para liderar sus propios procesos de participación en la vida escolar. Pero, al mismo tiempo, sus conflictos dejaron ver la necesidad urgente de ser capacitados en procesos de comunicación horizontal que les permita dirimir sus asuntos relacionales de la mejor manera, para no perder de vista los objetivos planteados como gobierno escolar.

En ese sentido, asumir la comunicación de un organismo político desde una perspectiva organizacional que ponga a disposición de sus integrantes técnicas y actividades encaminadas a facilitar y agilizar el flujo de mensajes que se dan entre los miembros de la organización, o entre la organización y su medio (Rodríguez, 1991, p. 31), puede

ser la herramienta más eficaz para lograr el impacto que se busca con este dispositivo político en los asuntos de la comunidad educativa, en tanto el verdadero valor de la comunicación no está en los medios con que se comunica, sino que su relevancia trasciende al de las relaciones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alsina, M. (2001). *Teorías de la comunicación: Ámbitos, métodos y perspectivas*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Botero, L. & Galvis, C. (2014). *Comunicación pública: Una opción para la democracia*. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín.

Burgos, N. (2011). *Investigación cualitativa: Miradas desde el Trabajador Social*. Buenos Aires: Editorial Espacio.

Celis, R. (2014). Equipos de trabajo y procesos conversacionales en las organizaciones. Vélez, F. (2014) *Comunicación organizacional. Nuevas preguntas para nuevos desafíos*. Quito: Intiyan Ediciones Ciespal.

Cuadros Rodríguez, J., Arias García, S. & Valencia Arias, A. (2015). *La comunicación pública como estrategia orientadora en los procesos de participación ciudadana de los jóvenes*. Encuentros, 13 (1), 111-122.

Delgado, S. (2004). Sobre el concepto y el estudio del liderazgo político: Una propuesta de síntesis. *Psicología Política*, n.º 29, 2004, 7-29.

Denzin, N. & Lincoln, Y. (2012). *Manual de investigación cualitativa*. Volumen 2. 1. Edición. Barcelona: Editorial Gedisa.

Fernández, C. (1991). *La Comunicación en las organizaciones*. México: Trillas.

Flick, U. (2015). *El diseño de investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.

- Galeano, M. (2009). *Grupo de discusión: una estrategia de investigación interactiva grupal*. Medellín: La Carreta Editores E. U.
- Gantiva, J. (1988). Gobierno escolar y democracia. *Revista Educación y Cultura* No. 16: 70-77.
- Gerstlé, J. (2005). *La comunicación política*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Gorrochoteli, A. (2006). De los “rasgos” a las “competencias” de liderazgo. Una descripción teórica. *Revista Educación y Ciencias Humanas* vol. 14, (26-27): 15-31 (ene-dic.).
- Ortiz, F. (2000). *Metodología de la investigación: El proceso y sus técnicas*. México: Limusa.
- Sartori, G. (1997). A propósito de la representación en democracia. *Revista Trimestral para Colombia y América Latina*, No. 46 (abr.-jun.): 135-145.
- Torres, A. (2014). *Estrategias y técnicas de investigación cualitativa*, pp. 461-472.
- Vasilachis, I. (2006). *Estrategia de investigación cualitativa*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Velázquez, F. & García, E. (2003). *Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia*. Bogotá: Fundación Corona.
- Vera, N. & Vera, L. (2016). La construcción de la democracia escolar. *Revista Temas*, 3 (10): 137.





REPUBLICA DE COLOMBIA

PASAPORTE  
PASSPORT - PASSEPORT



# LA CONSULTA POPULAR UN MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CRISIS

Juan Manuel Charria Segura<sup>1</sup>

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo fundamental señalar las razones por las cuales la consulta popular a pesar de ser un mecanismo de participación ciudadana, se encuentra en crisis, ya sea por los excesivos requisitos que ha señalado el legislador a través de las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015 o por los pronunciamientos judiciales emitidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. En síntesis, a pesar de que la Constitución de 1991 señala que Colombia es una democracia participativa (artículo 3° de la C. P.), ha consagrado los mecanismos de participación ciudadana (artículo 103 C. P.) y que la participación es un derecho fundamental y un deber (artículos 40 y 95 C. P.); en la realidad se observa la poca eficacia en la práctica de tales mecanismos de participación entre los cuales se encuentra la Consulta Popular.

## PALABRAS CLAVE

Democracia, participación, Consulta Popular, Constitución Política, Corte Constitucional, Consejo de Estado.

---

<sup>1</sup> Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana. Especializado en Derecho Sustantivo y Contencioso Constitucional de la Pontificia Universidad Javeriana. Especializado en Derecho Laboral y la Seguridad Social del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Magíster en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor universitario en la Pontificia Universidad Javeriana, Universidad El Bosque y Universidad del Sinú – Extensión Bogotá, D. C. Autor de libros. Consultor privado. Correo electrónico: [jmcharria@charriaabogados.com](mailto:jmcharria@charriaabogados.com).

## ABSTRACT

The main objective of this article is to indicate the reasons why the popular consultation, despite being a citizen participation mechanism, is in crisis, either because of the excessive requirements that the legislator has indicated through statutory laws 134 of 1994 and 1757 of 2015 or by judicial pronouncements issued by the Constitutional Court and the Council of State. In summary, although the 1991 Constitution states that Colombia is a participatory democracy (Article 3 of the COP), it has enshrined the mechanisms of citizen participation (Article 103 CP) and that participation is a fundamental right and a duty (articles 40 and 95 CP); in reality we can see the little effectiveness in the practice of such participation mechanisms, among which is the Popular Consultation.

## KEY WORDS

Democracy, Participation, Popular Consultation, Political Constitution, Constitutional Court, Council of State

## I. INTRODUCCIÓN

En el presente escrito se desarrollará el concepto de participación, su naturaleza jurídica, las clases de participación, la posición de la doctrina y la jurisprudencia constitucional al respecto. Luego se enfocará sobre en qué consiste la Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana, explicando los requisitos, los temas que pueden ser objeto de Consulta Popular, las clases, su normativa con énfasis en las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, la posición de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en sus sentencias, señalando las razones por las cuales considero que este mecanismo de participación se encuentra en crisis y su complejidad para hacerlo efectivo en la práctica. Finalmente,

se señalarán unas conclusiones sobre el tema.

## II. NOCIÓN DE PARTICIPACIÓN

Es un principio que significa tomar partido, convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. También significa compartir algo con alguien. La participación debe concebirse cuando un individuo es parte de una organización que abarca por lo menos dos personas. Los que no participan en absoluto, a pesar de poderlo hacer, están dando un voto de confianza a los que toman decisiones.

Existe relación entre la representación y participación en una democracia donde se coadyuvan en los votos válidos en la selección de representantes políticos. Los votos no son los únicos medios para darle vida a la participación, hay consultas a la población sobre decisiones que afectan al conglomerado social.

### III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN

Se trata de determinar si se trata de un derecho o de una función pública, la Constitución define la participación como un derecho, el artículo 40 numeral 5° señala que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder, pudiendo tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, etc. Este derecho se tiene como deber de la persona; en el artículo 95 numeral 5° se señala como deber del ciudadano participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

Además, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional la participación es un eje axial o elemento definitorio de la Constitución, es decir, que no puede ser sustituido por el poder de reforma cuando este quiera modificar la Constitución en este aspecto.

Debe referirse al control constitucional de los actos realizados en ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana.

## IV. CLASES DE PARTICIPACIÓN

### A) Participación Administrativa

Es la prerrogativa y facultades que permiten al ciudadano intervenir en los procesos de toma de decisiones de naturaleza administrativa, donde hay un control de la gestión administrativa como el caso de las veedurías ciudadanas.

Esta participación se divide en *interna*, donde son los que trabajan al interior de la administración pública en el proceso de formación de la decisión administrativa; y la *externa*, que se da en la intervención de individuos y grupos o sociales exteriores a la organización en decisiones, funciones y actividades consideradas como administrativas. Ejemplo, concesión de servicios públicos.

### B) Participación Política

Son los medios que el pueblo utiliza amparado en el ejercicio de la soberanía, donde se define el rumbo del Estado y están los mecanismos del artículo 103 de la C. P. donde es un derecho fundamental de todo ciudadano participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. La participación se encuentra consagrada en el artículo 40 de la C. P. y se divide según su iniciativa en:

Iniciativa ciudadana – iniciativa popular legislativa y normativa

- Referendo constitucional

- Revocatoria del mandato
- Iniciativa institucional
- Referendo constitucional
- Plebiscito
- Consulta popular.

### **C) Participación Democrática**

Es aquella que abarca todas las formas posibles de participación en la vida social en sus distintas manifestaciones, se extiende a otros temas más allá de los electorales, la Corte Constitucional en la Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara, señala que la participación democrática es un modelo de comportamiento social y político, fundado en los principios del pluralismo, tolerancia y protección de derechos y libertades. Se amplía a aspectos económicos, sociales, etc.

### **D) Participación Individual**

El particular que busca intervenir en decisiones administrativas, participa en actuación de intereses de los que no son titulares individualmente. Ejemplo, persona que es miembro de una comunidad universitaria e interviene para elegir representantes en órganos administrativos.

### **E) Participación Colectiva**

Es aquella que se realiza a través de grupos o estructuras sociales como los consejos económicos, comunitarios, sociales, etc.

### **F) Participación Procedimental**

Los ciudadanos pueden intervenir para la defensa de intereses generales para la

anulación de actos de efectos generales o normativos. Ej. Acción pública de inconstitucionalidad, acción de nulidad, etc.

### **G) Participación Consultiva**

Se hace a través de consejos, comisiones o comités que cubren los sectores de la actividad administrativa. Ejemplo: Conpes, el Consejo Nacional de Salarios, juntas directivas de entidades descentralizadas.

## **V. FORMAS DE PARTICIPACIÓN**

De acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo, se señalan diversas formas de participación y que están plasmadas en nuestra Constitución:

“En primer lugar, la participación se manifiesta en la posibilidad que tienen todos los individuos, así como las minorías, de oponerse a las determinaciones de las mayorías cuando tales decisiones tengan la aptitud de afectar los derechos que constitucionalmente les han sido reconocidos y que les permiten expresar su individualidad. De otra forma dicho, se trata de la protección de un ámbito de libre configuración personal, inmune a cualquier injerencia injustificada y que permite a las personas tomar decisiones individualmente o en familia. Esta protección de las decisiones privadas como forma de participación se apoya, entre otras disposiciones, en el artículo 1º que reconoce la dignidad de las personas y el

pluralismo, en el artículo 16 de la Carta al amparar el libre desarrollo de la personalidad y en el artículo 42 al establecer el derecho de la pareja a definir la conformación de su familia.

En segundo lugar, la Constitución reconoce la participación de comunidades étnicas en los procesos de adopción de medidas que puedan impactar o afectar directamente sus formas de vida (artículo 330 y Convenio 169 de la OIT).

En tercer lugar y según se recordó en otro lugar de esta providencia, la Constitución prevé diversas formas de participación social, mediante la habilitación para que las personas constituyan organizaciones que gestionen sus intereses o los representen en diferentes instancias. Allí se encuadran, entre otros, los colegios profesionales (art. 26), las organizaciones sindicales y gremiales (art. 39), las organizaciones en las que participan los jóvenes (art. 45), las organizaciones deportivas (art. 52), las instituciones de educación (art. 68), las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 78), así como los partidos y movimientos políticos (art. 107).

En cuarto lugar, la Constitución establece formas de participación en entidades públicas o en el ejercicio de funciones públicas. Ello ocurre, por ejemplo, al admitir que los jóvenes intervengan activamente en los organismos públicos o privados que tengan a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud (art. 45), al señalar que los usuarios del servicio de salud o los ciudadanos impactados por una medida

ambiental puedan intervenir en los procesos de decisión (arts. 49 y 79) o al permitir la participación de las comunidades en los Consejos Nacionales y Territoriales de Planeación (art. 340). Tal forma de participación se prevé también cuando se dispone, por ejemplo, que los particulares puedan ejercer funciones públicas (arts. 123 y 210), administrando justicia (art. 116) o que los colegios profesionales actúen en igual dirección (art. 26).

En quinto lugar, la Constitución fija como una forma de participación el ejercicio de las acciones administrativas o judiciales requeridas para el control de las actividades a cargo del Estado o para la efectividad de los derechos colectivos. En ese marco se establece el derecho de petición (art. 23), la acción de cumplimiento (art. 87), la acción popular (art. 88), la solicitud de aplicación de sanciones penales o disciplinarias (art. 92) y la acción pública de inconstitucionalidad (art. 241), entre otras. Igualmente, tal y como lo señala el artículo 89 de la Carta, deberán preverse los demás recursos, acciones y procedimientos para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas.

En sexto lugar, el texto constitucional disciplina las formas de participación que se instrumentan mediante la representación en los órganos correspondientes. En esa medida prevé el conjunto de reglas que determinan el funcionamiento democrático, estableciendo, por ejemplo, las reglas para

la conformación de las mayorías y para la votación en las corporaciones públicas (arts. 145, 146, 153, 157, 376 y 378, entre otros). En ese marco fija las reglas de composición de los diferentes órganos (arts. 171, 176, 190, 258, 260, 262, 263, 299, 303, 312, 314, entre otros).

La Carta adopta también, en séptimo lugar, un régimen que regula las formas de participación directa de los ciudadanos en desarrollo de los mecanismos que, según el artículo 103 de la Constitución, puede desplegar el pueblo en ejercicio de su soberanía (arts. 155, 170, 375, 377, 378, entre otros).

Debe advertir la Corte que las anteriores formas de participación no agotan las posibilidades existentes en esta materia. En efecto, en atención al carácter expansivo de la democracia y a la condición de mandato de optimización del principio de participación, es posible identificar y desarrollar otros instrumentos que hagan realidad el compromiso constitucional de promover, en la mayor medida posible, la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan (art. 2°).

De lo anterior se concluye que el concepto de participación no se reduce a los asuntos electorales y políticos, sino que trasciende otros escenarios de la vida social, tales como el familiar, educativo, salud, cultura, deporte, etc.

## VI. POSICIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara

“Se extiende a otros mecanismos de participación como referendos, plebiscitos, revocatoria del mandato, cabildo abierto, participación de la mujer, regular la gestión pública en los diferentes niveles administrativos, participación de los trabajadores en la gestión de las empresas, democratizar la titularidad de acciones, propiedad de la tierra. Artículos 57, 60, 64, 68, 228, 369 de la C. P., etc.

El principio de participación democrática es un modelo de comportamiento social y político fundamentado en el pluralismo, tolerancia y protección de los derechos y libertades. El ciudadano puede participar en los procesos decisorios no electorales que inciden en la vida. Se amplían nuevas oportunidades reales de participación, realizar el ideal del Estado democrático de derecho, ejercer un control político, moral y jurídico por parte de los electores”.

Sentencia T-123 de 2009, M. P. Clara Inés Vargas Hernández

“En este orden de ideas, si la participación ciudadana es un derecho fundamental, como en efecto lo es, debe entenderse que su protección a través de la acción de tutela resulta constitucionalmente legítima, por supuesto bajo las condiciones de procedencia que consagra el artículo 86 de la Constitución, en concordancia con el Decreto 2591 de 1991”.

Y finalmente la Sentencia C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo señala

*“La naturaleza participativa del ordenamiento constitucional supone entonces la obligación de promover, en cuanto resulte posible, la manifestación de formas democráticas de decisión y de control y, en cuanto sea necesario, la expresión de sus dimensiones representativas. Este criterio de interpretación se apoya, de una parte, en el reconocimiento que la Carta hace de las instituciones propias de la democracia representativa y, de otra, en la pretensión reconocida en el artículo 2° de la Constitución de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. De acuerdo con lo anterior, el legislador debe identificar, en el marco definido por la Carta, el alcance de cada una de estas expresiones de la democracia, encontrándose obligado a diseñar e instrumentar medidas que permitan que los mecanismos de participación sean realmente efectivos.*

Al ocuparse de las tensiones que se suscitan entre las manifestaciones de la democracia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la principal diferenciación entre sus expresiones participativas y representativas radica en las nociones de soberanía en que ellas se asientan. El artículo 3° de la Constitución reconoce que la soberanía está radicada en el pueblo y se constituye por la suma de todas las voluntades individuales (soberanía popular). A su vez, ha sostenido que en la democracia representativa –que se

sustenta en el concepto de soberanía nacional– “los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados” al paso que en el modelo de la democracia participativa, “los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo”.

*Ahora bien y al margen de lo anterior, cabe advertir que la Corte ha reconocido que los conceptos de democracia participativa y representativa no son completamente opuestos y que “por el contrario, se complementan logrando así que el pueblo, titular originario de la soberanía, pueda escoger –mediante el sufragio universal– a sus gobernantes y, a su vez, cuente con los mecanismos jurídicos propios que garanticen su vinculación con los asuntos que le afectan directamente y en cuya solución se encuentra comprometido”. En todo caso, a pesar de la complementariedad señalada, es claro que el cambio de modelo democrático implica un redimensionamiento en la concepción y alcance de los derechos políticos, los cuales, bajo la democracia participativa, “excede[n] en mucho el derecho a elegir y a ser elegido, único modus operandi de la democracia meramente representativa”.*

La importancia de ampliar progresivamente la democracia participativa ha conducido a que la Corte afirme que es imprescindible incrementar los mecanismos de participación, a fin de recoger las diferentes



opciones ideológicas propias de las sociedades heterogéneas.

Conforme a lo expuesto, la democracia, y de manera particular la democracia participativa, se erige en una categoría central para el sistema constitucional colombiano, cuyo reconocimiento y garantía tiene consecuencias directas en la forma en que actúan, inciden y se expresan los ciudadanos, las organizaciones sociales y las autoridades públicas. En ese sentido, tal y como lo afirman los considerandos de la Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos el carácter participativo de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en el hemisferio y, por ello, se erige en fundamento de derechos y deberes constitucionales, tal y como se explica más adelante. En plena concordancia con ello, la jurisprudencia de este tribunal ha indicado que la efectividad de la participación demanda la vigencia de reglas e instituciones que salvaguarden el pluralismo, la transparencia y la libertad de los ciudadanos de manera tal que (i) se garantice, en condiciones de igualdad, la intervención en los procesos democráticos de todos los ciudadanos, grupos y organizaciones, y (ii) se asegure que las manifestaciones de los ciudadanos en todos los mecanismos de participación sea completamente libre y, en consecuencia, genuina.

La significación constitucional de la democracia ha propiciado esfuerzos legislativos

en orden a la adopción de normas de diferente naturaleza que concretan el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan. Así, en un primer momento el legislador estatutario adoptó la Ley 131 de 1994 –examinada en la Sentencia C-011 de 1994– por medio de la cual se reglamentó el voto programático, fijando, de manera particular, las reglas aplicables a la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores. Posteriormente, la Ley 134 de 1994 –juzgada en la Sentencia C-180 de 1994– adoptó normas dirigidas a regular los diferentes mecanismos de participación ciudadana mencionados en la Constitución y, en particular, la iniciativa normativa, el referendo, la consulta popular, el plebiscito, la revocatoria del mandato y el cabildo abierto. Luego de ello, el Congreso introdujo varias modificaciones al régimen establecido en materia de voto programático y revocatoria del mandato en la Ley 741 de 2002, cuyo examen constitucional adelantó la Corte en la Sentencia C-179 de 2002. También se ocupó el legislador, en la Ley 850 de 2003 –objeto de control en la Sentencia C-292 de 2003– de regular las veedurías ciudadanas. En adición a las mencionadas leyes estatutarias, se expidió también la Ley 1622 de 2013 –examinada por la Corte en la Sentencia C-862 de 2012– por medio de la cual se adoptó el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, cuyo objeto prevé, entre otras cosas, la creación de un marco institucional que facilite a los jóvenes su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país.

Se observa que la Corte Constitucional en las sentencias citadas menciona cómo la Constitución de 1991 ha señalado que existe la democracia participativa como eje central de nuestro sistema político y como complemento a la democracia representativa; es decir, que los dos tipos de democracia no son excluyentes, sino complementarios. Así mismo, se señala que al incrementar la democracia participativa se deben aumentar las formas de participación, las cuales no se limitan a las consagradas en el artículo 103 de la Carta Política.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha calificado la participación como un derecho y un deber, en el primer caso se explica lo siguiente

*“El ciudadano interviene para ordenar, estructurar e integrar el poder político (conformación), para practicar, desplegar o manifestar la titularidad del poder político (ejercicio) y para vigilar, explorar y examinar la gestión de los órganos que expresan institucionalmente el poder político (control).*

*Para ello, el referido artículo 40 establece como derechos derivados del derecho general de participación las garantías para (1) participar en elecciones en la condición de elector o potencial elegido, (2) intervenir, adoptando decisiones, en los diferentes mecanismos de participación democrática entre los que se encuentran el plebiscito, el referendo, las consultas populares y la revocatoria del mandato, (3) constituir y formar parte de partidos, movimientos*

*y agrupaciones políticas divulgando, enseñando o promulgando sus ideas y programas, (4) formular iniciativas ante las diferentes corporaciones públicas, (5) promover la defensa de la Constitución y la ley, mediante la formulación de las acciones públicas que se encuentren previstas y (6) ocupar cargos públicos.*

*Se trata entonces de una disposición que fundada en la autonomía y dignidad de las personas, confiere una amplia red de exigencias que vincula no solo a las autoridades del Estado sino también a los particulares. Se complementa con el artículo 103 de la Constitución al disponer que el ejercicio de la soberanía del pueblo, lo que equivale a decir en términos del artículo 40 el ejercicio del poder político, se manifiesta en el voto, en el plebiscito, en el referendo, en la consulta popular, en el cabildo abierto, en la iniciativa legislativa y en la revocatoria del mandato. Esa misma disposición contempla, dado el reconocimiento del derecho a controlar el poder político -también referido en el artículo 40, la obligación del Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de diferentes asociaciones a efectos de que puedan incidir en las instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.*

*Es claro para esta Corporación que el reconocimiento de la participación como un derecho se traduce entonces en la posibilidad de que el pueblo y los ciudadanos que lo integran, además de concurrir a los diferentes actos electorales, puedan proferir directamente actos*

decisorios a los que se reconozca fuerza normativa autónoma.

*El carácter más o menos abierto del reconocimiento constitucional del derecho de los ciudadanos a participar, implica reconocer que su nivel de realización puede ser diferenciado. Esto supone que dicho derecho, reconocido como fundamental, otorga a los ciudadanos una facultad, prima facie, para exigir amplias posibilidades de intervención en la conformación, ejercicio y control del poder político. Esta característica del derecho explica que la jurisprudencia constitucional haya reconocido ampliamente su carácter universal y expansivo.*

*El carácter iusfundamental de la participación supone la facultad de los ciudadanos de oponerse a la fijación de exigencias desproporcionadas para el ejercicio de un derecho político o para la implementación de un mecanismo de participación. Este derecho, a pesar del margen de configuración que se reconoce al legislador para regular las formas de institucionalización de la democracia, impide regulaciones que hagan impracticable una forma de participación constitucionalmente asegurada”.*

En consecuencia, la participación ha sido considerada por la Corte Constitucional como un derecho fundamental de aplicación inmediata que se deriva de la Constitución en su artículo 40 que señala que los ciudadanos intervienen en la conformación, ejercicio y control del poder político. Además, es un eje axial de la Constitución,

lo que implica que no puede ser sustituido por el poder de reforma.

De otro lado, la Corte Constitucional ha señalado en la sentencia citada que la participación es un deber de protección y promoción, en ese sentido señala lo siguiente

“La Corte entiende que la participación como derecho de los ciudadanos y eje medular del ordenamiento constitucional vigente implica (i) el deber del Estado de abstenerse de adoptar medidas de cualquier tipo que impidan el libre ejercicio de la participación por parte de ciudadanos y organizaciones sociales, (ii) el deber de adoptar medidas de todo tipo que eviten que las autoridades públicas o los particulares interfieran o afecten el libre ejercicio de las facultades en cuyo ejercicio se manifiesta la participación y (iii) el deber de implementar medidas que procuren optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados”.

En síntesis, la Corte Constitucional ha señalado que es un deber de los Estados adoptar medidas que impidan la libre participación ciudadana; por el contrario, se busca que esta se desarrolle a través de la expedición de normas y políticas para incentivar las diferentes formas de participación.

Desafortunadamente, a mi juicio, con las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 y los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales se

ha tenido como consecuencia que los mecanismos de participación ciudadana hayan quedado en la práctica en letra muerta. En ese sentido, es lamentable cómo la consulta popular, que era el instrumento de participación más utilizado sobre todo a nivel municipal, en relación con la minería se encuentra en crisis a raíz de las sentencias SU-095 de 2018 de la M. P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-053 de 2019 de la M. P. Cristina Pardo Schlesinger, que dejaron sin piso este tipo de consultas populares.

En el siguiente acápite se explicará en qué consiste la consulta popular, su desarrollo legal con énfasis en lo señalado en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, y en los fallos proferidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado sobre la materia.

## VII. CONSULTA POPULAR

### a. Definición

Para el profesor Carlos Antonio Coronel Hernández, “es la opinión que determina autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local y que una vez materializada y con el cumplimiento de los requisitos legales previstos, la obliga a traducirse en acciones concretas”<sup>2</sup>.

De otro lado, para el tratadista Jacobo Pérez Escobar consiste en “la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía

sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas”<sup>3</sup>.

El artículo 8° de la Ley 134 de 1994 la define como “la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, gobernador o alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto”.

Según el artículo 3° de la Ley 1757 de 2015, la consulta popular es un mecanismo de participación de origen en autoridad pública o popular.

### b. Objetivos

Para el profesor Coronel Hernández, la consulta popular tiene dos objetivos:

“Permitir la intervención de los ciudadanos para que en forma libre por el sufragio manifiesten su opinión sobre el tema que se les consulta.

Brindar a la administración sea Presidencia de la República, gobernador o alcalde, la consecuente legitimidad sobre la decisión que se adopte en asuntos de interés nacional o local”<sup>4</sup>.

2 Coronel Hernández, C. A. (2005). *La Participación ciudadana en el derecho electoral colombiano*. Bogotá, D. C. Editorial Doctrina y Ley Ltda., primera edición. P. 250.

3 Pérez Escobar, J. (2003). *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá, D. C., Editorial Temis S. A., sexta edición. P. 109.

4 Ob. cit. Coronel Hernández, C. A. P. 251.

### c. Clases

Orden nacional: Es la que convoca el Presidente de la República mediante decreto con la firma de los ministros y el concepto favorable del Senado, se expresan las razones de la consulta. El Senado tiene 20 días para pronunciarse, es un control político (artículos 50 y 53 Ley 134 de 1994).

Existirá un control de constitucionalidad posterior de acuerdo al artículo 241 numeral 3° de la C. P. por vicios de procedimiento.

La consulta es al pueblo y su decisión es obligatoria. – Artículo 104 de la C. P., y 8° de la Ley 134 de 1994.

Orden territorial: Es la convocada por el gobernador u alcalde con un concepto previo de la asamblea departamental o el concejo municipal, si es negativo no se realiza la consulta, si es positivo se realiza. (Artículo 105 de la C. P.). En este caso existe un control de constitucionalidad previo – Artículos 51 y 53 de la Ley 134 de 1994, el cual es ejercido por el tribunal de lo contencioso administrativo competente.

En ese sentido, el artículo 20 literal d) señala que el Senado de la República se pronunciará sobre la conveniencia de una consulta popular de carácter nacional. Así mismo, las asambleas departamentales, concejos municipales o las juntas administradoras locales se pronuncian sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales. El artículo 21 señala que el control constitucional lo realizarán la Corte

Constitucional y los Tribunales Contenciosos Administrativos, según sea la consulta de carácter nacional y territorial, respectivamente.

### d. Procedimiento

La Ley 1757 de 2015 señala unas reglas comunes a los mecanismos de participación ciudadana, en el caso de aquellos que tengan origen popular, se reitera que en el caso de la consulta popular puede tener origen en la autoridad pública o popular; en este último caso se aplican las reglas contenidas en los artículos 4° a 19 de la ley señalada.

Ahora bien, es importante señalar lo que expresa el artículo 18 de la Ley 1757 de 2015 en cuanto explica que “solo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial”.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

- Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes.
- Presupuestales, fiscales o tributarias.
- Relaciones internacionales
- Concesión de amnistías o indultos

- Preservación y restablecimiento del orden público

Además, tampoco podrán ser objeto de consulta:

- Materias que impliquen reforma a la Constitución.
- Convocatoria de una asamblea constituyente salvo para reformar la Constitución.

### **e. Requisitos previos al trámite en materia de consultas populares**

Se destacan las siguientes normas:

- a) El artículo 31 numeral c) de la Ley 1757 de 2015 que señala: “Para la consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local de iniciativa gubernamental. Los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios del Despacho, podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales. El diez por ciento (10%) de los ciudadanos que conforman el censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito, podrán solicitar que se consulte al pueblo un asunto de interés de la comunidad”.
- b) El artículo 32 de la Ley 1757 de 2015 señala que: “En el caso de las consultas populares de orden nacional tendrán un concepto previo por parte del Senado de la República. En el caso de las consultas populares de orden departamental, distrital, municipal o local el concepto

lo otorgan las asambleas departamentales, concejos municipales o distritales según el caso. Además, en el caso de las consultas populares de orden territorial habrá un control de constitucionalidad por parte del tribunal de lo contencioso administrativo sobre el texto objeto de consulta”.

- c) El artículo 33 de la Ley 1757 de 2015 señala que: “Dentro de los ocho días siguientes luego de los conceptos previos, de acuerdo con el tipo de consulta, el Presidente de la República, el gobernador o alcalde expedirán el decreto de convocatoria.

Además, se señala que la consulta popular debe llevarse a cabo dentro de los tres meses siguientes a la fecha del concepto previo de la corporación pública respectiva o del vencimiento del plazo indicado para ello”.

### **f) Otros aspectos de la consulta popular**

1. La pregunta debe ser clara y sencilla – artículos 50, 51 y 53 Ley 134 de 1994–. Se responde con el SÍ o NO.
2. Decisión del pueblo: “Artículo 55 Ley 134 de 1994 es obligatoria siempre que se obtenga el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral. (Artículos 104 de la C. P. y 41 numeral c) de la Ley 1757 de 2015)”.

3. Efectos de la consulta –artículos 56 de la Ley 134 de 1994 y 42 de la Ley 1757 de 2015–.

“Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria en una consulta popular, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva cuando para ello se requiera una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones o a más tardar en el periodo siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea departamental, el concejo municipal o la junta administradora local no la expidieren, el Presidente, gobernador u alcalde dentro de los quince días siguientes adoptarán mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En esta circunstancia el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de dos meses”.

#### **g) Temas en los cuales es obligatorio celebrar consultas populares**

1. Anexar o vincular municipios a un área metropolitana – artículo 319 de la C. P.
2. Formación de departamentos – artículo 297 de la C. P.
3. Ingreso de municipio a una provincia constituida – artículo 321 de la C. P.

#### **De acuerdo con lo estipulado en la ley orgánica de ordenamiento territorial (REVISAR LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL)**

#### **h) Consulta para convocar una asamblea nacional constituyente**

Es importante señalar que la consulta popular se puede utilizar como mecanismo para convocar una asamblea nacional constituyente, de acuerdo al artículo 376 de la Constitución. La asamblea se emplaza por medio de una ley convocante en la cual se cita al pueblo para invocar la asamblea y definir aspectos tales como el periodo, la competencia, etc.

En ese sentido, se debe destacar lo señalado en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 al respecto:

1. Iniciativa: El artículo 58 de la Ley 134 de 1994 señala que la consulta la realiza el Congreso mediante ley aprobada por mayoría de miembros de ambas cámaras para que el pueblo en votación popular decida si convoca o no una asamblea nacional constituyente, para reformar total o parcialmente la Constitución.
2. Contenido de la ley: Está contemplado en los artículos 376 de la C. P. y 59 de la Ley 134 de 1994.
3. Control de constitucionalidad: Es previo, de acuerdo a los artículos 241 numeral 2° de la C. P. y 60 de la Ley 134 de 1994.

4. Convocatoria de la asamblea: Se convoca si la aprueba la tercera parte de los integrantes del censo electoral, según el artículo 62 de la Ley 134 de 1994.
5. Fecha: Será entre 2 y 6 meses siguientes a partir del pronunciamiento de la Corte Constitucional de acuerdo al artículo 33 de la Ley 1757 de 2015.

Una vez se apruebe la ley convocante, se hace la elección de los constituyentes dentro de los 6 meses a los resultados de la consulta, son dos actos electorales diferentes según el artículo 63 Ley 134 de 1994.

#### **i) Posición de la jurisprudencia**

En este acápite se mencionarán varias sentencias de gran importancia en relación con la consulta popular, en ese sentido se encuentran la C-180 de 1994 del M. P. Hernando Herrera Vergara y C-150 de 2015 del M. P. Mauricio González Cuervo, que ejercieron el control previo de constitucionalidad a las leyes estatutarias sobre mecanismos de participación ciudadana. Luego se señalarán sentencias relacionadas con la consulta popular en materia minera y petrolera, ya que han sido estos temas los que han sido objeto de pronunciamientos jurisprudenciales en relación con la prohibición o no de desarrollar estas actividades en los municipios. En ese sentido, existen fallos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que los citaremos brevemente.

Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara

“De modo general, puede afirmarse que la consulta popular es la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión. En otros términos, es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas.

Es, pues, el parecer que se solicita a la comunidad política o cívica para definir la realización o buscar el apoyo, generalmente, en relación con actuaciones administrativas en el ámbito local. La consulta popular, de acuerdo con la Carta, es obligatoria para la formación de nuevos departamentos (artículo 297 C. P.); para la vinculación de municipios a áreas metropolitanas o para la conformación de estas (artículo 319 C. P.) y para el ingreso de un municipio a una provincia ya constituida (artículo 321 C. P.) previo el cumplimiento de los requisitos y formalidades que determine la ley orgánica de ordenamiento territorial (artículo 105 C. P.)

Por su parte, el artículo 105 de la Carta la prevé en forma facultativa al indicar que, previo el cumplimiento de los requisitos formales que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que el mismo determine, los gobernadores y alcaldes, según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento, distrito o municipio.



El artículo 8 del proyecto, consagra la consulta popular como mecanismo de participación, a través del cual, el pueblo se pronuncia de manera obligatoria acerca de una pregunta de carácter general, que le somete el Presidente de la República –artículo 104 C. P.–, el gobernador o el alcalde –artículo 105 C. P.– según el caso, para definir la realización o buscar el apoyo generalmente de actuaciones administrativas de carácter trascendental en el ámbito nacional, regional o local.

Señala la norma, igualmente, que en los eventos en que la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República. En este aspecto el precepto se aviene a la Constitución que, como ya se expresó, en su artículo 376 reserva al Congreso la iniciativa de consultar al pueblo la decisión de convocar o no una Asamblea Nacional Constituyente”.

El derecho de todo ciudadano a participar en las consultas populares hace parte del derecho fundamental a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 40 de la Carta Política.

En este sentido, debe concluir la Corte, que la definición que trae el artículo 8° se ajusta al texto de los artículos constitucionales que regulan el instrumen-

to de la consulta popular, como ha quedado señalado.

En desarrollo del mandato constitucional, artículos 104 y 105 de la Constitución Política, los ciudadanos podrán participar democráticamente en consultas populares para expresar su opinión sobre asuntos de trascendencia para la comunidad.

A manera de presentación general de este mecanismo, debe anotarse que el proyecto visualiza la consulta como una indagación de la opinión ciudadana acerca de una pregunta de carácter general que realiza el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde respectivo, redactada en forma clara, de modo tal que sea respondida por el pueblo con un “SÍ” o un “NO”. El proyecto señala, además, las características generales de la consulta popular en cada una de las entidades territoriales, sin perjuicio de los requisitos adicionales que establezca el estatuto general de la organización territorial.

Por su parte, el artículo 50 se ocupa de la consulta popular del orden nacional, por la cual el Presidente de la República pregunta al pueblo acerca de una decisión de trascendencia nacional. Para ello, requiere contar con la firma de todos los ministros y el concepto previo y favorable del Senado de la República.

Esta disposición se limita a reproducir el contenido del artículo 104 de la Constitución Política que además confiere a la decisión del pueblo carácter

obligatorio y prohíbe su realización en concurrencia con otra elección.

El artículo 51, por su parte, regula la consulta popular del orden departamental, distrital, municipal y local, que radica en cabeza de los gobernadores y alcaldes, quienes podrán acudir a este mecanismo para consultar al pueblo sobre asuntos de competencia de la respectiva entidad territorial.

Esta disposición desarrolla el artículo 105 de la Constitución Política, que supedita las consultas de los niveles departamental, distrital, municipal o local al “previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que este determine”.

El artículo 52 del proyecto señala la forma y el contenido del texto de la consulta que se someterá a votación, y dispone que no podrán ser objeto de la misma proyectos de articulado ni tampoco la convocatoria a una asamblea constituyente, salvo en el caso de reforma a la Constitución por el procedimiento establecido en el artículo 376 de la Carta Política, por lo cual, estima la Corte, que no se desconocen las normas constitucionales, ya que el artículo del proyecto de ley se limita a establecer los mecanismos para hacer efectiva la consulta y los temas que no pueden ser objeto de esta, por constituir el objeto de otros mecanismos de participación popular.

El artículo 53 regula de manera detallada el mecanismo de la consulta, definido en el

artículo 104 de la Constitución, conforme al cual, cuando se trate de una consulta de carácter nacional, el trámite que debe surtirse comprenderá la elaboración del texto, su justificación por parte del Presidente de la República, el envío al Senado de la República para que emita su concepto (el cual deberá ser favorable) y, luego, la remisión a la Corte Constitucional para que se pronuncie sobre su constitucionalidad.

Por su parte, el artículo 54 del proyecto señala la fecha en que deberá llevarse a cabo la votación de la consulta popular, bien del orden nacional, o las que se celebren en el marco de las entidades territoriales y en las comunas, corregimientos y localidades.

Para la convocatoria de la consulta popular del orden nacional, el proyecto indica que la votación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República. Igualmente, prevé el proyecto que la consulta nacional se realice en una fecha especial, que en ningún caso puede coincidir con otro acto electoral, lo cual es una garantía para que la decisión que adopten los ciudadanos pueda ser enfocada con claridad y de una manera diáfana, y que la información que reciban les permita comprender a cabalidad las implicaciones de la determinación que deben adoptar en uno u otro sentido.

Por su parte, el artículo 55 establece la obligatoriedad de la decisión tomada por el pueblo, siempre y cuando la pregunta haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre

y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral. Esta norma se ajusta a la Constitución, en cuanto reproduce el contenido del artículo 104 de la Carta Política.

En el evento mencionado precedentemente, el artículo 56 del proyecto al establecer lo relativo a los efectos de la consulta, señala que el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas necesarias para hacerla efectiva. Si para ello se requiere de una ley, de una ordenanza o de un acuerdo, la respectiva corporación deberá adoptarla dentro del mismo periodo de sesiones en que se efectuó la votación de la consulta o, a más tardar, en el periodo siguiente.

Se trata, pues, del desarrollo legislativo de la consulta popular, y en particular, de la regulación de los efectos de la consulta y la forma de hacer efectiva la decisión adoptada por el pueblo, dentro de los parámetros señalados por la Carta Política.

El artículo 57 reproduce el texto del artículo 43 del proyecto, pues, al igual que en el caso de los referendos de carácter nacional, prevé que mediante decreto legislativo el Presidente de la República podrá suspender de manera transitoria la celebración de la consulta nacional, cuando su realización debiere tener lugar durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción, si pudiere comprometer el restablecimiento del orden público o se observare un ambiente de intimidación para los votantes.

Existe una última modalidad de consulta definida en el artículo 58 del proyecto, que es la que puede realizar el Congreso, para que el pueblo en votación popular decida si convoca o no a una asamblea constituyente, para reformar total o parcialmente la Constitución.

Las características y rasgos propios de este mecanismo de participación fueron definidos por el constituyente de 1991, en el artículo 376 de la Carta, conforme al cual, quien efectúa la consulta es el Congreso de la República, mediante ley aprobada por mayoría calificada, que deberá definir el número de delegatarios, el periodo de la asamblea, la fecha de iniciación de sus sesiones y otras características propias de esta.

El artículo 58 establece la forma de llevar a cabo la consulta, para lo cual, el Congreso de la República mediante una ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca a una asamblea constituyente para reformar la Constitución.

Por su parte el artículo 59 se refiere al contenido de la ley de convocatoria, señalando que esta deberá determinar el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la asamblea, la fecha de su iniciación y su periodo.

Por su parte, el artículo 60 consagra el control de constitucionalidad sobre la ley que convoca la consulta, a cargo de la Corte Constitucional.

La Carta Política en el numeral 2 del artículo 241 señala que corresponde a la Corte Constitucional decidir sobre la constitucionalidad de la convocatoria a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, previamente o con anterioridad al pronunciamiento popular. Dicho examen solo abarcará el estudio de los posibles vicios de procedimiento en su formación.

En cuanto al artículo 61, este simplemente establece la forma en que se deberá diseñar la tarjeta electoral para la consulta.

El artículo 62 determina la base cuantitativa del respaldo ciudadano requerido para que se entienda que el pueblo ha convocado en forma constitucionalmente válida la asamblea, la cual equivale al voto favorable de al menos la tercera parte de los integrantes del censo electoral. A renglón seguido, la disposición confiere carácter inmutable a las reglas definidas por el pueblo en la consulta, las cuales no podrán ser modificadas posteriormente.

Esta disposición reproduce el artículo 376, inciso segundo de la Constitución. Tan solo agrega lo referente a la inmodificabilidad de las reglas definidas en la consulta, lo cual se acompasa con la naturaleza misma del derecho que tienen quienes han aprobado la decisión de convocar la asamblea.

Finalmente, el artículo 63 define cómo se habrá de fijar la fecha para la realización de la consulta que convoca la asamblea constituyente, la cual, no podrá coincidir con la elección de los delegatarios, ni en ningún caso con otro acto electoral.

Esta norma desarrolla el inciso segundo del artículo 376 de la Constitución, en cuanto se refiere al mandato según el cual, la fecha de elección de los integrantes de la asamblea constituyente no podrá coincidir con otro acto electoral. Se entiende que tanto la elección de delegatarios como la consulta para que el pueblo apruebe la convocatoria a una asamblea constituyente, son dos actos totalmente distintos, en cuanto de uno se deriva la posibilidad de que haya lugar a realizarse el otro; así, para poder elegir delegatarios, es requisito *sine qua non* que el pueblo se haya pronunciado de manera favorable a la convocatoria de la asamblea constituyente. Por lo tanto, si la consulta es favorable a la convocatoria de la asamblea, se fijará la fecha para la elección de los delegatarios dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de los resultados de la consulta por parte del Consejo Nacional Electoral.

A su vez, la Sentencia C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo, señala lo siguiente

“La Constitución contiene varias disposiciones relativas a la consulta popular. Además de la mención general en los artículos 40 y 103 (i) el artículo 104 regula la consulta popular facultativa del orden nacional, (ii) el artículo 105 las consultas populares facultativas del nivel territorial, (iii) el artículo 297 prevé las consultas territoriales obligatorias como condición para decretar la creación de nuevos departamentos, (iv) el artículo 319 se ocupa de las consultas

territoriales obligatorias para la conformación de un área metropolitana o para la anexión de un municipio a una de ellas y (v) el artículo 321 contempla las consultas territoriales obligatorias para la participación de un municipio en una provincia.

La consulta popular del orden nacional y del orden territorial tiene una dimensión representativa en la que interviene en el orden nacional y por expresa disposición constitucional el Presidente y el Senado de la República (art. 104) y, en el orden territorial el gobernador o el alcalde también en virtud de la exigencia constitucional precisa fijada en el artículo 105 –y las asambleas, concejos o juntas administradoras locales por disposición legal.

En esta fase representativa, es el Gobierno el titular de la iniciativa y quien determina, en el caso de no tratarse de una consulta obligatoria, la oportunidad para su realización. Una vez agotada esta fase se activa la dimensión participativa permitiendo que los ciudadanos tomen una decisión, con efectos obligatorios, respecto del asunto consultado.

El artículo 8° de la Ley 134 de 1994 prevé una definición de la consulta popular que coincide con la comprensión que de tal figura ha tenido la jurisprudencia constitucional. Dicha disposición establece que es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es

sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto. Prescribe, además, que en todos los casos la decisión adoptada por el pueblo resulta obligatoria. Esta definición implica que el pueblo no adopta directamente la decisión respecto del asunto consultado sino que, en otra dirección, impone un mandato de actuación al ejecutivo. Conforme a ello destacó este Tribunal, que la consulta consiste en “la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que posteriormente, la obliga a traducirla en acciones concretas”. Su instrumentación, ha destacado la Corte, tiene como finalidad “definir la realización o buscar el apoyo generalmente de actuaciones administrativas de carácter trascendental en el ámbito nacional, regional o local”.

La consulta popular, además de concretar el derecho a la participación ciudadana, constituye también una forma de canalizar disputas entre dos órganos del poder público legitimados democráticamente. Es por ello que la jurisprudencia ha dicho que “permite que cuestiones complejas, sobre las cuales haya enfrentamiento ejecutivo-legislativo, sean dirimidas por el pueblo, evitando así una parálisis en la adopción de dichas decisiones”. Además de la caracterización referida, este Tribunal ha concluido que en

tanto la consulta popular es un mecanismo de participación y la participación es un derecho fundamental, es procedente acudir a la acción de tutela para reclamar el cumplimiento de las reglas que regulan tal mecanismo y, en particular, para exigir el cumplimiento de la decisión adoptada por el pueblo. Reglas jurisprudenciales en la consulta popular.

Inexistencia de una reserva estatutaria estricta para la regulación de las consultas populares territoriales. Para la regulación de la consulta popular territorial pueden concurrir disposiciones estatutarias o las integradas al Estatuto General de la Organización Territorial, según ello se encuentra establecido en el artículo 105 de la Constitución. De esta manera, la reserva de ley estatutaria no se activa en lo relativo a estas consultas territoriales con la misma fuerza en que ocurre respecto de los otros mecanismos de participación, dado que para esas consultas existe una competencia legalmente repartida.

Carácter generalmente facultativo y excepcionalmente obligatorio de las consultas populares. No obstante que en principio la realización de la consulta popular es una facultad del Presidente, de los gobernadores y de los alcaldes, este Tribunal ha considerado que ella resulta obligatoria para la formación de nuevos departamentos (art. 297), para la conformación de un área metropolitana o para la vinculación de un municipio a una de ellas

(art. 319 inc. 2 y 3) y para la vinculación de un municipio a una provincia ya constituida (art. 321. Inc. 4).

Este Tribunal, también ha precisado que la determinación de la procedencia de una consulta popular cuando ella se ha establecido como obligatoria, no impide que la administración valore discrecionalmente si se cumplen los supuestos que determinan el deber de realizarla.

Competencia del legislador para establecer un umbral de participación para la eficacia del pronunciamiento del pueblo en la consulta popular. Se encuentra constitucionalmente permitido que el legislador establezca para el caso de la consulta popular y como condición de validez del pronunciamiento popular, una participación mínima del pueblo. En esa dirección la Ley 134 de 1994, al regular cuándo una decisión adoptada en desarrollo de este mecanismo resulta obligatoria, dispuso la necesidad de una participación mínima de la tercera parte del censo electoral y una votación a favor de la mitad más uno de los sufragios.

La libertad de configuración del Congreso para fijar tal umbral no se extiende, como se indicará más adelante, al caso de la consulta popular emplazada por el Congreso para que el pueblo decida si convoca o no una asamblea constituyente. En este caso la Constitución fija directamente una regla de participación ciudadana mínima.

Prohibición de estimular la participación en la consulta popular. Debido

a que el establecimiento de un nivel mínimo de participación en la consulta popular, la tercera parte del censo electoral, implica que la abstención es un medio legítimo de oposición a la iniciativa (abstención activa), no resulta admisible otorgar estímulos a la participación.

Esta regla resulta también aplicable a la consulta popular promovida por el Congreso para decidir la convocatoria de una asamblea constituyente.

Vigencia temporal limitada de las exigencias de consulta popular en los procedimientos de conformación de áreas metropolitanas. En aquellos casos en lo que la Constitución ha establecido la consulta popular como condición para la vinculación de los municipios a un área metropolitana, dicha exigencia no puede establecerse como parámetro para examinar la validez de aquellas constituidas antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991. Ello es así debido a que no se encontraba establecido dicho requisito.

(i) Prohibición de ejercer respecto de la consulta popular nacional un control judicial previo al pronunciamiento del pueblo, y (ii) autorización para regular el control judicial de las consultas territoriales. Se encuentra constitucionalmente prohibido que la ley le asigne a la Corte Constitucional un control judicial previo de la consulta popular del orden nacional, dado que ello no encuadra en lo dispuesto el numeral 3 del artículo 241 de la Carta. Existe

entonces una solución constitucional definida que no puede ser modificada ni ampliada por el legislador.

Ahora bien, es posible por no ser un asunto regulado en la Constitución, que la ley estatutaria fije reglas relativas al control judicial de consultas populares del orden territorial. Al amparo de esa facultad, puede asignar a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo competencias de control previo de la consulta popular.

Restricciones competenciales del pueblo en consulta popular. No resulta posible que se sometan al trámite de la consulta popular disposiciones normativas o una decisión respecto de la convocatoria a la asamblea constituyente, salvo que, en este último caso, se proceda de conformidad con lo establecido en el artículo 376 de la Constitución.

La Consulta popular, cuya realización se autoriza en los artículos 104 y 105 de la Constitución, no puede referirse a materias que no se encuentren comprendidas por las competencias del respectivo nivel territorial. En esa medida, no será posible que mediante una consulta popular municipal se pregunte a los ciudadanos asuntos de carácter departamental. Igualmente, no podrá una consulta popular promovida por el Presidente de la República solicitar del pueblo un pronunciamiento sobre un asunto exclusivamente territorial.

Por su parte, el artículo 105 de la Carta autoriza a gobernadores y alcaldes a

realizar consultas, previo cumplimiento de las exigencias legales, “para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio”.

Como se observa, en este último caso el Constituyente, y consecuente con ello el Legislador, impusieron una expresa restricción a los mandatarios departamentales y municipales o distritales, que solo les permite llamar a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de orden regional o local.

Prohibición de modificar la Constitución o de desconocer derechos constitucionales mediante el empleo de la consulta popular. La convocatoria al pueblo para pronunciarse en consulta popular no puede tener como propósito ni como efecto la modificación de la Constitución o la infracción de normas de derechos constitucionales reconocidos por la Carta.

Prohibición *prima facie* de invalidar, mediante la interposición de una acción de tutela, la ejecución de una consulta popular. No resulta posible acudir a la acción de tutela con el propósito de invalidar la ejecución de una consulta popular distrital cuando se han surtido todos los procedimientos previstos para ello y, adicionalmente, la votación ya se ha cumplido.

La consulta popular para convocar una asamblea constituyente. Los artículos 376 y 379 de la Constitución regularon este mecanismo de participación ciudadana. La modificación de la Carta mediante una asamblea constituyente

se encuentra sometida a varias reglas que comprenden, entre otras cosas, el procedimiento de consulta al pueblo para que decida si se convoca dicha asamblea.

Tales reglas pueden enunciarse de la siguiente forma. En primer lugar, (i) el Congreso tiene la competencia para disponer si consulta al pueblo la convocatoria de una asamblea constituyente o, de otra forma dicho, “quien efectúa la consulta es el Congreso de la República”. En segundo lugar, (ii) la ley mediante la cual se prevé la consulta al pueblo debe ser aprobada por la mayoría absoluta de una y otra cámara. En tercer lugar, (iii) la ley que dispone la realización de la consulta debe indicar la competencia, el período y la composición de la asamblea constituyente. En cuarto lugar, (iv) la Corte Constitucional es competente para adelantar el control de constitucionalidad de la ley que somete a decisión del pueblo la convocatoria a una asamblea constituyente, únicamente por vicios de procedimiento en su formación. Finalmente, en quinto lugar, (v) la convocatoria de la asamblea constituyente se producirá si vota a favor la tercera parte de los integrantes del censo electoral, lo que implica, en consecuencia, que es el pueblo quien convoca a la asamblea.

En la segunda fase del procedimiento de reforma, esto es, una vez el pueblo ha decidido convocar a la asamblea constituyente (vi) debe procederse a su elección por el voto directo de los



ciudadanos en un acto electoral que no puede coincidir con otro. Una vez elegida (vii) la facultad de reforma constitucional por parte del Congreso de la República quedará suspendida durante el término asignado a la asamblea para el cumplimiento de sus atribuciones. Finalmente, (viii) la asamblea tendrá la competencia para fijar su propio reglamento.

La Corte Constitucional se ha ocupado, en diferentes oportunidades, de establecer el alcance de las competencias existentes en materia de reforma constitucional. Aunque nunca le ha correspondido adelantar el examen de una ley que somete a votación popular la convocatoria a una asamblea constituyente, si ha advertido que únicamente mediante este mecanismo resultaría posible la sustitución de la Constitución”.

Estas dos sentencias exponen la posición jurisprudencial sobre la consulta popular, interpretando el querer del constituyente al crear este mecanismo de participación ciudadana (artículos 40, 103, 104 y 105 de la C. P.); así como el artículo 376 de la C. P., en relación con la consulta popular para convocar una asamblea nacional constituyente. Con base en estas sentencias el Congreso expide las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, las cuales regulan todo lo relacionado con los mecanismos de participación ciudadana, entre los que se encuentra la consulta popular, señalando sus características y el procedimiento para su ejercicio tanto en el orden nacional (con-

sulta popular nacional), como en el orden territorial (consulta popular territorial) y las diferencias con otros mecanismos de participación ciudadana.

En el siguiente acápite nos centraremos en la posición de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre la consulta popular en materia territorial en el caso de la exploración y explotación en materia minera, petrolera, etc.; ya que se ponen en tensión la autonomía de las entidades territoriales y la posibilidad de convocar a la ciudadanía de los municipios que se pueden ver afectados con dicha exploración y explotación; con el artículo 332 de la C. P., que señala que la propiedad del subsuelo es del Estado. Lo anterior, porque estos temas son por los que se ha desarrollado la consulta popular; en el orden nacional se podría señalar la Consulta Popular Anticorrupción celebrada en el año 2018 la cual si bien todas las preguntas obtuvieron más del 98% por el Sí, no tuvo ningún efecto jurídico, pues no se alcanzó el umbral de participación exigido por la ley. Por lo anterior, el énfasis del presente acápite son los pronunciamientos jurisprudenciales de consultas populares sobre la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables en los diferentes municipios del país que se pueden ver afectados por las mismas.

**j) Posición de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre las consultas populares en materia de exploración y explotación de recursos naturales no renovables en el orden municipal**

Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez del 5 de abril de 2018:

“La consulta popular es una manifestación de la voluntad de la ciudadanía, tiene fuerza vinculante respecto a las autoridades locales, esto es, alcaldes y concejos municipales. Si dichas autoridades no acatan de manera obligatoria lo dispuesto por la ciudadanía, estarían violando la voluntad popular y el derecho fundamental a la participación ciudadana que rige las competencias locales. El Consejo de Estado se ha pronunciado sobre la posibilidad de convocar consultas populares para avalar o no la realización de proyectos minero-energéticos (sentencias del 7 de diciembre de 2016 C. P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, 14 de febrero de 2017 C. P. Rocío Araújo Oñate, etc.). Los municipios tienen la facultad para adelantar consultas populares relacionadas con la prohibición o autorización para desarrollar en su territorio actividades minero-energéticas; los municipios y distritos tienen la obligación de realizar consultas populares cuando ese tipo de actividades impliquen cambios significativos y de transformación de las actividades tradicionales de su territorio. La consulta popular permite a los ciudadanos manifestarse sobre asuntos que inciden de manera directa en su entorno territorial como la intervención del suelo con actividades minero-energéticas.

Cuando los artículos 332 y 334 de la C. P., atribuyen al Estado, no solo a la Nación, la propiedad sobre los recursos del subsuelo y la facultad de decidir sobre su explotación, no puede entenderse, que los únicos competentes para tomar decisiones sobre estos asuntos son los órganos del nivel central y que por ende los alcaldes son incompetentes para convocar consultas populares en materia minero-energética. Además, en el trámite de las consultas populares no es necesario incluir el impacto fiscal, ya que la Ley 1757 de 2015 no señala este aspecto”.

**k) Posición de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las consultas populares en materia de exploración y explotación de recursos naturales no renovables en el orden municipal**

Sentencia SU-095 de 2018, M. P. Cristina Pardo Schlesinger:

“La Constitución Política de Colombia estableció que uno de los principios fundantes del Estado es su carácter democrático y uno de los fines esenciales es la participación del pueblo en todas las decisiones que lo afectan. A partir de allí consagró diversas normas constitucionales destinadas a desarrollar estos postulados, orientados por un lado a estipular la participación ciudadana para el ejercicio del poder político como un derecho fundamental y como un deber ciudadano, y por otro, a consagrar los diversos mecanismos a

través de los cuales es posible hacerlo efectivo.

Así, por ejemplo, la Carta Superior estipuló: (i) que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40), (ii) que en materia ambiental la ley debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que le afecten (artículo 79), (iii) una lista enunciativa de los mecanismos de participación ciudadana (artículo 130), así como, (vi) la posibilidad de los alcaldes y gobernadores de realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio (artículo 105). Con una óptica distinta la Carta Superior también hizo referencia a la (v) participación como un deber ciudadano con el objeto de aportar a la construcción de sociedad y de país (artículo 95).

La relevancia estructural de la participación ciudadana en perspectiva de derecho también ha sido ampliamente desarrollada en instrumentos internacionales vinculantes para el Estado colombiano. Los artículos 13, 20, 21, y 22 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establecieron los derechos de los ciudadanos a tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, el derecho a reunirse y asociarse y a presentar peticiones respetuosas a las autoridades públicas. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

estipuló a favor de cada ciudadano, sin ninguna clase de distinción o restricción indebida, el goce del derecho a participar en la dirección de asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos. El literal a) del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos instituyó este mismo derecho en iguales términos.

De otra parte, los artículos 6° y 7° de la Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos dispusieron que la participación ciudadana en todas aquellas decisiones relacionadas a su propio desarrollo tiene el doble carácter de derecho y responsabilidad para el Estado, razón por la cual, consideró que la democracia deberá ser entendida como condición indispensable para el ejercicio de todos y cada uno de los derechos que se consagren a favor de los nacionales. Este derecho también se instituyó en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la que se estableció que la mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados.

La jurisprudencia constitucional por su parte ha estudiado ampliamente el alcance y contenido del concepto de democracia participativa y del derecho fundamental a la participación ciudadana. Al respecto, ha señalado que el principio democrático tiene un carácter universal y expansivo en la medida que, por una parte, incluye todo lo que pueda interesar a la

persona, a la comunidad o al Estado que sea susceptible de afectar la distribución, control o asignación del poder social; y por otra, en razón a que es objeto de construcción constante por parte de los actores públicos y privados.

De igual manera, ha considerado que, pese al valor de la participación en una democracia participativa, este debe ejercerse de acuerdo con los mecanismos establecidos y bajo los parámetros constitucionales y legales aplicables en cada caso particular. Ello además en concordancia con la competencia del legislador estatutario para establecerlos.

Las consideraciones expuestas soportan así el carácter limitado del derecho a la participación, que pretende evitar que, i) se impongan decisiones por las mayorías sin que existan unos procedimientos adecuados para ello, definidos por el legislador en cumplimiento de sus potestades y competencias o, ii) se usen estos procedimientos fuera de su regulación constitucional o legal. En desarrollo del postulado de democracia participativa, en los artículos 40, 103 y 105 de la Constitución Política de 1991 se establecieron distintos mecanismos de participación ciudadana con el propósito de efectivizar el derecho fundamental a la participación del que gozan todos los ciudadanos, siendo estos: el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Vale aclarar que esta lista no

es taxativa, y que el legislador por potestad constitucional podrá adoptar nuevos mecanismos para permitir la participación ciudadana.

El artículo 40 de la Carta Política, que establece: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: “Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática”.

El artículo previamente citado debe leerse en concordancia con los artículos 103, 104 y 105 constitucionales, en los que, en términos generales, se especificó el marco general de la consulta popular tanto a nivel nacional como territorial.

Ahora bien, el artículo 103 establece que: “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará”. (Se subraya).

Por su parte, el artículo 104 prevé que: “El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección”.

Y en tercer lugar, constitucionalmente el artículo 105 estipula que: “Previo

cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que este determine, los gobernadores y alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio” (se subraya).

En desarrollo de las disposiciones constitucionales, el Congreso de la República profirió las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015.

La Ley 134 de 1994, “*por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*”, según su artículo 1º tiene por objeto regular “la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto” e igualmente el de establecer “las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles”. El citado artículo estipula además que: “La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley”. Esta normatividad regula la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana en los artículos 8º y 50 a 57 –estos últimos del Título V– en los que define el alcance a nivel

nacional, departamental, distrital, municipal y local, la forma del texto que se someterá a votación, el concepto previo para la realización de una consulta popular, la fecha para la realización de la consulta popular, la decisión del pueblo, los efectos de la consulta, la suspensión de la votación para la consulta popular, como temas específicos. En este punto es importante aclarar que la Ley Estatutaria 1757 de 2015 introdujo modificaciones a la Ley 134 de 1994, especificando los requisitos para el ejercicio de los mecanismos de participación popular. En cuanto a la consulta popular, la nueva ley estatutaria precisó en su artículo 3º que: “Pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular”.

El artículo 8º de la Ley 134 de 1994 define la consulta popular como la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria. Cuando la consulta se refiere a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República”.



La misma norma, en el Título V se refiere a las consultas del nivel departamental, distrital, municipal y local, como aquellas en virtud de las cuales los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales (artículo 51). La norma dispone:

*Artículo 51. Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local. Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que este determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.*

De igual manera, en el artículo 18 de la Ley 1757 de 2015 se delimitaron las cuestiones

que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo o consulta popular, en el siguiente sentido:

Solo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

- a) Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;

- b) Presupuestales, fiscales o tributarias;
- c) Relaciones internacionales;
- d) Concesión de amnistías o indultos;
- e) Preservación y restablecimiento del orden público.

Sobre la pregunta que será consultada, el artículo 38 del mismo cuerpo legal reitera que la misma debe ser clara y poder contestarse con un “SÍ” o un “NO”, manteniendo la prohibición de preguntar sobre un “proyecto de articulado”.

De modo general, puede afirmarse que la consulta popular es la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión. En otros términos, es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas.

Es, pues, el parecer que se solicita a la comunidad política o cívica para definir la realización o buscar el apoyo, generalmente, en relación con actuaciones administrativas en el ámbito local. (...).

De acuerdo con la normativa indicada, los pronunciamientos anteriores de la jurisprudencia, y en una lectura sistémica de las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015 refirió igualmente las reglas jurisprudenciales en la consulta popular, e indicó i) el carácter generalmente

facultativo y excepcionalmente obligatorio de las consultas populares; ii) las restricciones competenciales del pueblo en consulta popular, y iii) la prohibición de modificar la Constitución o de desconocer derechos constitucionales mediante el empleo de la consulta popular.

En lo que se refiere a las llamadas restricciones competenciales del pueblo en la consulta popular, la Corte Constitucional ha señalado de forma expresa la imposibilidad de realizar consultas populares sobre asuntos ajenos a las competencias de las autoridades territoriales o sobre aquellos que tengan incidencia en los asuntos nacionales o departamentales.

Nuevamente, en la Sentencia C-150 de 2015, que también realizó el control previo de la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana, 1757 de 2015, la Corte Constitucional dedicó un capítulo para referirse a lo que llamó “Restricciones competenciales del pueblo en consulta popular”. Allí afirmó que la “consulta popular, cuya realización se autoriza en los artículos 104 y 105 de la Constitución, no puede referirse a materias que no se encuentren comprendidas por las competencias del respectivo nivel territorial. En esa medida, no será posible que mediante una consulta popular municipal se pregunte a los ciudadanos asuntos de carácter departamental. Igualmente no podrá una consulta popular promovida por el Presidente de la República solicitar del pueblo un pronunciamiento sobre un asunto exclusivamente territorial”.

En este orden, adujo que la primera restricción relacionada con la consulta popular, como mecanismo de participación democrática, tiene que ver con la esfera dentro de la cual se desarrolla. Al respecto, sostuvo “el artículo 104 de la Constitución permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado, consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. Por su parte, el artículo 105 de la Carta autoriza a gobernadores y alcaldes a realizar consultas, previo cumplimiento de las exigencias legales, “para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio””.

Como se observa, dijo la Sentencia C-150 de 2015, “en este último caso el constituyente, y consecuente con ello el legislador, impusieron una expresa restricción a los mandatarios departamentales y municipales o distritales, que sólo les permite llamar a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de orden regional o local”.

En aplicación de esta regla, la Corte ha considerado que no es posible someter a una consulta popular territorial materias que no son propias de sus competencias.

Adicionalmente, se indicó que la definición de competencias en materias relacionadas con la protección del medio ambiente no es una acción fácil “precisamente debido a la imbricación de intereses nacionales, regionales y locales en relación con un mismo asunto”, donde se encuentran facultados múltiples actores, tales como el legislador,

las entidades territoriales y los organismos técnicos especializados.

En sentido similar, con relación al alcance de una consulta popular, la Corte Constitucional se pronunció al respecto en el Auto 031 del 7 de febrero del 2018, que declaró la nulidad de la Sentencia T-121 de 2017, al considerar que la Sala de Revisión desconoció de manera injustificada el precedente constitucional de la Sentencia C-889 de 2012 que estableció que la competencia de prohibir las corridas de toros en el territorio nacional es exclusiva del legislador y no de las autoridades locales.

En el referido Auto 031 de 2018, la Corte Constitucional indicó que en el caso se había incurrido en un defecto sustantivo, por parte del Tribunal Administrativo, en razón de la inaplicación de disposiciones constitucionales y legales que estaban llamadas a definir el problema jurídico, en el sentido de que la pregunta propuesta por la administración distrital apuntaba a la prohibición general de las corridas de toros y las novilladas, materia que es de competencia exclusiva del legislador, de acuerdo a lo dispuesto en las sentencias C-1192 de 2005, C-666 de 2010 y C-889 de 2012. Por ello se indicó que es el legislador el competente para regular o prohibir de manera genérica y abstracta el desarrollo de corridas de toros en el país.

**De lo anterior se concluye que lo primero que debe analizarse al estudiar la constitucionalidad de una consulta popular, es si esta cumple con lo que ha sido llamado por la Corte Constitucional como límites**



**competenciales, haciendo énfasis en la relevancia de que las temáticas y preguntas a someter a consulta popular se ciñan a las competencias de los niveles nacional o territorial, según sea el caso, para no usurpar competencias que constitucional o legalmente no detentan.**

**La existencia de límites competenciales de las consultas populares exige que el control judicial previo de las diferentes modalidades de consulta popular por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, examine, de manera estricta, si el tipo de asunto que se somete al pronunciamiento del pueblo puede ser objeto de consulta en el respectivo nivel territorial.**

En materia de control judicial se aplica la regla relativa al control de la consulta popular nacional prevista en el artículo 241.3; y se conserva el control previo de las consultas populares territoriales previsto en el artículo 53 de la Ley 134 de 1994, art. 21.b.

De igual manera, el legislador ha dispuesto consultas populares municipales en relación con sus competencias propias. Así, la Ley 136 de 1994, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, consagra que en materia de usos del suelo es posible la realización de una consulta popular a cargo del respectivo municipio.

“Artículo 33. *Usos del suelo.* Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio,

se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio.

Parágrafo. En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el concejo municipal”.

Como se observa y de conformidad con el marco constitucional aplicable, esta consulta se refiere en forma exclusiva al cambio significativo en el uso del suelo, estableciendo además que la misma debe ser respetuosa de las competencias del concejo municipal sobre la materia.

**De todo lo anterior se concluye que, dentro del marco de la democracia participativa, la consulta popular es un mecanismo idóneo para que la ciudadanía decida, a través de una respuesta afirmativa o negativa, sobre asuntos nacionales, departamentales, municipales, distritales o locales. No obstante, dependiendo del nivel a tratar, la consulta se encuentra limitada por reparto de competencias establecidas en la Constitución y en la ley”.**

Es de anotar que la Sentencia SU-095 de 2018, M. P. Cristina Pardo Schlesinger, fue objeto de una solicitud de nulidad, la cual fue rechazada en el Auto 281 de 2019, M. P. Cristina Pardo Schlesinger, por lo cual la sentencia mencionada sigue surtiendo los efectos.

Finalmente, la Corte Constitucional en la Sentencia C-053 de 2019, M. P. Cristina Pardo Schlesinger, señaló

“De lo anterior se concluye que lo primero que debe analizarse al estudiar la constitucionalidad de una consulta popular es si esta cumple con lo que ha sido llamado por la Corte Constitucional como “límites competenciales”, haciendo énfasis en la relevancia de que las temáticas y preguntas a someter a consulta popular se ciñan a las competencias de los niveles nacional o territorial, según sea el caso, para no usurpar competencias que constitucional o legalmente no detenten.

Esta posición fue recientemente acogida en la Sentencia SU-095 de 2018. En dicha providencia (i) se reiteró la imposibilidad de adelantar consultas populares en aquellos asuntos en donde existan competencias concurrentes entre la Nación y las entidades territoriales, como es el caso de la explotación de recursos naturales no renovables y (ii) se advirtió el déficit de protección constitucional actual referido a la inexistencia de un mecanismo de participación que en estos casos permita que la comunidad afectada sea escuchada. En razón de ellos, exhorto al legislador crear este nuevo mecanismo.

En este orden, consideró la Corte que la Constitución de 1991 establece en cabeza del Estado la propiedad de los recursos del subsuelo y dispone que la explotación de un recurso natural no renovable causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, generando beneficios para toda la Nación.

De tal forma, la Sala Plena encontró que la existencia de límites sobre las materias a decidir en una consulta popular territorial, específicamente lo referido a las competencias constitucionales nacionales sobre el uso del subsuelo y la explotación de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado, implica que este mecanismo de participación ciudadana no puede ser utilizado para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito.

De igual manera, consideró la Sala que pese a que la Constitución reconoce en cabeza de las entidades territoriales la competencia para establecer el uso del suelo, esta función propia debe ejercerse de manera coordinada y concurrente con las competencias de la Nación. Así mismo la Constitución garantiza a todos los ciudadanos el derecho de participar en la toma de decisiones que los afecten, cuando en su territorio se adelanten actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en aras de proteger sus intereses ambientales, sociales y económicos.

No obstante, la Corte identificó que en la actualidad no existen mecanismos idóneos y vigorosos para garantizar tanto la participación ciudadana como la forma de hacer compatible los principios de coordinación y concurrencia de la Nación y las entidades territoriales. Por tanto, la Sala Plena de la Corte exhortó al Congreso de la República para que en el menor tiempo defina

uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación-territorio, y estableció los criterios constitucionales que debían ser tenidos en cuenta en la definición e implementación de los mismos, por parte del legislador”.

En consecuencia, de acuerdo a los pronunciamientos jurisprudenciales, se reitera que la consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana que puede ser del orden nacional, departamental, distrital o municipal. Es decir, que existen consultas populares del orden nacional y territorial.

Así mismo, se señala que la consulta popular está señalada específicamente en los artículos 104 y 105 de la Constitución, desarrollados por las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015. Además, de lo señalado en las sentencias citadas.

De otro lado, se concluye que el Consejo de Estado y la Corte Constitucional discrepan en su interpretación en materia de consultas populares relacionadas con el uso del suelo. Para el Consejo de Estado, los alcaldes son competentes para convocar consultas populares en materia minero-energética, ya que la Nación no es la única que puede decidir sobre la explotación del subsuelo. En cambio, la Corte Constitucional señala que los alcaldes sí tienen límites sobre las materias a convocar a una consulta popular territorial, en especial lo relacionado a las competencias nacionales sobre el uso del subsuelo y la explotación de los recursos naturales no renovables en

cabeza del Estado; por lo tanto, se concluye que la consulta popular no puede ser utilizada para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito.

Considero que la posición de la Corte Constitucional es equivocada y cercena la posibilidad del pueblo de ejercer su derecho fundamental a la participación; ya que en el tema de la utilización del subsuelo debe primar la voluntad ciudadana, pues en últimas la afectación por la exploración y explotación de recursos naturales no renovables y del subsuelo es de los habitantes del municipio en donde se efectúa la exploración y explotación de tales recursos.

Además, con estas sentencias la Corte Constitucional dejó prácticamente sin uso la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana, ya que en la práctica el mismo se venía utilizando sobre todo por los alcaldes para convocar a la ciudadanía del municipio correspondiente, para que esta en ejercicio de la soberanía popular y la democracia participativa decida de manera autónoma si apoya o no que se explore y explote el uso del subsuelo y suelo que se encuentra en el municipio.

## VIII. CONCLUSIONES

- a) En la Constitución de 1991 se implementa la democracia participativa, la cual es un eje axial de la Carta. En ese sentido se debe destacar el artículo 3° de la C. P., el cual señala que la soberanía reside en el pueblo. Además, el artículo 40 que

se refiere a los derechos políticos y el 103 que señala los mecanismos de participación ciudadana a título enunciativo, es decir, que la participación es amplia y se puede reflejar en otros escenarios diferentes tales como el educativo, laboral, familiar, etc.

- b) Dentro de los mecanismos de participación ciudadana se encuentra la consulta popular, la cual está regulada en los artículos 104 y 105 de la C. P., desarrollados por las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015. Además, se deben señalar los pronunciamientos de la Corte Constitucional en ejercicio del control previo de constitucionalidad sobre estas leyes (sentencias C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara, y C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo).
- c) La consulta popular puede ser de orden nacional, como el caso de la famosa consulta anticorrupción celebrada en el año 2018; o territorial, la cual tuvo su desarrollo más importante cuando los alcaldes podían convocar a la ciudadanía del municipio correspondiente para que decidiera sobre si autorizaba o no la exploración y explotación del suelo y subsuelo, sobre todo en materia minero-energética; este tema ha sido de gran controversia jurisprudencial, ya que se discute si los alcaldes tienen límites sobre convocar o no a una consulta popular territorial, en relación con estos temas ya se deben observar las competencias nacionales sobre el uso del subsuelo y la explotación de

los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado. En ese sentido, el Consejo de Estado ha señalado que los alcaldes sí tienen la competencia para convocar consultas populares en el orden territorial para los temas minero-energéticos; por el contrario, la Corte Constitucional expone que los alcaldes sí tienen límites sobre las materias a convocar a una consulta popular territorial en tales materias, ya que las competencias nacionales sobre el uso del subsuelo y la explotación de los recursos naturales no renovables están en cabeza del Estado.

- d) En consecuencia, la consulta popular con las decisiones de la Corte Constitucional ha perdido su uso, ya que en el tema minero-energético era el que se utilizaba este mecanismo de participación ciudadana. Por lo cual, considero que mientras las normas en materia de mecanismos de participación ciudadana no sean más flexibles, ejemplo umbrales, observo que será muy difícil que en la práctica se aplique el modelo de democracia participativa, el cual fue un objetivo de la Constitución de 1991. Ejemplo de lo anterior fue lo que sucedió con la Consulta Popular Anticorrupción en la cual todas las preguntas sometidas a la ciudadanía tuvieron entre el 95% y 99% de votos por el Sí, pero ninguna logró superar el umbral, que es la tercera parte de los integrantes del censo electoral.

e) Finalmente, considero que se debe efectuar una profunda reflexión sobre los mecanismos de participación ciudadana, su eficacia, etc., si realmente es necesaria una remodelación a los mismos, para que estos sean reflejo de una verdadera democracia participativa. En ese sentido, la academia, los órganos electorales tales como la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, el Gobierno nacional, el Congreso de la República y la ciudadanía deben presentar propuestas para que podamos señalar con claridad que estamos en Colombia en un modelo de democracia participativa de acuerdo a lo señalado en el artículo 3° de la Constitución.

Colombia. Corte Constitucional, Auto 281 de 2019. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

Colombia. Consejo de Estado. Sentencia - Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. M. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez del 5 de abril de 2018.

Colombia. Ley 134 de 1994.

Colombia. Ley 1757 de 2015.

Pérez Escobar, J. (2003). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá, D. C.: Editorial Temis S. A.

## IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Coronel Hernández, C. A. (2005). *La Participación ciudadana en el derecho electoral colombiano*. Bogotá, D. C.: Editorial Doctrina y Ley.

Constitución Política de Colombia. (2019). Bogotá, D. C.: Legis Editores S. A.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994. M. P. Hernando Herrera Vergara.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-123 de 2009. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015. M. P. Mauricio González Cuervo.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU-095 de 2018. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-053 de 2019. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.



# HACIA UNA REFORMA REGISTRAL EN COLOMBIA. RESPUESTA LEGISLATIVA A LA MIGRACIÓN VENEZOLANA

## “TOWARDS A REGISTER REFORM IN COLOMBIA. LEGISLATIVE RESPONSE TO VENEZUELAN MIGRATION”

Ricardo Yesid Montoya Infante<sup>1</sup>

### RESUMEN

El presente artículo académico es producto de un análisis de reflexión teórica en el que el autor estudió las normas y actos administrativos vigentes en materia registral en el país, y cómo estos han venido quedando rezagados frente a algunos fenómenos jurídicos inesperados por el legislador colombiano, arrojando de manera concreta, después de la consignación de unos antecedentes, la determinación de una problemática precisa y la identificación de unas posibles soluciones, la radiografía actual de la realidad jurídica planteada.

### PALABRAS CLAVE

Registro civil, reforma legal, migración venezolana, actualización.

<sup>1</sup> El autor se encuentra vinculado a la Registraduría Nacional del Estado Civil desde hace varios años, fungiendo como Delegado Departamental del Registrador Nacional. Actualmente prestando su labor en el departamento del Magdalena. Es abogado de la Universidad Corporación Universitaria de la Costa, Especialista en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Colombia, Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Derecho Administrativo de la Universidad Sergio Arboleda; y Magister en Derecho de esa misma casa de estudios. [rmontoyai@registraduria.gov.co](mailto:rmontoyai@registraduria.gov.co).

## ABSTRACT

This academic article is the product of an analysis of theoretical reflection in which the author studied the rules and administrative acts in force in the field of registration in the country, and how these have been lagging behind some unexpected legal phenomena by the Colombian legislator, throwing in a concrete manner after the recording of a background, the determination of a precise problem and the identification of possible solutions, the current radiography of the legal reality raised.

## KEYWORDS

*Civil registry, legal reform, venezuelan migration, update.*

## INTRODUCCIÓN

La crisis humanitaria que viene experimentando la hermana república de Venezuela ha devenido en que muchos de sus nacionales se hayan visto en la obligación de emigrar a distintos países de América Latina, algunos otros con mayores posibilidades diplomáticas a Estados Unidos y Europa, todo con el objeto principal de oportunidades laborales y captación de divisas, para posteriormente generar remesas que desahoguen las desventajas económicas de sus familiares aún en tierras de Bolívar.

Cabe resaltar que los países fronterizos han recibido mayores hordas de migrantes del vecino país, por la obvia facilidad relativa en el traslado de una nación a otra. Estas circunstancias han causado unos impactos en distintas áreas de la institucionalidad colombiana como lo son la salud, la educación, el escenario laboral, los índices de criminalidad y la identificación de la mano del registro civil.

Dentro del escrito al que hoy se accede, se tuvo el propósito de examinar de forma particular la incidencia de la migración venezolana en el registro civil colombiano, en cuanto la aplicabilidad de las normas vigentes y la necesidad de su reforma, no solo para enfrentar esta crisis en particular sino otros fenómenos que le son semejantes al interior del país, las cuales no son absolutamente resueltas mediante las directivas presidenciales y circulares administrativas, dada la ausencia de insumos jurídicos con la que cuenta la entidad competente.

Lo anterior se logró, inicialmente, con el desarrollo de un marco jurídico registral en Colombia, y, posteriormente, se decidió efectuar un planteamiento del problema para finalmente determinar las soluciones reformatorias que desde el juicio del autor son aplicables al caso concreto.



## MARCO JURÍDICO DEL DERECHO REGISTRAL EN COLOMBIA

Inicialmente debe recordarse que, de conformidad con la doctrina civil, los atributos de la personalidad son esas cualidades propias del ser humano que todo Estado debe respetar y garantizar. A manera de refrescamiento se incluye dentro de esos atributos el nombre, la nacionalidad y el estado civil, entre otros, todos estos relacionados íntimamente con el registro civil, tema central de este artículo.

En Colombia, de manera inicial, todo lo relacionado con el registro civil se consignó en el Código Civil (1887); sin embargo, varias décadas después el Presidente de la época sancionó el Decreto 1260 de 1970, bajo el ejercicio de las facultades extraordinarias que le concedió la Ley 8ª de 1969, pretendiendo con este reglamentar todo lo relacionado con el estado civil de las personas y la prueba del mismo.

Esta normativa incluyó dentro de las órbitas jurídicas del estado civil, las siguientes:

- Familia
- Sociedad
- Capacidad de goce y ejercicio de derechos.

Del estado civil también se sostiene que se otorga en virtud de la ley, que es indivisible, indisponible e imprescriptible, pues, como se señaló en líneas supra, es inherente a la

naturaleza humana de cada individuo. (Artículo 1º). Seguidamente, esta disposición consagra que ese estado civil es producto de los actos y hechos que efectúan las PERSONAS y la clasificación que las normas legales les dan a dichas actividades (artículo 2º). (Presidencia de la República de Colombia, 1970).

Ahora bien, con relación al nombre, esta misma norma expuso de manera expresa lo siguiente

*ARTÍCULO 3º. <NOMBRE>. Toda persona tiene derecho a su individualidad, y por consiguiente, al nombre que por ley le corresponde. El nombre comprende, el nombre, los apellidos, y en su caso, el seudónimo.*

*No se admitirán cambios, agregaciones o rectificaciones del nombre, sino en las circunstancias y con las formalidades señaladas en la ley.*

*El juez, en caso de homonimia, podrá tomar las medidas que estime pertinentes para evitar confusiones. (Presidencia de la República de Colombia, 1970).*

Del anterior aparte se comprende que el derecho al nombre (identidad) no tiene relación al origen o lugar de nacimiento, sino a la naturaleza biológica y jurídica de SER PERSONA, es decir, existir; por lo tanto, todo individuo ostenta ese derecho, no solo bajo el amparo de esta norma nacional, sino también por tratados internacionales, como más adelante se observará.

Constitucionalmente se destaca que a partir del artículo 42, relacionado con los

derechos sociales, económicos y culturales de las personas, ya se empezó a hablar del estado civil, y se delegó en el Congreso la regulación de todo lo relacionado con este fenómeno jurídico. (Constitución Política de Colombia, 1991).

Posteriormente, el artículo 44 expuso

ARTÍCULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

El lenguaje usado por el constituyente nuevamente es general, y da lugar a interpretación de forma directa que no hizo disting

entre los niños, es decir, que en consonancia con el artículo 13 de la misma obra, no se realiza discriminación bajo ningún criterio a la garantía y ejercicio pleno del derecho de los niños, dentro de estos el de su nombre y estado civil.

Continuando con esta revisión jurídica, y reafirmando lo antes relatado, se tiene que el Pacto de San José en sus artículos 18 y 19 estableció como derecho de todo ser humano el del nombre (identidad), y de igual forma en la Carta del 91 colombiana se ubica el derecho de los niños como el más relevante; asignando a la familia, la sociedad y al Estado la obligación de hacer cumplir estos derechos y prerrogativas (Convención Interamericana de los Derechos Humanos, 1969).

La anterior disposición es de obligatorio cumplimiento en el país, desde la ratificación del Pacto de San José por el Estado colombiano mediante la Ley 16 de 1972, y se entiende incluido en el bloque de constitucionalidad de conformidad con lo expuesto por el artículo 93 de la Carta Política de 1991.

Finalmente se destaca lo dispuesto en el Decreto 356 de 2017, el cual entró a regular todo lo relacionado con la inscripción en el registro civil de manera extemporánea. En esta normativa, la Presidencia de la República tuvo como objeto atacar el fenómeno de la falsedad en el mismo por parte de extranjeros que vulneraban el artículo 96 de la Carta Política, es decir, se ostentaría la nacionalidad colombiana sin serlo realmente, lo que les abre la puerta a la ciudadanía

posterior y a los derechos que ello implica, alterando el estado civil y atacando las funciones que le fueron asignadas al Registrador Nacional del Estado Civil en el artículo 266 de la Constitución.

### **Planteamiento del problema**

Es menester que se inicie este segmento del documento abordando lo relacionado con la nacionalidad, dado que es una problemática de doble nacionalidad a la que se enfrenta esta institución cuando de la migración venezolana se refiere.

En palabras de Arellano García, esta puede definirse como ese vínculo de parte del individuo del pueblo, que concreta la unidad del Estado mismo mostrándolo ante la comunidad internacional como un sujeto UNITARIO, en el mismo sentido lo ha desarrollado la Corte Constitucional colombiana adicionando el hecho de que se configura como un atributo de la personalidad que no solo interesa al Estado sino también a la persona. (Arellano García, 1994) (Corte Constitucional de Colombia, 1999) (Corte Constitucional de Colombia, 2006).

Así las cosas, el Estado tiene derecho a la regulación de la nacionalidad, como ese vínculo que lo une con los individuos pertenecientes a su pueblo, lo cual, se afirma, es propio de sus funciones; no obstante, al legislador se le permite limitar de alguna forma el ejercicio de este atributo de la personalidad. Esto acorde con lo consignado en el artículo 100 superior que expone

*ARTÍCULO 100. Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.*

*Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.*

*Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital. (Constitución Política de Colombia, 1991)*

Ello implica que el orden público es una de las causales por las cuales las instituciones competentes pueden limitar el ejercicio de los derechos civiles de los ciudadanos extranjeros que se encuentren permanentemente o de tránsito en el país. Lo anterior también fue explicado judicialmente por la Corte Constitucional en varios de sus pronunciamientos (Corte Constitucional de Colombia, 2015).

Se tiene claridad, en todo caso, que el constituyente ha permitido que el legislador, ya sea ordinario o extraordinario, reglamente y determine los casos en que la excepción o limitación a los derechos civiles de los extranjeros en Colombia se aplique; en especial, por ejemplo, cuando poseen la

doble nacionalidad y desean acceder a cargos públicos, es decir, que se contempla la posibilidad de suspensión de derechos civiles siempre que se cuente con las condiciones necesarias para ello. (Corte Constitucional de Colombia, 2015).

Para algunos autores, este vínculo de la nacionalidad tiene componentes jurídicos, políticos, sociales, que a su vez crean derechos y obligaciones; en otras palabras, dicho vínculo permite que se proteja a los ciudadanos por parte del Estado aun cuando se encuentran en el extranjero. A pesar de estos tres elementos, la interpretación de la nacionalidad supera lo socio-jurídico quedando con lo POLÍTICO, pues es esa conexión supralegal entre los individuos y el Estado por lo que los doctrinantes también consideran que la nacionalidad se otorga no como mero hecho formal, sino por actuaciones reales que demuestren un vínculo estrecho entre las personas naturales y el Estado. (Carrillo Castro, 1996) (Monroy Cabra, 2012) (Niboyet, 1960).

Al otro extremo se encuentra el concepto de ciudadanía, que es aquel nexos cuyos efectos es la concesión de ciertos derechos y obligaciones del cohorte político, posterior al cumplimiento de unos requisitos que la misma Constitución y ley consagran, en consecuencia no puede confundirse con aquella, bajo el presupuesto de que la una es presupuesto de la otra, pero la más reciente no es un atributo de la personalidad, dado que no es inherente al hombre mismo, sino al Estado frente al individuo,

a diferencia de la nacionalidad. (González Amuchastegui, 2005).

### El registro civil de nacimiento en Colombia y Venezuela

Acorde al Decreto 1260 de 1970, el registro civil en Colombia es el único instrumento válido para la prueba del estado civil, desde que dicha norma fue sancionada por el ejecutivo. Dentro de este documento pueden inscribirse los siguientes actos, y por ende pueden ser probados mediante su exhibición o aporte

*Nacimientos, reconocimientos de hijos, adopciones, alteraciones de la patria potestad, emancipaciones, habilitaciones de edad, matrimonio, capitulaciones matrimoniales, interdicciones judiciales, discernimientos de guarda, rehabilitaciones, nulidades de matrimonio, divorcios, separaciones de cuerpos y de bienes, cambios de nombre, defunciones y declaraciones de presunción de muerte, entre otros, (art. 5°).*

No obstante, la misma norma en su artículo 44 ha dispuesto que solo pueden inscribirse los siguientes nacimientos en el registro colombiano:

- Los que ocurran en el país sin importar el origen de los padres (nacional o extranjero).
- Los que ocurran en el extranjero pero que sean de padres colombianos.
- Los que ocurran en el extranjero de padres colombianos por nacimiento o adopción (art. 96 de la C. P.).

En atención a lo anterior, el registro civil es la herramienta que permite la apropiación del individuo de su personalidad jurídica, haciéndolo sujeto de derechos y obligaciones, sin dejar de lado su utilidad al momento de la identificación mientras no se ha haya expedido la tarjeta de identidad y posteriormente la cédula al cumplir la mayoría de edad.

Por su parte, en Venezuela el registro civil es regulado por la ley orgánica del 15 de septiembre de 2009, en la que se desarrolla en su artículo 84 el precedente de la inscripción en el registro que puede ser:

- Declaración de nacido vivo de un ente de salud nacional
- Decisión de autoridad judicial
- Documento auténtico emitido por instituciones extranjeras pero que son reconocidas por las autoridades nacionales venezolanas.
- Como medida de protección al menor de conformidad con la misma ley.

Ahora bien, ¿qué pasa si se encuentra el país ante una problemática de los dobles registros?

Es un hecho notorio en el país que, en las ciudades fronterizas con Venezuela, o en los departamentos cercanos desde hace varios años, los padres de hijos colombianos acostumbraban a registrarlos en el país, y posteriormente hacían lo propio con la hermana república, con el objeto de frecuentar el país vecino con menos trámites

y acceder a productos que en ese entonces eran fáciles de adquirir con la moneda nacional, o simplemente para practicar el turismo.

Entrada la crisis de la que se ha escrito en muchos espacios literarios y periodísticos, el fenómeno ha sido llevado a cabo a la inversa por los venezolanos, pues huyendo de la misma han recurrido a la falsedad, intentado inscribir los nacimientos de hijos de extranjeros nacidos fuera, con el objetivo de obtener el estatus de nacional colombiano y con ello el ejercicio de varios derechos constitucionales que la simple nacionalidad otorga.

Es claro que esta doble inscripción ante autoridades registrales distintas, causa una problemática sociojurídica, dado que necesariamente uno de los dos registros es inconstitucional, ilegal e irregular bajo cualquier perspectiva.

Vale decir en este punto, que se cuenta con instituciones jurídicas aplicables a la irregularidad de los registros como pueden ser la corrección, anulación y la cancelación. La primera de ellas solo es procedente a solicitud del interesado, y aplica cuando se ostentan errores mecanográficos, de redacción u ortografía que puedan ser corroborados o constatados con la simple exhibición de documentos, ya que o pretenden la alteración del estado civil de las personas, que tratando de aclarar, se entiende tocado cuando se hace referencia al sexo, la nacionalidad, si se es casado o soltero, el carácter de matrimonial o extramatrimonial de los hijos o

de adoptivos, entre otros aspectos (Corte Constitucional de Colombia, 2013).

Como conclusión obvia del apartado anterior, se advierte que la corrección como acto administrativo con una finalidad no es la aplicable en estos casos, puesto que se hace mención a una coyuntura en la que se altera la nacionalidad como atributo mismo de la personalidad de un individuo.

Ahora, cuando se trata de la cancelación del registro, se encuentra que esta es precedente siempre que exista acreditación de que la persona ya está plenamente registrada (Presidencia de la República de Colombia, 1970); en otras palabras, cuando una persona acude a registrarse pero se avista que ya existe su registro debidamente inscrito, es decir, son coincidentes los datos consignados en él y se trata de la misma persona, por lo tanto, al existir dos registros con seriales y NUIP diferentes pero con un mismo sujeto, se procede a ordenar por vía administrativa su cancelación, estando como excepción a esta regla aquellos casos en que se trate de la misma persona pero no coincida el lugar de nacimiento, siempre y cuando sea un sitio del territorio nacional, eventos en los que también procede la cancelación al no alterarse el estado civil (Vidal Kling, 2015). Es claro que para el caso que hoy ocupa el escrito, no es esta tampoco la herramienta jurídica precedente.

Finalmente se llega al mecanismo de la *nulidad del registro civil*. El artículo 104 del Decreto 1260 ha impuesto como causales de anulación las siguientes:

Artículo 104. Desde el punto de vista formal son nulas las inscripciones:

1. Cuando el funcionario actúe fuera de los límites territoriales de su competencia.
2. Cuando los comparecientes no hayan prestado aprobación al texto de la inscripción.
3. Cuando no aparezca la fecha y el lugar de la autorización o la denominación legal del funcionario.
4. Cuando no aparezca debidamente establecida la identificación de los otorgantes o testigos, o la firma de aquellos o estos.
5. Cuando no existan los documentos necesarios como presupuestos de la inscripción o de la alteración o cancelación de esta.

Algunos pueden considerar que la causal a utilizar es la primera, haciendo mención a que al ser hijos nacidos fuera del territorio colombiano, los funcionarios registrales no contarían con jurisdicción y competencia. Sin embargo, cuando el legislador redactó esta causal no hacía referencia al lugar de nacimiento del menor, sino de inscripción, es decir, que el registrador o notario tuviesen competencia en ese territorio, lo que sin dudas no se ve vulnerado, ya que el registrador especial de Santa Marta, por ejemplo, tiene plena competencia para registrar en su ciudad a todo niño que cumpla con ciertos requisitos, diferente sería que este mismo funcionario pretendiera hacer lo propio en Medellín (Antioquia), lo que a todas luces se configuraría la causal

esbozada. (Congreso de la República de Colombia, 2010)

Sin duda, la causal que sí podría configurarse no se encuentra en la norma transcrita, sino en el artículo 65 de la misma obra, consistente en que ya la persona tenía un registro previo, en este caso ante las autoridades venezolanas (Presidencia de la República de Colombia, 1970).

Vale decir en este punto que la legislación hermana posee expresamente una causal de anulación que sí contempla el fundamento fáctico al que hoy se enfrenta Colombia, esto es, el artículo 150 de la ley orgánica de registro civil venezolano quien contempla como causal de nulidad la falta de veracidad en el registro y cuando el contenido sea contrario a la Constitución y a la Ley. (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 2009).

Al igual que en Colombia, la causal de un doble registro no es aplicable, pues la misma hace referencia a que se haya inscrito dos o más veces a una misma persona ante notarios y registradores venezolanos, no que se presenten un registro colombiano y otro venezolano, es decir, que solo puede predicarse una anulación bajo esta circunstancia comparada, cuando lo consignado en el registro sea falso o contrario a la ley.

Lo anterior implica que en Colombia no se cuenta con una causal de anulación del registro civil en sede administrativa cuando se presente falsedad en la información consignada en el registro con relación al lugar de nacimiento, siempre que este fuese en

el extranjero, y el menor no tuviese padres colombianos, lo que en todo caso demanda una reforma que dote al ente registral de atribuciones más precisas para el ataque de esta circunstancia, y no siendo necesario acudir a los estrados judiciales.

Vale decir que esto no es una circunstancia que se escape de la óptica de las autoridades internacionales, pues desde hace más de una década la Organización de Estados Americanos en un ejercicio diagnóstico sobre las legislaciones registrales de toda América Latina manifestó lo siguiente (Organización de Estados Americanos, 2008):

Al concentrarse en las causas concretas del inadecuado funcionamiento del RC y del subregistro, y partiendo por tanto de la constatación generalizada de la falta de voluntad política para hacer del RC y de la lucha contra el subregistro una prioridad de Gobierno, existe un alto nivel de coincidencia dentro de los diferentes diagnósticos y opiniones de autores o de estudiosos: las causas son bien conocidas y están relativamente claras (pero son complejas e interrelacionadas, y abordarlas requiere una visión integral, lo cual no siempre se da).

Desde la perspectiva del organismo internacional, a nivel legislativo los principales obstáculos a tener en cuenta para comprender el funcionamiento inadecuado del registro frente a casos como la migración venezolana son los siguientes:

1. Antigüedad y dispersión de las normas adjetivas y sustantivas relacionadas con

el registro civil. Requiriéndose en todo caso una actualización.

2. Insuficiente difusión de las funciones del registro.
3. Insuficiente coordinación entre la Registraduría y las demás dependencias del Estado, sean del poder central o de las otras ramas como la judicial.
4. Insuficiente legislación acerca de los mecanismos de coordinación y de verificación de identidad para efectos del registro civil.
5. Falta de autonomía del registro civil por parte del ejecutivo
6. Falta de adaptación de la norma vigente a circunstancias de multiculturalidad o extranjerismos.

En atención a todo lo relacionado líneas arriba, es entendible que dentro de la radiografía colombiana se encuentra la antigüedad de las normas. Es imperativa la actualización del estatuto registral nacional, toda vez que la migración venezolana puede acarrear insuperables problemas de tipo social y económico en el país, dado los constantes fraudes a los que se enfrentan quienes desempeñan la función de registro. La identidad, la nacionalidad otorga unos derechos constitucionales de aplicación inmediata. Por lo tanto, carecer de herramientas administrativas celeras perjudica a todo el pueblo colombiano, que ve mermado su acceso a ciertos bienes y servicios a causa de la sobredemanda de los

mismos a manos de personas que por ordenamiento jurídico no deberían ser amparadas por esas figuras, tal vez por unas de resorte internacional, pero no por el registro civil.

Es plausible en este punto indicar que en países como México se cuenta con figuras como el Registro de Personas Extranjeras en Tránsito o Residentes en el país, como instrumento idóneo para enfrentar este tipo de migraciones, ya que legaliza la presencia del extranjero desplazado por la crisis en este caso, ayuda al control institucional y al despliegue de una serie de políticas públicas de apoyo transnacional que se enfoquen de manera exclusiva en ayudar a quienes han padecido este flagelo, sin que se tengan que ver obligados a permanecer como ilegales en el país. (Organización de Estados Americanos, 2008)

Lo anterior también es aplicable para el fenómeno laboral, la presencia de este tipo de herramientas puede facilitar la legalidad de la labor venezolana en la nación, ayudando a la no discriminación de la mano de obra extranjera, la no explotación indebida de la misma, y la garantía de derechos amparados por tratados internacionales, obligatorios en el país.

## CONCLUSIONES

De lo analizado a lo largo de este documento se pudo colegir de manera inicial que el estatuto registral del país data de hace más de medio siglo, y si bien es cierto ha sufrido algunas modificaciones y reglamen-



taciones, se torna obsoleto para enfrentar eventualidades como la migración masiva de extranjeros a la nación.

Pese a los incansables esfuerzos institucionales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la competencia de configuración legislativa la posee el Congreso de la República, de conformidad con las normas constitucionales expuestas en el documento, ello implica que, en contraste a la voluntad del ente, no se cuenta con las herramientas legales para llevar a cabo una solución precisa y contundente en sede administrativa que ponga fin a fenómenos similares al planteado.

Lo anterior hace volcar la mirada a legislaciones de países vecinos, incluido el venezolano, que sí cuentan con disposiciones expresas que auspician la actividad administrativa en caso de falsedad de los datos consignados en un registro civil de nacimiento. Así mismo, México cuenta con herramientas del mismo tipo que permiten llevar un registro actualizado de los inmigrantes residentes en el país, con el objeto de prevenir o disminuir la propagación de prácticas ilícitas como las relacionadas *ut supra*.

La prevención en este tipo de acciones es vital para mejorar la prestación del servicio registral, pero sin el ordenamiento jurídico adecuado se hace inócua la labor de la institución competente, sin dejar de lado que el registrado irregularmente de hoy se convierte en el ciudadano y votante de mañana, en otras palabras, la problemática actual puede tornarse en la fuente de un

fenómeno electoral en algunos años que podría claramente influir, de no tomarse las medidas necesarias, en la vida política, social y financiera del país.

Como bien lo señaló la Organización de Estados Americanos en el año 2008, Colombia, como parte de Latinoamérica, requiere de reformas sustanciales y procedimentales en el tema registral, como reto vigente de todos los gobiernos diagnosticados, urge una nueva legislación, en defensa del estado civil de los individuos, su relación con el Estado y el amparo de las normas internacionales, en especial las relacionadas con los derechos humanos.

En suma, el enfrentamiento a la problemática registral para la migración venezolana en sede administrativa debe desarrollarse en los estrados legislativos, con iniciativa del Gobierno, para posteriormente dotar de mecanismos idóneos a las autoridades administrativas competentes y en consecuencia implementar tanto figuras como causales y procedimientos que sean adaptables a las problemáticas que jurídicamente plantea el nuevo milenio y los venideros.

## REFERENCIAS

- Arellano García, C. (1994). *Derecho Internacional Privado*. México: Porrúa.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (15 de noviembre de 2009). Ley Orgánica de Registro Civil. Caracas, Venezuela.
- Carrillo Castro, A. (1996). *La doble nacionalidad*. México: Porrúa.

Congreso de la República de Colombia. (12 de julio de 2010). Ley 1395. Bogotá, D. C., Cundinamarca, Colombia.

Constitución Política de Colombia. (1991).

Convención Interamericana de los Derechos Humanos. (22 de noviembre de 1969). San José, Costa Rica.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-273 (Corte Constitucional de Colombia, 28 de abril de 1999).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-832 (Corte Constitucional, 11 de octubre de 2006).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-231 (Corte Constitucional de Colombia, 18 de abril de 2013).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-451 (Corte Constitucional de Colombia, 19 de julio de 2015).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-601 (Corte Constitucional de Colombia, 16 de septiembre de 2015).

González Amuchastegui, J. (2005). *Autonomía, dignidad y ciudadanía. Una Teoría de los derechos humanos*. Obtenido de *Criterio Jurídico*: 249-1582-1-PB.pdf.

Monroy Cabra, M. G. (2012). *Tratado de derecho internacional privado*. Bogotá: Temis.

Niboyet, J. (1960). *Principios del derecho internacional privado*. México: Editorial Nacional.

Organización de Estados Americanos. (Agosto de 2008). *Diagnóstico del marco jurídico-institucional y administrativo de los Sistemas de Registro Civil en América Latina*. Washington, Distrito Capital, Estados Unidos de Norteamérica.

Presidencia de la República de Colombia. (5 de agosto de 1970). Decreto 1260. Bogotá, Colombia.

Vidal Kling, J. (2015). *El Registro civil en Colombia*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.



# CULTURA POLÍTICA, DEMOCRACIA Y PROCESO ELECTORAL EN MÉXICO

Francisco Hurtado Delgado<sup>1</sup>

## RESUMEN

Este trabajo presenta una mirada al contexto político de las elecciones 2018 en México, aborda el descontento con la democracia de los mexicanos, luego hace un breve análisis sobre el uso de las redes sociales en este proceso democrático.

Además se mencionan algunos aspectos acerca de la elección de Andrés Manuel López Obrador como Presidente de la República, y otros para atender sobre cultura política, con el fin de concluir verdaderamente si México se transforma políticamente.

## PALABRAS CLAVE

Proceso electoral 2018, democracia mexicana, cultura política, redes sociales, participación política.

## SUMMARY

This research presents a glance at the political context of the 2018 elections in Mexico, starting off from the discontent of Mexicans with democracy, followed by a brief analysis of the use of social networks in the democratic process.

And, finally, some aspects of the election of Andrés Manuel López Obrador as the President of the Republic are mentioned, and others that must be addressed about political culture, to conclude truly with Mexico's transformation.

<sup>1</sup> Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Morelos.

## KEY WORDS

2018 electoral process, mexican democracy, political culture, social networks, political participation.



## INTRODUCCIÓN

Considero que el proceso electoral 2018 en México fue una oportunidad para redefinir la democracia en el país. México tiene una democracia especial, por sus instituciones políticas o de gobierno, y lo más importante, por la heterogeneidad de sus ciudadanos. Los mexicanos hemos transitado por momentos muy difíciles, periodos de grandes crisis económicas y sociales, en los cuales se culpa a los gobiernos en turno, reconozco que ha sido complejo para los mexicanos mirar hacia adentro de sí mismos, y reconocer que cualquier transformación necesitamos de una cultura política sólida, entendida no solo con la participación en los procesos esencialmente electorales, sino con el interés para participar en los asuntos públicos.

Hablar de democracia en México significa destacar en una primera parte, el descontento y la desconfianza con todo lo que se refiere al poder público, insatisfacción hacia el sistema político y sus instituciones.

Si bien es cierto, las elecciones de 2000 fueron un paraguas en la transformación política de México, tras la derrota electoral del partido hegemónico, ello no ha sido aún suficiente para lograr consolidar un

gobierno en el cual estemos satisfechos con la democracia.

En una segunda parte, considero que no basta con decir en repetidas ocasiones, como se ha sostenido en distintas esferas, que los mexicanos estamos en desencanto con la democracia. Hablar de política en México significa, también, preguntarnos ¿qué es lo que sigue?

Cada una de las impresiones sobre política y gobierno que hacemos son exigencias, de derechos, crecimiento en la economía, y en muy pocas ocasiones, nos referimos a las obligaciones que cada uno tiene con el país, desde su espacio social o laboral.

Tener en cuenta los malestares de los mexicanos con el sistema político permite acercarnos a la subjetividad de los individuos respecto a la política. La identidad de los ciudadanos les permite apropiarse del contexto histórico en que viven y asumir su papel en una comunidad como sujetos individuales y sociales.

La construcción de esta subjetividad se da en distintos ámbitos de la sociedad como la familia, la escuela, el trabajo, etc., en los cuales una persona está en relación con distintos planos de la realidad. Como resultado

de lo anterior, el individuo adquiere una cultura determinada por su entorno, en particular, la cultura política, relacionada con la percepción que tienen los ciudadanos sobre el sistema y los valores políticos.

Siendo integrante de una institución que imparte justicia en materia electoral, considero que el proceso electoral 2018 fue histórico, además de haber sido la elección concurrente más grande en la historia del país, en comparación con otras votaciones, los votantes manifestaron a través del voto popular su deseo indudable de transformar la vida democrática en México.

El proceso electoral 2018 superó las expectativas de los analistas políticos, académicos, instituciones políticas y de los propios ciudadanos, antes de que comenzara, formalmente solo se hablaba del desencanto con la democracia de los mexicanos, de los problemas de legitimidad del poder público.

Se llevaron a cabo distintos foros de análisis político y democrático en los que se consideró que la elección de 2018 sería compleja, especialmente, los resultados electorales se presentaban cerrados, movilizaciones políticas, y que las autoridades electorales tendrían que resolver una inmensidad de conflictos electorales en sus respectivas competencias.

Se habló de una guerra sucia entre las distintas fuerzas políticas, a través de los medios de comunicación tradicionales, por supuesto, en mayor medida, a través de las redes sociales.

Nada de eso ocurrió, la noche del domingo 1º de julio, veíamos miles de personas reunidas en el Zócalo de la Ciudad de México para celebrar el triunfo de acuerdo con los resultados preliminares del candidato postulado por el partido político Movimiento Regeneración Nacional –conocido por sus siglas MORENA–. Además seguían a pie el automóvil de López Obrador cuando llegaba al zócalo capitalino, y así de manera similar a la celebración de Vicente Fox en 2000, una vez más, la historia política se transformaría.

## EL DESENCANTO CON LA DEMOCRACIA

La forma en que se legitima el poder político es con la satisfacción que la población expresa sobre determinado gobierno. México ha pasado por tantas decepciones políticas que el reconocimiento al sistema democrático se pone en duda constantemente, los seres humanos con frecuencia resaltamos los aspectos negativos, en el plano político esta tendencia es comprensible, reconocemos internamente los aspectos positivos de un gobierno, ya que con ímpetu señalamos los puntos externos que afectan nuestra calidad de vida o que nos ponen en riesgo.

Para medir la cultura política o la afición hacia el sistema democrático, se debe recurrir al método conductista, analizando el comportamiento político de las elites y de las masas a través de encuestas de opinión científicas, las cuales a diferencia de las encuestas electorales, contienen preguntas

sobre preferencia política, van más allá y evalúan diversos aspectos de los resultados.

El Latinobarómetro es la encuesta referente para entender la opinión sobre la democracia, además, este estudio de opinión política que se aplica anualmente en 18 países de América Latina<sup>2</sup>.

Esta encuesta ha evidenciado –por quinto año consecutivo–, que la democracia latinoamericana no ha mejorado; en el año 2016 la participación ciudadana era de 54% mientras que para 2017 fue del 53%. Uno de cada cuatro latinoamericanos es indiferente al tipo de régimen de su respectivo país. Los latinoamericanos consideran que se gobierna para unos pocos.

Los países que más apoyan la democracia son Venezuela con 78%, Uruguay con 70%, Ecuador 69%, Argentina 67% y Costa Rica 62%, entre ellos no se encuentra México.

En todos los países se presenta pérdida de apoyo, la encuesta afirma que la mayor pérdida se produce en México con 10 puntos porcentuales menos que en 2016, llegando a 38% en 2017, con un máximo de 59% en 2005<sup>3</sup>.

En lo que respecta a la “*democracia churchiliana*”, es decir aquella por la cual los ciudadanos defienden a la democracia como el mejor sistema de gobierno en comparación con otros, entre 2016 y 2017 disminuyó en

América Latina de 75% a 69%. El contraste se da en Uruguay el 84% está de acuerdo, ocupando el primer lugar y México, porque solo el 54% está conforme con la democracia como sistema de gobierno, ubicándolo en el último lugar de los países de la región<sup>4</sup>.

En lo que se refiere a la evaluación de la democracia, el Latinobarómetro preguntó a los encuestados, en una escala de 1 a 10, si la democracia en su país era plena. Los mexicanos la calificaron con 2 puntos. Asimismo, se les preguntó, dentro de la misma escala, en donde 1 no es democrático y 10 es totalmente democrático “¿dónde ubica *ud. a su país?*”, los mexicanos encuestados respondieron un 4.7.

Lo anterior, frente al aspecto de para qué se gobierna, en América Latina mayoritariamente se tiene la percepción de que se gobierna para los intereses de unos pocos, en el caso de México, el 90% de los ciudadanos encuestados lo considera así, por ello ocupa el segundo lugar después de Brasil.

En lo que se refiere a la aprobación del gobierno, solo el 20% de los mexicanos aprueba la gestión del gobierno en cabeza del presidente, colocándose así entre los tres menores porcentajes, seguido de El Salvador y Brasil.

En lo que se refiere a la confianza en las instituciones de la democracia y el Estado, en donde se incluye a la iglesia, por ser históricamente la institución que recoge los mayores grados de confianza, México

2 Informe 2017, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

3 Ídem.

4 Ídem.

confía más en esta última, con un 58%, en contraste con las fuerzas armadas (51%) o la policía (21%).

La figura del tribunal electoral es indispensable en los procesos electorales y transiciones democráticas, el Latinobarómetro considera emblemático el caso de México, en donde se transformó en garante de la elección y del proceso electoral.

Pese a ello, el país que más confía en su tribunal o institución electoral es Uruguay, con 51%, frente a México ya que este se ubica en el cuarto lugar con 33%, y el porcentaje se hace más pequeño en cuanto a la confianza en el poder judicial con 23%.

De los mexicanos encuestados, únicamente el 22% confía en el poder legislativo, y en menor medida 15%, en el gobierno, ubicando a nuestro país en entre los tres últimos países. Aunado a que el 9% de los mexicanos confían en los partidos políticos.

Todas las cifras anteriores reflejan la situación de insatisfacción con la democracia y con el gobierno en nuestro país, los problemas sociales influyen en gran medida en que los ciudadanos no confíen en el sistema político y en el gobierno.

México no está entre los países que más apoyan a la democracia, lo cual resulta triste, a pesar de que tenemos reglas que garantizan los procesos democráticos y las instituciones que garantizan los derechos políticos de las personas están haciendo un buen papel.

Cuando se habla de desconfianza con respecto a la democracia, estamos ante una crisis de legitimidad en relación con el poder público. Los mexicanos no reconocemos el ejercicio del poder, no tenemos elementos para justificarlo ni consideramos que las personas electas por el voto popular nos representen en general, estas exigencias son características del sistema representativo, entonces, hablamos de una crisis de representación política.

Bajo este panorama, el Latinobarómetro reportó el inicio del proceso electoral 2017-2018, el cual, a la fecha de la elaboración de este trabajo, no ha finalizado, hasta tanto, se dicte la última sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relacionada con las elecciones.

La característica más importante en este proceso fue el uso del internet y de las redes sociales como un instrumento de información y de participación política, en estas los actores políticos interactúan con la ciudadanía, dejando atrás los medios tradicionales de comunicación.

## PROCESO ELECTORAL 2018

Según la encuesta Latinobarómetro<sup>5</sup>, la forma en cómo la gente se informa sobre los asuntos políticos ha cambiado en los últimos años, el uso de la radio, la televisión, periódicos o revistas ha disminuido de manera significativa, por otra parte, ha

---

5 Ibídem.



aumentado el uso de las redes sociales como un medio de comunicación.

Esta encuesta plantea que el fenómeno político en la actualidad es que las personas sustituyen sus fuentes de información política, al tiempo en que se producen relevantes cambios en la región de América Latina, como alternancias en el poder, fragmentación de partidos políticos, el desencanto con la política, entre otros<sup>6</sup>.

En 2017 la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), realizada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), ha concluido que en México hay 71 millones de usuarios mexicanos de internet, que representan el 63% de la población. De los cuales 51.6 millones tenían 18 años o más<sup>7</sup> usaban internet, este grupo estaba en aptitud de votar en la elección del 1º de julio de 2018. De este grupo, el 50.8% son mujeres y el 49.2%, hombres<sup>8</sup>.

Además de lo anterior, la ENDUTIH 2017 muestra que 96% de los usuarios de Internet lo usa para obtener información y 76% para acceder a redes sociales. La población joven –entre 18 a 34 años– lo utiliza con un 83%, esta población vive en el área urbana del país.

El uso de las redes sociales fue indispensable para hacer campaña electoral y para que los ciudadanos interactúen, de manera directa y en tiempo real, con los candidatos a la presidencia, y para que se apropiaran del espacio, crearan política y construyeran una nueva forma de consolidar la democracia.

A continuación presento algunos datos sobre el uso de las redes sociales de los candidatos a la Presidencia de la República, quienes participaron en la contienda de la elección histórica del 1º de julio de 2018.

Según estudios de la *Revista Forbes México*<sup>9</sup>, el candidato Andrés Manuel López Obrador, logró mayor atención digital, es decir, de cada dos conversaciones en redes sociales una fue sobre él. Seguido de José Antonio Meade Kuribebña con el 24%, Ricardo Anaya Cortés, 17% y “Bronco”, 9%, estos porcentajes se basan en 20.5 millones de interacciones.

Ahora bien, este estudio refleja que durante el periodo de las campañas electorales, López Obrador mantuvo una ventaja en las llamadas menciones en las redes sociales, aunque por momentos fue superado por los demás participantes, en la recta final de las campañas electorales, el candidato logró subir el índice y generó casi el doble en contraste con los demás candidatos.

6 Ídem. p. 42.

7 Resultados de la encuesta, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/dutih/2017/default.html>

8 Comunicado 015/2018, Instituto Federal de Telecomunicaciones, disponible en: <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/en-mexico-713-millones-de-usuarios-de-internet-y-174-millones-de-hogares-con-conexion-este-servicio>.

9 ¿Cómo cierran las campañas electorales en redes sociales?, Análisis del desempeño de los candidatos a la Presidencia de la República, durante el periodo marzo 30 a junio 26 de 2018. Revista Forbes, junio 27, 2018 Vázquez, Rubén. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/amlo-a-la-cabeza-al-cerrar-campanas-en-redes/>, el día veinte de octubre de 2018.

En lo que respecta a los sentimientos, Meade y López Obrador estaban prácticamente empatados respecto de los sentimientos positivos en las redes sociales, se destaca que a lo largo de la campaña presidencial, Ricardo Anaya cayó en la percepción positiva, por debajo del “Bronco”, quien después del tercer debate fue el candidato con el crecimiento positivo más notorio.

En cuanto a los temas de conversación el más cuestionado fue el de seguridad pública para todos los candidatos, seguido de reformas del Estado y educación, los de menos interés fueron empleo y salud.

En el estudio que realiza la Revista *Forbes*, en cuanto a la intención del voto digital, López Obrador reúne el 60%, es decir, 3.5 veces por encima de José Antonio Meade (17%), Anaya (12%) y “Bronco” (11%).

Es importante destacar que los índices demográficos, según el estudio citado de *Forbes*, arrojan que la mayoría de las interacciones digitales provienen del centro del país, en particular, de las ciudades metropolitanas y del Estado de México, además, que en su mayoría fueron hombres, quienes participaron a través de redes sociales, de cada dos hombres interactuando digitalmente, solo había una mujer.

En lo que respecta a las cuentas oficiales de los candidatos a la Presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador, a la fecha, cuenta aproximadamente con cuatro millones doscientos mil seguidores en Facebook, mientras que en Twitter tiene cuatro millones seiscientos.

En comparación, Ricardo Anaya tiene dos millones de seguidores en Facebook y en Twitter, una cantidad considerablemente menor, setecientos cincuenta mil. Son menos de la mitad de los de López Obrador.

En este mismo sentido, Jaime Heliodoro Rodríguez registra dos millones novecientos mil suscriptores en Facebook, y en Twitter, una cantidad menor, seiscientos noventa mil.

A este candidato, le sigue José Antonio Meade, quien en Facebook tiene un ochocientos mil seguidores y en Twitter una cantidad mayor, millón trescientos mil seguidores<sup>10</sup>.

La popularidad de Andrés Manuel López Obrador se confirma con el número registrado por “personas hablando de esto” de Facebook, con ciento treinta y cinco mil personas seguido del “Bronco”, cuarenta y tres mil personas; José Antonio Meade, catorce mil, y muy por debajo de ellos, Ricardo Anaya, mil quinientas personas.

En Twitter, sin embargo, el candidato que tiene el mayor número de tweets es el “Bronco” con veintisiete mil, seguido de Meade con doce mil, Ricardo Anaya con cuatro mil, y curiosamente López Obrador, en el último lugar, con tres mil tweets, aunque es el candidato que más seguidores tiene en ambas redes sociales.

En Youtube, López Obrador tiene doscientos noventa y seis mil suscriptores y cuatrocientos veintiún videos, por encima de

<sup>10</sup> Estadísticas propias.

Ricardo Anaya con cincuenta y cinco mil suscriptores y cuatrocientos setenta y un videos, el “Bronco” tiene treinta y siete mil seguidores y novecientos videos; finalmente, quien tiene menos suscriptores es José Antonio Meade con veintitrés mil suscriptores y setecientos cincuenta y tres videos.

De lo anterior, tenemos que López Obrador cuenta con el mayor número de seguidores en las redes sociales Facebook, Twitter y Youtube, aunque es quien en menor medida ha publicado en estos medios de comunicación.

Por otra parte, de los nueve partidos políticos con registro nacional, Movimiento Ciudadano encabeza el número de seguidores en Facebook, con un millón de ellos, pero el Partido de la Revolución Democrática tiene menos seguidores en esta red social ya que solo cuenta con noventa y tres mil.

En lo que respecta a Twitter, el Partido Revolucionario Institucional tiene el mayor número de suscriptores: quinientos diecinueve mil y el Partido del Trabajo: tres mil.

En la cuenta oficial de Youtube el partido con más suscriptores es nuevamente Movimiento Ciudadano con ciento noventa mil, este resultado está por encima del Partido Revolucionario Institucional, ya que cuenta con catorce mil seguidores.

Cabe destacar que el número de seguidores del Movimiento Regeneración Nacional<sup>11</sup>, la fuerza política de mayor número de votos en las elecciones del pasado 1° de julio, se

encuentra por debajo de Movimiento Ciudadano y del Partido Revolucionario Institucional, porque tienen cuatrocientos mil, aunque dicho organismo no tiene cuenta oficial de Twitter ni en Youtube.

En lo que respecta a la participación de las autoridades electorales, ante los desafíos del uso de estos medios de comunicación durante el proceso electoral, se destaca que, en febrero de 2018, el INE y Facebook firmaron un convenio para promover la participación ciudadana en los comicios de 2018, el acuerdo incluye, entre otros puntos, que el día de la jornada electoral Facebook tenga un espacio físico en las instalaciones del Instituto para realizar actividades informativas.

Ante la supuesta falta de transparencia de dicho convenio, las reacciones en los medios de comunicación no tardaron en salir a la luz. El 12 de febrero siguiente, el representante propietario del partido político Morena solicitó al Instituto mostrar públicamente el contenido de dicho convenio<sup>12</sup>, el cual finalmente fue dado a conocer por el INE. Esto es importante, puesto que a través de medios de comunicación se habló de que el motivo del convenio sería colaborar con Facebook, y evitar las noticias falsas, lo cual fue omitido de la información que dio a conocer el Instituto.

El tema de las noticias falsas en redes sociales ha dado mucho de qué hablar en los últimos años, nos preguntamos cuáles son los

11 En adelante se nombrará por sus siglas Morena.

12 Repositorio INE, disponible en: <https://repositoriodocumetal.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95123/CGex20180214-ip-12.pdf?sequence=1&isAllowed=1>

intereses que hay de por medio, para influir en las conciencias de los usuarios de estos medios o qué tipo de regulación se dará al respecto, no solo en el ámbito electoral, sino una regulación integral para sancionar toda clase de conductas que sean contrarias a los derechos humanos que garantiza nuestra Constitución.

Después de la elección de Donald Trump como Presidente de Estados Unidos, gracias a las redes sociales y a los tweets desde su cuenta oficial, en contrapeso con la información que se ventila en los medios de comunicación y la intervención del gobierno ruso para incidir en el resultado de las elecciones de 2016 en Estados Unidos, se consideró que el fenómeno de noticias falsas y la manipulación de información en las redes influiría en las elecciones en México en 2018.

Los planteamientos en torno a las noticias falsas y a las elecciones consistían en concientizar a quienes se dedican a la comunicación sobre su responsabilidad frente a la manipulación de la información y su difusión a la población, en especial con los mexicanos aptos para votar, además acerca de aprender a diferenciar las noticias falsas de las verdícas, en favor de la buena comunicación y del voto informado.

A pesar de los pronósticos sobre manipulación en la información y noticias falsas, la preferencia en redes sociales de Andrés Manuel López Obrador –quien resultó ganador– y Ricardo Anaya –en segundo lugar–, no daba margen a algún tipo de manipulación cibernética.

Lo que sucedía en las redes sociales, en particular, tuvo efectos en el proceso electoral 2018 y en sus resultados. El fenómeno de las redes sociales en México es trascendental, no solo por su magnitud, sino por el impacto que pueden tener en el funcionamiento de nuestra democracia incipiente. Los grandes protagonistas de la democracia en el proceso electoral vivido y en los futuros, son indudablemente Facebook y Twitter.

Uno de los aspectos más relevantes sobre el crecimiento de Andrés Manuel López Obrador en redes es que en sus cuentas oficiales de Facebook y Twitter realizó menos publicaciones, aunque es el personaje con más seguidores, en comparación con la diferencia considerable con los demás candidatos.

La figura de López Obrador como un personaje popular, con simpatía ciudadana, al menos por la mayoría de los mexicanos que depositaron su voto en la jornada electoral, hizo que contra cualquier pronóstico, esta elección histórica marcará, sin duda alguna, la historia política de México.

## PROCESO ELECTORAL 2018

El fenómeno de la alternancia del poder en México, como es bien sabido, inició en las elecciones federales en el 2000, tras el triunfo de Vicente Fox como presidente de la República, postulado por el partido Acción Nacional, se dejaron atrás siete décadas de gobierno del Partido Revolucionario

Institucional. Desde su creación como Partido Nacional Revolucionario en 1929 hasta el año 2000, todos los presidentes de México pertenecían a este partido. En esta época, de partido hegemónico, el acceso al poder político de otras fuerzas políticas era limitado y no daba lugar a la competencia en el terreno político electoral.

A pesar del ímpetu de cambio con el cual los mexicanos decidieron ya no votar por el PRI, el gobierno de Fox, cambió el sentimiento de esperanza en la transformación de la política y del gobierno, por el de insatisfacción con el gobierno.

Frente al pesimismo entre la población, llegó el 2 de julio de 2006, en el que participó por vez primera López Obrador como candidato a la presidencia. Los resultados electorales, pusieron a Felipe Calderón como triunfador en la contienda, generando la inconformidad de López Obrador, pues la diferencia entre el primer y segundo lugar fue mínima.

Por su parte, el gobierno de Felipe Calderón se caracterizó por la llamada “guerra contra las drogas” la cual obedeció a un objetivo explícito del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012<sup>13</sup>, esta política aumentó considerablemente la violencia en México, reflejándose sobre todo en el incremento de la tasa de homicidios, ya que entre 2007 y 2011 pasó de 8.1 a 23.7 homicidios por cada 100 habitantes<sup>14</sup>.

Lo anterior, causó en la población, incertidumbre e inseguridad, los medios de comunicación no dejaban de reportar los miles de homicidios efectuados a lo largo del país.

Bajo este escenario, así como millones de mexicanos optaron con su voto por quitar del poder al PRI, para reemplazarlo por el PAN, en circunstancias similares, en el año de 2012, los mexicanos decidieron reinstalar en el poder al PRI, con su candidato Enrique Peña Nieto.

Por segunda ocasión, López Obrador quedó en segundo lugar para ocupar la presidencia, con una diferencia aproximada de 6 puntos porcentuales.

Durante la recién concluida presidencia de Peña Nieto, se trataron los temas de corrupción, dudas sobre contratos de obra pública, desvío de recursos y fraudes financieros, además cierto empeoramiento en su imagen de Presidente en las redes sociales.

La desaparición forzada en Ayotzinapa y el “escándalo” de la Casa Blanca, fueron de los aspectos más negativos durante la presidencia del militante priísta.

Durante el periodo del desencanto hacia el sistema político, la constante crítica por todos los medios a la figura presidencial, tanto como institución, como de Enrique Peña Nieto en lo individual, el 1º de julio de 2018 resultó electo luego de doce a años

13 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp062007.pdf>

14 Galindo, C., Gómez, M., Zepeda, R. & Castellanos, N. (2017). Seguridad Interior: elementos para el debate. Temas Estra-

tégicos, núm. 39, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3344>.

de intentar ser el presidente de la Nación, López Obrador.

En la pasada elección del 1° de julio de 2018, los mexicanos elegimos más de 3.400 cargos de elección popular a nivel federal y local. Un presidente de la República, 128 senadores y 500 diputados federales. Esta elección fue histórica en México, puesto que se llevaron a cabo concurrentes en 30 entidades federativas, es decir, que las elecciones locales se hicieron a la par con las federales.

Los resultados electorales tras el voto de la ciudadanía arrojaron 30.113.483 votos a favor de Andrés Manuel López Obrador, quien tuvo el 53.1936% de la votación total, fue seguido de Ricardo Anaya con 12.610.120 votos lo que representa el 22.2750%; en tercer lugar, José Antonio Meade con 9, 289, 853 votos equivalentes al 16.4099% de los votos totales, finalmente, Jaime Heliodro Rodríguez Calderón con un 05.2317%. Estos votos incluyen realizados por los mexicanos en el extranjero, en donde López Obrador también obtuvo la mayoría<sup>15</sup>.

Contrario al clima de insatisfacción y desencanto con el sistema democrático, la participación ciudadana respecto a los ciudadanos que votaron conforme a la lista nominal de las actas computadas, fue de 56.611.027 votos, con un total de participación del 63.4290%<sup>16</sup>.

Tras participar en dos procesos electorales como candidato a la presidencia de la república, López Obrador resultó electo por mayoría absoluta como titular del ejecutivo.

Fuimos testigos de una euforia en redes sociales, con publicaciones, notas, tanto de grupos que apoyaban a AMLO, y de usuarios de las mismas. La legitimidad en la votación del 1 de julio, provocó en México, no solo un cambio en el gobierno, sino una de las mayores transformaciones en el país.

Los votos del partido político Morena permitieron que su representación en el Congreso de la Unión sea del 51%, seguido del PAN con 15.2%, y del PRI con 9.4%. Los curules que ocupa este partido político están distribuidos de manera paritaria entre mujeres y hombres, considerando a los 256 diputadas y diputados, de los 500 que conforman la cámara baja<sup>17</sup>.

La diferencia de representación en el Congreso es considerable en comparación con el PAN con 78 diputadas y diputados (33 mujeres y 45 hombres), y se hace aún mayor la diferencia con el PRI, ya que tiene 47 diputados (2 mujeres y 25 hombres)<sup>18</sup>.

En lo que respecta al tipo de elección, 167 de los diputados de Morena fueron electos por el principio de mayoría relativa y 89 por representación proporcional<sup>19</sup>.

15 Instituto Nacional Electoral (2018). Cómputos Distritales 2018, Elecciones Federales, disponible en: <https://compu-tos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

16 Ídem.

17 Cámara de Diputados, Congreso de la Unión (s. f.). Integración por género y Grupo Parlamentario, disponible en: [http://siti.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/cuadro\\_genero.php](http://siti.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_genero.php).

18 Ídem.

19 Ídem.

Por otra parte, de los 128 Senadores, el Grupo Parlamentario Morena cuenta con 59 senadores<sup>20</sup>, lo que representa el 46.09% de representación en la cámara alta. Seguido de este instituto político, está el PAN, con 24 curules<sup>21</sup>, lo que equivale al 18.75% de representación en el Senado. En tercer lugar, el Grupo Parlamentario del PRI cuenta con 14 senadores<sup>22</sup>, equivalente al 10.93%.

Aunado a la mayoría con la que cuenta el partido político MORENA, en ambas cámaras del poder legislativo en México, la elección de 2018, es especial en la historia política de México.

## CULTURA POLÍTICA

Tras los resultados electorales, se puede considerar que la elección presidencial fue legítima, pues además de los votos obtenidos que representan más de la mitad, la representación política –que ejercerá López Obrador– es simbólica, como lo sostenía James Madison, basada en una identificación entre gobernados y gobernante de tipo emocional<sup>23</sup>.

Lo que sígue, dentro del contexto del cambio en el gobierno es verificar el cumplimiento teórico y legal de la representación

política que ejercerá el Presidente durante los próximos seis años.

Así, lo más importante no es que una persona pueda ser electa mediante un proceso democrático, sino evaluar cómo actúa para promover y garantizar los intereses de los representados, los cuales son el centro para el ejercicio del poder público, así la responsabilidad del Presidente consistirá en no entrar en conflicto con la voluntad que expresamos los mexicanos.

El siguiente paso, atendiendo la dimensión formalista de la representación política, “accountability”, en la que el representante es aquel individuo capaz de responder por sus acciones ante los miembros de una comunidad y las elecciones son el mecanismo que sirve a los lectores para fijar responsabilidades, al final de su periodo, el representante será premiado o castigado por su desempeño<sup>24</sup>. Solo al final del periodo presidencial, se podrá hablar de un verdadero cambio en la política mexicana o no.

El ejercicio del derecho al sufragio es la actividad más característica del sistema democrático en México, una vez pasadas las elecciones, lo ideal es que los ciudadanos estén convencidos de que la forma en que se puede mejorar la calidad de vida en la sociedad es mediante la participación de todos en los asuntos públicos.

Por consiguiente, si una persona decida o no ejercer sus derechos políticos tiene que

20 Senado de la República (s. f.). Senadores por Grupo Parlamentario, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/64/senadores/por\\_grupo\\_parlamentario](http://www.senado.gob.mx/64/senadores/por_grupo_parlamentario).

21 *Ídem*.

22 *Ídem*.

23 Madison, James & García, Guitián (2001). Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia. Revista de Estudios Políticos Nueva Época núm. 111 (enero-marzo): 216.

24 Cfr. González Tule, Luis Antonio (2016). El rol de representación de los Diputados federales en Brasil y México, Mirada a la experiencia latinoamericana. Editorial Universidad del Norte, Colombia, p. 23.

ver con una formación individual, con base en los procesos cognoscitivos, experiencias y una racionalidad, de esta forma es como la cultura, en especial, la cívica y política es fundamental para la construcción de la democracia.

Es indudable que la cultura es uno de los grandes valores que tiene la humanidad, y esta es diversa y multicultural, la cultura es elemental en el desarrollo de las comunidades, pero también para garantizar la paz y el bienestar social. La cultura crea identidades que se construyen a partir de la apropiación por parte de los actores sociales y que los diferencian de otros sujetos.

Por ello, la llamada transformación apenas ha comenzado, una vez emitidos los sufragios, debemos trabajar en la construcción de una identidad política incluyente, respetuosa de los derechos de los demás, y activa en asuntos políticos, así formaremos una cultura democrática.

En este sentido, las tareas que tenemos los mexicanos serían las siguientes:

*Conocer el país.* Hablar de México, en general, es referirnos a la diversidad, como una de las características más importantes. Seguramente muchos de nosotros hemos tenido la oportunidad de recorrer algunas de sus regiones, hemos leído sobre la historia de nuestro país, conocemos su música y sus costumbres, es innegable que es maravilloso para vivir. Sin embargo, nunca es suficiente, entender a México es comprender por qué actuamos de determinada forma, por qué la economía no progresa, por qué

la inseguridad es uno de los problemas que más nos afectan, por qué a lo largo de la historia cometemos errores en repetidas veces, no podemos dar respuesta entre estos a muchos otros puntos, sin que dejemos de culpar en gran medida al gobierno y a las instituciones que tenemos.

Conocer nuestro país significa interesarnos por aspectos como la economía, la sociedad, las artes y la cultura, informarnos diariamente de la realidad. La información adecuada es poder, un poder que sirve para desarrollarnos como mejores ciudadanos y para participar en la vida política del país.

*Saber que la democracia existe para ofrecer la posibilidad de una mejor vida.* Es fundamental entender que, a lo largo de la historia de las naciones, el sistema o régimen democrático ha sido la solución contra los gobiernos autoritarios en donde no se respetaban los derechos fundamentales de los ciudadanos. La democracia aspira a que el poder político que se ejerce no se concentre en una sola persona o en un grupo reducido, además permite que el poder se distribuya en las regiones, característica de las repúblicas. La democracia pugna por un equilibrio en la actuación de las instituciones del Estado, las cuales no pueden invadir la vida privada de las personas. Busca el respeto y garantía por los derechos fundamentales de los individuos, el respeto por la diversidad y las libertades individuales y colectivas.

*Participar políticamente.* Si bien intentamos defender la democracia como sistema de



gobierno y de vida, requiere la intervención activa de todos nosotros.

Entender que un buen ciudadano no es aquel que busca sólo que el gobierno le dé cualquier cosa sin tener obligaciones o responsabilidades, sino aquel que mediante la participación política y la crítica constructiva trata de aportar algo. Es aquel que ante las injusticias decide hacer algo, acudir a las instancias respectivas o algún otro tipo de denuncia.

*La difusión de la cultura democrática.* Como obligación del gobierno. Tanto para los que laboramos en instituciones electorales, como para autoridades diversas, promover la cultura democrática es uno de los objetivos que se deben plantear.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

Cámara de Diputados, Congreso de la Unión (s. f.) *Integración por género y grupo Parlamentario.*

Disponible en: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/cuadro\\_genero.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_genero.php).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, LX Legislatura (s. f.) *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.* Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>.

Galindo, C., Gómez, M., Zepeda, R. & Castellanos, N. (2017). *Seguridad Interior: elementos para el debate. Temas Estratégicos*, núm. 39, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, consultado en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3344>.

Informe Latinobarómetro (2017). Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>.

Instituto Federal de Telecomunicaciones – IFT (2018). *Comunicado 015/2018.* Disponible en: <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/en-mexico-713-millones-de-usuarios-de-internet-y-174-millones-de-hogares-con-conexion-este-servicio>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI (2017). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los*



Hogares 2017. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/du-tih/2017/default.html>.

Instituto Nacional Electoral – INE (2018). *Cómputos Distritales 2018, Elecciones Federales*. Disponible en: <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>.

Instituto Nacional Electoral – INE (s. f.). *Repositorio documental*. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95123/CGex20180214-ip-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Senado de la República (s. f.). *Senadores por Grupo Parlamentario*. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/64/senadores/por\\_grupo\\_parlamentario](http://www.senado.gob.mx/64/senadores/por_grupo_parlamentario).

Vázquez, Rubén (2018) ¿Cómo cierran las campañas electorales en redes sociales?, Análisis del desempeño de los candidatos a la Presidencia de la República durante el periodo marzo 30 a junio 26 de 2018. Revista *Forbes* junio 27, México. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/amlo-a-la-cabeza-al-cerrar-campanas-en-redes/>.

Fuentes impresas

González Tule, Luis Antonio (2016). *El rol de representación de los Diputados federales en Brasil y México, Mirada a la experiencia latinoamericana*. Editorial Universidad del Norte, Colombia, p. 23.

Madison, James & García, Guitián (2001). *Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia*. Revista de Estudios Políticos Nueva Época número 111 (enero-marzo): 216.



**COLOQUIO INTERNACIONAL**

***JUSTICIA, CONSTITUCIÓN  
Y DEMOCRACIA***

**CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN  
POLÍTICA Y SUS POSIBLES  
SOLUCIONES**

**Javier Ruipérez Alamillo**

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de A Coruña

Sumario: I. Palabras PRELIMINARES. - II. Planteamiento del PROBLEMA. - III. El Estado Constitucional representativo en sus fundamentos. IV.- La crisis de la representación política en sus causas.- V. Problemas operativos del reconocimiento del fenómeno partidista y la vigencia jurídico-formal del sistema de la representación liberal: A) Los intentos de los partidos políticos de asegurar su posición frente al “transfuguismo”: 1) Prestación de una fianza por parte de quien va a figurar como candidato en sus listas electorales, 2) Las dimisiones en blanco; B) Problemas derivados de la atribución de la titularidad del escaño al parlamentario individual: 1) La disolución del partido político por ser contrario al orden constitucional, 2) Las “listas cremallera” y el mantenimiento de la paridad absoluta en toda la legislatura, 3) Un fenómeno nuevo: la posible delegación del voto por parte del parlamentario individual en algún otro miembro de su grupo parlamentario.- VI. La crisis de la representación política y la desconfianza en los partidos POLÍTICOS.- VII. Algunas reflexiones finales.

## I. PALABRAS PRELIMINARES

En modo alguno constituye por mi parte el impertinente ejercicio de un deber protocolario el que agradezca, al comenzar mi exposición, a la Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana, a la École de Droit de la Universidad París I, a la Sección Francesa del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, al Centre des Amériques de la Universidad París I, al Centre de Droit Public de la Universidad París II y a Estado y Constitución su amable invitación para intervenir en este evento. Agradecimiento que quiero expresar muy especialmente a los auténticos organizadores del encuentro, y que son mis buenos amigos Renaud Bourget, Irina Graciela Cervantes Bravo y el inminente, bajo mi dirección, Doctor en Derecho César Wong Meraz.

A estos, de una manera más concreta, me atrevo, y arrogándome la representación de todos los participantes, a felicitarles muy sinceramente por su esfuerzo. Ha sido, en definitiva, su empeño, y buen hacer, el que nos permite, en un retorno a la dialéctica platónica, realizar, desde las más variadas posiciones, una meditación colectiva sobre algunos de los aspectos nucleares, centrales y basilares del régimen de Democracia Constitucional. Y he de decir, honradamente, que su acierto es habernos convocado, de un modo muy preciso, a meditar sobre los mismos, y desde el planteamiento de problemas por parte de los diversos intervinientes, y tanto desde la

perspectiva práctica, como desde los planteamientos académicos, nos situaremos en condiciones de tratar de aportar argumentos para la cabal y ponderada resolución de los, muchas veces graves, problemas que tiene hoy planteada el funcionamiento de la Democracia Constitucional. Desde luego, este –es decir, el intentar plantear más que soluciones problemas–, va a ser el método con el que yo voy a operar para desarrollar esta conferencia magistral.

## II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Constituye una incontestable evidencia que, por lo menos desde la década de 1980 –y podemos recordar, a este respecto, y a título de mero ejemplo, los trabajos de recopilación realizados por Domenico Fisichella<sup>1</sup> y Françoise D’Arcy<sup>2</sup>–, vivimos bajo la sensación generalizada, y muy firmemente asentada en el imaginario colectivo, de que la representación política se encuentra en una situación de crisis total. Circunstancia esta que, entendemos, no ha de ser muy difícil de entender y comprender. En efecto, ha de tomarse en consideración que por doquier, y con machacona tenacidad e reiteración, se nos viene insistiendo en esta idea. A la que, por lo demás, se le otorga, y desde luego en nuestros días, la consideración de ser una presunción *iuris et de iure*, contra la que, como es sobradamente conocido, no cabe, por definición, prueba en contrario.

1 Cfr. D. Fisichella, *La rappresentanza politica*, Milán, 1983.

2 Cfr. F. D’Arcy, *La représentation*, París, 1985.

En el mismo orden de ideas, no dejaría de ser asimismo más que un ejercicio de constatación de lo evidente el afirmar que, de modo difícilmente cuestionable, esta tendencia ha alcanzado su máxima expresión a raíz de los acontecimientos vividos en 2011. Me estoy refiriendo, innecesario debiera ser aclararlo, a lo que, por ejemplo, en España se denominó “el movimiento 15 M”, sobre el que cada vez existen más dudas sobre si se trató de un movimiento ciudadano espontáneo o si, por el contrario, se debía a algo orquestado a través de internet y, en todo caso, por los mismos que, nadie lo ignora, habían tratado de interferir en el proceso electoral en Estados Unidos de América, en Francia y en México. Movimiento este que, habiendo sido iniciado contra la actuación de los partidos políticos con representación en el aparato institucional del Estado, ha dado, paradójicamente, lugar a la creación de nuevas organizaciones políticas partidistas, así como a nuevas plataformas electorales, destinadas a integrarse, a través del instituto de la representación política, en los centros de decisión y acción política y jurídica de la Comunidad Política.

Lo que, empero, no constituye un mero ejercicio de constatación de lo axiomático e indiscutible, sea el poner de manifiesto que si esto es así, y lo es, es lo cierto que nos encontramos ante un fenómeno que en modo alguno es nuevo. Antes al contrario, el mismo se ha verificado a lo largo de toda la vida del Estado Constitucional, y en cualquiera de sus manifestaciones estructurales posibles. Tanto es así, que la denuncia

de la crisis de la representación política ha tenido una grandísima transcendencia en el ámbito de los estudios de las Ciencias del Estado y de las Ciencias del Derecho del Estado.

En efecto, es menester indicar que idéntica idea –es decir, la crisis de la representación política–, y con unos argumentos muy similares –y que, de una forma muy básica, se concretan en la creciente profesionalización de la vida pública como consecuencia del fenómeno partidista–, apareció ya, y, además, con gran fuerza, en el primer tercio de la pasada centuria. Podemos, en este sentido, recordar aquí los nombres de los antidemócratas y antiliberales Ostrogorski<sup>3</sup> y Michels<sup>4</sup>. Pero también evocar aquí, y por cuanto que, aunque no pueda identificarse plenamente con el discurso de los anteriores (H.-P. Schneider), si contribuye a generar el efecto que ahora nos interesa, la dramática afirmación realizada, en 1932, por Gustav Radbruch<sup>5</sup>, conforme a la cual las organizaciones políticas partidistas se configuraban, tan pronto como ocupaban las instituciones políticas estatales, como auténticos contrincantes del propio Cuerpo Electoral que les había elegido.

Para nadie es, ni puede ser, un misterio, y sobre todo para los que se dedican profesionalmente al estudio de las Ciencias Jurídicas, que esta crítica, fundamentada en la

3 Cfr. M. Ostrogorski, *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*, París, 1903.

4 Cfr. R. Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna (1911)*, Buenos Aires, 1979, 2 vols.

5 Cfr. R. Radbruch, *Filosofía del Derecho (1932)*, Madrid, 2008, pp. 125 y ss.

actuación de las organizaciones partidistas en la vida pública de la Comunidad Política, dio lugar a una de las más ricas, brillantes, fecundas y lúcidas polémicas en el ámbito del Derecho Constitucional. Nos referimos, obviamente, a la habida en torno al propio Estado Constitucional en cuanto que, por decirlo con la expresión acuñada por John Stuart Mill<sup>6</sup>, –y que, en realidad no hacía más que poner de manifiesto el cervical temor que a todos los grandes pensadores liberales les inspiró siempre la participación directa del Pueblo en el gobierno del Cuerpo Político<sup>7</sup>–, “gobierno representativo”. De un modo más particular, estamos pensando ahora a la mantenida, en el contexto de la República de Weimar, por, de un lado, Schmitt<sup>8</sup> y de otro, Kelsen<sup>9</sup> y Thoma<sup>10</sup>, y en la que terciaría también Heller<sup>11</sup>, en cuyos extremos, y por su propia importancia objetiva, conviene, siquiera sea sucintamente, detenerse.

Por lo que hace a Carl Schmitt, sus tesis se encuentran desarrolladas en su célebre trabajo “Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus”. Importa señalar, y en tanto en cuanto ello contribuirá al

mejor entendimiento de la exposición, que se trata, sin duda alguna, del escrito, dentro de una obra claramente comprometida con los fines del totalitarismo fascista<sup>12</sup>, la obra más ideológica de este autor, donde no solo pone de manifiesto su radical enemiga –común, en todo caso, a todos los juristas que se mostraron partidarios, como sucedía, por ejemplo, con Triepel<sup>13</sup> y Otto Hintze<sup>14</sup> tanto de la forma de gobierno monárquica, como de articular la Comunidad Política tomando como criterio inspirador, vertebrador y fundamentador las ideas y el principio monárquico–, al sistema de gobierno parlamentario, sino que se muestra abiertamente decidido en la defensa del régimen autocrático, tratando, eso sí, de darle un ropaje formal democrático, y en la que, en todo caso, va a romper con el que fue su tradición modo de actuación en la explicación del Estado Constitucional liberal<sup>15</sup>.

En efecto, lo que sucede es que, como ha escrito el Maestro Pedro de Vega, su actuación en esta publicación va a concretarse en que “desde una de las más brillantes exposiciones que jamás se han realizado de un

6 Cfr. J. S. Mill, *Del Gobierno representativo*, Madrid, 1985.  
 7 Cfr. J. S. Mill, *Sobre la opinión pública* (1858), Madrid, 1984.  
 8 Cfr. Schmitt, C. *Sobre el parlamentarismo* (1923/1926), Madrid, 1990.  
 9 Cfr. Kelsen, H. “Esencia y valor de la Democracia” (1920-1921), en Kelsen, H. *Esencia y valor de la Democracia*, Barcelona, 1977, 2.ª ed., pp. 48 y ss.; “La Democracia” (1926), e “El problema del parlamentarismo” (1925), ambos en Kelsen, H. *El primato del Parlamento*, Milán, 1982, pp. 3 y ss., y 173 y ss., respectivamente.  
 10 Cfr. R. Thoma, “Zur Ideologie des Parlamentarismus und Diktatur”, *Archiv für Sozialwissenschaften*, Bd. 53 (1925), pp. 212 y ss.  
 11 Cfr., por ejemplo, Heller, H. *Europa y el fascismo* (1929). Heller, H. *Escritos políticos*, Madrid, 1985, pp. 24-25; *Estado de Derecho o dictadura?* (1929/1930). Heller, H. *Escritos políticos*, Madrid, 1985, pp. 292 y ss.

12 Cfr., a este respecto, y por todos, J. Fijałkowski, *La trama ideológica del totalitarismo. Análisis críticos de los componentes ideológicos en la Filosofía política de Carl Schmitt*, Madrid, 1966. Vid., también, G. Gómez Orfanel, *Excepción y normalidad en el pensamiento de Carl Schmitt*, Madrid, 1986.  
 13 Cfr. H. Triepel, *Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches* (1917), Berlín, 1977.  
 14 Cfr. O. Hintze, “Monarchisches Prinzip und konstitutionelle Verfassung”, *Prussische Jahrbücher*, Bd. 144 (1911), pp. 381-412; *Staat und Verfassung*, Gotinga, 1962.  
 15 Sobre esto, y por comodidad, cfr., por todos, Ruipérez Alamillo, J. La “ciudadanía europea” y sus implicaciones para el Derecho Constitucional (Un estudio de Teoría del Estado y de la Constitución sobre la moderna Unión de Estados de Derecho Internacional europea), Ciudad de México, 2018, nota 445, en pp. 184-185.

modelo ideal del Estado Constitucional y de Democracia Parlamentaria, enfrentará ese modelo ideal que nunca existió a las lacras y miserias de su funcionamiento empírico.

De este modo, despreciado el Estado Constitucional y sus instituciones por las contradicciones alarmantes de su praxis política, abría, fácil y demagógicamente, el portillo para negar su sistema de principios y proclamar una nueva concepción del Estado, basada en el decisionismo y en las formas plebiscitarias legitimadoras del Estado Total del Führer<sup>16</sup>. Régimen este que, en opinión de Schmitt, y desde la interpretación hobbesiana del Estado que tan cara le era, es el único que puede reclamar para sí la condición de ser la verdadera, perfecta y única realmente realizable democracia<sup>17</sup>.

Sea de ello lo que sea, lo que a nosotros nos interesa, aquí, es poner de manifiesto cuáles eran los contenidos cardinales y centrales de este escrito, Así, hemos de consignar, en primer término, que, parte, en él, Schmitt de la confrontación de un Parlamento ideal, que, en realidad, nunca existió, con el funcionamiento de las Asambleas Legislativas en el marco de la Democracia representativa en régimen de partidos.

En segundo lugar, es necesario advertir que la anterior confrontación lleva a nuestro autor a concluir que, en un tal marco, que es el que se corresponde con el Estado Constitucional democrático y social puesto

en marcha, pese a los grandes poderes que se reconocían al Presidente de la República, por el venerable Constituyente de Weimar, el Parlamento, que debía servir para encontrar la razón mediante la discusión libre de los parlamentarios, no funciona. Y ello, como consecuencia, dirá Schmitt, de la presencia en aquel de los partidos políticos, y la actuación disciplinada de los miembros de estos.

De donde, finalmente, deduce, y nos trata de convencer, que porque la pieza basilar de todo régimen de Democracia Constitucional es el Parlamento, y este no funciona, lo que sucede es que aquella es imposible e inviable, y, en consecuencia, –y esta es el punto de partida, y que tratará de revestir de un modo convincente para llegar al único corolario que le interesaba llegar–, lo que ha de hacerse es proceder a la sustitución de la Democracia Constitucional por un régimen totalitario.

Bien distinta, como seguramente, y dada su condición de constitucionalistas positivistas clara y definitivamente comprometidos con la defensa de la *Welstanchauung* democrática frente al peligroso ascenso del fascismo y el nacional-socialismo<sup>18</sup>, es la postura defendida por Hans Kelsen y Richard Thoma. Su argumentación no puede ser más clara. En efecto, ambos, y porque

16 De Vega, P. "El tránsito del positivismo jurídico al positivismo jurisprudencial en la doctrina constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. ° 1 (1998), p. 78.

17 Para esta comprensión de la tesis schmittiana, cfr., por todos, Heller, H. "Europa y el fascismo", cit., p. 41.

18 En este sentido, y aunque referido expresamente al jurista austriaco, cfr., por todos, A. La Pergola, "Premesa" al Kelsen, H. *La Giustizia Costituzionale*, Milán, 1981, p. X; A. Baldassarre, "Constitución y teoría de los valores", *Revista de las Cortes Generales*, n. ° 32 (1994), pp. 23-24, vid., también, y en general, pp. 22-25 y 27 y ss.; De Vega, P. "Supuestos políticos y criterios jurídicos en la defensa de la Constitución: algunas peculiaridades del ordenamiento constitucional español", *Revista de Política Comparada*, n. ° 10-11 (1984), p. 396.



los ataques schmittianos al Parlamento real, y, con él, al sistema de la democracia representativa en régimen de partidos, lo que esconde es un ataque a la propia Democracia Constitucional, lo que les preocupará será salvar a esta última. De esta suerte, lo que harán será negar no solo la crisis del Parlamento y de la representación política, sino también, y con igual contundencia, los posibles fallos operativos del funcionamiento del mismo.

Por su parte, Hermann Heller, en una tesis que, por lo demás, será plenamente compartida por el Maestro Pedro de Vega<sup>19</sup>, defenderá una tesis equidistante y superadora de las dos anteriores. Así, y en primer término, nos encontramos con que considera, por desproporcionada y falaz, intolerable y peligrosísima la argumentación schmittiana. Lo hace, y con toda razón, porque los mismos llevan a la destrucción del Estado Constitucional representativo. Pedro de Vega, con la sagacidad, inteligencia, brillantez y contundencia que siempre le caracterizaron, se refirió a esta circunstancia. Y creemos que, aunque la cita sea larga, merece la pena transcribir sus palabras: “Baste indicar que su crítica al Estado Constitucional y la democracia parlamentaria conduce, en realidad, a un razonamiento *ad absurdum*, en el que, a fin de cuentas, nos encontramos ante un pensamiento que se destruye a sí mismo. [...] Desde una lógica inmanente al propio proceso de conceptualización liberal, la crítica schmittiana

hubiera resultado perfectamente válida y convincente. Cualquier realidad político-social muestra siempre degeneraciones y desvíos del tipo ideal conforme al cual pretende construirse.

Sin embargo, una cosa es denunciar la contraposición entre modelo teórico y realidad empírica (lo que entraría dentro de la crítica inmanente), intentando eliminar o, cuando menos, paliar las diferencias entre ambos, y otra muy distinta, condenar el modelo y sus bases legitimadoras (lo que entra dentro de la crítica trascendente). [...] Como es obvio, desde esta segunda óptica se desarrolla la construcción de Carl Schmitt. [...]. Establecer cuándo en la práctica política los desvíos de un modelo teórico rebasan los límites de la legitimidad equivale a formular juicios políticos y no científicos. Y es aquí donde, al convertirse en trascendente la crítica de Schmitt al sistema liberal, aparecen en toda su plenitud sus lacras y limitaciones. Lo que desde el punto de vista inmanente hay de válido y atractivo en su planteamiento resulta ahora inadmisibile desde el punto de vista trascendente. Los mismos argumentos que sirven a Schmitt para condenar los principios liberales como una simple ideología, y relegar el Derecho Constitucional liberal al mundo de la ficción, pueden emplearse contra él entendiendo su obra científica como mera elaboración ideológica al servicio de los intereses del Estado totalitario”<sup>20</sup>.

19 Cfr. De Vega, P. “Parlamento y opinión pública”, en M. A. Aparicio (coord.) y otros, *Parlamento y Sociedad Civil* (Simposium), Barcelona, 1980, pp. 14-16.

20 De Vega, P. “Apuntes para una Historia de las doctrinas constitucionales del siglo xx” (1998), en De Vega, P. *Obras escogidas*, Madrid, 2018, pp. 180-181.

En segundo lugar, va a entender Heller que si lo anterior es así, resulta igualmente peligroso para la suerte de la Democracia Constitucional el practicar, como hacían Kelsen y Thoma, la “política del avestruz”. Y ello, por la muy simple y sencilla razón de que esta implica, inevitablemente, renunciar a descubrir los posibles problemas y defectos de la democracia representativa. Lo que, ni que decir tiene, supone también la abdicación, con los peligros que ello comporta, a encontrar mecanismos para su posible superación.

Tal vez no esté de más advertir, y de forma inmediata, que a esta conclusión llega Heller<sup>21</sup> partiendo, de modo absolutamente correcto, por lo demás, de la creencia de que la democracia, en el orden histórico y en el de las ideas, nunca está, ni, además, puede estar, en crisis. De esta suerte, lo que ocurre es que lo que sí puede producirse, y de hecho se produce, es la crisis en la gestión de la democracia.

Para empezar, y como ha de ser para todos evidente –y mucho más para los profesionales universitarios de las Ciencias Constitucionales–, la crisis puede verificarse en relación al funcionamiento de su institución central: el Parlamento en cuanto que, como nos enseña el propio Heller<sup>22</sup>, órgano que fue concebido por los grandes

revolucionarios liberal-burgueses que pusieron en marcha el moderno Estado Constitucional como el encargado de ejercer el poder legislativo del Pueblo. Y pocas dudas pueden, en nuestra opinión, existir sobre el que es, desde este entendimiento desde donde adquiere pleno sentido la idea helleriana –que es la que a nosotros nos parece más correcta–, de que esa crisis en el funcionamiento de la democracia representativa es lo que ha de ser reconocido, constatado y, en definitiva, corregido para, justamente, salvar la Democracia Constitucional que, no obstante ser, como escribió el Maestro Pedro de Vega, “el único régimen éticamente defendible, políticamente coherente y científicamente explicable”<sup>23</sup>, se encontraba tan cuestionada en el marco temporal de lo que podemos llamar la “Teoría del Estado y de la Constitución de Weimar”, como lo está siendo en los años que llevamos de la presente centuria.

Importa señalar, de cualquiera de las maneras, que a esta crítica a la representación política por el fenómeno partidista, –que es, en rigor, la fundamental, y la que subyace en todas las demás–, se le añaden, en nuestros días, y por todas partes, otros dos elementos. Los cuales, por el momento, y ahora, nos limitaremos a enunciar.

1. °) A nadie puede ocultársele que, en la actualidad, la democracia representativa está siendo cuestionada, y muy discutida, por la escasa participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones políticas

21 Cfr. Heller, H. *Las ideas políticas contemporáneas* (1926), Granada, 2004, pp. 67 y ss.

22 Cfr. Heller, H. “Il concetto di legge nella Costituzione di Weimar” (1927), en Heller, H. *La sovranità et altri scritti sulla Dottrina del Diritto e dello Stato*, Milán, 1987, pp. 312-313 y 316. Cfr., también y en el mismo sentido, Heller, H. *La soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho estatal y del Derecho internacional* (1927), México, 1995, 2.ª ed., pp. 132, 164, 194 y 205, por ejemplo.

23 De Vega, P. “Prólogo” a De Vega, P. *Escritos político constitucionales*, México, 1987, 1.ª reimpr., p. 8.

fundamentales. Nada hay, por supuesto, que objetar a la lógica incorporación de la mujer a este proceso en absoluta igualdad con el varón –de la que, como he señalado en algún otro lugar, soy, de manera firme, tajante y radical, y desde la plena aceptación de que tenía toda la razón Rudolph Laun cuando afirmó que “un Estado en el que las mujeres no poseen derechos políticos, no es una democracia en sentido estricto de la palabra, sino ... una aristocracia de hombres”<sup>24</sup>, un absoluto defensor<sup>25</sup>-. Tanto más cuanto esto constituye uno de los contenidos nodulares del pensamiento político democrático y desde siempre.

Acaso no esté de más recordar, en este sentido, que fue ya Pericles quien, como culminación de la democracia radical ática<sup>26</sup>, se preocupó no solo de reivindicar la incorporación de las mujeres al proceso de toma de decisiones políticas fundamentales, sino de tratar de encontrar mecanismos jurídicos tendentes a hacer real su presencia en el ágora. Y tampoco, entiendo, ha de ser ocioso recordar los argumentos que el gran Pericles esgrimió para tal empresa. Tanto más, cuanto que los mismos gozan de una total actualidad. Estos, en todo caso, no podían ser más claros y contundentes. A saber: porque la mujer tiene, en relación con la polis, las mismas obligaciones que el

hombre, es obligado, o, al menos, debiera ser obligado, que tenga también los mismos derechos. Entre ellos, y como no podría ser de otra manera, el que se presenta como el primer derecho del ciudadano: la participación en el proceso político.

Y tampoco, y en el mismo orden de ideas, estará de más, y teniendo en cuenta la confusión que a este respecto existe<sup>27</sup>, recordar que fue, de un modo muy preciso, este mismo pensamiento el que condujo al Presidente Manuel Azaña –el más rousseauniano y robespierriano de todos los políticos españoles<sup>28</sup>–, a defender, ya en 1924, y frente a la propuesta, debida a Calvo Sotelo, de la dictadura de Alfonso XIII/Primo de Rivera de que las mujeres tan sólo pudieran votar en las elecciones municipales, y siempre y cuando estuviesen casadas y actuasen bajo la tutela y vigilancia del marido, que la mujer española debía ser titular indiscutible, y pleno, tanto del derecho de sufragio activo, como del pasivo, y en todo tipo de elecciones e, y esto es lo importante, sin vigilancias y tutelas de su cónyuge<sup>29</sup>. Tal es, en efecto, lo que se desprende de su afirmación de que “Es argumento especioso el de la interpretación de la mujer para

24 Citado por Leibholz, G. “El contenido de la democracia y las distintas formas en que se manifiesta”, en Leibholz, G. Conceptos fundamentales de la Política y de Teoría de la Constitución, Madrid, 1964, p. 113.

25 Cfr. Ruipérez Alamillo, J. El preámbulo constitucional. J. F. Palomino Manchego (coord.) y otros, El preámbulo constitucional dialogado, Lima, 2018, pp. 201-202.

26 Sobre la misma, cfr., por todos, H. Bengtson, Historia de Grecia, Barcelona, 2005, p. 84; W. K. C. Guthrie, Historia de la filosofía griega, Barcelona, 2005, t. III, pp. 30-31.

27 Vid., sobre este particular, y por todos, C. de Rivas Cherif, Retrato de un desconocido. Vida de Manuel Azaña (seguido por el epistolario de Manuel Azaña con Cipriano de Rivas Cherif de 1921 a 1937), Barcelona-Buenos Aires-México, 1980, p. 210; Núñez Pérez, M.ª G. Sentimiento y razón: las mujeres en la vida de Azaña. A. Alted, A. Egido y M.ª F. Mancebo (eds.) y otros, Manuel Azaña: pensamiento y acción, Madrid, 1996, pp. 167-195, especialmente pp. 183-195. En contra de esta generalizada idea, vid. J. Carabias, Azaña: los que le llamábamos don Manuel, Barcelona, 1980, 3.ª ed., p. 87.

28 En este sentido, cfr., por todos, R. Morodo, Tierno Galván y otros precursores políticos, Madrid, 1987, pp. 32, 40-41 y 50.

29 Cfr., sobre esto, Azaña, M. Doña fulana de tal ¡vota! 22 de marzo de 1924. Azaña, M. Obras Completas. 2. Junio de 1920-abril de 1931, Madrid, 2007, pp. 342-343.

las cuestiones políticas. Lo mismo podría decirse de los varones. De hecho ya se dice, por todos los enemigos de la democracia.

Lo que nosotros afirmamos es que no hay razón para tratar desigualmente a los dos sexos en esa función sencillísima de votar. [...]. Todo el que vota, hombre, o mujer, sabe muy bien lo que quieren, y el sentido de su voto; a no ser que delante de las urnas la humanidad electoral recaiga en una estupidez más densa que en otros negocios de la vida. Y es una injusticia argumentar con la inclinación conservadora del sexo femenino, que pondría en peligro la libertad. [...]. Obsérvese que repelen el voto femenino, mirándolo como un peligro de la libertad, los que la han visto perecer con una sonrisa de escepticismo en los labios. Lo chusco sería que las mujeres defendiesen mañana lo que han dejado perder los hombres”<sup>30</sup>. Opinión esta que, por lo demás, se completa con lo anotado por él en el debate de la Constituyente de 1931 el testimonio que el propio Azaña nos deja en sus diarios, donde consigna no solo que el derecho al voto de la mujer se aprobó con el concurso de los socialistas y republicanos católicos y en contra de la opinión de radicales y radicales-socialistas, sino su propia posición al respecto: “Yo creo que tiene razón la Campaamor y que es una atrocidad negar el voto a las mujeres por la sospecha de que no votarían a favor de la República”<sup>31</sup>.

De todas formas, lo que nos interesa es que las propuestas para superar esta situación, y que encuentran, de manera indiscutible, su máxima expresión en las llamadas “listas cremallera”, presentan, y ahora, insisto, tan sólo lo enunciamos, grandes dificultades jurídicas para su articulación. Sobre todo, cuando, como sucede en España, se plantean en el marco de un sistema electoral proporcional en el que operan las listas cerradas y bloqueadas.

2.º) Se habla de la crisis de la representación como consecuencia de la escasa explotación que se hace de las potencialidades que ofrecen las “autopistas de la comunicación”, para desarrollar el proceso de toma de decisiones políticas fundamentales. No hace falta ser muy perspicaz para comprender que, con ello, –que se vincula a la reivindicación actual del acceso a internet como, por un lado, derecho social que permite el acceso a la cultura, y, por otro, como derecho político que facilita el debate político–, se está pretendiendo convertir a los ordenadores, y a ese invento no menos demoníaco que es internet, en el instrumento fundamental para la participación política. La especie sobre la que se construye esta demanda no puede ser más clara: Sólo así, y liberado el ciudadano de la presión de los dirigentes de los partidos políticos, podrá hacerse real y efectivo aquel principio, que había sido defendido ya, por ejemplo, por Solón –“el padre de la democracia de los antepasados, de la *patrios demokratia*” (C. Mossé<sup>32</sup>)– en la Atenas

30 Azaña, M. “Doña fulana de tal ¡vota!”. 22 de marzo de 1924”, p. 343.

31 Azaña, M. Anotación de uno de octubre de 1931. Azaña, M. Azaña, M. Memorias políticas y de guerra. I. Año 1931, Madrid, 1976, pp. 313-314, en concreto la cita se encuentra en p. 313.

32 Cfr. C. Mossé, Pericles. El inventor de la Democracia, Madrid, 2007, p. 31.

clásica<sup>33</sup>, y por el “Ciudadano de Ginebra” en el mundo moderno –en concreto, con su afirmación de que “Toute loi que le peuple en personne n’a pas ratifiée es nulle: ce n’est point une loi”<sup>34</sup>–, conforme a la cual la ley que ha de ser obedecida por gobernantes y gobernados, ha de ser, inexcusablemente, el resultado de la voluntad de los destinatarios. Pero, al mismo tiempo, se pretende que con la participación de los ciudadanos en el debate público a través de las “redes”, y pese a los claros y oscuros que ello presenta todavía<sup>35</sup>, se haría también real aquella demanda realizada por Barère en la Constituyente francesa de 1792-1793, en el sentido de que “La Constitución de un gran República [entiéndase cualquier tipo de norma jurídica] no puede ser obra de unos pocos, sino del espíritu humano. Por ello, quien sea capaz de escribir una Constitución debe ser invitado a publicar su pensamiento, convirtiéndose en miembro del Comité”<sup>36</sup>.

Ante este confuso, y complejo, panorama, y porque, en nuestra opinión, tenía toda la razón Smend<sup>37</sup> cuando afirmaba que tan solo puede obtenerse una cabal y ponderada comprensión del Derecho Constitucional vigente, cuando se parte de un conocimiento fundado de lo que es, y significa,

el Estado, parece conveniente enmarcar el estudio de la crisis de la representación política, y sus posibles soluciones jurídicas, atendiendo a los procesos de conceptualización y fundamentación del propio Estado Constitucional representativo. Es, en todo caso, así como nosotros vamos a actuar para tratar no tanto de aportar soluciones, sino de plantear problemas para contribuir a su posible solución.

### III. EL ESTADO CONSTITUCIONAL REPRESENTATIVO EN SUS FUNDAMENTOS

No hace al caso, a los efectos que ahora importan, que nos detengamos a realizar una exposición exhaustiva y pormenorizada sobre los muy distintos motivos que existieron en Gran Bretaña –y que, como señala, entre otros muchos, Adhémar Esmein<sup>38</sup>, tenían, de una mera muy básica, una motivación práctica y de eficacia–, y en la Francia revolucionaria, –donde esta substitución se presentaba como el resultado de la lucha de los burgueses contra los esquemas del Antiguo Régimen, y, a la postre, de la contraposición entre la soberanía nacional con la soberanía del rey<sup>39</sup>–, para abandonar es

33 Cfr., a este respecto, y por todos, J. Burckhardt, *Historia de la cultura griega*, Barcelona, 2005, vol. I, pp. 234-235.

34 Rousseau, J.-J. *Du Contrat Social ou principes de Droit Politique* (1762), París, 1966, Libro III, cap. XV, p. 134.

35 Sobre esto, cfr. <https://youtu.be/XJcAX5do8os>

36 Citado por De Vega, P. “Poder Constituyente y regionalismo” (1979), en De Vega, P. *Obras escogidas*, Madrid, 2018, p. 699.

37 Cfr. Smend, R. “Constitución y Derecho Constitucional” (1928), en Smend, R. *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, 1985, p. 44.

38 Cfr. Esmein, A. y Nézard, H. *Éléments de Droit Constitutionnel français et comparée*. I. *La Liberté moderne: Principes et institutions*, 8.ª ed., París, 1927, p. 568.

39 En cuanto a lo que hace a la inescindible relación entre la moderna representación política y el mandato libre, cfr., por todos, G. Jellinek, *Teoría General del Estado* (1900/1905), Buenos Aires, 1981, p. 436. R. Carré de Malberg, *Teoría General del Estado*, México, 1948, pp. 914 y ss. C. Ollero Gómez, “El sistema representativo”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 119 (1961), pp. 1-28. De Vega, P. “El significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 44 (1985), pp. 28-30; “La crisis de la representación en la democracia de partidos”, en R. Márquez Romero y M. López Ruiz (eds.) y otros, *Ten-*

sistema del “mandato imperativo” por el del “mandato representativo” o “mandato libre”. Nos limitaremos, ahora, a indicar sobre ello que, en rigor, y en la medida en que, como advierte, Jellinek<sup>40</sup>, el primero se basaba en los esquemas jurídicos del Derecho Privado –lo que, por lo demás, que queda perfectamente demostrado con el hecho de que el representante sometido al mandato imperativo se obligaba con sus representados personalmente al cumplimiento estricto de los límites del mandato que se contenían en los “*cahiers d'instructions*”, de modo tal que en caso de incumplir tales órdenes no solo podría ser revocado en su mandato de manera inmediata, sino que, además, y aquí es donde se ve bien clara la influencia de la lógica del Derecho Privado a la relación representativa, respondía con todo su patrimonio presente y futuro por los perjuicios que pudiese haber causado a sus representados por el incumplimiento de lo acordado en los cuadernos de instrucciones<sup>41</sup>–, resulta realmente difícil hablar de la existencia de una auténtica representación política en el supuesto de las Asambleas Legislativas anteriores a los procesos revolucionarios liberal-burgueses de finales del siglo XVIII<sup>42</sup>.

Lo que, en verdad, nos importa, y aunque ello parezca una obviedad, es que, con la única excepción relevante del *Bundesrat* alemán –lo que, sin embargo, y muy en contra de la opinión de Neunreither<sup>43</sup>, no impide que, como han observado, con acierto, Hesse y Schneider, su funcionamiento se vea condicionado por la lógica del fenómeno partidista<sup>44</sup>–, hoy el Estado Constitucional, cualquiera que sea su forma de gobierno (monarquía-República), su sistema de gobierno (parlamentario, presidencialista, semipresidencialista) y su forma territorial (Estado Unitario, Estado Políticamente Descentralizado), se articula en base a la democracia representativa en régimen de partidos<sup>45</sup>. Y lo que nos interesa es conocer el por qué esto es así. Problemática esta que, de modo constrictivo, remite al fundamento teórico-ideológico del Estado Constitucional mismo.

Para nadie es un misterio que, desde el anterior punto de vista, nació el Estado Constitucional como resultado de la confrontación de los planteamientos mantenidos por los, acaso, más grandes maquiavelistas de la Historia<sup>46</sup>: Montesquieu y Rousseau. Y, de una manera mucho más concreta, de la

dencias contemporáneas del Derecho electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, 1993, pp. 184 y ss. A. J. Porras Nadales y De Vega, P. “Introducción: el debate sobre la crisis de la representación política”, en A. J. Porras Nadales (ed.) y otros, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, 1996, p. 10. J. A. Portero Molina, “Sobre la representación política”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 10 (1991), pp. 95-100.

40 Cfr. G. Jellinek, *Teoría General del Estado*, cit., p. 433.

41 Sobre este particular, cfr., por todos, Ch. Müller, *Das imperative und freie Mandat*, Bonn, 1966, pp. 28 y ss.

42 Cfr. Leibholz, G. *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20 Jahrhundert*, Berlin, 1966, p. 82; Virga, P. *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milán, 1948, pp. 162 y ss.; De Vega, P. “El significado consti-

tucional de la “El significado constitucional de la representación política”, cit., pp. 26-27.

43 Cfr. K. H. Neunreither, *Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung*, Heidelberg 1959.

44 Sobre esto, y por comodidad, cfr., por todos, Ruipérez Alamillo, J. *Reforma constitucional y supresión del Senado como Cámara de representación territorial (Un estudio de Teoría del Derecho Constitucional como ciencia conceptual y ciencia práctica)*, México, 2018, pp. 179-181.

45 Cfr., a este respecto, y desde una óptica general, E. E. Schattschneider, *Régimen de partidos (1941)*, Madrid, 1964.

46 Cfr. De Vega, P. *La Democracia como proceso. (Algunas reflexiones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo)*. A. Guerra y J. F. Tezanos (eds.) y otros, *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, 2003, p. 492.

confrontación derivada de la muy diferente visión que, uno y otro, mantenían sobre la materialización real del “*vivere civile*” teorizado, como siempre de forma asistemática, por el autor de “*El Príncipe*”. Así, nos encontramos con que para el barón de La Brède y de Montesquieu, aristócrata y partidario del elitismo político, el peor error posible en el que podría incurrirse al vertebrar el Estado, sería el de permitir que los ciudadanos pudieran participar directamente en el proceso de toma de decisiones políticas, siendo siempre preferible el que lo hagan a través de sus representantes. Esto, de cualquiera de las maneras, queda absolutamente claro en su más célebre escrito.

Nos estamos refiriendo, innecesario debería ser aclararlo, a su contundente aserto de que el

“pueblo es admirable cuando realiza la elección de aquellos a quienes debe confiar parte de su autoridad porque no tiene que tomar decisiones más que a propósito de cosas que no puede ignorar y de hechos que caen bajo su dominio de los sentidos. Sabe perfectamente cuándo un hombre ha estado a menudo en la guerra o ha tenido tales o cuáles triunfos; por ello está capacitado para elegir un general. Sabe cuándo un juez es asiduo [...]: cosas suficientes para que elija un pretor. [...]. Son estos hechos de los que se entera mejor en la plaza pública que el monarca en su palacio. Pero, en cambio, no sabría llevar los negocios ni conocer los lugares, ocasiones o

momentos para aprovecharse debidamente de ellos. [...] Del mismo modo que la mayoría de los ciudadanos que tienen suficiencia para elegir no la tienen para ser elegidos, el pueblo, que tiene capacidad para darse cuenta de la gestión de los demás, no está capacitado para llevar la gestión por sí mismo”<sup>47</sup>.

Lo que, en definitiva, hace que Charles de Secondat, y en tanto en cuanto que, a la postre, encarga a los representantes, y no a los ciudadanos, del ejercicio del maquivélico *vivere civile*, deba ser considerado como el antecedente inmediato de la teorización de la democracia representativa. Del mismo modo que, por elevación, y porque su propuesta sería la que determinó que, de una u otra suerte, y en la medida en que el Parlamento –concebido, desde esta óptica, como el órgano estatal en el que los “representantes del pueblo han de impedir la corrupción del poderoso, pero también deben instruir al súbdito ignorante. Es decir, han de constituir la élite del país por su fuerza de carácter y su visión política”<sup>48</sup>–, quedaba configurado como una especie de Poder Constituyente permanente<sup>49</sup>, la burguesía<sup>50</sup>, en un primer momento –y de

47 Montesquieu, *Del espíritu de las leyes* (1748), Madrid, 1985, Primera Parte, Libro II, cap. II, pp. 12-13.

48 Smend, R. Criterios de Derecho electoral en la teoría alemana del Estado del siglo XIX (1912). Smend, R. *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, 1985, p. 5. Sobre la concepción del representante parlamentario como instructor del ciudadano, *cfr.* De Vega, P. “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 43 (1985), pp. 49-50.

49 *Cfr.*, a este respecto, y por todos, De Vega, P. “En torno al concepto político de Constitución” (1997), en De Vega, P. *Obras escogidas*, Madrid, 2018, p. 248.

50 *Cfr.* G. Berliá, «De la compétence constituyente», en *Revue de Droit Public*, 1945, p. 353.

un modo muy particular, cuando, como consecuencia de operar el sufragio restringido, las Asambleas Legislativas se integraban fundamentalmente por miembros de la burguesía propietaria<sup>51</sup>, con lo que, de una u otra suerte, no se hacía más que reproducir la situación propia del Estado Absoluto, en la que, como escribió Fichte, “el estamento de los grandes poseedores de bienes, [...], serían los únicos y verdaderos propietarios, los únicos ciudadanos que forman el Estado”<sup>52</sup>-, y los partidos políticos, posteriormente, pretendieran configurarse como los únicos depositarios posibles de la titularidad de la soberanía en el Estado<sup>53</sup>, podría considerarse que es uno de los principales causantes de la aparición de la idea de la crisis de la representación política.

Por su parte, Rousseau, que era mucho más coherente con el pensamiento de Maquiavelo, y cuyas diatribas al sistema representativo, que únicamente aceptará como un mal menor y como consecuencia de la extensión de los modernos Estados-nación<sup>54</sup>, son harto conocidas<sup>55</sup>, defenderá que han

de participar todos los ciudadanos del Estado. Lo de menos, como ha de ser para todos obvio, sería detenernos a precisar que, como se encargó de poner de relieve el propio “Ciudadano de Ginebra”<sup>56</sup>, a esta posibilidad de que todos los ciudadanos del Estado pudieran participar en el proceso de toma de decisiones políticas fundamentales, es a lo que este denominaba “unanimidad”, y que, por ello mismo, en modo alguno resulta desacertado el juicio de Heller<sup>57</sup> en el sentido de que, de un modo muy diverso a lo que suele afirmarse, la *volonté générale* se formaba de acuerdo con el principio mayoritario. Lo que ha de ser destacado, es que, porque el pensador ginebrino exige que todos los ciudadanos puedan participar libremente en el gobierno de la Comunidad Política, se presenta a Rousseau como el gran defensor de lo que, por ejemplo, Martin Kriele<sup>58</sup> llama la “democracia de la identidad”, en donde, innecesario debiera ser aclararlo, todos los ciudadanos de la Comunidad Política se convertirían al mismo tiempo en gobernantes y gobernados.

Debemos, no obstante, advertir que Rousseau era bien consciente de las dificultades que plantea el ejercicio de la democracia de la identidad en las sociedades modernas. Circunstancia esta que, de manera inevitable, le conducirá a aceptar la representación política, pero, eso sí, y como

51 Cfr. Smend, R. “Criterios de Derecho electoral en la teoría alemana del Estado del siglo XIX”, cit., p. 6.

52 J. G. Fichte, *El Estado comercial cerrado. Un ensayo filosófico como apéndice a la doctrina del Derecho, y como muestra de una política a seguir en el futuro* (1800), Madrid, 1991, Libro primero, cap. séptimo, p. 70.

53 Cfr., sobre este particular, y por todos, De Vega, P. *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, 1985, p. 34.

54 Cfr., en este sentido, Rousseau, J.-J. “Proyecto de Constitución para Córcega” (1765), en Rousseau, J.-J. *Proyecto de Constitución para Córcega. Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia*, Madrid, 1988, p. 10.

55 Cfr. Rousseau, J.-J. *Du Contrat Social ou principes de Droit Politique*, cit., Libro III, cap. XV, p. 134; “Consideraciones sobre el gobierno de Polonia y su proyecto de reforma” (1771), en Rousseau, J.-J. *Proyecto de Constitución para Córcega. Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia*, Madrid, 1988, cap. VII, p. 83.

56 Cfr. Rousseau, J.-J. *Du Contrat Social ou principes de Droit Politique*, cit., Libro II, cap. II, p. 64, a pie de página.

57 Cfr. Heller, H. *La soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho estatal y del Derecho internacional*, cit., p. 166.

58 Cfr. M. Kriele, *Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimación del Estado constitucional democrático*, Buenos Aires, 1980, pp. 315 y ss.



defenderían posteriormente sus principales seguidores (Robespierre, Saint-Just), sometida a un control permanente de los representantes/gobernantes por parte de los representados, siquiera sea para evitar que los primeros procedan a la subrepticia substitución de la *volonté générale* por la suya propia. Y, por cierto, que no se trata sólo de que para Rousseau la representación sólo debiera admitirse cuando, al tener la consideración de meros comisarios, los representantes tan sólo pudiesen hacer aquello que expresamente les ha sido autorizado por el Cuerpo Electoral, y que su obra normativa deba ser sometida a la ratificación de los ciudadanos. Junto a ello, lo que el “Ciudadano de Ginebra” exige es que los ciudadanos ejerzan diariamente, y de modo directo, la virtud política maquiavélica.

Importa señalar, y de manera inmediata, que la moderna democracia representativa no surge, y como no pocas veces se afirma, como consecuencia de la imposibilidad de llevar a la práctica la democracia de la identidad, sino que, más bien al contrario, esta se presenta como el triunfo de la concepción liberal del mundo, y se construyó definitivamente sobre unos presupuestos bien distintos a los que sirvieron de base a Rousseau<sup>59</sup>. Lo que en modo alguno significa que no fuera preciso, en los albores del moderno Estado Constitucional, proceder a la conciliación de tan dispares concepciones, como eran las de Montesquieu y Rousseau,

sobre el modo en que debía gobernarse la Comunidad Política. Y fue, en todo caso, y no obstante las críticas que se le hicieron por parte, fundamentalmente, del democratismo radical<sup>60</sup>, el gran mérito de Sieyès el haber tratado de hacerlo. Y lo hizo al teorizar la representación política en unos términos que rompían, y de manera definitiva, con la situación de los Parlamentos del medioevo y los del Estado Absoluto.

Esta, en definitiva, se articula con base en tres grandes ideas. A saber: En primer lugar, la de que, a diferencia de lo que sucedía en el sistema del mandato imperativo, el representante parlamentario, tal y como se desprende de las palabras del propio Sieyès<sup>61</sup>, lo es de toda la nación, o de todo el Pueblo, y no solo de los electores de su circunscripción.

En segundo término, nos encontramos con que, ahora, el parlamentario actúa bajo su exclusivo criterio y responsabilidad, pero afirmándose que conoce, en todo momento, y actúa fielmente la voluntad de todos los ciudadanos de la nación. Se comprende,

59 Cfr., en este sentido, y por todos, De Vega, P. “En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual” (1996), en De Vega, P. Obras escogidas, Madrid, 2018, p. 448.

60 Recuérdese, a este respecto, la clara y contundente crítica realizada al sistema representativo por parte de Maximilien Robespierre, en el sentido de que “Es imposible pretender que la nación esté obligada a delegar todas las autoridades, todas las funciones públicas; que no tenga ningún modo de retener alguna parte de ellas... No puede decirse que la nación sólo puede ejercer sus poderes por delegación; no puede decirse que exista un derecho que no tenga la nación; se podrá reglamentar que no hará uso de ellos, pero no se puede decir que exista un derecho del cual no pueda hacer uso la nación si así lo quiere” (Archives parlementaires, 1.ª Serie, vol. XXIX, pp. 326-327, citado por Carré de Malberg, Raymond, Teoría General del Estado, cit., pp. 967-968).

61 Cfr. E.-J. Sieyès, “Opinión del abate Sieyès sobre la cuestión del veto real en la sesión del 7 de septiembre de 1789”, en E.-J. Sieyès, *Escritos y discursos de la Revolución*, Madrid, 1990, p. 119.

sin dificultad, el motivo por el cual Heller<sup>62</sup>, Kelsen<sup>63</sup> y De Vega<sup>64</sup> llegaron a afirmar que toda la democracia representativa se basa en una ficción. Lo que se hace totalmente evidente cuando el esquema ideal de Sieyès se confronta con la propia realidad política y jurídica. Y es que, en efecto, lo que en realidad sucede es que los parlamentarios no expresan y representan, como sí defendieron, por ejemplo, Bluntschli y Klüber<sup>65</sup>, la voluntad de la nación, sino que, como, con meridiana claridad, señalaron Lalumière y Demichel<sup>66</sup>, lo que hacen es crear esta voluntad nacional.

Por último, el mandato de los parlamentarios será irrevocable, y, por ello mismo, y siempre, naturalmente, en condiciones de normalidad, se mantendrán en el cargo hasta que no haya unos nuevos comicios. Principio este que, con acierto, Orlando<sup>67</sup> vinculó al hecho de que los parlamentarios son representantes de la nación, o del Pueblo, en su conjunto, y no únicamente de los

electores de una determinada circunscripción.

Nació, de esta suerte, el sistema de la representación política liberal. Sistema este que, a pesar de los pesares, y nos guste o no, seguimos siendo hoy tributarios.

No es este, y siquiera sea por motivos de espacio, el momento oportuno de analizar, y en profundidad, la relación existente entre la representación política liberal con la opinión pública burguesa<sup>68</sup>. Como tampoco lo es, y por idéntico motivo, el de estudiar las grandes distorsiones que esta sufre en el marco del Estado Constitucional democrático, y que, en todo caso, no han de ser muy difíciles de comprender. Las mismas, en último extremo, se derivan del hecho, innegable, de que en este, la opinión pública burguesa se ha visto substituida por la “opinión publicada” del “gran capital” –lo que hoy, y de modo eufemístico, se llama “mercados”–, que son quienes, en verdad, controlan el “poder comunicativo” (J. Habermas, P. De Vega, J. Carpizo).

Lo que nos interesa, aquí y ahora, es poner de manifiesto que Emmanuel-Joseph Sieyès a la hora de teorizar la democracia representativa, que, por considerar que es el mejor sistema de gobierno<sup>69</sup>, entendía como un bien a proteger, y de regularla, optó por no tomar en consideración la realidad política. Esto es, no atendió el abate revolucio-

62 Cfr. Heller, H. La soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho estatal y del Derecho internacional, cit., p. 167.

63 Cfr. Kelsen, H. “Esencia y valor de la Democracia”, cit., pp. 52-53; “El problema del parlamentarismo” (1925), en Kelsen, H. El primato del Parlamento, Milán, 1982, pp. 176-177.

64 Cfr. De Vega, P. “En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual”, cit., p. 449.

65 Cfr. J. C. Bluntschli, Allgemeine Staatsrecht, Munich, 1852, p. 50; J. L. Klüber, Öffentlichen Rechte des Deutschen Bund und der Bundesstaaten, Franckfurt, 1817, p. 397.

66 Cfr. P. Lalumière y A. Demichel, Les régimes parlementaires européennes, Paris 1966, p. 10. En un sentido muy similar al aquí expresado, cfr., también, G. Balladore-Pallieri, Diritto Costituzionale, Milán, 1976, 11.ª ed., p. 102; F. Caamaño Domínguez, “Edmund Burke ha vuelto a morir (Parlamento y descentralización política)”, Teoría y Realidad Constitucional, n.º 41 (2108), pp. 62-63.

67 Cfr. V. E. Orlando, “Del fondamento giuridico della rappresentanza politica”, V. E. Orlando, Diritto Pubblico Generale: scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema, Milán, 1945, reimpr. inalterada, pp. 417 y ss.

68 Sobre esto, cfr., por todos, J. Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied, 1962, p. 224.

69 Cfr., en este sentido, y por todos, R. Carré de Malberg, Teoría General del Estado, cit., pp. 921 y 965; De Vega, P. “El significado constitucional de la representación política”, cit., pp. 31-32.

nario liberal el hecho de que las Asambleas Legislativas se encontraban integradas por parlamentarios que se agrupaban por su ideología. Grupos parlamentarios e ideológicos estos que si bien, y como enseñan, por ejemplo, un Charlot, un Duverger o un Virga, ello no resulta correcto desde el punto de vista técnico, podemos perfectamente, y por lo menos a los efectos que aquí interesan, identificar con los actuales partidos políticos con representación parlamentaria. Circunstancia esta que, en todo caso, no puede sino considerarse paradójica, ya que el propio Sieyès actuaba en el contexto de la facción centrista del Parlamento revolucionario francés.

No se necesita, creemos, ser demasiado perspicaces para comprender lo que subyace en la actitud del Sieyès teórico de la democracia representativa. Y esto no es más que el que este, al igual que va a ocurrir con otros prácticos de la política de en los albores del Estado Constitucional (G. Washington, J. Madison, M. Robespierre, etc.), va a mantener un rechazo frontal al fenómeno partidista, debido a la idea de que las organizaciones políticas partidistas venían a imposibilitar la satisfacción de los supuestos intereses superiores del Estado, entendido como una unidad perfecta y homogénea<sup>70</sup>. Lo que, por cierto, no dejaría de producir efectos en el orden de la realidad jurídico-normativa. Nos referimos, obvio es, al hecho de que, como ha escrito el Maestro Pedro de Vega, “El inicial y jus-

tificado recelo del proceso revolucionario francés hacia el asociacionismo, impregnó después, aunque por otras razones, toda la construcción del Derecho Público liberal, que si bien contempló y reconoció al individuo aisladamente considerado, desconoció en forma continua a los partidos”<sup>71</sup>.

Del mismo modo, no ha de ser muy difícil de comprender que este esquema propuesto por Sieyès ejercería no poca influencia en el discurso de quienes atacaran el fenómeno partidista como factor principal y primordial de la crisis de la democracia representativa. Tal es el caso, en nuestra opinión, y de un modo muy destacado, de Carl Schmitt. En efecto, la enemiga mostrada por el abate revolucionario a aceptar que la representación política se veía condicionada por la existencia de grupos ideológicos es la que, a la postre, serviría a Schmitt para formular su, ya aludida, diatriba a la Democracia Constitucional basada en lo que debiera ser el correcto funcionamiento de ese, insistamos inexistente, Parlamento ideal que él había imaginado.

De cualquiera de las maneras, lo que en este momento nos interesa reseñar es que la lógica de la moderna democracia representativa, al menos en sus orígenes liberales, no puede ser más clara. A diferencia de lo que sucedía en las Asambleas anteriores a los grandes procesos revolucionarios liberal-burgueses, ahora el escaño pertenece al parlamentario individual, y no a los electores de la circunscripción por la fueron

70 Cfr., en este sentido, y por todos, De Vega, P. “Teoría y práctica de los partidos políticos” (1977), en De Vega, P. Obras escogidas, Madrid, 2018, p. 514.

71 De Vega, P. “Estado social y Estado de partidos. La problemática de la legitimidad” (1994), en De Vega, P. Obras escogidas, Madrid, 2018, p. 547.

elegidos. Como, asimismo, tampoco pertenece, desde la óptica de la representación política liberal, al partido político en cuyas listas el parlamentario individual fue elegido.

#### IV. LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN SUS CAUSAS

A nadie puede, ni debe, ocultársele que es, justamente, en la afirmación de este principio –esto es, que el escaño pertenece a un parlamentario individual que, por no encontrarse sometido a instrucción alguna por parte del electorado, representa al Cuerpo Político estatal en su conjunto–, donde se encuentra el primer, y más evidente, motivo del nacimiento de la idea de la crisis de la representación política en el marco de la democracia representativa en régimen de partidos. La cual, en definitiva, va a aparecer vinculada a las transformaciones que, como consecuencia, e inmediata, de la extensión del derecho de sufragio, va a experimentar el Parlamento como principal institución representativa de los ciudadanos. Transformaciones estas que, nadie puede, ni debe, ignorarlo, se hacen mucho más patentes cuando, ya en el ámbito de la realidad jurídico-normativa –y con ese proceso gradual descrito por Triepel<sup>72</sup>– el Estado Constitucional, singularmente en su manifestación estructural de Estado Constitucional democrático y social, se transforma en lo que, por ejemplo, Heinrich Triepel denominó “Estado de partidos”.

Debemos, en este sentido, a autores como Morstein-Marx, Radbruch la fundamental observación de que la configuración del Estado Constitucional como Estado de partidos ha supuesto un substancial cambio en el sentido del proceso electoral y, al mismo tiempo, y con igual importancia, en el modo en que se desarrolla la actividad representativa. Lo que, por lo demás, no es muy difícil de comprender.

Por lo que se refiere al cambio en el proceso electoral, la variación respecto del Estado Constitucional liberal se presenta, a nuestro juicio, como algo evidente. Se caracterizaba este último, por lo menos desde el punto de vista jurídico-formal, y mucho más cuando operaba el sufragio restringido, por el hecho de que los electores decidían dar su voto a los candidatos individualmente considerados, y en atención a sus características y posicionamientos individuales. Esta circunstancia en la que, acaso, y no está de más advertirlo, pueda encontrarse el fundamento a la crítica que, entre otros, y operando con las ideas y el principio monárquico, realizó Triepel<sup>73</sup> a la democracia representativa, y, más en concreto, al sistema de gobierno parlamentario, desde la especie de que el mismo favorecería el gobierno de la Comunidad Política pudiera desarrollarse con un elevado grado de cesarismo.

Pues bien, frente a esto, lo propio del Estado de partidos, y derivado, de modo directo, del desarrollo de la cultura política

72 Cfr. H. Triepel, *La Constitución y los partidos políticos* (1927/1930), Madrid, 2015.

73 Cfr. H. Triepel, *Unitarismus und Föderalismus in Deutschen Reiche*, Tubinga, 1907, p. 124.

democrática, así como del hecho de que, por lo menos *de facto*, los partidos políticos van a presentarse, de algún modo, como representantes y representados<sup>74</sup>, es el que el Cuerpo Electoral se pronuncia sobre personas individuales, sino, por el contrario, sobre distintos programas ideológicos. Programas ideológicos que, en todo caso, se encontrarán representados por los partidos políticos en cuanto que instrumentos, fundamentales por lo demás, para la canalización de los distintos intereses existentes en la sociedad, y que se encuentran en pugna<sup>75</sup>.

Porque esto es así, va a producirse también, y como decíamos, una substancial modificación en el ejercicio de la representación política. Transformación esta que, estimamos, no ha de ser muy difícil de entender. En efecto, para nadie puede, ni debe, ser un

misterio que si en el Estado Constitucional liberal se afirmaba que el parlamentario individual actuaba bajo su exclusivo criterio y responsabilidad, ahora, y en el contexto del Estado Constitucional democrático en el que, gracias a la conquista –propiciada por la actitud de las fuerzas políticas de la izquierda burguesa y proletaria<sup>76</sup>, siendo, en todo caso, este el contenido basilar de la lucha por la democracia en el siglo XIX<sup>77</sup>–, del sufragio universal, y, con ello, la indiscutida presencia del partido político en la institución parlamentaria, esto ya no sucede. Muy lejos de la situación, en realidad puramente formal, del Estado Constitucional liberal, lo que hoy sucede es que los parlamentarios, pese a que mandato libre sigue estando vigente desde el punto de vista jurídico-formal, se ven sometidos al mandato del partido, que, de algún modo, y como llegó a comprender Torres del Moral<sup>78</sup>, vienen a ocupar el lugar de los viejos, y jurídicamente prohibidos (*v. gr.* art. 67. 2 CE1978), “*Cahiers d’instructions*”.

Surge, en tales circunstancias, el gran problema que ahora nos interesa, y que, a nadie puede ocultársele, afecta, de modo directo e inmediato, a la presencia generalizada de la crisis de la representación política. Problema que, en definitiva, podríamos

74 El Maestro Pedro De Vega se refirió a esta circunstancia, señalando que “hay que constatar igualmente que el importante papel de los partidos en las campañas electorales les obliga a asumir la doble función de representantes y representados, desvirtuando así de una manera definitiva el significado de la representación en su configuración clásica. La razón es muy simple: [...] Ahora bien, al convertirse el partido en sujeto pasivo de la relación electoral, esos votantes no lo son tanto de las personas que componen las listas como de la propia organización de la que socialmente forman parte, con lo cual, los partidos políticos aparecen como representantes y representados al mismo tiempo. Por un lado, son representantes, en cuanto confeccionan listas, seleccionan candidatos y hacen que las campañas electorales no giren en torno a las personas sino en torno a los programas, los logotipos y los líderes (que a veces, ni siquiera se presentan como candidatos). Por otro lado, son representados, en cuanto sus propias bases sociales, bien como militantes, bien como simpatizantes, actúan como sujetos activos en la relación electoral. El momento social partidista, a través de la mecánica electoral, se transforma así en momento político. Lo que llevará consigo, como es lógico, que el fraccionamiento social que los partidos expresan, se convierta por necesidad también en un fraccionamiento político de la representación”. Vid. De Vega, P. “El significado constitucional de la representación política”, cit., pp. 38-39.

75 Sobre este fenómeno, *cfr.*, por todos, y a título de mero ejemplo, De Vega, P. “Fuerzas políticas y tendencias ideológicas en los últimos años del franquismo” (1974), en De Vega, P. *Obras escogidas*, Madrid, 2018, p. 75.

76 *Cfr.*, a este respecto, y por todos, De Vega, P. Estado social y Estado de partidos. La problemática de la legitimidad, cit., pp. 548-549. En el mismo sentido, y por comodidad, *cfr.*, también, Ruipérez Alamillo, J. Libertad civil e ideología democrática. De la conciliación entre Democracia y Libertad a la confrontación liberalismo-democracia, México, 2008, p. 94.

77 *Cfr.*, a este respecto, y por todos, De Vega, P. “La función legitimadora del Parlamento”, en F. Pau Valls (ed.) y otros, Parlamento y opinión pública, Madrid, 1995, p. 238.

78 *Cfr.* A. Torres del Moral, “Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos”, Revista de Derecho Político, n.º 14 (1982), p. 17.

concretar en el siguiente interrogante: ¿Cómo conciliar la idea de que el proceso de toma de decisiones políticas fundamentales en sede parlamentaria, que, de acuerdo con la teoría de la representación política liberal, es el resultado de un proceso individual, con una realidad política en la que, como escribe Smend<sup>79</sup>, el Parlamento ha perdido esa condición prominente que le habían otorgado los primeros liberales, para convertirse, de manera inevitable, y cada vez más, en una fachada en la que se formalizan los acuerdos intra- e interpartidos, y en el que, consecuencia del mandato de partido, la mayoría de los parlamentarios se limitan a aprobar las decisiones que previamente se han adoptado en los Comités Ejecutivos de las organizaciones políticas partidistas<sup>80</sup>?

Lo anterior, ni que decir tiene, implica una segunda gran transformación en el orden ideal del Estado Constitucional representativo liberal. Esta vez, y como debiera ser para todos inconcuso, referida al sentido del discurso parlamentario. Ya no se trata, como debía suceder en el Parlamento ideal schmittiano<sup>81</sup>; de convencer a los otros parlamentarios para encontrar la Razón, la Verdad y la Justicia, sino que de lo que se trata es de convencer al Cuerpo Elec-

toral<sup>82</sup>. E, innecesario debiera ser aclararlo, con lo que nos encontramos es con que, una vez más, de un modo muy preciso, esta circunstancia la que servirá de fundamento a quienes preconizan la definitiva crisis de la representación política.

Vuelve otra vez a la escena política, y jurídica, el discurso antipartido, y contrario, por no decir radicalmente enemigo, de la Democracia Constitucional, de, *exempli gratia*, Robert Michels, quien, por cierto, y no conviene perderlo de vista, acabaría, no obstante su pretendida neutralidad ideológica, sus días actuando como asesor remunerado de Mussolini<sup>83</sup>. Pero, lo curioso es que esta vez, y de un modo bien diverso a lo que había sucedido en la primera mitad de la pasada centuria, esta enemiga a los partidos políticos no va a producirse, o, al menos, no de forma exclusiva y principal, por parte del conservadurismo, el autoritarismo y el totalitarismo, sino por parte de las izquierdas y del populismo.

Su discurso, de cualquiera de las maneras, no puede ser más elocuente. Tomando en consideración un peligro real, y que, en definitiva, es el que, como ya se ha indicado, Georges Berliá había concretado en la idea de que los representantes del Pueblo soberano pueden pretender convertirse en los soberanos representantes del

79 Cfr. Smend, R. "La transformación del orden constitucional liberal por el sistema proporcional" (1919), en Smend, R. Constitución y Derecho Constitucional, Madrid, 1985, p. 30.

80 Cfr., a este respecto, y por todos, Leibholz, G. La rappresentazione nella Democrazia, Milán, 1989, pp. 161-176, especialmente pp. 161, 163 y ss., y 173 y ss. E. Forsthoﬀ, "Problemas constitucionales del Estado social", en W. Abendroth, E. Forsthoﬀ y K. Doehring, El Estado social, 1986, pp. 63-64. M. García-Pelayo, El Estado de partidos, Madrid, 1986, pp. 80-81 y 86-87. De Vega, P. "El significado constitucional de la representación política", cit., p. 39. J. A. Portero Molina, "Sobre la representación política", cit., pp. 101 y ss.

81 Cfr. Schmitt, C. Sobre el parlamentarismo, cit., pp. 41-65.

82 Cfr., en este sentido, y por todos, De Vega, P. "Supuestos históricos, bases sociales y principios políticos en el Derecho Constitucional democrático" (1982), en De Vega, P. Obras escogidas, Madrid, 2018, p. 164.

83 Sobre esto, y por comodidad, cfr., por todos, Ruipérez Alamillo, J. "La Constitución y su estudio. Un episodio en la forja del Derecho Constitucional europeo: Método jurídico y régimen político en la llamada Teoría Constitucional de Weimar" (I), Teoría y Realidad Constitucional, n.º 21 (2008), p. 286.

Cuerpo Político –ya que es, en último extremo, y refiriéndose en concreto, y como el propio Berliá, al ejercicio de la función constituyente como actividad jurídica reglada y limitada, había conducido a ese gran constitucionalista positivista italiano que fue Ferruccio Pergolesi a defender que, por su propia importancia objetiva, toda reforma constitucional, incluso aunque ello no estuviera previsto en el Código Jurídico-Político Fundamental, habría de ser sometida al voto directo de los ciudadanos en referéndum–, volverán a argüir el lema de “no nos representan”, del que, nadie puede ignorarlo, con tanto éxito se aprovecharon Hitler y Mussolini, y al que, por influencia de Herrera Oria, apelaron en la España de 1933 la CEDA y Lerroux<sup>84</sup>. Sobre lo que habremos de volver posteriormente.

## V. PROBLEMAS OPERATIVOS DEL RECONOCIMIENTO DEL FENÓMENO PARTIDISTA Y LA VIGENCIA JURÍDICO-FORMAL DEL SISTEMA DE LA REPRESENTACIÓN LIBERAL

Como ya hemos indicado, se articula, con carácter general, el Estado Constitucional representativo sobre la base de la prohibición del mandato imperativo<sup>85</sup>. Princi-

pio este que, en opinión de Pietro Virga<sup>86</sup>, tiene como único corolario posible el que el escaño pertenece al parlamentario individual, y no a la organización partidista. A este esquema es, como acaso no podría ser de otra forma, al que responde también el sistema representativo consagrado en la actual Constitución española. Lo que, por cierto, sería confirmado por el Tribunal Constitucional a principios de los años 1980. Lo hizo, en efecto, y en primer lugar, en la STC 5 /1983, por la que se resolvía el recurso de amparo presentado por M. A. Bellido del Pino por su cese como concejal por haber sido expulsado del PSOE. Y lo hizo, en todo caso, en unos términos bien expresivos. A saber:

“El precepto transcrito consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas, lo que evidencia a nuestro juicio que los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar –y no de ninguna organización como el partido político–, y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de derecho, y no de la voluntad del partido político. En definitiva, y sin perjuicio de las incompatibilidades que pueda regular la Ley, el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no

84 Sobre esto, y por comodidad, cfr., por todos, Ruy Pérez Alamillo, J. “Hermann Heller marcha al exilio (Un ensayo de Teoría del pensamiento político y constitucional)”, *Revista de Derecho Político*, n.º 75-76 (2009), pp. 565 y ss.

85 Cfr., en este sentido, y por todos, D. Uras, *L'assemblea costituyente ed il principio rappresentativo nel problema costituzionale italiano*, Roma, 1944, pp. 63 y ss.

86 Cfr. Virga, P. *Diritto Costituzionale*, Milán, 1967, pp. 197 y ss.



puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido. [...] Los partidos políticos, tal y como establece el art. 6 de la Constitución, ejercen funciones de trascendental importancia en el Estado actual, en cuanto expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento

fundamental para la participación política. Pero, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del



sufragio expresado en elecciones periódicas”<sup>87</sup>.

La misma idea se contiene en la STC 10/1983, de la que fue ponente el Profesor Rubio Llorente, y por la que se resolvía el recurso de amparo presentado por los señores Almeida, Larroque Allende, Mangada Samáin, Martín Palacín y Vilallonga Elviro, privados de su condición de concejales por haber sido expulsados del PCE. De nuevo, la aceptación del sistema de representación liberal se hace de manera clara. Así se desprende de las afirmaciones hechas por el supremo custodio constitucional en el sentido de que

“El sentido democrático que en nuestra Constitución (art. 1.2) reviste el principio del origen popular del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular. Es obvio, sin embargo, que pese a esta identidad de legitimación de todos los titulares de cargos y funciones públicas, sólo se denominan representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular, esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos. [...] La función del representante puede revestir, ciertamente, muy distintas formas y aunque en el entendimiento común y en la opción política de

nuestra Constitución (art. 1.3) la idea de representación va unida a la de mandato libre, no es teóricamente imaginable un sistema de democracia mediata o indirecta en la que los representantes estén vinculados al mandato imperativo de los representados. No es este, sin embargo, el problema que aquí se nos plantea, pues en el presente caso no se discute la legitimidad o ilegitimidad constitucional de una norma que sujete los representantes al mandato de los representados de la forma que, con referencia a los miembros de las Cortes Generales prohíbe expresamente el art. 67.2 de nuestra Constitución. [...] El extremo que debe ser analizado es el de si, dada la conexión necesaria e inmediata que, como acabamos de afirmar, existe entre representación y elección popular, cabe considerar constitucionalmente legítima una organización de la representación en la que los representantes pueden ser privados de su función por una decisión que no emana de los propios electores. No requiere este análisis de muy largo desarrollo para llegar a una respuesta inequívocamente negativa. Si todos los poderes del Estado emanan del pueblo, podrá discutirse la conveniencia o, dentro de un sistema representativo concreto, la licitud de la facultad de revocación concedida a los electorales, o la oportunidad o la justicia de aquellas normas jurídicas que, de modo general, establezcan, como consecuencia necesaria de ciertos supuestos de hecho, el cese del

87 STC 5/1983, de 4 de febrero, F. J. 4.º.

representante en las funciones que el pueblo le ha conferido. No es, por el contrario, constitucionalmente legítimo otorgar a una instancia que no reúne todas las notas necesarias para ser considerada como un poder público, la facultad de determinar por sí misma ese cese sujetándose sólo a las normas que libremente haya dictado para sí”<sup>88</sup>.

Argumento que completa con el de

“En razón de la función constitucionalmente atribuida de servir de cauce fundamental para la participación política, la legislación electoral (Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo y Ley 39/1978, de 17 de julio) otorga a los partidos la facultad de presentar candidaturas en las que, junto con el nombre de los candidatos, figura la denominación del partido que los propone. La decisión del elector es así producto de una motivación compleja que sólo el análisis sociológico concreto permitiría, con mayor o menor precisión, establecer en cada caso. De acuerdo con la Constitución (arts. 6, 23, 68, 69, 70 y 140) es inequívoco, sin embargo, que la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado. El procedimiento legalmente establecido para la sustitución de candidatos antes de la proclamación de los electos y para cubrir las vacantes

producidas en los órganos representativos puede quizás enturbiar para algunos esta evidencia, pero ese enturbiamiento debe quedar disipado con la simple reflexión de que tal procedimiento es una consecuencia técnica del sistema proporcional, dentro del cual no cabe la celebración de elecciones parciales para cubrir una sola vacante y opera por ello con referencia a la lista propuesta a los electores, con independencia de que la propuesta haya sido presentada por un partido político, que preexiste y subsiste a la elección, o por una simple agrupación electoral que, en cuanto tal, desaparece con la celebración de aquella”<sup>89</sup>.

No es necesario ser en exceso sagaz y perspicaz para llegar a comprender que lo anterior, es decir, la atribución del escaño al parlamentario individual, puede generar, y de hecho genera, una serie de problemas operativos para el funcionamiento ordinario del Estado de partidos. Tanto más cuanto que, en este, el partido político, aunque configurado jurídicamente, y, por lo que hace a España, desde la Ley 54/1978, como un ente privado al que se le reconoce, sin embargo, una relevancia constitucional por las funciones que desempeña<sup>90</sup>, se convier-

89 STC 10/1983, cit., F. J. 3.º.

90 Cfr., por todos, Alzaga Villaamil, Ó. “Hacia el estudio de lo preocupante en nuestro régimen de partidos”, en Alzaga Villaamil, Ó. Sociedad democrática y Constitución (Estudios y cabos sueltos), Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2018, p. 478. Es menester hacer notar que la incongruencia que esta consideración genera trató de ser utilizada por Herri Batasuna para oponerse al proceso de su ilegalización; vid., a este respecto, en un sentido crítico con esa pretensión, y por todos, E. Virgala Foruria, “La STS de 27 de marzo de 2003 de ilegalización de Batasuna: El Estado de Derecho penetra en Euskadi”, Teoría y Realidad Constitucional, n.º 12-13 (2003-2004), p. 611, nota 3.

te en el verdadero protagonista del proceso político democrático. Como es lógico, no podemos realizar, aquí y ahora, un estudio exhaustivo y pormenorizado de todos estos problemas. Nos limitaremos, en consecuencia, a realizar algunas consideraciones sobre tres de ellos.

### **A) Los intentos de los partidos políticos de asegurar su posición frente al “transfuguismo”**

El primero de los problemas que, en este sentido, presenta el hecho de que aparezca constitucionalmente consagrado el sistema de la representación liberal, mientras que, en el terreno de los hechos, lo que opera es el sistema de la representación en régimen de partidos, es el que se deriva, como nadie puede desconocer, de la posibilidad de que se plantee el conflicto entre el representante parlamentario y el partido político en cuyas listas resultó elegido. De un modo más concreto, el conflicto entre la disciplina de partido, y el principio de la prohibición de que el parlamentario individual pueda verse sometido al mandato imperativo, y que, a la postre, es lo que da origen al fenómeno del “transfuguismo”, entendido como aquel supuesto en el que “el diputado que obtiene su escaño parlamentario por mediación de un partido que le coloca en sus listas, podrá luego, en nombre del mandato representativo, actuar libremente, como único titular jurídico del puesto que ocupa”<sup>91</sup>.

91 De Vega, P. Estado social y Estado de partidos. La problemática de la legitimidad, cit., p. 551.

Lo que, en último extremo, choca con la lógica interna de la democracia de partidos con un sistema electoral proporcional. Y es que, en efecto, lo que esta pretende es, como, con acierto, señala Franz Adler<sup>92</sup>, que los partidos políticos, atendiendo al principio de proporcionalidad, mantengan el mismo número de escaños durante toda la duración de la legislatura. Es, justamente, para tratar de dar cumplimiento a este principio por lo que los partidos políticos van a adoptar una serie de medidas, las más de las veces contrarias a la solución jurídica constitucionalizada<sup>93</sup>, tendentes a hacer prevalecer la disciplina de partido sobre la libertad del parlamentario individual. Son, de modo indiscutible, muy variadas las medidas que, a este respecto, han ideado los distintos partidos políticos. Lo que, a la postre, determina que no podamos estudiar la muy diversa casuística que las mismas plantean. Nos limitaremos, por ello, a referirnos a dos de ellas.

#### *1) Prestación de una fianza por parte del ciudadano que va a figurar como candidato en las listas de un determinado partido*

Por lo que hace a esta medida, lo primero que, acaso, convenga señalar es que la misma, por lo que yo sé, fue puesta en marcha en España por algunos partidos políticos en los primeros años de la década de 1990. Y, creemos, no ha de ser muy difícil de comprender que la misma se debió a la

92 Cfr. Adler, F. *Freies oder imperatives Mandat?* Zeitschrift für Politik, vol. 18 (1929), p. 138. En el mismo sentido, cfr., también, y por todos, Virga, P. *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 159.

93 Cfr. De Vega, P. “El significado constitucional de la representación política”, cit., p. 40.

importancia que en aquel momento tenía en la vida pública española el fenómeno del transfuguismo, en muy buena medida como consecuencia de la circunstancia de que las mayorías absolutas se hacían difíciles de lograr. Y si esto era así desde una perspectiva general, ocurre que esta práctica se inició en una Comunidad Autónoma donde el abandono del escaño por algunos parlamentarios había provocado el triunfo de una moción de censura.

De lo que se trata, o, al menos, se trataba, era de asegurar la lealtad del parlamentario individual a la organización por la que fue elegido, a través de un tipo de sanción económica. En efecto, el parlamentario perdería la fianza, que en modo alguno era pequeña, si rompía la disciplina de partido, o si abandonaba el grupo parlamentario.

No hace falta mucho esfuerzo para comprender qué es lo que subyace en esta práctica. Dado que no hay posibilidad jurídica alguna, y como consecuencia, directa e inmediata, de la constitucionalización del mandato libre, de exigir que el parlamentario discrepante devuelva el escaño a la organización partidista que lo había designado como candidato, y que, en rigor, no puede ser considerado más que como una obligación moral<sup>94</sup>, de lo que se trata es, dando, de algún modo, cumplimiento a la observación de Maquiavelo de que “el hombre olvida antes la muerte de su padre que la pérdida de su fortuna”, forzar al parlamentario individual al cumplimiento de la

obligación moral de cumplir los mandatos del partido, por el perjuicio patrimonial que puede generarle no devolver el escaño parlamentario.

Lo de menos, como ha de ser para todos evidente, sería detenernos a constatar la eficacia real de este tipo de sanciones. Aunque, en todo caso, debemos pensar que sí la tienen, y mucha. No otra cosa cabe, en efecto, pensar dadas las pocas dimisiones que se producen en la vida pública española.

De cualquier modo, y en tanto en cuanto que, por lo que sé, no se ha producido conflicto alguno por este motivo, no podemos conocer la solución que al mismo podrán dar los tribunales de justicia. Ahora bien, no excluye que podamos decir algo al respecto. Y, en este sentido –y aunque ello suponga adelantar algunos conceptos–, lo primero que hay que decir es que el fundamento último de este tipo de contratos tan sólo puede encontrarse en la propia configuración que se hace en nuestro ordenamiento jurídico de los partidos políticos como, y ya lo hemos indicado, entes privados a los que se les reconoce transcendencia constitucional.

A nadie puede ocultársele, en nuestro humilde parecer, que con lo primero, es decir, su consideración de ser, como también lo son los sindicatos, asociaciones privadas, los partidos políticos se presentan, por lo menos desde el punto de vista jurídico-formal, como innegables e inequívocos ejemplos de lo que el constitucionalista italiano

94 Cfr., en este sentido, y por todos, A. Torres del Moral, “Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos”, cit., p. 23.

Giorgio Lombardi<sup>95</sup> denomina “poderes privados”.

En efecto, ha de recordarse que con este término se designa a aquellos sujetos que, siendo formalmente sujetos de Derecho Privado, actúan en su relación con los particulares no en condiciones de igualdad y, en todo caso, sometidos al juego del principio de la autonomía de la voluntad, que es lo característico de las relaciones civiles, sino en situación de superioridad e imperio, que era, como nadie ignora, lo que de manera tradicional definía el obrar de la Administración Pública respecto de los administrados.

Su importancia, por lo demás, resulta difícilmente discutible. Sobre todo, si se toma en consideración que, pese a la miopía demostrada por la mayoría de los Constituyentes<sup>96</sup>, estos poderes privados, por un lado, condicionan el desarrollo de la vida de los individuos en su condición de sujetos privados y, por otro, no con una menor importancia, se encuentran presentes, y cada vez con mayor intensidad, en el proceso de toma de decisiones políticas fundamentales.

De ahí, justamente, el que el constitucionalista no pueda, pese al silencio que al respecto mantiene la normativa constitucional, ignorarlos. Sobre todo, en el supuesto de que los partidos políticos son, quíerose o no, los auténticos protagonistas del proceso de toma de decisiones políticas

fundamentales en el marco de la Comunidad Política. Hasta tal punto es esto así, que no puede olvidarse que un constitucionalista tan relevante como lo es, por ejemplo, Rescigno<sup>97</sup>, no ha dudado, aunque si bien llamando la atención sobre la necesidad de establecer límites jurídicos a su actuación, en calificar al partido político como el “nuevo soberano” o “el “nuevo príncipe” en el Estado.

Pero, si esto es así, nos encontramos que, de una forma muy precisa, los partidos políticos, en la medida en que se les reconoce transcendencia constitucional, y que se desprende, como señaló el Profesor Alzaga<sup>98</sup>, tanto de la redacción dada al artículo 6.º, como de su inclusión en el Título Preliminar, han de ser, y de manera inexcusable, sometidos a controles en su actuación. Lo que, en definitiva, parece separarles, desde luego en el plano formal, del resto de los poderes privados. Y es que, como decimos, la exigencia de la existencia de controles jurídicos sobre los mismos, que parece desprenderse ya del propio artículo 6.º del Texto Constitucional de 1978<sup>99</sup>, hace que, al menos en vía de principio, se eluda el gran peligro que, para la vida democrática, encierran los poderes privados, y que, con la brillantez, rigor y acierto que siempre le caracterizaron, fueron puestos de manifies-

95 Sobre el concepto de “poder privado”, y a título de mero ejemplo, cfr. G. Lombardi, *Potere privato e diritti fondamentali*, Turín, 1970, pp. 90 y ss.

96 Cfr., a este respecto, y por todos, De Vega, P. “Supuestos políticos y criterios jurídicos en la defensa de la Constitución: algunas peculiaridades del ordenamiento constitucional español”, cit., p. 420.

97 Cfr. G. U. Rescigno, “Limitare al sovrano. Brevi note sui partiti politici”, *Critica del Diritto*, n.º 27-28 (1982-1983), pp. 11 y ss.

98 Cfr. Alzaga Villaamil, Ó. *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, 2016, p. 99.

99 Cfr. De Vega, P. “Comentario al Título IX. Tribunal Constitucional” (1979), en De Vega, P. *Obras escogidas*, Madrid, 2018, p. 561. En el mismo sentido, cfr., también, R. Morodo, “Comentario al artículo 6.º”, en Ó. Alzaga Villaamil (dir.) y otros, *Comentario a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, Madrid, 1983, p. 240.

to por el Maestro Pedro de Vega al señalar que

“cuando en nombre de la libertad se condena al Estado, se olvida siempre decir que lo que se ofrece como alternativa son unos poderes privados mucho más peligrosos para la libertad de los ciudadanos que el propio poder político, en la medida en que se trata de poderes cuya actuación no está sometida a [...] vinculación positiva a la norma, como ocurre con el poder del Estado, sino a la vinculación negativa como poderes particulares. Esto es, por tratarse de poderes privados, se trata de poderes sin ningún tipo de control en los que, sarcásticamente, las ideas de poder y libertad se hacen coincidir. Porque son poderes sociales, son poderes con libertad absoluta, y porque son poderes absolutamente libres son poderes cada vez más peligrosos”<sup>100</sup>.

Es, obviamente, desde esta consideración de que tanto el candidato/representante electo, como el partido político, son entes privados, desde donde puede entenderse el que celebren contratos entre ellos que, por oponerse al régimen de la representación política liberal constitucionalizado, habría que reconducir a la vieja figura de los contratos *contra legem*, que, como ningún jurista puede desconocer, no tienen cabida, dado el carácter imperativo de sus

preceptos en el marco del Derecho Público y mucho menos en el del Derecho Constitucional.

Y es que, en efecto, nadie puede desconocer que es en el marco del Derecho Privado, informado, de manera muy principal, y por el juego del principio de la autonomía de la voluntad –que, en rigor, y como, entre otros ha puesto de relieve Luigi Ferri<sup>101</sup>, tan sólo goza de una verdadera entidad, realidad y eficacia cuanto la relación contractual se establece entre sujetos que se encuentran en situación de total igualdad; cosa que en modo alguno sucede en el supuesto que nos ocupa aquí–, y la máxima de que el contrato es “ley entre las partes”, donde puede tener lugar la celebración de este tipo de contratos contrarios a la ley.

Pero, si esto es así, y lo es, lo que no puede olvidarse es que la principal característica de los contratos *contra legem* es, justamente, y como tuve ocasión de indicar en algún otro escrito,

“la de que su contenido únicamente resulta obligatorio y vinculante en la medida en que ambas partes contratantes lo consienten y, además, y como condición indispensable, aceptan cumplirlo de manera voluntaria. Cuando esto no sucede, es decir, cuando alguno de los contratantes deja de estar conforme con el cumplimiento de unas obligaciones contrarias a la ley, el contrato perderá toda su eficacia y, en último extremo, se

100 De Vega, P. “Democracia, representación y partidos políticos (Consideraciones en torno al problema de la legitimidad)”, en J. Asensi Sabater (coord.) y otros, Ciudadanos e instituciones en el Constitucionalismo actual, Valencia, 1997, p. 37.

101 Cfr. L. Ferri, L’autonomia privata, Milán, 1959.

presentará como lo que en realidad es: un contrato nulo de pleno Derecho. En realidad, lo anterior no es más que el consecuente corolario de la propia lógica jurídica, en virtud de la cual si bien es posible admitir la existencia de situaciones contrarias a la ley, y que las mismas desplieguen efectos jurídicos, es lo cierto que lo mismo queda siempre supeditado al consentimiento de los destinatarios de esa obligación de suerte tal que no se plantee auténtico y verdadero conflicto entre la fuente de la obligación, sea esta cual sea (legal o contractual) y el principio de legalidad vigente en la Comunidad Política de que se trate. Y es que, en efecto, cuando, por las razones que sea, se produce ese conflicto y, además, se plantea en términos de incompatibilidad absoluta, lo que la lógica del Estado de Derecho impone es el que haya de aplicarse la solución normativa”<sup>102</sup>.

Recordar lo anterior, tenía pleno sentido, en cuanto que es este mismo régimen jurídico el que se acabaría teniendo que aplicar en el supuesto en que estallase el conflicto entre el parlamentario individual y el partido político en cuyas listas fue elegido, y con motivo de la eficacia jurídica que habría de reconocerse a este o cualquiera de los contratos privados que pudieran celebrar estos sin respetar el principio

constitucionalizado de que, en el actual ordenamiento constitucional español, el escaño pertenece al parlamentario individual, y no a la organización política partidista.

Nos sumamos, de este modo, a la siempre sabia y atinada opinión del Maestro Pedro de Vega cuando, apoyándose en Virga<sup>103</sup>, escribió que

“Ni que decir tiene que, en este caso, se trata de un negocio jurídico entre diputado y partido que, por ir en contra de la prohibición del mandato imperativo, es un contrato con causa ilícita y, por tanto, carente de efectos jurídicos. La pretensión de configurar esa relación como una obligación natural de la que, si bien no se puede obtener coactivamente la ejecución tampoco se puede negar su validez jurídica, resulta igualmente inadmisibles. Y ello por razones tanto jurídicas como políticas. Ya que si, jurídicamente, ninguna obligación natural puede surgir de un negocio prohibido por la ley, políticamente, resulta absurdo apelar a expedientes cuya eficacia no puede en ningún caso asegurarse”<sup>104</sup>.

## 2) La firma por el parlamentario de la “dimisión en blanco”

En relación con esta segunda técnica, es menester advertir, y de modo inmediato, que, pese a lo que pudiera parecer, y no obstante el hecho de que será el partido político que, llegado el caso, pueda presentar la carta de dimisión firmada sin fecha

102 RUIPÉREZ ALAMILLO, J. “El derecho constitucional a la vivienda y la problemática de su ordenamiento en el Estado Social (Un estudio de Teoría del Estado y de la Constitución como ciencia conceptual y ciencia práctica)”, en R. Colina Garea (dir.) y otros, La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de viviendas. Perspectiva desde la reforma, Pamplona, 2014, pp. 49-50.

103 Cfr. Virga, P. *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 187; *Diritto Costituzionale*, cit., p. 199.

104 De Vega, P. “El significado constitucional de la “El significado constitucional de la representación política”, cit., p. 43.

por el candidato, no estamos en presencia de uno de esos contratos, *contra legem*, que pudieran celebrar el parlamentario individual y la organización partidista a la que pertenece, o, en todo caso, por la que se presentó a los comicios. Ciertamente es, y a nadie puede ocultársele, que, como ellos, la técnica de la dimisión en blanco está destinada a la eliminación real de la figura del parlamentario individual en el marco de la democracia de partidos. Ocurre, sin embargo, que existe una substancial diferencia entre ambas figuras.

En efecto, y como yo aprendí del Maestro Pedro de Vega<sup>105</sup>, en el supuesto de las dimisiones en blanco no existe un contrato entre el diputado y el partido, sino que estamos en presencia de un negocio jurídico que se verifica entre el parlamentario individual y el Parlamento, o el órgano parlamentario –usualmente las Mesas–, encargadas de atender las renunciaciones expresas de los parlamentarios. Lo que, en último extremo, significa que mientras que el supuesto de los contratos a los que hacíamos referencia en el apartado anterior, el partido político se presentaba como una de las partes contratantes, ahora, en el de las dimisiones en blanco, y aunque sea a él a quien corresponde la decisión trascendental de cuándo presentarla, su papel, como, con acierto, observó Pietro Virga, es, y siquiera sea por el hecho de que la única voluntad jurídicamente relevante es la del

diputado, el de actuar como un *nuncius*, es decir, como un simple transmisor de una voluntad en la que no ha participado ni formalmente participa.

Dicho esto, es también importante dejar constancia de que aunque, y ello es indudable, esta práctica se ha generalizado en el marco del Estado Constitucional democrático, que es, en definitiva, el que verdaderamente se configura como el Estado de partidos, se trata, empero, y como señaló Esmein<sup>106</sup>, de una pretensión que viene ya de antiguo, y que, en todo caso, fue propuesta desde los partidos obreros. El propio Adhémar Esmein se refiere, en este sentido, a lo propuesto, en la sesión celebrada el 25 de agosto de 1894, por el Comité Electoral del Partido Obrero de Dijon<sup>107</sup>. Y fue esta propuesta de los partidos obreros la que, en la medida favorecía la defensa de los intereses de la organización sobre los de los parlamentarios individuales, sería posteriormente asumida por el resto de las organizaciones partidistas<sup>108</sup>, hasta generalizarse, como señala el reputado comparatista italiano Biscaretti di Ruffia<sup>109</sup>, por todos los sistemas políticos articulados desde la lógica de la democracia de partidos.

105 De Vega, P. “La crisis de la representación en la democracia de partidos”, en R. Márquez Romero y M. López Ruiz (eds.) y otros, *Tendencias contemporáneas del Derecho electoral en el Mundo*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, 1993, p. 200.

106 Cfr. A. Esmein y H. Nézar, *Éléments de Droit Constitutionnel français et comparée*. I. La Liberté moderne: Principes et institutions, cit., pp. 450-451.

107 Cfr. A. Esmein y H. Nézar, *Éléments de Droit Constitutionnel français et comparée*. I. La Liberté moderne: Principes et institutions, cit., p. 450.

108 En este sentido, cfr., por todos, De Vega, P. “El significado constitucional de la “El significado constitucional de la representación política”, cit., p. 42.

109 Cfr. P. Biscaretti di Ruffia, “Su alcune recenti procedure e tendenze contrarie al principio dell’irresponsabilità politica parlamentare”, *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1947, p. 90.



Sea de ello lo que sea, lo que nos interesa advertir es que sí, como decimos, la dimisión en blanco se diferencia, y claramente, desde el punto de vista jurídico de los contratos que pueden celebrarse entre el parlamentario individual y las organizaciones políticas partidistas, es lo cierto, sin embargo, que su finalidad política es la misma.

En efecto, de lo que se trata es de articular una técnica a través de la cual se haga primar la voluntad del partido político sobre la del parlamentario individual, y todo ello, y esto es, a la postre, lo importante, resulta trascendente y, además, explica su propia inutilidad, en el contexto de un sistema constitucional donde, al haberse consagrado, como sucede, por ejemplo, en la España de 1978, el sistema de la representación política liberal, la única voluntad jurídicamente relevante es la del parlamentario individual, y en tanto en cuanto que es él, y no la organización partidista, quien es el titular del escaño parlamentario.

La manera de articular esta técnica no puede ser, en verdad, más sencilla. Lo que sucede es que la organización partidista exigirá al diputado que firme un documento donde presenta su dimisión ante el órgano parlamentario competente, pero sin especificar la fecha de la misma, siendo el partido, más bien su dirección, la que decide el momento para presentarla ante la Mesa de la Cámara parlamentaria. Lo que, ni que decir tiene, hará el partido atendiendo a sus propios intereses coyunturales, pudiendo prescindir del diputado que le resulte incómodo.

Ocurre, de cualquiera de las maneras, que estamos ante una técnica que, como observó el Maestro Pedro de Vega<sup>110</sup>, resulta de una muy escasa eficacia. Y, además, su virtualidad y posible potencialidad se ve comprometida tanto desde el punto de vista político, como desde la óptica estrictamente jurídica. Sobre todo, cuando los intereses del parlamentario individual y los de la organización política partidista entran en pugna, y la tensión, siempre latente, entre la realidad política y la realidad jurídica se plantea ya en términos de conflicto. La razón es, según nuestro parecer, fácilmente comprensible.

La técnica de las dimisiones en blanco que, en todo caso, se realizan como un auténtico fraude de ley, resulta ineficaz desde el punto de vista político es algo que, en nuestra opinión, está fuera de toda duda. Como, entendemos también, lo ha de estar que esta falta de eficacia política se debe, de un modo muy preciso, a motivos de carácter jurídico. Y ha sido, en todo caso, el Doctor De Vega<sup>111</sup> quien se ha encargado de ponerlo de manifiesto, con una argumentación que, por compartirla plenamente, no podríamos dejar de consignar aquí. A saber:

Constituye, en este sentido, una evidencia que sólo el diputado sumiso aceptará, y sin reparo alguno, la ficción que esconde la dimisión en blanco, por la cual es la dirección del partido, o del grupo parlamentario, la

110 Cfr. De Vega, P. "El significado constitucional de la "El significado constitucional de la representación política", cit., pp. 44 y ss.

111 Cfr. De Vega, P. "La crisis de la representación política en la democracia de partidos", cit., pp. 200 y ss.

que presenta, y en su caso, hace efectiva la renuncia al escaño parlamentario por parte del parlamentario individual, y, además, aceptará, como consecuencia de la disciplina de partido, que sea esta la que decida el momento en que aquélla ha de hacerse efectiva. A nadie puede ocultársele, sin embargo, que esto plantea una gran paradoja. Y es que, en efecto, también constituye una evidencia que, justamente porque se trata de un parlamentario sumiso, y que, por ello mismo, va a acatar obedientemente todas las consignas del partido, lo que ocurrirá es que la dirección de este no estará interesada de prescindir de él.

No sucede, en cambio, lo mismo con el diputado díscolo. Nos referimos, obviamente, a aquel que lejos de aceptar de manera incondicionada las órdenes de la dirección del partido, somete las mismas a discusión e, incluso, se atreve, apelando a esa libertad de criterio que le otorga la prohibición del mandato imperativo, a votar en contra de lo decidido previamente por el Comité Ejecutivo de la organización partidista por la que se presentó.

En este caso, lo que sucede es que, de una manera bien diversa a lo que acontecía en el supuesto anterior, “los diputados incómodos para el partido, y contra los que lógicamente se prevé la utilización de la renuncia sin fecha, son los que, sin ninguna duda, manifestarán su voluntad en contra, dejándola reducida a una medida perfectamente inútil”<sup>112</sup>. Lo que se explica fácilmente.

Debemos, a este respecto, a Claudio Rossano<sup>113</sup> una observación fundamental. Y esta, en definitiva, no es otra que la de que en un sistema constitucional en el que el escaño pertenece al parlamentario individual operará con total eficacia el principio elemental del Derecho Público, conforme al cual las dimisiones son siempre revocables hasta que las mismas no son aceptadas.

Como ha de ser para todos inconcuso es, precisamente, aquí donde, de forma inevitable, se produce la oposición, a la que antes aludíamos, entre lo fáctico y lo normativo. Y es también aquí donde la lógica jurídico-constitucional obliga a hacer prevalecer la prohibición del mandato imperativo y, con ello, el principio de que el escaño pertenece al parlamentario individual, sobre la disciplina de partido, y sobre el hecho de que el partido político, en su condición de representante y representado, se convierte, *de facto*, en el verdadero protagonista del proceso político de toma de decisiones jurídicas.

Téngase en cuenta, a este respecto, que cuando el conflicto entre lo fáctico y lo normativo estalla, lo que sucede es que, como escribió el Maestro, “En el supuesto de confrontación entre diputado y partido es evidente que la lógica de la democracia partidista y del principio de proporcionalidad tienen que ceder por obligación a la lógica del principio clásico de representación por ser el único constitucionalmente regulado. Proceder de otra manera equivaldría a

112 De Vega, P. “La crisis de la representación política en la democracia de partidos”, cit., p. 201.

113 Cfr. C. Rossano, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Nápolés, 1927, pp. 357 y ss.

consagrar auténticas rupturas y violaciones constitucionales”<sup>114</sup>.

## **B) Problemas derivados de la atribución de la titularidad del escaño al parlamentario individual**

Dos son, de forma fundamental, los problemas que se derivan del sistema de representación inaugurado por los grandes procesos revolucionarios liberal-burgueses, y que siguen gozando de una auténtica e indiscutible actualidad. Uno de ellos, tiene ya un rico recorrido en la Historia del Derecho Constitucional, donde encontramos varios ejemplos de cómo se ha intentado solucionar. Nos estamos refiriendo, innecesario debiera ser aclararlo, a la cuestión de qué debe hacerse en los supuestos en los que el partido político en cuyas listas se presentó el parlamentario individual, y que se convierte, insistamos en ello, en el titular jurídico del escaño, sea disuelto por ser considerado contrario al orden constitucional.

El segundo, por su parte, es mucho más nuevo. De hecho, el mismo surge como consecuencia de la, ya aludida, reivindicación de la incorporación de la mujer al proceso de toma de decisiones políticas fundamentales, y no solo como electora de los cargos públicos, sino como representante electa de la ciudadanía. Lo que, a la postre, determina que nos tengamos que referir a él desde la óptica que, de acuerdo con, por ejemplo, Ferdinand Hermens<sup>115</sup>,

es propia de los estudios de la Teoría de la Constitución, y que se concretaría en el enjuiciamiento de las distintas propuestas que, sobre este particular, están haciendo los prácticos de la política, y con la finalidad de, como fue sentido por la mejor doctrina constitucionalista (v. gr. G. Jellinek, H. Heller, P. De Vega, P. Lucas Verdú, F. Rubio Llorente), tratar de contribuir a la feliz evolución del Estado Constitucional.

### *1) Disolución del partido político por ser considerado contrario al orden constitucional*

Por lo que se refiere al primero de estos problemas –que, en todo caso, ha de ser distinguido nítidamente de los supuestos de abandono voluntario del parlamentario individual del partido político al que pertenecía, o de la expulsión de aquel por este último, en cuyo caso se impondrá, de modo indubitado, y así, no importa repetirlo, lo puso de manifiesto nuestro Tribunal Constitucional en la STC 5/1983 y la STC 10/1983, el criterio de que el diputado podrá permanecer en el Parlamento–, poco interés tiene, a los efectos que aquí importan, el que nos entretengamos en discutir si resulta no solo más conveniente, sino también más coherente que, como sucede en el Derecho Constitucional alemán e italiano, la disolución de la organización partidista –cuya posibilidad ha sido también admitida, aunque con un criterio en exceso restrictivo, y, por ello mismo, criticable<sup>116</sup>, aunque pueda afirmarse que “supone un reforzamiento

114 De Vega, P. De Vega, P. “El significado constitucional de la “El significado constitucional de la representación política”, cit., p. 41.

115 Cfr. F. A. Hermens, *Verfassungslehre*, Colonia-Opladen, 1968, 2.ª ed.

116 [Cfr., a este respecto, y por todos, J. Tajadura Tejada, “La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la prohibición de partidos políticos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n.º 123 (2008), pp. 1431-1475.

del Estado democrático en España y del adecuado funcionamiento de sus mecanismos legales y judiciales en la lucha contra el terrorismo y sus acólitos políticos”<sup>117</sup>, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos–, debería ser consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad por parte del juez constitucional, o si, por el contrario, la misma ha de ser decretada por la jurisdicción ordinaria, y como consecuencia de un control de legalidad.

Motivos de espacio nos obligan, de forma inevitable, a limitarnos a señalar que, en nuestra opinión, el primer sistema que, por lo demás, había sido ya reivindicado, a la luz de lo dispuesto en el actual artículo 6.º del Código Constitucional, tanto en el momento del proceso constituyente por Morodo y De Vega<sup>118</sup>, como en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1978<sup>119</sup>, nos parece la solución que hubiera sido la deseable. Ocurre, empero, que fue la segunda alternativa la que finalmente se adoptó de manera efectiva. Lo que, en definitiva, se debe tanto al hecho de no haber recogido expresamente tal posibilidad ni el Legislador Constituyente de 1977-1978, ni, como podría haber hecho amparándose en la,

ciertamente criticable<sup>120</sup>, desconstitucionalización de las competencias del supremo custodio constitucional<sup>121</sup> operada en el artículo 161.1 d), como a la temprana interpretación realizada, en relación con la Ley 54/1978, por el Tribunal Constitucional, de acuerdo con la cual

“Este Tribunal Constitucional no tiene competencia directa para decidir sobre la inconstitucionalidad de un partido político. Con arreglo al artículo 22.4 de la Constitución, las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en virtud de resolución judicial motivada. La misma Ley de Partidos Políticos aplicada por el Ministerio del Interior establece, en su art. 5, que la suspensión o disolución de los partidos políticos sólo podrá acordarse por decisión de la autoridad judicial competente, y entre las causas que justifican tal decisión figuran que la organización o actividades de aquellos sean contrarios a los principios democráticos. Resulta, por tanto, que al Poder Judicial, y sólo a este, encomienda la Constitución y también la legislación ordinaria la función de pronunciarse sobre la legalidad de un partido político. Precisamente la apelación al Poder Judicial, que puede decretar, como se acaba de decir, su suspensión provisional y, en último término, su disolución,

117 Virgala Foruria, E. El TEDH avala la ilegalización de “Batasuna” (Aspectos positivos y negativos de su jurisprudencia). Revista de Derecho Constitucional Europeo, n. 13 (2010), p. 416.

118 Vid. supra, nota 99. Cfr., también, De Vega, P. Problemi e prospettive attuali della giustizia costituzionale in Spagna (ponencia presentada al coloquio internacional. Venticinque anni di Giustizia Costituzionale). Lombardi G. (ed.) y otros. Costituzione e Giustizia costituzionale nel Diritto Comparato, Rimini, 1985, p. 131.

119 Cfr., por todos, Morodo R. y Murillo de la Cueva, P. Lucas. El ordenamiento constitucional de los partidos políticos, México, 2001, p. 132.

120 Cfr., en este sentido, De Vega, P. “Comentario al Título IX. Tribunal Constitucional”, cit., pp. 561-562.

121 Sobre esta consideración del Tribunal Constitucional, cfr., por todos, Leibholz, G. “El Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania y el problema de la apreciación judicial de la política”, en Leibholz, G. Problemas fundamentales de la democracia moderna, Madrid, 1971, p. 148.

constituye el medio con que cuenta el Estado para su defensa en el caso de que sea atacado por medio de un partido que, por el contenido de sus estatutos o por su actuación al margen de estos, atente contra su seguridad<sup>122</sup>.

Del mismo modo, y por idénticos motivos, tampoco podemos detenernos ahora a exponer las dificultades que esto, y ya se trate de declararlo inconstitucional, ya de declararlo ilegal, en España. Aunque, en todo caso, no podríamos dejar de consignar que esto no es más que la consecuencia, debida, en último extremo, a una, a nuestro juicio, inadecuada interpretación del artículo 168 del actual Texto Constitucional<sup>123</sup>, de la afirmación, en una reiterada, pero no por ello correcta, jurisprudencia, del Tribunal Constitucional de que en España no existen, ni pueden existir, límites materiales absolutos a la reforma constitucional<sup>124</sup>. Afirmación esta que, en todo caso, ha sido llevada a sus últimas consecuencias por algún ex Magistrado Constitucional cuando,

separándose, y de modo radical y definitivo, de lo que está constituyendo la regla general en el Derecho Comparado, y que se concreta, como señala el Profesor Pegoraro<sup>125</sup>, en que los jueces constitucionales entienden como una de sus funciones prioritarias, en cuanto que guardianes de la voluntad soberana del Legislador Constituyente originario que son, la de hacer patentes los posibles límites materiales absolutos implícitos, no duda en afirmar que en el Derecho Constitucional español no existen límites materiales a la revisión constitucional en la medida en que el Tribunal Constitucional ha dicho que estos no existen.

Aunque, de todos modos, no querría, ni tampoco podría, dejar de señalar que todo esto, y muy en contra de lo mantenido por quienes entienden que se trata de asuntos que “no responden a preocupaciones políticas y constitucionales reales, sino a preocupaciones académicas, que son legítimas, pero mucho menos importantes”<sup>126</sup>, no hace más que poner de manifiesto la decisiva y categórica transcendencia que tiene la determinación de esos límites materiales absolutos a la reforma constitucional derivados, de forma directa e inmediata del principio democrático<sup>127</sup>, y cuya existencia,

122 STC 3/1981, de 2 de febrero, F. J. 9.º.

123 Sobre esto, y por comodidad, cfr., por todos, Ruipérez Alamillo, J. “Algunas consideraciones sobre las dificultades existentes en la Política y el Derecho Constitucional español para el entendimiento de la reforma constitucional como una operación jurídica limitada. Especial referencia a alguno de los problemas planteados por el artículo 168 de la Constitución de 1978”, en M. Carbonell, H. Fix-Fierro, L. R. González Pérez, de. Valadés (dirs.) y otros, Estado Constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria, UNAM, México, 2015, vol. II, pp. 559-636.

124 Cfr. STC 48/2003, de 12 de marzo, F. J. 7.º; STC, 103/2008, 11 de septiembre, F. J. 4.º; STC 31/2010, de 28 de junio, F. J. 12; STC 42/2014, de 25 de marzo, F. J. 4.º. Sobre las mismas, cfr., por todos, y sin ánimo de ser exhaustivos, J. Tajadura Tejada, *Partidos políticos y Constitución. Un estudio de la L. O. 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y de la S.T.C. 48/2003, de 12 de marzo*, Madrid, 2004; “Referéndum en el País Vasco (Comentario a la STC 103/2008)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 23 (2009), pp. 363-385. Fondevila Marón, M. Derecho a decidir y soberanía. A propósito de la STC 42/2014, de 25 de marzo. *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 34 (2014), pp. 587-606.

125 Cfr. Pegoraro, L. “Revisión constitucional. El caso italiano en el contexto de la Teoría General y del Derecho Comparado”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. número conmemorativo, sexagésimo aniversario (2008), pp. 914 y ss.

126 Pérez Royo, J. “Algunas reflexiones sobre el Título X de la Constitución”, *Revista de Política Comparada*, n.º 10-11 (1984), p. 450.

127 Cfr. De Vega, P. La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente, cit., pp. 283-284. En desarrollo de esta idea, cfr. Ruipérez Alamillo, J. *Reforma versus revolución. Consideraciones desde la Teoría del Estado y de la Constitución sobre los límites materiales a la revisión constitucional*, México, 2014, pp. 259-295.

como, entre otros, han afirmado Hesse y Zagrebelsky<sup>128</sup>, se verifica incluso aunque no existan cláusulas de intangibilidad. Y es que, en efecto, lo que sucede es que, como escribí en 2005,

“El problema planteado por la aprobación de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, y la posibilidad por ella establecida de ilegalización, y consecuente disolución, de los partidos que incumplan el deber de respeto a los principios democráticos y los valores constitucionales, nos ofrece un magnífico ejemplo a este respecto. Piénsese, [...], que cuando se afirma que, porque el Texto de 1978 no establece cláusulas de intangibilidad y, además, abre la posibilidad de la revisión total, todo puede ser cambiado e, incluso, debería considerarse jurídicamente admisible la hipótesis de la autodestrucción, [...], no existe posibilidad alguna de argumentar de modo cabal y ponderado la ilegalización de los partidos políticos. Por el contrario, cuando la Teoría del Derecho Constitucional se construye con referencia al Poder Constituyente, y con la finalidad de hacer realmente efectivos los principios y valores que aquél consagró en el Texto, no existirá ningún problema para admitir, y fundamentar, la posible ilegalización de las organizaciones que

actúen contra tales principios y valores”<sup>129</sup>.

Lo que, en realidad, y a los efectos de este estudio, nos interesa es que no existe un criterio unánime en torno a cuál ha de ser la solución al problema de que ha de hacerse con el parlamentario individual cuando el partido por el que se presentó, y por el que obtuvo el escaño, ha sido disuelto por ser considerado contrario al orden constitucional. No la hay, en efecto, entre los profesionales de las Ciencias Constitucionales. Así, nos encontramos con que, por ejemplo, para Virga, la situación del parlamentario individual no debe verse afectada por esta eventualidad. Su argumentación, debe señalarse, se encuentra en total y absoluta coherencia con el sistema de representación liberal constitucionalizado, así como con la configuración jurídica del partido político como una entidad privada. Téngase en cuenta, a este respecto, que lo primero, como ya hemos indicado, y de manera reiterada, termina traduciéndose en que es el parlamentario individual, que no puede ser, porque así lo ordena la *Lex Superior* del ordenamiento jurídico estatal, sometido a mandato imperativo, el titular del escaño parlamentario, de donde se deriva que no podría verse afectado por un fallo jurisdiccional que afectase a un partido al que, por lo último, y de manera que no puede considerarse sino como

128 Cfr. Hesse, K. Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg-Karlsruhe, 1978, 11.ª ed., p. 277; G. Zagrebelsky, Il sistema costituzionale delle fonti del Diritto, Turín, 1984, pp. 100-104.

129 Ruipérez Alamillo, J. Estática y dinámica constitucionales en la España de 1978. Especial referencia a la problemática de los límites a los cambios constitucionales. Roura, S. y Tajadura, J. (dirs.) y otros. La reforma constitucional. La organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género, Madrid, 2005, p. 172.

paradójica<sup>130</sup>, se le reconoce como sujeto que actúa en el ámbito electoral y en el de la vida parlamentaria, pero no como grupo social<sup>131</sup>.

Bien distinta es la postura de Rossano<sup>132</sup>. Parte también, y como, con toda probabilidad, no podría ser de otra manera, este autor de la constatación de la chocante situación a la que acabamos de referirnos. Ahora bien, frente a la tesis de Virga, mantendrá Rossano que en el supuesto que ahora nos ocupa, tal lógica ha de romperse, de suerte tal que, declarada la inconstitucionalidad, o la ilegalidad, de un partido político, sus parlamentarios han de ser privados de su condición de representantes. Conclusión a la que, por lo menos si nosotros hemos entendido bien su tesis, no tanto por la interpretación jurídico-formal de la Constitución y de la normativa ordinaria relativa a la titularidad de los escaños, sino desde un orden de consideraciones jurídico-políticas materiales.

Consideraciones que, a la postre, y como yo aprendí de mi dilecto Maestro Pedro de Vega, comportan el reconocer para este supuesto específico, y distinguiéndolo perfectamente, y con la finalidad de salvar el sistema de representación constitucionalizado, de los supuestos de expulsión y abandono del partido por parte del diputado, la figura de la revocación parlamentaria desde el reconocimiento de la existencia de un “víncu-

lo entre representante y partido, que ya no permite colocar toda la temática de la representación bajo la relación representantes y representados, en la que los partidos, desde un orden de consideraciones estrictamente jurídicas, no tienen incidencia ni significación alguna”<sup>133</sup>. De cualquiera de las maneras, la justificación de esta segunda postura doctrinal no puede ser, según nuestro parecer, más clara, En efecto, la misma descansa en la idea de que no resulta lógico proceder a la disolución del partido político por considerarle contrario al orden constitucional, y al mismo tiempo permitir que continúen actuando en el Estado, y con la propaganda que les proporcionaría la institución parlamentaria, sus principales dirigentes.

Y si esto es así, y lo es, en el ámbito académico, hemos de señalar, inmediateamente, que lo mismo sucede en el orden jurisdiccional. En efecto, partiendo de regulaciones constitucionales iguales, y que consagran el sistema de la representación política liberal, han sido muy distintas las soluciones que ha recibido este problema por parte de los distintos órganos jurisdiccionales nacionales. Así, podemos destacar la audacia demostrada por el Tribunal Constitucional Federal alemán en 1952 y 1956, cuando decidió privar de la condición de representantes a los parlamentarios del partido neonazi y del partido comunista tan pronto como los mismos fueron declarados inconstitucionales.

No hizo lo mismo, en cambio, el Tribunal Supremo español. Este, en la STS de 27 de

130 Cfr., en este sentido, y por todos, De Vega, P. “Teoría y práctica de los partidos políticos”, cit., p. 519.

131 Cfr. Virga, P. Il partito nell’ordinamento giuridico, cit., pp. 35 y ss., y 89 y ss.

132 Cfr. C. Rossano, Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo, cit., pp. 350 y ss.

133 De Vega, P. “La crisis de la representación política en la democracia de partidos”, cit., p. 202.

marzo de 2003 –que sería, posteriormente, avalada por el supremo custodio constitucional<sup>134</sup>– hizo prevalecer la lógica de la representación política liberal.

De esta suerte, si bien se declara ilegal a Herri Batasuna por considerarle una organización política partidista claramente vinculada con el grupo terrorista ETA, y que, además, actuaba sin respetar el principio democrático y los derechos fundamentales –que es, no lo olvidemos, lo que el Tribunal Constitucional había considerado como la única causa posible para la ilegalización de un partido político<sup>135</sup>– y ordena, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12. 1 a) de la Ley Orgánica 6/2002, el cese inmediato de toda actividad partidaria –lo que, dada la relación que ambos guardan, comportaba también, y de modo difícilmente cuestionable, la disolución del grupo parlamentario, utilizando la expresión en su sentido más amplio<sup>136</sup>–, no adopta ningún tipo de medida en relación con las personas individuales que habían obtenido la condición de representantes políticos por haber sido elegidos en las listas del partido declarado ilegal.

Resultado de lo cual fue, nadie lo puede ignorar, que Batasuna, a través de estos últimos, no solo pudo seguir desarrollando su actividad en las instituciones, sino que, además, y esto es lo que se evitaba con la solución adoptada por el Tribunal Constitucional Federal alemán, continuó gozando de

los beneficios que estar en el Parlamento y demás instituciones representativas. Entre ellas, y dada la, ya aludida, transformación que ha conocido el discurso parlamentario como consecuencia del fenómeno partidista, la de poder disfrutar del más importante medio de propaganda política.

## 2) Las “listas cremallera” y la paridad absoluta en la legislatura

Por lo que hace al problema derivado de la incorporación, efectiva y real, de la mujer al proceso electoral, no es menester que nos detengamos a realizar una exposición exhaustiva y pormenorizada del largo proceso histórico de esta conquista.

Tampoco, y a los efectos de este estudio, importa el que exponamos el hecho de que, en su desarrollo, se han producido ciertos datos contradictorios tanto en las filas de la izquierda, como en los de la derecha. Me estoy refiriendo, de un modo muy concreto, al hecho de que siendo, como seguramente no podría ser de otra forma por su propia esencia, las fuerzas progresistas las que, de manera tradicional, han defendido la ampliación del sufragio hasta hacerlo verdaderamente universal, no faltó quien, de entre sus filas, se mostró radical y definitivamente contrario al reconocimiento del derecho de sufragio a mujer.

Tal es el caso, por ejemplo, de Pierre-Joseph Proudhon, quien no dudaría en afirmar que “El día que la legislación concediese a las mujeres el derecho electoral, sería el día de

134 Cfr. STC 5/2004 y STC 6/2004, ambas de 16 de enero.

135 Cfr. STC 48/2003, cit., F. J. 7.º.

136 Sobre este particular, cfr., por todos, “La STS de 27 de marzo de 2003 de ilegalización de Batasuna: El Estado de Derecho penetra en Euskadi”, cit., pp. 622 y ss.



mi divorcio”<sup>137</sup>. Pero también nos encontramos, y no sería justo dejar de consignarlo, que en las filas de los conservadores, de usual tan contrarios al sufragio universal, y buena prueba de ello es la afirmación de Gaetano Mosca de que “La concesión del sufragio universal fue uno de los errores que se cometen con ligereza y obedeciendo a las incitaciones de la lógica, y que después es difícil y peligroso corregir”<sup>138</sup>, hubo quien, como Antonio Maura, y a diferencia de Vázquez de Mella, se mostró favorable a ese reconocimiento<sup>139</sup>.

Lo que, en verdad, nos interesa es aclarar que la satisfacción de la reivindicación de las “listas cremallera”, no plantea, naturalmente desde el punto de vista jurídico, problema alguno en cuando a la posible confección de la candidatura. Por lo menos, esto es así en España.

En efecto, desde que la Constitución de la Segunda República reconoció, y con independencia de lo que sucedió en relación con el voto definitivo a la solución normativa, desde el reconocimiento generalizado por parte de los miembros de la Constituyente de 1931 –en cuyas elecciones, por cierto, ya habían disfrutado las mujeres del derecho a ser elegidas, y que era lo que defendió en aquellas el Diputado gallego

Novoa Santos–, en su artículo 36<sup>140</sup>, la igualdad de derechos electorales entre hombres y mujeres, y que pudo hacerse efectivo por vez primera en las elecciones de 19 de noviembre de 1933, no ha habido nunca en la España democrática –que no así durante la dictadura franquista<sup>141</sup>–, obstáculo jurídico alguno para que las mujeres pudiesen ser elegidas en los comicios.

Los problemas, en efecto, han venido, y pueden seguir viniendo, desde el punto de vista social. Esto es, derivados de una cultura secularmente patriarcal, a la que en modo alguno ha sido ajeno el hecho de que los esquemas religiosos han estado, no obstante el proceso de la desacralización de la vida pública que exigía el desarrollo de la democracia, muy presentes en la organización de la Comunidad Política. Como es lógico, y siquiera sea por razones de espacio, no podemos nosotros a reflexionar sobre estos problemas que, insisto, tiene una naturaleza metajurídica.

Lo que nos importa es, única y exclusivamente, indicar que es, justamente, para corregir esta situación, por lo que en los distintos Estados democráticos se han ido produciendo ciertas reformas normativas tendentes a hacer real y efectiva la, constitucionalmente proclamada, igualdad de derechos electorales entre los hombres y las mujeres, facilitando la incorporación efec-

137 Citado por Alzaga, Ó. “El Partido Social Popular ante la problemática de la representación política y la defensa del sistema proporcional” (1972), en Alzaga Villaamil, Ó. *Sociedad democrática y Constitución (Estudios y cabos sueltos)*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2018, p. 148.

138 Citado por De Vega, P. “Ciencia Política e ideología” (1970), en De Vega, P. *Obras escogidas*, Madrid, 2018, p. 49, nota 47.

139 Sobre esto cfr. Alzaga, Ó. “El Partido Social Popular ante la problemática de la representación política y la defensa del sistema proporcional”, cit., pp. 149 y ss.

140 Cfr. Pérez Serrano, N. *La Constitución española (9 diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios*, Madrid, 1932, pp. 161-162.

141 Sobre esto cfr. Alzaga, Ó. *Estudio-propuesta para una nueva Ley Electoral en España (1974)*. Alzaga Villaamil, Ó. *Sociedad democrática y Constitución (Estudios y cabos sueltos)*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2018, pp. 161-206.

tiva de estas al proceso electoral. Medidas estas que, de cualquiera de las maneras, resultan difícilmente objetables desde la óptica del pensamiento político democrático. Al fin y al cabo, las mismas, y no debería perderse de vista –y mucho menos por parte de los que se dedican profesionalmente al estudio de las Ciencias Jurídicas, y, de un modo, muy particular cuando el objeto principal de su atención lo constituyen las Ciencias Constitucionales–, no hacen sino tratar de materializar aquella idea defendida por Jean-Jacques Rousseau<sup>142</sup> –el indiscutido, e indiscutible, padre de la democracia moderna–, conforme a la cual, y porque “La ley fundamental de vuestra Constitución debe ser la igualdad”<sup>143</sup>, resulta inadmisibles el tratar de establecer cualquier tipo de desigualdad moral o política entre los ciudadanos –la cual “depende de una especie de convención y está establecida, o cuando menos autorizada, por el consentimiento de los hombres”<sup>144</sup>, y que, en último extremo, se concreta en la singular posición que cada uno de los individuos/ciudadanos ocupa en el seno de la organización social y política–, sobre todo si la misma se pretende justificar atendiendo a la, por lo demás inevitable, existencia de la desigualdad física o natural entre ellos.

Fue, como decimos, para intentar dar cumplida satisfacción a la reivindicación de la efectiva incorporación de la mujer al proceso de toma de decisiones políticas fundamentales por lo que se fueron adoptando, por doquier, medidas normativas, ya fueran legales, ya contenidas en cláusulas estatutarias de las organizaciones políticas partidistas –cuya violación por parte de sus órganos directivos puede ser objeto de control jurisdiccional<sup>145</sup>, sobre todo si de esta se deriva también una conculcación de los derechos constitucionalmente reconocidos–, tendentes a garantizar la presencia de ambos sexos en las listas electorales.

Las primeras de ellas son, a nadie puede ocultársele, las que se limitaban a establecer que en la confección de las listas electorales, los comités electorales de los distintos partidos debían respetar el principio de paridad. No es, obviamente, este el momento oportuno para detenernos a analizar las diferentes soluciones que se adoptaron al respecto, y que, en último extremo, iban desde las que entendían que sólo se respetaba la paridad cuando fuese igual el número de mujeres y hombres candidatos, a las que entendían que este principio se cumplía, y de manera sobrada, con sólo asegurar que se respetaría la proporción 60-40%.

Lo que interesa es advertir, más bien constatar, que unas tales medidas tuvieron, pese a lo enfático de su declaración formal, una muy escasa virtualidad práctica, y como consecuencia de las, ya aludidas,

142 Cfr., en este sentido, Rousseau, J.-J. Rousseau, J.-J. Du Contrat Social ou principes de Droit Politique, cit., Libro I, cap. IX, pp. 58-59; “Segundo discurso: Sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres” (1753), en Rousseau, J.-J. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres y otros escritos, Madrid, 1987, pp. 117-118, y II, p. 194.

143 Rousseau, J.-J. “Proyecto de Constitución para Córcega”, cit., p. 13.

144 Rousseau, J.-J. “Segundo discurso: Sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres”, cit., “Discurso”, p. 118.

145 Cfr. STC 56/1995, de 6 de marzo, F. J. 3.º.

resistencias de tipo social y cultural que se presentaban en no pocas organizaciones políticas partidistas. Todos somos, en efecto, bien conscientes de que por todas partes se produjeron no pocas denuncias en el sentido de que si bien desde el punto de vista puramente jurídico y formal se daba cumplimiento a la exigencia de la paridad, la misma no se respetaba, sin embargo, en el terreno de lo jurídico-político y material. Lo que, a la postre, sucedía por cuanto que los partidos, respetando, cómo no, la obligación legal de incluir un porcentaje mínimo de mujeres a las listas electorales, no aseguraban la efectiva y real incorporación de las mujeres al proceso de toma de decisiones políticas fundamentales en la medida en que estas aparecían al final de las listas, y, en consecuencia, no era probable que pudieran obtener el acta parlamentaria.

Nada de extraño tiene, en tales circunstancias, que la reivindicación de la incorporación de la mujer al proceso electoral conociese una, por así decirlo, radicalización. Ya no se trata de asegurar la presencia de la mujer en las listas electorales, sino de garantizar su presencia en los órganos representativos, deliberantes y decisorios del Estado. A esto es, ni que decir tiene, a lo que responden las llamadas “listas cremallera”, en cuyo seno, por lo menos en principio, mujeres y hombres se irán alternado en la candidatura en unas listas cerradas y bloqueadas en el contexto de un sistema de representación proporcional –que, por lo demás, como escribió el Maestro Pedro

de Vega<sup>146</sup>, y conviene no olvidarlo, es el que ofrece una mayor calidad de la representación política, muy superior, en todo caso, a la que ofrece el sistema mayoritario, siquiera sea por cuanto que, pese a todos sus posibles fallos, es el que permite la representación de los grupos sociales, o ideológicos si se prefiere, que existen en el Estado atendiendo a su implantación efectiva en él<sup>147</sup>–, permitiendo la presencia de ambos sexos siempre que el partido obtenga más de un escaño en la circunscripción electoral que sea.

Es menester, y de forma inmediata, que estas medidas tienen, en realidad –y, por supuesto, desde una perspectiva estrictamente jurídico-formal–, un valor mucho más simbólico que real. Lo que, creemos, no ha de ser muy difícil de entender, comprender e, incluso, compartir. Ha de tomarse en consideración, a este respecto, que, aunque no se hubiera incorporado una tal exigencia al Derecho Positivo, no había ningún problema de orden jurídico para que los partidos pudiesen presentar este tipo de listas. Como tampoco lo hubiera habido, una vez que fue constitucionalmente reconocido el derecho de sufragio a la mujer, para que en alguna, o en todas las circunscripciones un partido optase por presentar una lista electoral integrada tan sólo por mujeres. El problema que ha habido, hay y puede haber es, insistamos en ello, de carácter social y cultural, y, asimismo, de las

146 Cfr. De Vega, P. *Crítica al sistema electoral español* (1982). De Vega, P. *Obras escogidas*, Madrid, 2018, p. 750.

147 Cfr., en este sentido, Smend, R. “*Criterios de Derecho electoral en la teoría alemana del Estado del siglo XIX*”, cit., p. 23.

reticencias que, desde este orden, puedan existir en la organización partidista de que se trate.

Ahora bien, si esto es así, hemos de advertir, al mismo tiempo, que si desde una óptica jurídica no existe problema alguno para que pueda obligarse a los partidos políticos a confeccionar sus papeletas electorales respetando la paridad e, incluso, el que hayan de hacerlo con el criterio de la “cremallera”, no ocurre lo mismo, empero, cuando de lo que se trata es de reivindicar, como en algunas ocasiones se ha hecho, la articulación de un sistema a través del cual se sancione la obligatoriedad de mantener esa paridad absoluta entre parlamentarios hombres y mujeres a lo largo de toda la legislatura.

Y ello, por cuanto que una tal exigencia vendría, de modo irremediable, a causar una más que notable conmoción en la propia lógica que inspira el sistema electoral proporcional, según la cual, y para conseguir que los partidos mantengan el mismo número de escaños durante todo el mandato parlamentario, se suele establecer que “los escaños de diputados que vayan quedando, por cualquier causa, vacantes, se atribuyan al candidato sucesivo en la misma lista”<sup>148</sup>.

Piénsese, en este sentido, que la reivindicación última, y más radical, de la “lista cremallera”, lo que en último extremo comporta es la necesidad de incorporar una cláusula que establezca que presentada la dimisión por parte de algún o alguna parlamentaria,

quien ha de sucederle no es el siguiente en la candidatura, que será, con toda probabilidad, del otro sexo, sino el primer candidato del mismo sexo que el dimisionario que aparezca en la lista electoral.

No es preciso ser en exceso sagaz y perspicaz para darse cuenta de que es, exactamente, en esta exigencia donde reside el gran problema al que nos referimos. La razón, de cualquier modo, es fácilmente comprensible. Basta, en efecto, con tomar en consideración que exigir que en caso de renuncia por parte de algún o alguna representante a su escaño, quien haya de substituirle no sea el primero de los candidatos que figura en la lista propuesta por el partido, sino, por el contrario, el primero de estos que tenga el mismo sexo que el que había renunciado, lo que, en último extremo, implica es que el parlamentario que libremente decide dimitir, se convierte, como mínimo *de facto*, en el titular del derecho de dimisión del parlamentario que figura a continuación en la candidatura. Lo que, como ha de ser para todos palmario, choca, y de forma radical, con la solución constitucionalmente consagrada, por la que, como ya se ha dicho, el escaño se atribuye al parlamentario individual, y, en consecuencia, es a él, y exclusivamente a él, a quien corresponde la decisión sobre la dimisión.

Porque esto es así, inconcuso resulta que la única alternativa válida y lícita para poder articular una tal propuesta, no será la de, acudiendo a las siempre, y en la medida en que no hacen más que poner de

148 De Vega, P. “La crisis de la representación política en la democracia de partidos”, cit., p. 197.

manifiesto la precariedad de la comprensión de presupuestos fundamentales del constitucionalismo moderno en la sociedad de que se trate, rechazables vías alternativas a la actuación del *power to amend the Constitution*<sup>149</sup>, actuar sobre la legislación ordinaria relativa a la materia electoral, en el supuesto español la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que es como pretenden llevarlo a cabo los partidos políticos españoles, sino, por el contrario, la de poner en marcha el proceso de revisión constitucional. Esto es, sería necesario –y no entramos, aquí, en la cuestión de si ello pudiera ser considerado materialmente inconstitucional por la posible colisión de la medida, y tanto si el obligado a dimitir es un hombre o una mujer, con lo establecido en el art. 14 de la Constitución de 1978–, llevar a cabo una reforma del Código Constitucional para, con ello, proceder a la sustitución del sistema de representación política liberal, por un sistema de representación más acorde con la lógica de la democracia en régimen de partidos, en el que los escaños pertenecerían a la organización partidista, y, por ello mismo, sería esta la que decidiría sobre el quién ha de ocuparlos en cada momento.

Pero, ello, y no podríamos dejar de consignarlo, plantea otro problema. Esta vez de carácter político. Forma parte, nadie puede desconocerlo, y mucho menos los profesionales universitarios de las Ciencias Constitucionales, el que el ciudadano, a diferencia

de lo que sucedía, al menos teóricamente, en el Estado Constitucional liberal, no elige personas individuales, sino programas e ideologías concretas<sup>150</sup>. No hace al caso el que nos detengamos a indicar que, como puso de relieve el Maestro Pedro de Vega, este principio ha sufrido una más que sobresaliente conmoción como consecuencia de los avances tecnológicos en el desarrollo de las propias campañas electorales, en el sentido de que –y aunque la cita sea larga, merece la pena transcribir sus palabras–, “Se configuran, al menos teóricamente, las campañas electorales como un enorme y simbólico diálogo entre electores y elegibles, entre representados y representantes.

Ocurre, no obstante, que la revolución operada en los medios de comunicación determina que ese impresionante diálogo colectivo sufra una conmoción notable, en la medida en que acaba haciendo sucumbir a los principios inspiradores de la conducta del *homo sapiens* ante los requerimientos y urgencias del *homo videns*. Entra en la lógica de los acontecimientos que, en un mundo dominado por la televisión y la cibernética, las formulaciones ideológicas y los programas de acción concreta propios de épocas pasadas se vean sustituidos por las exigencias y los imperativos de la imagen. [...] Nos guste o no, somos testigos de una adaptación escandalosa de la propaganda política a las técnicas publicitarias del

149 Cfr., en este sentido, y por todos, De Vega, P. La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente, cit., pp. 93-94.

150 Cfr., a este respecto, por todos, y a título de ejemplo, De Vega, P. “El significado constitucional de la representación política”, cit., p. 38; “La crisis de la representación política en la democracia de partidos”, cit., p. 194; “Estado social y Estado de partidos. La problemática de la legitimidad”, cit., p. 549; “Crítica al sistema electoral español”, cit., p. 751.

mercado, que transforman inexorablemente el discurso democrático racional en la forma de argumentación pragmática, emocional y seductora que imponen las reglas del *marketing* comercial.

Nada tiene de particular que, encerrada en esa atmósfera perversa, y al eliminar de su contenido la discusión seria y responsable sobre opciones, intereses y valoraciones políticas, *la democracia quede fatalmente condenada a ser entendida como un mero mecanismo formal de selección de élites o de sustitución de gobernantes [...]* Ahora el problema es diferente o, si se prefiere, más dramático. La suplantación absoluta del discurso político racional por la seducción emotiva de una retórica falaz, a lo único que puede conducir es a conculcar en su núcleo más profundo el sistema de valores y principios en los que fundamentó su grandeza la democracia representativa<sup>151</sup>.

Lo que nos interesa es, tan sólo, indicar que la lógica del Estado de partidos a la que aludíamos venía a consagrar, y de modo definitivo, la idea de la despersonalización del poder político que, siendo inherente a toda estructura democrática<sup>152</sup>, se presentaba como el rasgo definidor más característico del Estado Constitucional mismo en tanto en cuanto que, en él, y como escribió el constitucionalista holandés Hugo Krabbe, “Ya no vivimos bajo el dominio de personas, sean estas naturales o construidas

jurídicamente, sino bajo el imperio de las normas, fuerzas espirituales en las que se refleja la idea de Estado”<sup>153</sup>.

Desde la anterior óptica, indiscutible resulta que debiera dar igual quien ocupase el escaño atribuido a un determinado partido. Y ello, por la muy simple y sencilla razón de que, sometido al mandato de partido, fuera este un hombre o una mujer lo que haría sería representar no los intereses y la voluntad de la nación toda, como ficticiamente se afirmaba en el marco de la representación política liberal, sino los de los electores que dieron su voto a su candidatura<sup>154</sup>.

No parece, sin embargo, que esto sea lo que se deriva de la reivindicación que ahora nos ocupa. Antes al contrario, el corolario que de ella parece desprenderse es el de que lo que ha de resultar verdaderamente relevante en la relación representativa no es, y ni mucho menos, la ideología y el programa que fue sometido por el partido político al criterio del electorado, sino, por el contrario, el sexo de quien ha de ocupar los escaños parlamentarios.

Y es, por ello mismo, por lo que surge, y de modo ineluctable, por lo que se presenta ante nosotros un interrogante que, a la postre, podría aparecer formulado en los siguientes términos: al insistir tanto en las características personales del parlamentario, no estaremos contribuyendo a que la democracia representativa, dando,

151 De Vega, P. Campañas electorales y democracia (2000). De Vega, P. *Obras escogidas*, Madrid, 2018, pp. 775-776.

152 Cfr., en este sentido, Kelsen, H. *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrecht. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre*, Tubinga, 1920, pp. 260 y 320; “Esencia y valor de la Democracia”, cit., pp. 111 y ss.

153 H. Krabbe, *Lehre der Reichssouveränität: Beitrag zur Staatslehre*, Groninga, 1906, p. 97.

154 Cfr. Virga, P. *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 162; De Vega, P. “El significado constitucional de la representación política”, cit., p. 39.

de una u otra suerte, una materialización real a todos aquellos temores que, como sabemos, despertaba el parlamentarismo en ese gran constitucionalista monárquico y conservador que fue Triepel<sup>155</sup>, adquiera unas connotaciones cesaristas, que, fundamentadas en aquellas concepciones hobbesianas que tan caras le resultaban a Carl Schmitt<sup>156</sup>, siempre, y porque, como se encargó de poner de relieve este último, terminaban abriendo el portillo a la existencia de regímenes autocráticos<sup>157</sup>, han resultado tan perniciosas para el desarrollo, profundización y consolidación de la Democracia Constitucional.

No era mi intención, y así lo he hecho constar, ofrecer en mi exposición soluciones categóricas y definitivas al problema de la sedicente crisis de la representación política, sino, por el contrario, la de plantear problemas para una reflexión colectiva sobre la misma tendente a facilitar el encuentro de las posibles soluciones. Mucho menos, podría yo pretender dar la solución a este interrogante, respecto del que, como seguramente no podría ser de otra forma, sólo tengo dudas. De esta suerte, me limito, aquí y ahora, tan sólo a apuntar el problema, e invitar a que se reflexione sobre el mismo.

### 3) Un fenómeno nuevo: la posible delegación del voto por parte del parlamentario individual en algún otro miembro de su grupo parlamentario

De todos es, sin duda, bien conocido que la situación política derivada tras la comisión del mayor ilícito constitucional que puede existir: la declaración unilateral de independencia en el contexto normativo de una Constitución que no reconoce el derecho de secesión<sup>158</sup>, por parte de las fuerzas del catalanismo, ha hecho surgir en la Comunidad Autónoma catalana una nueva incógnita en relación al doble problema de, por un lado, la atribución, de conformidad con el sistema de la representación política liberal constitucionalizado, del escaño al parlamentario individual, y, por otro, el cómo puede ejercerse la función representativa por este en el contexto de un régimen de democracia de partidos.

Nos estamos refiriendo, innecesario debiera ser aclararlo, a la pretensión que, desde las elecciones autonómicas catalanas de 2017, viene manteniendo el nacionalismo catalanista. Esto es, la de que, como quiera que algunos de los parlamentarios del catalanismo fueron elegidos o bien estando en situación de prisión preventiva, o bien estando fugados de la justicia, y no pueden

155 Para esta caracterización de Triepel como un jurista ultraconservador, *cfr.*, por todos, F. Sosa Wagner, *Maestros alemanes del Derecho Público*, Madrid, 2005, 2.ª ed., pp. 528-529.

156 *Cfr.* Schmitt, C. *El Leviathan en la Teoría del Estado* de Tomas Hobbes (1938), Granada, 2004.

157 *Cfr.* Schmitt, C. La dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria (1921/1978). Schmitt, C. *Ensayos sobre la dictadura. 1916-1932*, Madrid, 2013, p. 92.

158 Sobre este problema, y por comodidad, *cfr.*, por todos, Ruipérez Alamillo, J. “La nueva reivindicación de la secesión de Cataluña en el contexto normativo de la Constitución española de 1978 y el Tratado de Lisboa”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 31 (2013), pp. 89-135. Asimismo, *cfr.*, también, Ruipérez Alamillo, J. “El *ius secessionis* en la confrontación derechos humanos- fundamentales. Algunas reflexiones sobre las últimas propuestas de los partidos nacionalistas en España”, en J. M. Serna de la Garza (coord.) y otros, *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, 2002, pp. 441-493.

acudir a las sesiones del Parlamento catalán, lo que se solicita es que estos puedan delegar su voto en sus compañeros de partido.

Cabría pensar que el catalanismo se mueve, en este punto, en el marco de la más estricta lógica de la democracia de partidos, en donde, como ya ha quedado, y de forma reiterada, consignado en este trabajo, el elector no da su voto a los candidatos individuales, y atendiendo a sus propias condiciones personales, sino, por el contrario, a una lista electoral que encarna un determinado programa y una concreta ideología.

Dicho de otro modo, y si se me permite la licencia, podríamos llegar a pensar que lo que los prácticos de la política del catalanismo, así como aquellos profesionales universitarios de las Ciencias Constitucionales que actúan como sus asesores, pretenden no es, en realidad, más que dar plena materialización a la idea de aquel Kelsen que, constatando, como no podría ser de otro modo, tanto que la libertad de criterio del parlamentario individual, que se derivaba de la prohibición constitucional del mandato imperativo, –que él, por lo demás, consideraba irrevocable<sup>159</sup>–, ha perdido toda su virtualidad como consecuencia de la operatividad fáctica del mandato de partido, como el que, y aunque no lo reconozca explícitamente, la introducción del sistema proporcional ha determinado que haya de dársele la razón a Rudolf Smend cuando advirtió que el fenómeno partidista había

provocado que “El debate parlamentario ha dejado de ser el momento creador de la decisión política para pasar a convertirse cada vez más en una fachada detrás de la que se realizan con toda discreción las negociaciones entre los partidos.

Desde que la actividad parlamentaria depende de los grupos parlamentarios, son estos los que concretan la vida parlamentaria, [...]. Apenas se puede decir ya que nuestro parlamentarismo es un “Government by talking”, esto es, una forma de gobierno [como señaló, refiriéndose al modelo británico, Josep Redlich<sup>160</sup>] “se basa en el instrumento de la palabra como motor y fórmula esencial de su ejecución”<sup>161</sup>, escribía, no sin ironía, que

“Hasta se podría plantear la idea de no obligar a los partidos políticos a enviar un número de diputados individualmente designados, y siempre los mismos, en proporción a la importancia del partido, que hubiesen de colaborar en la resolución de todas las cuestiones, [...], sino que se podría permitir a los partidos delegar de su propio seno, según la oportunidad de cada caso, los expertos con que pudieran contar para participar en la deliberación y adopción de acuerdos sobre las diversas leyes, expertos que en cada caso influirían en la resolución con el número de votos asignados proporcio-

159 Cfr., en este sentido, Kelsen, H. “Esencia y valor de la Democracia”, cit., p. 66.

160 Cfr. Redlich, J. *Recht und Technik des englischen Parlamentarismus: Die Geschäftsordnung des House of Commons in ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Gestalt*, Leipzig, 1905, p. 587.

161 Smend, R. “La transformación del orden constitucional liberal por el sistema proporcional”, cit., pp. 30-31.



nalmente a sus respectivos partidos políticos”<sup>162</sup>.

Nos inclinamos, sin embargo, por creer que esta interpretación no solo sería ingenua, sino también errónea. En efecto, a nuestro juicio, y tomando en consideración que, desde su aparición histórica, el catalanismo, como también el españolismo y el vasquismo, actúa desde los esquemas conceptuales que se derivan de lo que, desde las más variadas comprensiones políticas y posicionamientos metodológicos, Heller<sup>163</sup> y Kelsen<sup>164</sup> afirmaron como las concepciones antidemocráticas sobre el nacimiento del Estado, de acuerdo con las cuales, nadie debiera desconocerlo –y singularmente quienes tienen la condición de ser profesionales universitarios del estudio de las Ciencias del Estado y de las Ciencias del Derecho del Estado–, este nace por un proceso histórico que se desarrolla de arriba abajo, y que, además, tiene como único protagonista a un gobernante que, por ello mismo, se presenta, como enfáticamente afirmó Max von Seydel<sup>165</sup>, como el propietario tanto de la Comunidad Política, como de sus ciudadanos, –aserto este que, a la postre, es el que permitió, como nos recuerda Leibholz<sup>166</sup>, afirmar a Karl Marx que en la Alemania de la monarquía constitucional,

no eran los alemanes quienes poseían un Estado, sino que era este el que poseía un Pueblo–, lo que subyace en esta pretensión del catalanismo es la vuelta a los esquemas de la representación del Derecho Privado.

Esto es, de lo que se trataría es de que en la medida en que el parlamentario individual se convierte, por el mero hecho de ser elegido, en el propietario del escaño, aquel podría nombrar un representante para que, a través de las figuras del mandato o del apoderamiento privado, ejerza las facultades que a él corresponden.

Sea de ello lo que sea, lo que debemos preguntarnos es si esto es posible. Y, en este sentido, hemos de comenzar señalando que los órganos jurisdiccionales españoles, atendiendo a la mecánica propia de la representación liberal, se han pronunciado, y de manera reiterada, en contra de una tal posibilidad. Ello no obstante, el Parlamento catalán, más bien su Mesa, controlada por las fuerzas del catalanismo, lo han admitido en no pocas ocasiones. Y lo han hecho, desde la idea, en la que es posible apreciar una más que sobresaliente influencia de los planteamientos hobbesianos, de que porque son los representantes de algunos sectores de la ciudadanía catalana, y que, en el proceso de conversión de votos en escaños, disponen del mayor número de escaños en la Asamblea Legislativa, ellos no se encuentran sujetos, como si lo están, empero, el resto de los gobernantes, estatales y regionales, del Estado español, al deber de obediencia a la ley y a los fallos de los tribunales.

162 Kelsen, H. “Esencia y valor de la Democracia”, cit., pp. 70-71.

163 Cfr. Heller, H. *Las ideas políticas contemporáneas*, cit., p. 25; “Democracia política y homogeneidad social” (1928), en Heller, H. *Escritos políticos*, Madrid, 1985, p. 262; “Europa y el fascismo”, cit., pp. 22 y 56.

164 Cfr. Kelsen, H. “Forma de Estado y visión del mundo” (1933), recogido en Correas, Óscar (comp.), *El otro Kelsen*. México, 1989, p. 236.

165 Cfr. Seydel von, M. *Das Staatsrecht der Königsreichs Bayern*, Friburgo, 1888, p. 23.

166 Cfr. Leibholz, G. “El orden social, estatal y las asociaciones”, en Leibholz, G. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, 1971, pp. 98-99.

Lo que, como a nadie puede ocultársele, supone la negación absoluta, radical y definitiva de los fundamentos mismos de la Democracia Constitucional, conforme a la cual, y como comprendió, de modo concluyentemente correcto, el Tribunal Constitucional español<sup>167</sup>, porque la Constitución, en cuanto que *Lex Superior* que es, se sitúa por encima de la dicotomía gobernantes-gobernados, obligando a ambos por igual, pero no de idéntica manera, quienes ocupan los cargos públicos tienen una especial vinculación en el sentido de que ellos tan sólo pueden hacer aquello que el Derecho les autoriza a hacer.

Ocurre, sin embargo, que la demanda del nacionalismo catalán se presenta, por lo menos desde la óptica de quienes no pretendan reducir el estudio de toda la rica problemática del Estado Constitucional al mero aprendizaje acrítico y avalorativo de las Sentencias del Tribunal Constitucional, como algo absolutamente lógico con sus propios presupuestos. Han sido, a este respecto, Enrique Tierno Galván y Santos Juliá<sup>168</sup> quienes, con gran acierto y rigor, han puesto de manifiesto que el catalanismo, al igual, por lo demás, que el vasquismo y el españolismo, encontró su fundamentación última en los presupuestos, políticos y jurídicos de aquella monarquía constitucional alemana que habían puesto en marcha los Stahl, Treitschke y von Bismarck, y que, no conviene perderlo de vista, no tenía, dijese

lo que dijese a este respecto Schmitt<sup>169</sup>, la misión de consolidar el Estado Constitucional en la Alemania decimonónica, sino, justamente, el evitar su adopción<sup>170</sup>.

Nada de extraño tiene, de esta suerte, que porque el catalanismo parte de los presupuestos políticos de la monarquía constitucional, acepte también las consecuencias jurídicas de esta, y de una forma muy particular las que se refieren al valor jurídico de la Constitución<sup>171</sup>. Y no puede olvidarse, en este sentido, que lo propio de esta fue el de que, en ella, se mantuvo, como nos dicen, entre otros, Anschütz y Thoma<sup>172</sup>, la Constitución era entendida como una mera ley reforzada y no, y como realmente le corresponde para ser un verdadero Código Constitucional<sup>173</sup>, como una Ley Suprema. De donde, de manera tan inevitable como fatal, y en tanto en cuanto que el principio anterior era el que, a la postre, permitió afirmar a Laband que cualquier norma jurídica posterior a la Constitución, y que tuviera por objeto la satisfacción de los intereses del rey de Prusia, en cuanto que titular tanto de la soberanía como del ejercicio de la soberanía en el marco del Imperio alemán,

167 Cfr. STC 101/1983, de 18 de noviembre, F. J. 3.º.

168 Cfr. Tierno Galván, E. "Costa y el regeneracionismo", en Tierno Galván, E. *Escritos (1950-1960)*, Madrid, 1971, pp. 429-436; S. Juliá, *Historias de las dos Españas*, Madrid, 2004, pp. 176 y ss.

169 Cfr. Schmitt, C. *El Leviathan en la Teoría del Estado de Tomas Hobbes*, cit., pp. 64-66.

170 Cfr. Heller, H. *Las ideas políticas contemporáneas*, cit., pp. 28-29.

171 Sobre esto, y por comodidad, cfr. Javier Ruipérez Alamillo, "Una primera aproximación a la problemática de la eficacia jurídica de las leyes de reforma constitucional", en V. A. Wong Meraz, C. León Bastos y J. L. Sosa Carrero (coords.) y otros, *La reforma constitucional y su problemática en el Derecho Comparado*, México, 2017, pp. 362-375.

172 Cfr. G. Anschütz, *Die Verfassung-Urkunde für des Preussischen Staat, Erster Band*, Berlin, 1912; R. Thoma, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Tubinga, 1932, vol. 2, pp. 153 y ss.

173 Cfr., en este sentido, y por todos, De Vega, P. "Prólogo a la edición de la Constitución española de la Editorial Biblioteca Nueva" (1996), en De Vega, P. *Obras escogidas*, Madrid, 2018, p. 270.

podría modificar formalmente la Constitución, se desprende que habrá siempre, y sin excepción, una prevalencia de lo fáctico sobre lo normativo. De ahí, justamente, que desde el constitucionalismo monárquico ni se admitieran límites a la reforma constitucional, ni tampoco a la posible modificación no formal del Texto Constitucional, haciendo, en definitiva, imposible la necesaria, e imprescindible, distinción entre los supuestos de mutación constitucional y los de “falsamiento de la Constitución”<sup>174</sup>.

## VII. LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA DESCONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Ya hemos indicado, pero en modo alguno resulta inoportuno repetirlo, que la idea de que la democracia representativa vive una situación de grave crisis y deterioro, ha adquirido una especial fuerza en la actualidad. Fenómeno este que, derivado, de un modo muy directo, de las nuevas formas de actuación de las fuerzas políticas en las campañas electorales como consecuencia del avance de los medios de comunicación, y que, insistamos en ello, genera un cierto cesarismo<sup>175</sup>, se concretará desde 2011 en que va a existir en una buena parte de los ciudadanos una desconfianza total en los representantes parlamentarios elegidos

por el propio Cuerpo Electoral de entre las listas, cerradas y bloqueadas, propuestas por los distintos partidos políticos. Vuelve a escena, en tales circunstancias, aquel viejo lema, esgrimido ya en las décadas de 1920 y 1930, del “no nos representan”, que, de nuevo, y como entonces, se explicará, –que no se justificará; y mucho menos en ordenamientos en donde, como sucede, merced a una enmienda presentada por el Diputado del PSP Raúl Morodo<sup>176</sup>, el en el art. 6.º, se establece constitucionalmente la exigencia de que su estructura y funcionamiento interno ha de ser democráticos–, por la falta de confianza que merecen las organizaciones políticas partidistas. Y ello, se debe a que, en la actualidad, se ha materializado, de algún modo, de manera definitiva aquella tendencia a la oligarquización de los partidos políticos de la que nos hablaban ya, y a título de mero ejemplo, Michels y Ostrogorski. Existe, en efecto, en el imaginario colectivo la muy firme impresión, –y en algunos supuestos, no sin alguna razón–, de que esto es así, y que, por ello mismo, se ha producido un total, absoluto, radical y definitivo divorcio entre los intereses que defiende en la institución parlamentaria el partido, que, se dirá, se corresponde con los de quienes ocupan sus órganos directivos, y los intereses políticos, sociales y económicos que tienen, en realidad, los militantes, simpatizantes y votantes de esos partidos.

174 Sobre esto, y por comodidad, *cfr.*, por todos, Ruipérez Alamillo, J. *Reforma versus revolución. Consideraciones desde la Teoría del Estado y de la Constitución sobre los límites materiales a la revisión constitucional*, cit., pp. 1-31.

175 *Vid. supra*, nota 151.

176 *Cfr.*, a este respecto, Morodo R. y Murillo de la Cueva, P. Lucas. *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, cit., pp. 41 y ss.

No hace falta, en nuestra opinión, realizar un gran esfuerzo intelectual para comprender qué es lo que subyace en tales planteamientos. Para todos, y especialmente para los que se dedican, ya sea como prácticos, ya como estudiosos, a la Política y al Derecho, ha de ser inconcuso que el discurso de los animadores de estas protestas no hace más que resucitar el discurso antipartido. Y, además, con gran éxito. Nadie puede, en efecto, discutir que el mismo, aunque, con toda probabilidad, de manera inconsciente, ha sido asumido por una buena parte de la ciudadanía de los diversos Estados Constitucionales que en el mundo son, el que se ha hecho realidad aquella apocalíptica sentencia de Lord Bryce de que “La organización traiciona la voluntad del Pueblo”<sup>177</sup>.

Seguramente no está de más recordar, aquí y ahora, que este discurso antipartido, que, insistamos en ello, se ha encontrado siempre presente a lo largo de toda la existencia histórica del Estado Constitucional, y en cualquiera de sus manifestaciones estructurales, no ha sido igual. Es verdad, y nadie puede negarlo, que en todas sus fases, el mismo se ha construido desde la idea de que existe una insalvable contradicción entre la existencia, y la actuación, de los partidos políticos, y la satisfacción de unos pretendidos intereses superiores del Cuerpo Político, considerado como un todo unitario. Ahora bien, si esto es así, y lo es, es lo cierto, sin embargo, que el discurso en defensa de estos supuestos intereses superiores del Cuerpo Político ni ha sido igual en

sus formas, ni en su sentido último a lo largo de la vida del Estado Constitucional. Así, y como nos enseñó el Maestro Pedro de Vega<sup>178</sup>, nos encontramos con que a finales del siglo XVIII el discurso antipartido adquiría una dimensión progresista y democrática al ser enarbolado por los revolucionarios liberal-burgueses que, con su actuación, habían dado lugar a la aparición histórica del Estado Constitucional. Tal era el caso de los Washington, Madison, Robespierre, Saint-Just, etc. Todos ellos, en efecto, rechazaban al partido político. Y lo hicieron, como indica, entre otros Leibholz<sup>179</sup>, desde la idea de que el partido político impedía la satisfacción de unos intereses nacionales superiores, los cuales tan sólo podrían verse atendidos con la formación de un Gobierno que representase a todo el Cuerpo Político.

Lo de menos, como ha de ser para todos, obvio, sería el detenernos a explicar que la creencia en la existencia de esos intereses nacionales superiores, así como en la posibilidad de su satisfacción a través de la representación de los ciudadanos considerados como un todo homogéneo, se veía facilitado en el marco de un sistema jurídico-político en el que, por mor del sufragio restringido –y con el que, conviene ponerlo de manifiesto, no se hacía más que reeditar, de una u otra suerte, la realidad política del Estado absoluto, tal y como la misma había sido descrita por Johann Gottlieb Fichte, y que, en definitiva, se concretaba en que

177 Bryce, J. *The American Commonwealth*, Londres, 1888, t. II, p. 660.

178 Cfr. De Vega, P. “Teoría y práctica de los partidos políticos”, cit., pp. 514-515.

179 Cfr. Leibholz, G. *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwand der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Berlín, 1966, pp. 101 y ss.

“el estamento de los grandes poseedores de bienes, [...], serían los únicos y verdaderos propietarios, los únicos ciudadanos que forman el Estado, no siendo los restantes más que simples accesorios, obligados a comprar su reconocimiento al precio que les plazca a los primeros.

No es de extrañar, digo, puesto que entre todas las cosas existentes, el terreno, el suelo, es la que más evidentemente se puede apropiar”<sup>180</sup>-, la burguesía, que, además, pretendía ser la única depositaria de la Razón<sup>181</sup>, podía presentarse como la “portadora de los intereses de la humanidad, haciendo coincidir con ello sus propios intereses de clase con los intereses de los hombres en general”<sup>182</sup>. Del mismo modo que tampoco reviste una especial relevancia, naturalmente a los efectos de este trabajo, el detenerse a especificar que fue, de un modo muy especial, esta identificación entre la burguesía como portadora de los intereses de la humanidad, y el Estado la que determinó la crítica realizada, y desde la nueva identificación del proletariado como portador de los intereses de humanidad, por Marx y Engels al Estado Constitucional<sup>183</sup>, y que les llevó, nadie puede ignorarlo, a proponer la destrucción no tanto, y como mantendrían, empero, Adler y

Lenin<sup>184</sup>, del Estado en sí, sino, y como, con meridiana claridad, entendió Heller<sup>185</sup>, la del Estado burgués.

Lo que, en este momento, nos interesa es, única y exclusivamente, advertir que si esto era así en los albores del Estado Constitucional, lo que sucedió es que este discurso antipartido, apelando también a la existencia de esos pretendidos intereses nacionales, sería enarbolado en el siglo XIX por el conservadurismo y el autoritarismo, y, en todo caso, oponiéndose a los planteamientos políticos de unos demócratas y socialistas que habían cobrado ya conciencia de que en la sociedad operaban distintas fuerzas políticas cuya presencia, en último extremo, se debía a la existencia en el seno de la sociedad de muy distintos intereses que no solo resultaban contrapuestos, sino muchas veces irreconciliables.

Pedro de Vega, con la brillantez que siempre le caracterizó, se refirió a esta circunstancia, señalando que bien característico de esta situación decimonónica es el discurso de Napoleón y de Maurras. El primero afirmaría que “Gobernar a través de un partido es colocarse tarde o temprano bajo su dependencia. Jamás caeré en ese error. Yo soy nacional”<sup>186</sup>. El segundo, por su parte, se opondría a los partidos políticos afirmando que “Francia está desgarrada porque quienes la gobiernan no son hombres de

180 Fichte, J. G. *El Estado comercial cerrado. Un ensayo filosófico como apéndice a la doctrina del Derecho, y como muestra de una política a seguir en el futuro*, cit., Libro primero, cap. séptimo, pp. 70-71.

181 Sobre esto, *cfr.*, por todos, M. García-Pelayo, “Constitución y Derecho Constitucional (Evolución y crisis de los ambos conceptos)”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 37-38 (1948), pp. 55-56.

182 De Vega, P. El carácter burgués de la ideología nacionalista (1976). De Vega, P. *Obras escogidas*, Madrid, 2018, p. 25.

183 *Cfr.*, en este sentido, y por todos, De Vega, P. “Para una teoría política de la oposición” (1970), en De Vega, P. *Obras escogidas*, Madrid, 2018, pp. 483-484.

184 *Cfr.* Adler, M. *Die Staatsauffassung des Marxismus*, Viena, 1922, p. 146; Lenin, *El Estado y la revolución* (1917), Madrid, 2009, pp. 34-35.

185 *Cfr.* Heller, H. El sentido de la política (1924). Heller, H. *El sentido de la política y otros ensayos*, cit., pp. 59-60.

186 Citado por De Vega, P. “Teoría y práctica de los partidos políticos”, cit., p. 515.

Estado, sino de partido; los cuales, cuando son honestos, miran tan solo al bien del partido, y cuando son deshonestos, procuran solamente llenar sus bolsillos. Unos y otros son los enemigos de Francia, porque Francia no es un partido”<sup>187</sup>.

En el siglo xx, nadie lo ignora, la diatriba contra los partidos políticos será uno de los contenidos medulares del discurso de las fuerzas claramente antidemocráticas y antiliberales y, de un modo muy particular, por parte de los totalitarismos, especialmente los de derechas. Circunstancia esta que, de forma constrictiva, hará que la oposición al partido conozca unos caracteres nuevos. Ciertamente es, y nadie podría negarlo, que el totalitarismo fascista apelaría también a la idea de los superiores intereses de la nación. Pero lo haría, y esto es lo importante, apoyándose en la más radical y extrema construcción romántica e irracionalista de la ideología de la nación<sup>188</sup> que, renunciando a sus primigenias vinculaciones con el pensamiento político democrático y liberal<sup>189</sup>, llevaba a sus últimas consecuencias los presupuestos de un nacionalismo que, como puso de relieve, entre otros muchos, Enrique Tierno<sup>190</sup>, se mostraba incapaz de admitir la coexistencia de diversas totalidades políticas, sociales y culturales, y,

además, tendía a la identificación del Estado con el gobernante.

Nada de extraño tiene, de esta suerte, el que los partidos del totalitarismo fascista se vieran obligados a esforzarse en montar una construcción ideológica en la que, de modo arbitrario, se establecía una visión unitaria y exclusivista del mundo desde la que las categorías de división y fraccionamiento no se comprenden, y en la que, en todo caso, y como lógico correlato de su esencia de ideología de la ocultación, no hay lugar al conflicto<sup>191</sup>.

Debemos, sin embargo, advertir que fue, y de una manera muy principal, esta última circunstancia la que, en todo caso, tuvo una mayor importancia en relación con su oposición al partido político. La razón, creemos, no ha de ser muy difícil de entender, comprender e, incluso, compartir. Como ha de ser para todos evidente, unos gobernantes que, debido tanto a su concepción unitaria y exclusivista del mundo, como a su pasión por la unanimidad<sup>192</sup>, se mostraban no solo incapaces de reconocer la existencia de conflictos y de la discrepancia, sino que además negaban estos, tan sólo podrían aceptar un sistema político basado en la negación absoluta y definitiva de la legitimidad de la oposición política, y en el que, además, se ejercería, apelando a la concepción de la política como, y según la formulación que, con igual brillantez que

187 Citado por De Vega, P. “Teoría y práctica de los partidos políticos”, cit., p. 515.

188 En relación con la vinculación de los totalitarismos de derechas y el nacionalismo, *cfr.*, por todos, Heller, H. “Europa y el fascismo”, cit., pp. 41 y 53 y ss.; De Vega, P. “El carácter burgués de la ideología nacionalista”, cit., pp. 30 y ss.

189 Sobre este particular, *cfr.* Heller, H. *Las ideas políticas contemporáneas*, cit., p. ej., pp. 91-95.

190 *Cfr.* Tierno Galván, E. *Tradición y modernismo*, Madrid, 1962, pp. 18-19.

191 *Cfr.*, en este sentido, y por todos, De Vega, P. “El carácter burgués de la ideología nacionalista”, cit., pp. 29-30.

192 *Cfr.* Friedrich, C. J. *La Democracia como forma política y como forma de vida*, Madrid, 1965, 2.ª ed., p. 13.

falta de rigor científico<sup>193</sup>, había realizado en favor del totalitarismo Carl Schmitt<sup>194</sup>, la relación “amigo-enemigo”, una brutal represión sobre todos aquellos ciudadanos que, desde cualquiera de los ámbitos del Estado, se atreviesen a realizar cualquier tipo de crítica, pública o privada, a la actuación del gobernante.

Lo que comporta, necesariamente, la sustitución del Estado de partidos por un Estado-partido<sup>195</sup>, que, en la medida en que implica la aparición, más o menos explícita, de un Estado dictatorial de partido único, suponía, como bien comprendió Kelsen<sup>196</sup>, un ataque letal al Estado Constitucional mismo. Lo que, de nuevo, estimamos no ha de ser muy difícil de comprender. Bastará, en efecto, para ello, con tomar en consideración que la eliminación del pluripartidismo en lo que, en realidad, se acaba traduciendo es, como, con meridiana claridad, observó Heller<sup>197</sup>, en hacer absolutamente inviable la materialización de la efectividad de los principios inspiradores del constitucionalismo moderno, y de un modo muy singular el de la división de poderes, que, conviene no olvidarlo, en el marco del Estado Constitucional democrático y social ya no se articula como aquella confrontación imanada por Montesquieu entre Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, sino, por el contrario, lo que sucede es que,

como ha escrito el Maestro Pedro de Vega, el “juego de fuerzas políticas no se contrapesa ya entre el legislativo y el ejecutivo, habida cuenta que los partidos electoralmente triunfantes suelen estar en ambos, sino entre mayorías y minorías, entre los partidos que ganan las elecciones, pero pueden perderlas en el futuro, y los partidos que pierden las elecciones, pero en una próxima convocatoria pueden resultar vencedores”<sup>198</sup>.

Por último, nos encontramos con que el viejo discurso antipartido, que parecía definitivamente desterrado del debate político con la definitiva consolidación, del Estado Constitucional democrático tras la II Guerra Mundial, ha vuelto a hacer su entrada en escena en las últimas décadas del siglo xx y, de modo muy patente, en los años que llevamos del siglo xxi. Circunstancia esta a la que, según nuestro parecer<sup>199</sup>, no resulta ajeno el fenómeno de la aceptación incondicionada, aunque muchas veces de manera inconsciente, de los presupuestos políticos del neoliberalismo tecnocrático globalizador, que, a la postre, ha hecho que no solo se ponga en cuestión el concepto moderno, técnico y actual de Constitución, al que hasta hace poco se le daba una validez universal, sino que también ha determinado que el Estado Constitucional mismo haya empezado a ser discutido como el

193 Cfr. Heller, H. “Europa y el fascismo”, cit., p. 85.

194 Cfr. Schmitt, C. *El concepto de lo político. Texto de 1932 con un prólogo y tres corolarios*, Madrid, 1991, pp. 56 y ss.

195 Cfr. De Vega, P. *Estado social y Estado de partidos. La problemática de la legitimidad*, cit., p. 550.

196 Cfr. Kelsen, H. “Esencia y valor de la Democracia”, cit., p. 36.

197 Cfr. Heller, H. “Europa y el fascismo”, cit., pp. 72 y ss.

198 De Vega, P. “Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 7 (1979), p. 106.

199 Cfr., a este respecto, Rui Pérez Alamillo, J. *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado Constitucional democrático y social*, México, 2005, *passim*.

más acabado y perfecto instrumento de liberación de los hombres<sup>200</sup>.

Lo de menos, como ha de ser para todos palmario, sería el detenernos a denunciar que todos esos efectos benéficos que pretendía el neoliberalismo tecnocrático globalizador con la substitución de los distintos Estados Constitucionales democráticos y sociales por una “aldea global”, están muy lejos de materializarse. No podríamos, por lo demás, y siquiera sea por razones de espacio, entrar en un tal problema. Bástenos, por ello, con limitarnos a indicar que el efecto que, en verdad, ha tenido el proceso de mundialización ha terminado siendo en extremo nocivo para la libertad de los ciudadanos, en tanto en cuanto que, por decirlo con el Maestro Pedro de Vega, lo que ha terminado sucediendo es que

“pretendió el liberalismo establecer un nuevo tipo de comunidad política en la que la libertad, situada al margen del Estado, y, la igualdad ubicada al margen de la sociedad, se convertían en valores ininteligibles y apócrifos, que pasaban a ser la manifestación más palpable de un pensamiento incapaz de dar cuenta de su propio mundo. [...] Peregrina la libertad en la Arcadia feliz de la sociedad, pronto se pudo constatar que, en los múltiples conflictos generados en su seno entre los intereses privados, el ejercicio del *vivere libero* se transformaba en el

ejercicio del dominio de los intereses más poderosos sobre los más débiles. Lo que, en definitiva, representaba, como ya había señalado el humanismo renacentista, la más abyecta la forma de opresión y dominación, pues al convertirse unos hombres en meros instrumentos para que otros pudieran satisfacer sus ambiciones, no se hacía más que consagrar lo que Aristóteles consideraba la esencia misma de la esclavitud”<sup>201</sup>.

En lo que, de cualquiera de las maneras no podemos dejar de insistir es en el dato de la relación que tiene este proceso de mundialización con el resurgir de los ataques a la democracia representativa en régimen de partidos. Y, en este sentido, lo primero que hemos de decir es que, acaso, la mejor prueba de ello, la encontremos en el hecho de que el discurso antipartido es enarbolado en nombre de la democracia y del progresismo por parte de los partidos que flirtean con el movimiento antisistema, y por el populismo, los cuales se muestran especialmente reacios a los fenómenos de integración supraestatal.

Las formas que adoptan sus diatribas a los partidos políticos tradicionales, permiten, en efecto, llegar a esta conclusión. El punto de partida de estos ataques al Estado de partidos se encuentra, inexorablemente, en la constatación del modo en que se está desarrollando el debate político en la actualidad. A saber: en la medida en que

200 Para la denuncia de esto último, *cfr.*, por todos, Consideraciones sobre el Estado Constitucional, la ciencia y la concentración de la riqueza. Guerra, A. y Tezanos, J. F. (eds.) y otros, *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, 2003, pp. 180-181.

201 De Vega, P. “La Democracia como proceso. (Algunas reflexiones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo”, *cit.*, p. 491.



los partidos tradicionales, seducidos o confundidos por el pensamiento neoliberal tecnocrático, han acabado asumiendo, y de forma plena, la idea defendida por Daniel Bell<sup>202</sup>, conforme a la cual, y para lograr el total y absoluto sometimiento de la política a los dictados de la razón tecnocrática e instrumental, es menester que el Estado, como unidad de decisión política, se organice según la lógica empresarial, de suerte tal que de igual modo que en el mundo empresarial son los técnicos, y no todos los trabajadores de la empresa, los que adoptan las decisiones, también en el Estado ha de existir una élite dirigente que, con base en su formación técnica, controle el proceso de toma de decisiones políticas fundamentales.

Y es, ni que decir tiene, porque conciben a los partidos tradicionales como los sujetos que, en definitiva, permiten que todas las medidas jurídicas y políticas que se aprueban en el Estado, se aprueben respondiendo no a los intereses reales de los ciudadanos, a quienes se aparta de la vida pública, sino, y haciendo reales aquellos peligros que, ya en 1922, había denunciado ese gran constitucionalista alemán que fue Richard Schmidt que se derivan de que el Estado opta por no oponer su poder al del gran capital<sup>203</sup>, a los de los titulares del

poder económico transnacional, por lo que su propuesta no puede ser sino la de la eliminación del Estado de partidos y, sin ser conscientes del riesgo que ello comporta –y que no es otro que el de la transformación del Estado Constitucional en un Estado totalitario<sup>204</sup>–, su substitución por un nuevo Estado plebiscitario, fundamentado en la democracia directa.

Ahora bien, si la propuesta de la eliminación de los partidos políticos adquiere, como decimos, unas formas nuevas en la actualidad, es lo cierto, sin embargo, que su articulación concreta en modo alguno es novedosa. La argumentación empleada hoy por los nuevos sujetos contrarios a los partidos políticos es, pese a su pretendida modernidad, muy parecida a la que había empleado ya, y en el primer tercio de la pasada centuria, el pensamiento antide-mocrático y antiliberal. De hecho, el mismo no puede dejar de recordar a las tesis esgrimidas, *verbi gratia*, por Michels su célebre “ley de hierro de la oligarquía”.

En efecto, las ideas principales de esta, esto es, la de que la estructura piramidal de las organizaciones políticas partidistas favore-

202 *Cfr.* Bell, D. *Cfr.*, por todos, Bell, D. *El fin de las ideologías*, cit., pp. 25-26, por ejemplo., pp. 25-26, por ejemplo.

203 El discurso de Richard Schmidt a este respecto, no puede ser, en verdad, más contundente, y, por ello mismo, y aunque ello parezca alejarnos del objeto de atención en este estudio, creemos oportuno transcribirlo. Así, escribió este constitucionalista conservador que “El poder partidista más activo, con mucho, y el que significa inmediatamente la mayor amenaza para la situación actual de Europa, es naturalmente, el gran capital internacional. [...] En tanto no le hagan frente los poderes estatales, lleva a cabo, en obsequio a su propia

omnipotencia, una acción devastadora de valores, y en verdad el daño del propio país [y, añadiríamos nosotros respecto de la situación actual, de esto empiezan a ser conscientes los ciudadanos alemanes, quienes no pueden dejar de constatar cómo las políticas de austeridad impuestas por el capital financiero alemán al resto de los Estados comunitarios, que se les “vende” como algo absolutamente necesario para evitar la quiebra económica de la propia Alemania, termina siendo, y de forma inevitable, altamente lesiva para sus propios intereses económicos en la medida en que priva a los ciudadanos de estos otros Estados de la posibilidad real de adquirir los productos alemanes] tanto como pueda serlo –no hay ninguna diferencia esencial– en daño de los países extraños”. Citado por Heller, H. “Socialismo y Nación” (1925/1931), en Heller, H. *Escritos políticos*, Madrid, 1985, pp. 214-215.

204 *Cfr.*, en este sentido, y por todos, De Vega, P. *En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual*, cit., p. 455.

cen el distanciamiento de los dirigentes del partido respecto de sus bases, y que ello provoca el que se pase a defender los intereses concretos y coyunturales de aquellos, incluso cuando puedan ser contrarios a los de sus militantes, simpatizantes y votantes, se encuentran, como acabamos de ver, muy presentes en el moderno discurso antipartido.

Y si esto es así, a nadie puede, ni debe, extrañar que las conclusiones de los modernos enemigos del Estado Constitucional de partidos sea la misma que la que defendieron en la pasada centuria los decididamente antidemócratas y antiliberales Ostrogorski, Michels, Schmitt, Koellreuter, etc. En ambos casos, la receta es la misma el partido político debe desaparecer para que los individuos que integran el Estado puedan llegar a ser realmente libres. Se olvidan hoy, como también lo hicieron los del período entre guerras, de advertir las consecuencias que la abolición de los partidos políticos, en cuanto que instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos, generaría en el seno de la sociedad. Debemos, a este respecto, a Pedro de Vega la observación fundamental de que “experiencia nos enseña es que cuando los partidos desaparecen, los que le substituyen son los grupos de presión, los magnates de las finanzas o los demagogos convocación de dictadores”<sup>205</sup>.

Debemos, de cualquiera de las maneras, indicar que si, como estamos diciendo, el

diagnóstico es hoy el mismo que el que hicieron los antidemócratas y antiliberales en el período entre guerras, no lo es, sin embargo, la solución que va a proponerse. En efecto, conscientes, por un lado, del peligro que conllevaría la eliminación total de las organizaciones partidistas, y, por otro, de que no le faltaba la razón a Kelsen –cuya condición de ser, como, entre otros, han puesto de relieve, y así lo hemos hecho constar ya en este escrito, Baldassarre, La Pergola y De Vega<sup>206</sup>, el constitucionalista positivista más claramente comprometido con la defensa de la Democracia Constitucional en los convulsos años 1920-1930 se encuentra, creo, y no obstante las críticas que le dirigió Franz Neumann<sup>207</sup>, fuera de toda duda–, cuando, polemizando con Triepel, advirtió que “no puede dudarse que el descrédito de los partidos políticos por parte de la teoría y la doctrina del derecho político de la monarquía constitucional encubría un ataque contra la realización de la democracia. Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos.

La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un *Estado de partidos*”<sup>208</sup>, lo que los nuevos críticos del Estado de partidos hacen, es, y ya desde la década de, tratar de encontrar soluciones con las que, según ellos, se vendrían a solucionar las distorsiones provocadas en la democracia representativa como consecuencia de la actuación de unos partidos políticos oligar-

206 *Vid. supra*, nota 18.

207 Cfr. Neumann, F. *Behemoth. Pensamiento y acción en el nacional-socialismo* (1942), México, 1983.

208 Kelsen, H. “Esencia y valor de la Democracia”, cit., p. 37.

205 De Vega, P. *Legitimidad y representación en la crisis de la Democracia actual*, Barcelona, 1998, p. 26.

quizados, y que, a la postre, no hacen sino dar de algún modo la razón a Duverger<sup>209</sup> cuando, apelando a la ya aludida “ley de hierro de la oligarquía” de Michels, sentenció que la democracia representativa en régimen de partidos terminaba presentándose como una democracia sin el Pueblo.

Este es, en efecto, el fundamento de aquel mito de la “democracia participativa” que encontró en Pier Luigi Zampetti<sup>210</sup> uno de sus más brillantes expositores. La misma, de una manera muy básica, se concretará, y con la pretensión de conciliar, por un lado, la necesidad de recuperar la capacidad decisoria de los ciudadanos frente a un sistema representativo que prima la actuación de los tecnócratas y, por otro, la creencia del neocapitalismo en que la participación directa de unos ciudadanos despolitizados será el mejor instrumento para alcanzar la paz social, en el “establecimiento de unos cauces de participación diferentes a los tradicionalmente establecidos por la democracia representativa clásica, y desde los que se piensa que los ciudadanos pueden hacer valer mejor sus intereses, satisfacer sus aspiraciones y, sobre todo, generar las adhesiones y alimentar los entusiasmos que, como consecuencia de la pérdida de legitimidad de ciertas instituciones representativas, se comienzan a dar definitivamente por perdidos”<sup>211</sup>.

209 Cfr. Duverger, M. *La démocratie sans le peuple*, París, 1967.

210 Cfr. Zampetti, P. L. *Società emite e partecipazione politica*, Milán, 1970.

211 De Vega, P. “En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual”, cit., p. 464.

Razones de espacio nos obligan, y a pesar del interés que ello puede tener, a renunciar a realizar un estudio pormenorizado de las distintas propuestas que se han hecho para materializar en el orden práctico esta “democracia participativa”. Nos limitaremos, por ello mismo, a señalar que nosotros, como tal vez no podría ser de otro modo, compartimos el juicio que sobre la misma tenía el Maestro Pedro de Vega.

Nos estamos refiriendo, en concreto, a su aserto de que

“A fin de cuentas, la representación de intereses no significa otra cosa que la consagración e institucionalización en el orden político del *statu quo*. Se comprenden por ello las palabras que antes transcribía de Burdeau cuando afirmaba que “el neocapitalismo contempla la participación como el instrumento ideal para realizar la integración social y, por ello, para lograr la paz en las relaciones laborales. Despolitizando los problemas y desmovilizando las ideologías, la participación sería, al fin, el instrumento ideal para consolidar el orden económico existente”. Lo que no se comprende, sin embargo, es que amplios sectores del progresismo puedan contemplarla con el mismo entusiasmo. [...] Como pura construcción artificiosa y mítica, y como a todos los mitos que se introducen en el mundo de la política, quizá lo mejor que se puede hacer con la idea de democracia participativa es no hablar siquiera de ella, y aplicarle aquellas palabras

del Virgilio dantesco: ‘Non ragioniam di lor, ma guarda e passa’<sup>212</sup>.

Mayor importancia tiene, por lo menos a los efectos que ahora interesan, detenerse en ese otro gran mito, al que, con gran brillantez, se refirió ya, y en los años 1970, Francesco Mercadante<sup>213</sup>, conforme al cual, y pretendiendo dar satisfacción a la idea rousseauiana de que la más perfecta democracia es la de la identidad, la única manera posible de salvar la democracia es la de proceder a transformar la actual democracia representativa en una democracia plebiscitaria. Y ello, por la muy sencilla y simple razón de que, como a nadie debiera ocultársele, la misma se encuentra en conexión directa con la moderna reivindicación del acceso libre a internet no solo como, y en cuanto que facilita el acceso a la cultura, un derecho fundamental social, sino también, y con una mayor importancia para nuestro trabajo, como instrumento fundamental para permitir la participación real de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones políticas fundamentales.

La anterior reivindicación, fácil es de comprender, tiene, ciertamente, una dimensión general. Y que, en todo caso, se manifestará en un doble sentido. En primer término, lo que se pretende, y desde la comprensión de esta técnica como un mecanismo complementario de la democracia representativa, es facilitar la intervención real de los ciudadanos aisladamente considerados

tanto en el proceso electoral como campaña electoral, como en la efectiva designación de los representantes del Cuerpo Electoral en el Parlamento. Aparece, de este modo, lo que, de una manera genérica, podemos llamar el “voto electrónico”. Técnica esta que si bien, y en una primera, y simplista, aproximación pudiera ser considerada como, y en la medida que vendría a abrir nuevos cauces para que los ciudadanos puedan ejercer sus deberes democráticos, altamente correcta para lograr la consolidación y profundización del régimen democrático, no está exenta de problemas. Debemos, en este sentido, recordar que en un momento en el que se produce, y de manera por el momento inevitable, la paradoja de, por un lado, la existencia de unos poderes públicos estatales que ponen todo su empeño en conseguir que toda la vida del Estado se desarrolle por vía informática, nos encontramos, por otro, ante la, de modo indiscutible e irrefutable, lamentable realidad de que no existen medios infalibles de defensa de la comunicación por la red.

Internet, y sobre todo, y para lo que a nosotros importa ahora, sigue siendo, en efecto, un terreno donde proliferan los “hackers” y, en consecuencia, harto propicio para la manipulación informativa en el período electoral. Podemos recordar aquí, los ya citados supuestos de intento de manipulación del resultado electoral acaecidos en Estados Unidos de América, en Francia o en México, y que fueron denunciados en su día. Pero podemos también referirnos a la denuncia, formulada en el momento mismo en que yo estaba redactando estas pá-

212 De Vega, P. “En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual”, cit., p. 465.

213 Cfr. Mercadante, F. *La democrazia plebiscitaria*, Milán, 1974.

ginas, realizada por el Presidente de Ecuador en el sentido de que, abusando de su condición de beneficiario del asilo político en la Embajada de este Estado en Londres, Julien Assange, al que también se le imputa la intoxicación sobre Hilary Clinton, había empleado sus vastos conocimientos, y medios, informáticos para, previa remuneración, crear un ambiente internacional favorable a las pretensiones del nacionalismo catalanista. Y, si esto es así, en el proceso electoral, no podemos descartar que esta misma manipulación pudiera producirse también en el supuesto extremo de la reivindicación, que es la que solicita la intervención, vía telemática, de los ciudadanos, hombres y mujeres, en los debates y votaciones parlamentarias.

En segundo lugar, la reivindicación tiene por objeto el que sea el propio ciudadano, y no los partidos políticos, el sujeto que realmente decide sobre la vida del Estado. Tampoco está exento de riesgos, y por las mismas causas, el voto electrónico. De ello se ha ocupado, recientemente, el Profesor Guilles Giugleml<sup>214</sup>, a su exposición, obligados por razones de espacio, nos remitimos.

Por su parte, la conversión de la democracia representativa en régimen de partidos en una suerte de democracia plebiscitaria va a manifestarse también hacia el interior de las organizaciones políticas partidistas. Su pretensión no puede ser más clara, y, en principio, más acorde con la lógica democrática. Siendo evidente que el fenómeno

oligárquico se verifica en el interior de los partidos políticos, como sucede también, por lo demás, en toda organización social, y que existe en todos ellos el riesgo de que se produzca el divorcio entre los intereses de los dirigentes y los de las bases, pero también el que la solución a este problema no puede ser la de, como defendían los antimócratas y antiliberales en el período entre guerras, la de eliminar a los partidos políticos, sino, por el contrario, la propuesta por Kelsen en el sentido de que la tendencia a la oligarquización ha de ser combatida desde el interior de los propios partidos políticos, de lo que se trata es de articular algún mecanismo que asegure que las decisiones de los partidos políticos por la voluntad de la mayoría de sus militantes, y no por los intereses de sus dirigentes.

De esta suerte, lo que se propondrá es que las organizaciones partidistas actúen como una asamblea permanente, en la que han de participar directamente todos los militantes y simpatizantes del partido no solo expresando su opinión sobre todos y cada uno de los puntos del día, sino decidiendo, con su voto, positivamente cuál va a ser la posición del partido en el Parlamento. Lo que, se nos dirá, tan sólo podrá hacerse efectivo cuando esa asamblea se realice no a través de la libre discusión en las tradicionales asambleas de las diversas agrupaciones de los distintos partidos, sino mediante la participación de los militantes a través de internet.

Y ello, se nos seguirá diciendo, por cuanto que sólo así podrá el militante y el simpa-

<sup>214</sup> Cfr. G. Giugleml y O. Ihl (dirs.) y otros, *El voto electrónico*, Madrid, 2017.

tizante expresar libremente su parecer, eludiendo la presión que sobre él puede ejercer la presencia física de los miembros de las ejecutivas partidistas.

El argumento, al menos en nuestra opinión, no puede ser considerado como claramente desalentador. Lo es, en efecto, en tanto en cuanto que lo que hace es poner de manifiesto la falta de fe que hoy tienen los ciudadanos en los propios mecanismos democráticos para la adopción de las decisiones políticas fundamentales. Y es que, en definitiva, lo que la especie que ahora nos ocupa supone es que, frente a la correcta comprensión de que porque, como señaló Hans Kelsen, nos guste o no, la “democracia del Estado moderno es una democracia mediata, parlamentaria, en la cual la voluntad colectiva que prevalece es la determinada por la mayoría de aquellos que han sido elegidos por la mayoría de los ciudadanos”<sup>215</sup>, se tiene hoy la impresión, e incluso por los hombres y mujeres “politizados”, de que las decisiones que han sido aprobadas por las mayorías de las distintas asambleas de los militantes van a ser, siempre, y sin excepción, ignoradas, y substituidas por otras que respondan a sus propios intereses, por quienes habían sido elegidos por los militantes para que las ejecutasen.

Pero lo es también, e incluso todavía más, por cuanto que pone asimismo de relieve la incapacidad de los militantes y simpatizantes para comprender que cuando esta patología se produzca, cuentan siempre con mecanismos, jurídicos y políticos, adecua-

dos, y que, en último extremo, son los que se derivan de la exigencia constitucional de que, como reza el artículo 6.º del actual Código Jurídico-Político Fundamental español, su estructura y funcionamiento interno han de ser democráticos, para corregirla, como sería, por ejemplo, la substitución de esos dirigentes por otros que sí respetasen las decisiones mayoritarias de la militancia.

Sea de ello lo que sea, lo que interesa poner de relieve es que la ambicionada eliminación de la estructura piramidal del partido político mediante su conversión en una suerte de asamblea permanente de militantes, en modo alguno está exenta de riesgos. Sobre todo, y como estamos diciendo, cuando esto pretende conseguir con la participación directa de los últimos a través de la red. Los mismos peligros de la posible actuación de los *hackers* alterando el sentido del voto de los militantes y simpatizantes, y el de la intoxicación previa a la votación final que veíamos antes, se encuentran también presentes en el supuesto de las decisiones intrapartido. Circunstancia esta que, entendemos, nos exime de mayores comentarios.

## VI. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Como hemos indicado, resulta indiscutible que, como testigos privilegiados, estamos atravesando un momento político donde la idea de la crisis de la democracia representativa en el marco del Estado de partidos se encuentra muy generalizada. Sobre todo, la misma se ha hecho, como decíamos, es-

215 Kelsen, H. *Esencia y valor de la Democracia*, cit., p. 47.

pecialmente fuerte a partir de 2011. Siendo así, lo que nos cumple ahora es preguntarnos si no estaremos asistiendo a un nuevo ataque a la Democracia Constitucional. Tanto más, cuanto que, como hemos visto, los nuevos ataques a la democracia representativa no hacen, aunque a veces con nuevas formas, más que resucitar los argumentos que los grandes antidemócratas y antiliberales del período entre guerras –y podemos recordar aquí, y a título de mero ejemplo, los discursos de aquellos Schmitt<sup>216</sup> y Koellreuter<sup>217</sup>, quienes, nadie debiera olvidarlo, habiendo criticado el sistema parlamentario representativo en los años 1920, y en nombre de una democracia que debía responder directamente a la voluntad de los ciudadanos, no dudaron, como nos dice, p. ej., Harold Laski<sup>218</sup>, en proceder a la divinización de Hitler tan pronto como este se hizo con el poder–, contra la democracia representativa en régimen de partidos<sup>219</sup>.

Y esto es, según nuestro parecer, sobre lo que debiéramos reflexionar. Sobre todo, porque lo que debemos preguntarnos es si con la aceptación por parte de los nuevos administradores del Estado de la lógica del

neoliberalismo tecnocrático, por un lado, y la respuesta que se le pretende ofrecer a esto por parte, en muchos casos, de los que responden, y de forma inequívoca, a lo que Jürgen Habermas llamaba el “revolucionarismo aparente”, y Tierno Galván “radicalismo estético”, no nos conducen a esa situación descrita por el Maestro Pedro de Vega cuando escribió que

“La pretensión de reconstruir un orden liberal en el que las instancias políticas [...] cedan su puesto a las instancias sociales, terminará convirtiéndose de esta forma en una crítica directa e injusta de los partidos políticos, de los que sin pudor alguno se denunciarán sus males, y en una apologética indirecta, pero no por ello menos decidida, de los grupos de presión. Se condena a los partidos y se critica su acción, para que en su lugar se desarrolle la actividad de los grupos y de los poderes privados. Constituye un hecho perfectamente verificable que en aquellas democracias donde los partidos todavía gozan de un mínimo prestigio, los grupos de presión tienen una acción mucho más limitada que en aquellas otras donde han perdido definitivamente su legitimidad. Hablar, en estas circunstancias, de una reconstrucción de la sociedad liberal, dando por buena la hipótesis de que nos enfrentamos a una sociedad presidida por la acción de los grupos de presión, obliga a conferir la razón a aquel discípulo de Hegel que decía que los

216 Vid., Schmitt, C. Estructura del Estado y derrumbamiento del Segundo Reich. La victoria del burgués sobre el soldado. Schmitt, C. *Estructura del Estado y derrumbamiento del Segundo Reich*. “La victoria del burgués sobre el soldado”. *La lógica de la sumisión espiritual*, Madrid, 2006, pp. 1-85.

217 Vid. O. Koellreuter, *Vom Sinn und Wesen der nationalen Revolution (Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, Cuaderno 101), Tubinga, 1931; *Volk und Staat in des Verfassungskrise (Zugleich eine Auseinandersetzung mit der Verfassungslehre Carl Schmitts)*, 1933; *Grundriss der Allgemeinen Staatslehre*, Tubinga, 1933; *Deutsches Verfassungsrecht*, Berlin, 1935; *Volk und Weltanschauung des Nationalismus*. (Vortrag), Berlin, 1935.

218 Cfr. H. J. Laski, *El Estado en la teoría y la práctica* (1934), Madrid, 2008, pp. 224-225.

219 Cfr., en el mismo sentido, De Vega, P. *La función legitimadora del Parlamento*, cit., p. 439.

grandes acontecimientos históricos se repiten siempre como farsas<sup>220</sup>.

Cierto es, en este sentido, que los partidos políticos que, de una u otra suerte, estaban llamados, desde la óptica democrática, a configurarse como el substitutivo histórico de la opinión pública burguesa en la formación de las decisiones políticas fundamentales del Estado –que es, en último extremo, lo que explica la ya aludida necesidad de que los mismos se vean sometidos a controles de constitucionalidad en su actuación<sup>221</sup>–, han dejado mucho, sin duda, mucho que desear. Así ha sido, y nadie lo puede negar, desde el punto de vista histórico.

Lo que, en último extremo, se explica por cuanto que, aunque ciertamente injusta y exagerada, no dejaba de tener alguna razón Michels en su crítica a los partidos políticos por su tendencia a la oligarquización. Y ninguna duda puede existir sobre el hecho de que esto se ha agravado en la actualidad, y, de manera fundamental, por dos órdenes de circunstancias. En primer lugar, por la ya aludida aceptación de los parámetros conceptuales del neoliberalismo tecnocrático, que ha llevado a entender a no pocos miembros de la clase política que la función del gobernante no es, y ni mucho menos, la de hacer política, sino, por el contrario, la de convertirse en meros gestores de la cosa pública para que el capital obtenga las

mayores cuotas de ganancia y beneficio. Lo que, de modo inevitable, ha generado consecuencias sobre la vida de los partidos políticos, y sobre el papel que los mismos estaban llamados a desempeñar.

En efecto, los partidos que debían servir para desarrollar la discusión y el debate sobre los modos en que debían materializarse en normas jurídicas las soluciones a los distintos problemas formuladas desde una determinada visión del mundo, la ideología en definitiva, se ha visto, de algún modo, convertidos en meros instrumentos para justificar ante los electores las decisiones adoptadas por sus dirigentes.

En segundo término, pero relacionado directa e inmediatamente con lo anterior, hemos de referirnos a las consecuencias que, en este orden, ha generado el enorme desarrollo experimentado por la tecnología de las comunicaciones. Ya nos hemos referido al hecho de que hoy, y desde las más variadas posiciones partidistas, se está reivindicando el libre acceso a internet en cuanto que, se nos dice, instrumento para la satisfacción de los derechos políticos.

No seré yo, desde luego, el que venga a discutir que las posibles virtualidades de internet como mecanismo adecuado para lograr la participación de todos los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones políticas fundamentales. Nadie puede discutir que, desde un punto de vista teórico, las redes sociales pueden entenderse como un mecanismo adecuado para lograr la participación de todos los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones políticas

220 De Vega, P. *En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual*, cit., p. 456.

221 *Cfr.*, en este sentido, por todos, y a título de mero ejemplo, De Vega, P. *Fuerzas políticas y tendencias ideológicas en los últimos años del franquismo*, cit., p. 167.



fundamentales; y ello, por la muy sencilla y simple razón de que, insistamos desde el punto de vista teórico, permitiría que todos los ciudadanos contribuyesen a la formación de estas decisiones, con lo cual podría entenderse cumplida aquella, ya conocida, pretensión expresada, en nombre de la lógica democrática, por Barère en la Constituyente francesa de 1792-1793<sup>222</sup>.

Ahora bien, si esto es así, y lo es en vía de principio, es lo cierto, sin embargo, que tan solo desde una ingenuidad propia del Pangloss volteriano podríamos entender que esta función se está cumpliendo. Y no nos estamos refiriendo al hecho, innegable por lo demás, que las más de las veces el supuesto debate político en la red, lejos de ser un intercambio de ideas, en lo que se traduce es en la aparición de mensajes con la única finalidad de insultar y descalificar al adversario, entendido, al modo schmittiano, como un “enemigo total” al que debe destruirse. A lo que nos referimos es a que, al haber reducido el debate político a los 140 caracteres gratuitos del mensaje, lo ha terminado sucediendo es que se han agudizado las tendencias cesaristas de los líderes partidistas. Con lo que, inevitablemente, el partido político se ve condenado a abandonar el papel de actuar de lugar de encuentro y discusión entre los ciudadanos de similar visión del mundo, para convertirse en meras maquinarias electorales, y de justificación de las decisiones del gobernante tan pronto como este alcanza el poder.

No es menester ser en exceso sagaz y perspicaz para comprender que, es justamente esta tendencia, propiciada, como decimos, por la presencia de internet en el proceso político, la que, aunque sea paradójicamente, refuerza la idea de que la democracia representativa está en una situación de crisis definitiva. Así como la de que los partidos políticos, definitivamente anquilosados en la gestión, se presentan como los grandes enemigos del Pueblo.

Nada de particular tiene que, ante un tan desolador panorama, sean muchos los que, con un mayor o menor grado de romanticismo, apelen a los planteamientos de los rousseaunianos Robespierre y Saint-Just sobre la “nación en armas”, para reivindicar la participación directa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones políticas fundamentales. Y tanto desde el interior de las propias organizaciones partidistas, a las que, como ya ha quedado dicho, se pretende transformar en una suerte de asamblea plebiscitaria permanente a través de internet, como en el contexto general del Estado.

En el mejor de los casos, y como a nadie puede ocultársele, una tal reivindicación se presentará como una reedición de aquella idea lanzada, ya en 1911, por él, sin disputa, más rousseauniano y robespierreiano de los políticos españoles. Nos referimos, obvio es, al aserto azafista de que

“En lo político necesitamos [...], la revisión de todas las instituciones democráticas en nombre de su principio de origen, [...]. ¿Democracia hemos

222 *Vid. supra*, nota 36 y texto al que se refiere.

dicho? Pues democracia. No caeremos en la ridícula aprensión de tenerla miedo: restaurémosla, o mejor, implantémosla, arrancando de sus esenciales formas todas las excrescencias que la desfiguran. No odiéis ni os apartéis de la política, porque sin ella no nos salvaremos. Si política es arte de gobernar a un pueblo, hagamos todos política y cuanto más mejor, porque sólo así podremos goberarnos a nosotros mismos e impedir que nos des gobiernen otros”<sup>223</sup>.

Con ella, lo que Manuel Azaña hizo fue, innecesario debiera ser aclararlo, apelar a la vieja, y ya conocida por nosotros, concepción democrática conforme a la cual porque las leyes que los hombres y mujeres han de obedecer han de ser, inexcusablemente, fruto de su voluntad, todos los ciudadanos del Estado han de participar en su elaboración y aprobación. Pero, ello implica, y esto es lo importante y lo que, en definitiva, resulta trascendente, también el volver a la concepción de que el gobierno de la Comunidad Política, lejos de plantearse como la mera toma de decisiones por parte de los técnicos, que es como, nadie puede ignorarlo, se plantea en la actualidad y en muy buena medida como consecuencia de la aceptación de los esquemas conceptuales del neoliberalismo tecnocrático, y que, a la postre, es uno de los mayores factores para la generalización de la idea de la crisis total de la representación política en el Estado

de partidos, se vuelva a entender como el resultado de la confrontación de ideas por parte de unos ciudadanos que, de manera coextensa, se presentan como los únicos dueños del destino del Cuerpo Político, y como los destinatarios últimos de las decisiones jurídicas adoptadas en el Estado.

Importa señalar, a este respecto, que fue, justamente, tratando de hacer efectivo este principio por lo que, ya en la década de 1950, se procedió en Francia a resucitar la figura de los “clubes políticos”, a los que los profesionales universitarios de las Ciencias del Estado prestaron alguna atención<sup>224</sup>, y en cuyo tratamiento no podemos entretenernos. Lo que, en verdad, nos interesa, es tan sólo verificar que si los mismos surgieron fue, y de un modo muy fundamental, para que actuaran como mecanismo para paliar la esclerosis de unos partidos centrados en la mera gestión de la cosa pública, y a los que se pretendía, desde el mundo de las ideas y de las ideologías, instar a estos a su renovación programática y estructural<sup>225</sup>. Y, en todo caso, no podríamos dejar de constatar que, en cuanto que, en la mayoría de los supuestos, creados por unas élites que buscaban en ellos algún mecanismo de promoción personal en el mundo de la política, su virtualidad y repercusión social fueron muy limitados. Tanto, que bien podríamos afirmar que tan sólo aquellos clubes de opinión que se encontraban vinculados, del modo que fuera, con los

223 Azaña, M. El problema español. Conferencia pronunciada en la Casa del Pueblo de Alcalá de Henares el 4 de febrero de 1911. Azaña, M. Discursos políticos, Barcelona, 2004, pp. 34-35.

224 Vid. Faucher, J. A. *Les clubs politiques en France*. París, 1965; J. Mossuz, *Les clubs et la Politique en France*, París, 1970.

225 Cfr., a este respecto, y por todos, De Vega, P. *Fuerzas políticas y tendencias ideológicas en los últimos años del franquismo*, cit., pp. 93-94.

partidos políticos tradicionales tuvieron una cierta transcendencia, y, por lo demás, son los únicos que han pervivido en el tiempo.

Lo anterior, de manera inevitable, y con esto ya termino, nos conduce a una conclusión. Es, y de forma innegable, deseable que los ciudadanos, haciendo suya la tesis del más sólido y consolidado pensamiento político democrático, tengan una participación activa en el proceso de toma de decisiones políticas fundamentales. Lo es también, el que cobren conciencia de que esa participación no puede limitarse a depositar su voto en cada consulta electoral, sino que, por el contrario, han de desarrollar, y si se me permite la licencia de seguir el consejo de aquel sabio constitucionalista positivista italiano Ferruccio Pergolesi, en el sentido de la conveniencia de que los juristas, y con el fin de mantener la atención del público, introduzcan en su discurso alguna frivolidad-, sea por cuanto, por decirlo en la expresión acuñada en España por un famoso bailarín (A. Gades), la política es tan importante y tan seria, que no puede dejarse en manos de los políticos profesionales, ha de desarrollar, al modo demandado, de una u otra suerte, por Rousseau y el democratismo radical, una actividad de control permanente sobre los gobernantes/representantes.

Pero, si esto es así, lo que no puede olvidarse es que, querámoslo o no, hoy sigue siendo el partido político el mejor instrumento con el que contamos los ciudadanos para participar en el proceso de toma de

decisiones políticas fundamentales. De donde, en primera instancia, se deduce que, como ya se había puesto de relieve en el primer tercio de la pasada centuria, la solución al problema que hoy se nos plantea, la sedicente crisis de la representación política, no puede ser el que habrían propuesto los antidemócratas y antiliberales de eliminar el partido político. Lo que se explica, además, fácilmente. En el fondo, lo que unas tales reivindicaciones pretenden, y tanto en su formulación original, como en la actual, es el retorno a una idílica situación política, en la que el centro del sistema estaría ocupado por un Parlamento que, en realidad, nunca existió<sup>226</sup>.

De esta suerte, de lo que se trataría, entonces, no es de condenar apriorísticamente a los partidos políticos, como tampoco de renunciar a la Democracia Constitucional, sino de buscar algún medio para conciliar adecuadamente la actuación de aquellos en el marco de la segunda. Lo que, en definitiva, nos lleva a tener que recordar lo dicho, en 1994, y enfrentado ya a la problemática de la crisis de la representación por política por la presencia de los partidos políticos en el Estado Constitucional democrático y social –que, a pesar de los pesares, sigue siendo el más perfecto y acabado instrumento de liberación de los hombres, en el sentido de que a esta expresión le otorga, desde siempre, el pensamiento político democrático<sup>227</sup>–, por el Maestro Pedro de

226 Cfr. De Vega, P. *La función legitimadora del Parlamento*, cit., p. 439.

227 Sobre esto, y por comodidad, cfr., por todos, Ruy Pérez Alamilló, J. Estado social versus aldea global. J. M. Serna de la Garza (coord.) y otros, *Metodología del Derecho Comparado*.

Vega. De un modo muy concreto, aludimos a su afirmación conforme a la cual

“Es incuestionable que en el Estado Constitucional y democrático no se puede y no se debe prescindir de los partidos. Pero también lo es, que no se puede prescindir de los criterios y los supuestos legitimadores que justifican la existencia del Estado. Máxime en unas circunstancias en las que se pone en duda, como indicábamos al principio, su propia virtualidad. Son los partidos políticos los primeros interesados en que el Estado no fenezca. A fin de cuentas, es en su ámbito donde únicamente su presencia tiene razón de ser. Y porque esto es así, está en la lógica de la Democracia Constitucional que, mientras el Estado de partidos se muestre incapaz de ofrecer un criterio legitimador diferente al que presenta la democracia representativa clásica, carece de todo fundamento prescindir de este último. No es la democracia representativa clásica la que, en el plano constitucional, debe ser sacrificada en favor de la democracia plebiscitaria de partidos, sino que son los partidos los que deben adaptar su actuación a las exigencias y requerimientos de aquella. Quizá sea este el único mecanismo inteligente para que, colaborando a la salvación del Estado (sometido a otros y no menos peligrosos embates), los

partidos políticos puedan, a su vez, salvarse a sí mismos”<sup>228</sup>.

Espero haber satisfecho las expectativas que tenían los organizadores de este evento al confiarme la tarea de reflexionar ante ustedes sobre la sedicente crisis de la representación y del Estado de partidos. En todo caso, me gustaría haber logrado a contribuir a aclarar algunos extremos del problema, y no haber contribuido a generar una mayor confusión. Sobre todo, por cuanto que mi interés al aceptar la invitación era el de colaborar a la defensa de la Democracia Constitucional en unos momentos, como nadie ignora, especialmente convulsos. De cualquiera de las maneras, muchas gracias por su atención.

---

do. *Memoria del Congreso Internacional culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, 2005, pp. 453-522.

---

228 De Vega, P. *Estado social y Estado de partidos. La problemática de la legitimidad*, cit., pp. 552-553.



# ABSTENCIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES NACIONALES EN MÉXICO 2009-2018

## ABSTENTION AND PARTICIPATION IN MEXICAN FEDERAL ELECTIONS 2009-2018

**Roberto Heycher Cardiel Soto<sup>1\*</sup>**  
**Victor Morales Noble<sup>2\*\*</sup>**

### RESUMEN

Los autores realizan un análisis estadístico transversal de las características de la abstención y la participación electoral en cuatro elecciones federales en México durante el periodo de 2009 a 2018. Se parte de la premisa de que la abstención, como la participación, son conductas políticas complementarias que posibilitan trazar un perfil básico de la cultura política de la población y de la eficiencia de las instituciones políticas, siempre que sea posible contar con el perfil de la estructura demográfica de las poblaciones que participan y se abstienen. El texto expone las características de la participación y la abstención de acuerdo al sexo, el ciclo de vida y la generación. La información estadística tratada proviene de los Conteos Censales de Participación Electoral (CCPE) que realiza el Instituto Nacional Electoral (INE). Asimismo, perfilan la concurrencia del comportamiento electoral con la competencia política con base en los cómputos distritales (CCDD) que también realiza el INE, destacando aspectos susceptibles de

1 \* Candidato a Doctor en Planeación Estratégica y Dirección de Tecnología del Área de Ingeniería en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

2 \*\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Líder de Capacitación Electoral del Instituto Nacional Electoral.

mayor reflexión con otras variables en tanto existe la posibilidad de homologar estos registros con otras fuentes de información.

## **PALABRAS CLAVE**

Democracia, participación electoral, abstención electoral, sistemas electorales, registro de electores.

## **ABSTRACT**

This paper exposes the results on a cross-sectional statistical analysis of the characteristics of abstention and vote in four federal elections in Mexico during the period comprising the years 2009 to 2018. It is based on the premise that abstention, such as participation, is complementary political performance that makes it possible to draw a basic profile of the political culture of the population and the efficiency of political institutions, as much is possible to have profiles about population structure of the population participating and abstaining. The text sets out the characteristics of participation and abstention in accordance with sex, life cycle, and generation. The statistical information addressed comes from the contested election participation census (CCPE) that performs the Instituto Nacional Electoral (INE), electoral authority in Mexico. The authors also perform the concurrence of electoral performance with political competition, based on the vote count from electoral districts (CCDD) that also make the INE, so that they highlight more sensitive aspects with other variables, as such there is the possibility of approaching these records with other sources of information.

## **KEYWORDS**

Democracy, electoral participation, electoral abstention, electoral systems, voter's registry.

## **PRESENTACIÓN**

La fuente de legitimación es la preocupación permanente de todo régimen de gobierno para sustentar su dominio y perdurar. La abstención lacera la legitimación en los gobiernos que apelan a la voluntad

popular; es el caso para las democracias y los autoritarismos competitivos, como se llama en la actualidad a las formas de gobierno dictatorial que cumplen con los aspectos formales de la democracia electoral (Carothers, 2018). Nuestra reflexión concierne a una sociedad democrática, lo cual

implica básicamente que la transmisión del poder sucede mediante elecciones auténticas y periódicas mediante el sufragio universal, libre y secreto, en condiciones de igualdad para todas las personas que pueden decidir voluntariamente manifestar su preferencia. De esta manera, hablamos de participación o abstención en regímenes donde son respetados los derechos civiles y políticos de las ciudadanas y los ciudadanos en atención al ejercicio del derecho humano a la participación en el gobierno de su país (ONU, 1948: artículos 21 y 29 §2). Para estos regímenes, la abstención se convierte en un riesgo de legitimidad cuando representa más de la mitad del electorado, pues la democracia es una forma de gobierno que aspira al gobierno de la mayoría para evitar la concentración del poder en una minoría.

Se imputa a la abstención ser una acción opuesta al interés de participar en la conformación del gobierno representativo. De esta manera, la participación es percibida como una acción racional, esto es, un comportamiento coherente en la consecución de un fin: votar permite la conformación de gobiernos sustentados en la voluntad general. De esta forma, al oponerse a la participación, la abstención es vista como un acto no racional o, al menos, de carácter no-democrático, pues consistiría en la omisión del acto ciudadano primario y básico para incidir en el gobierno de su país.

Sin embargo, tanto la abstención y la participación como objetos de análisis implican dificultades similares para realizar inferencias

válidas, pues en ambos casos no es posible imputar sus causas de manera contundente. En el caso del abstencionismo podrían considerarse diversas causas por las cuales las personas no acuden a sufragar. En primer lugar está el caso de quienes no acuden a la mesa de votación por aspectos demográficos, geográficos o culturales, como son defunción, migración, salud, movilidad, falta de vías de acceso a los centros de votación o, incluso, el impedimento impuesto por el medio laboral o el familiar. Otro rubro corresponde a la imposibilidad de imputar motivaciones políticas, como sería el desinterés o la desaprobación. Tampoco es posible reconocer con certeza si la ausencia del sufragio se debe a consideraciones estratégicas, como serían la utilidad del voto (la relevancia del cargo en disputa o los beneficios inmediatos o ulteriores del sufragio), la viabilidad de que la opinión propia se perciba como determinante a favor de su preferencia o, al menos, lograr que no triunfe la opción contraria (abstención estratégica), actitud especialmente válida en las convocatorias plebiscitarias, como ha sido señalado por algunos autores (Altman, 2011: 43; Prud'homme, 1997: 49-50; Topaloff, 2017: 128). Al final de cuentas, no se puede generalizar la abstención como un producto de actitudes apáticas, antide-mocráticas o carentes de valores cívicos.

Todas las limitaciones para el análisis de la abstención están igualmente presentes en el análisis de la participación. En realidad, ¿en qué medida sabemos con certeza cuál es la magnitud del voto surgido de convicción ideológica, evaluación retrospectiva,



reflexión política, coacción, lealtad partidaria, comercio de votos, obtención de beneficios o comunidad con entornos de confianza como son la familia, el gremio o la pertenencia de cualquier índole? Como se ha mostrado en el caso de las primeras elecciones de la Revolución francesa (Gueniffey, 1993), el análisis electoral generalmente presume de conocer el perfil político de la población al observar tan solo el resultado electoral, pero no necesariamente se puede asumir con claridad la voluntad política de la sociedad ante las fluctuaciones de participación, los trasiegos de votos entre partidos de diversa presentación programática, los mecanismos para la movilización de las lealtades partidarias o, menos aún, cuando podemos observar que las ofertas programáticas no son muy diferentes entre los referentes políticos, a menos que exista una confrontación política tal que convierta la elección, antes que un proceso deliberativo, en una resolución plebiscitaria. Todos estos aspectos son parte del proceso democrático: la abstención y la participación son, al final de cuentas, dos aspectos complementarios que denotan la dinámica de las instituciones democráticas en un contexto y lugar determinado.

La magnitud y transformación del comportamiento electoral son fenómenos multifactoriales. No se agotan con las variables a las que se puede acceder en un registro de votación. La ciencia política, para ello, ha desarrollado líneas de análisis complejas, cuya muestra más notoria encontramos en el estudio ya clásico de Lipset, quien concatena participación electoral y características

socioeconómicas de la población (Lipset, 1959). Otros estudios han hecho énfasis en el aspecto cultural, desde la perspectiva de contextos sociales propicios para el desarrollo de instituciones democráticas (Almond, *et al.*, 1963) o bien a través de la herencia cultural y el reemplazo generacional (Abramson, 1975, 1976; Cox, 2014; Jennings, *et al.*, 1981; Putnam, 2000; Sears, 1983; Siemienska, *et al.*, 2010; Wass, 2007). Al final del siglo pasado se mostraba una concurrencia de ambas perspectivas (Lipset, 1993; Przeworski, *s/f*), para constar la complejidad del análisis de la participación y la abstención electorales.

En cualquier caso, se ha constatado que, para un análisis fructífero, resulta imprescindible acceder a múltiples variables que abarquen todas las esferas de la vida social. Sin embargo, los registros electorales tradicionales, en atención a la obligación de la garantía del voto libre y secreto como sustento de todo régimen democrático, no hacen sencilla la labor para obtener información homologable. No basta saber las magnitudes de la abstención y la participación; resulta imprescindible conocer las características de la población que asume tal o cual opción en un tiempo y lugar. Además, sería deseable conocer esa dinámica en lapsos amplios, de manera transversal, pues son procesos dinámicos realizados por personas en diversos momentos de su vida, personas que se manifiestan en distintas etapas de su ciclo de vida con un bagaje cultural acorde a la experiencia y las creencias más profundas. Estos cimientos posibilitarían asociar los datos con los provenientes

de otras fuentes, como son los censos de población y las diversas encuestas sobre los más variados aspectos de la vida económica, social y cultural de una sociedad.

Resulta fundamental, entonces, partir del reconocimiento de los conglomerados poblacionales y de su dinámica demográfica (incluido el reemplazo generacional) del comportamiento electoral en sus dos dimensiones —abstención y participación— para observar su concomitancia con las diversas manifestaciones de la dinámica social. Este tipo de análisis posibilitaría enmarcar con mayor precisión las características para delinear comportamientos sociales con perfiles antidemocráticos, de insatisfacción democrática o condicionada por la dinámica incluyente o excluyente de las instituciones democráticas. Todos estos aspectos están presentes en la realidad, se imbrican y requieren acciones públicas diferenciadas y focalizadas en materia de educación cívica, difusión, información, reforma legislativa e ingeniería institucional.

Un análisis de estas características requiere información que permita conocer la estructura demográfica del electorado. Las encuestas electorales están orientadas a cumplir este objetivo; desafortunadamente, lograr el levantamiento de una muestra significativa adquiere dimensiones incosteables si deseamos trascender la representatividad en los estratos nacional y por sexo. Lograr una representación a niveles subnacionales y de grupos etarios requiere una logística poco atractiva para las empresas encuestadoras. Aun en el caso de

que fuere posible, la transversalidad se ve comprometida, pues cada levantamiento capta la opinión de una muestra que no necesariamente será fuente de información en las subsecuentes. Las encuestas son fotografías de eventos donde aparecen diversos segmentos de la población con personas distintas en cada ocasión; si bien representativas, en el mejor de los casos las inferencias son susceptibles de aplicarse únicamente para ese tiempo y lugar, a lo más con inferencias válidas a nivel nacional.

Una situación totalmente distinta ocurre con la información censal. El conteo de votos en una elección, al final de cuentas, responde a un levantamiento de este tipo: sabemos la magnitud de la población electora que sufragó por una u otra opción; incluso podemos saber cuántas personas no acudieron, optaron por alternativas no registradas o emitieron sufragios nulos. Sin embargo, por principio democrático, no podemos saber quién ni cómo votó. La identidad de la persona no está asociada a la papeleta electoral y el registro electoral cuenta con información sensible de identificación que no debe ser pública.

El Instituto Nacional Electoral de México (INE) cuenta con los recursos informáticos que hacen posible avanzar en un análisis homologable, desagregado y transversal para explorar la abstención y la participación electoral en México a través de Conteos Censales de Participación Electoral (CCPP) y que levanta regularmente después de cada proceso electoral federal desde 2009. Estos agregados estadísticos

garantizan la confidencialidad de los datos personales de quienes integran el listado nacional de electores, de manera que no es posible determinar la identidad; se limita a conocer las estadísticas de votantes agregadas por sexo, edad y tipo de territorio (urbano, mixto o rural).

La integración de esta información ha permitido consolidar una base de datos susceptible del análisis de la participación y la abstención electoral para los años 2009, 2012, 2015 y 2018, que puede ser desagregado en el ámbito geográfico, a nivel nacional, entidad federativa, municipio, distrito electoral federal, distrito electoral local, sección electoral y tipo de sección (urbana, mixta o rural). Cada unidad geográfica es susceptible de mostrar la participación y la abstención según la estructura poblacional (sexo y años de edad), además de conocer el comportamiento en las unidades geográficas según la presencia de población originaria. Al conocer los agregados de la población electora por año de edad cumplido, es posible la agrupación y el análisis de acuerdo a grupos etarios decenales y quinquenales, pero además las correspondientes a los ciclos de vida y cohortes para observar el reemplazo generacional.

Este texto se dedica a exponer la potencia analítica de este instrumento para explorar el comportamiento electoral de la población mexicana en sus dimensiones de abstención y participación. La primera parte está dedicada a explicar las características del sistema electoral mexicano pertinentes para explicar los antecedentes y los

procedimientos para la integración de los CCPE. La segunda parte del texto muestra los resultados transversales para el periodo 2009-2018 respecto a las características de la participación según el ciclo de vida; la tercera parte se dedica a aplicar la exploración de la abstención según la pertenencia generacional. Por último, concluimos sobre la importancia de complementar los registros de población con aquellos de participación para la configuración de políticas públicas orientadas a la consolidación en nuestras democracias.

## SISTEMA ELECTORAL MEXICANO Y CCPE

Los Estados Unidos Mexicanos son una república federal integrada por 31 Estados soberanos y la Ciudad de México, con características especiales por ser sede de los poderes federales. Desde 1991, el Instituto Federal Electoral (IFE) fue el organismo del Estado mexicano (autónomo desde 1996) responsable de organizar las elecciones federales, esto es para la designación de los cargos de representantes populares al Congreso de la Unión (Senado y Diputaciones) y titular de la Presidencia de la República. A partir del año 2014, las atribuciones del IFE fueron subrogadas al INE, pues este además participa —en concurrencia con las autoridades electorales locales— en la organización de las elecciones en las 32 entidades federativas de titulares de los poderes ejecutivos, representantes populares e integrantes de los cabildos municipales, aunque existe la posibilidad de que el or-

ganismo nacional asuma la responsabilidad total.

Cada seis años se convoca a elecciones presidenciales y de integrantes del Senado, lo que denominamos «elecciones presidenciales», y cada trienio se renueva la Cámara de Diputadas y Diputados («elecciones intermedias»). Para ello, el territorio nacional se delimita en 300 distritos electorales federales, uno para cada representante a diputación por el principio de mayoría relativa. Cada distrito se compone de la unidad electoral más simple denominada «sección electoral», que agrupa desde cien hasta tres mil personas en el listado nominal, instrumento por el cual se registra a las personas que disponen de la credencial que les acredita como electores residentes en la sección correspondiente. En caso de que la persona cambie de domicilio, debe consignarlo al Registro Federal de Electores (RFE) del INE; en caso de que la residencia estuviere en otro país, la autoridad electoral deberá ser informada para proceder de acuerdo a lo mandatado por la Constitución federal y las constituciones estatales.

La sección electoral tiene como objetivo la ubicación de los centros de votación por cada 750 electores, donde el funcionariado de mesas directivas de casilla recibe y contabiliza los sufragios. La mesa directiva de casilla está integrada por vecinos residentes en la sección electoral, seleccionados por sorteo y capacitados por el INE. De esta forma, cada casilla electoral cuenta con un listado nominal de electores en el cual se consigna a las personas que pueden vo-

tar en dicha casilla, incluido el caso de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero; la secretaria o el secretario de casilla debe marcar en el listado el registro de las personas que votaron. Esta es la materia prima del CCPE.

El CCPE fue levantado por primera vez por el Instituto Federal Electoral (IFE) en las elecciones intermedias de 2009, práctica que tuvo como precursor al ejercicio muestral realizado en el año 2003 (IFE, 2011, 2013; INE, 2016b). Allí se levantó una muestra representativa de secciones electorales para cada uno de los 300 distritos federales en que se divide el territorio nacional, con la intención de conocer las características de la participación electoral según las variables de sexo, edad y tipo de territorio (urbano, mixto y rural). De esta forma fue posible conocer las características demográficas de la población que participaba, pero, aún más relevante: detectar las características de la población abstencionista, de manera que fuese posible diseñar acciones focalizadas de educación cívica y promoción del voto para incentivar tanto el registro en el listado nominal como la participación electoral.

Para tal fin fueron recuperados los listados nominales de las casillas seleccionadas por la muestra, para proceder a registrar los casos de las personas que votaron, las que no votaron y, además, los casos donde no era posible especificar uno u otro caso. Esta información fue levantada mediante una plataforma de captura diseñada por el RFE, de manera que los agregados estadísticos impiden la identificación de las perso-

nas, pues solamente se recupera la edad y el sexo de votantes; el tipo de territorio se deriva de la clasificación de la sección electoral en el catálogo del marco geográfico electoral.

La labor de 2003 fue estimulante, en la medida que posibilitó establecer un perfil básico de participación y abstención electoral a nivel distrito electoral federal. Sin embargo, existían dos aspectos a considerar. En primer lugar, los distritos electorales federales son susceptibles de modificación en sus límites, pues la dinámica poblacional obliga a realizar adecuaciones para mantener un número de pobladores similar entre las trescientas divisiones. De esta forma, los ejercicios posteriores no serían comparables en su totalidad. Por otra parte, la muestra partió de una muestra basada en la selección de secciones electorales, lo cual no necesariamente representaba los estratos por sexo y edad de la población en cada distrito electoral.

En el año 2006 no fue posible hacer el levantamiento muestral, debido a que más de la mitad de las casillas electorales fueron susceptibles de revisión por la autoridad judicial electoral ante las inconformidades interpuestas en la elección para presidencia de la República. Para 2009 se decidió que fuera nuevamente aplicada la exitosa experiencia de seis años antes, pero además fue aprobado el levantamiento de un ejercicio censal, es decir, proceder a la captura de todos los listados nominales disponibles en casilla, lo cual permitió tener información desagregada para el 97.6% del listado

nominal. Es importante subrayar que este registro no es susceptible de ser relacionado, de ninguna manera, con el registro de votación, pues la boleta que se introduce en la urna no tiene ningún elemento identificador.

Tener la disponibilidad de agregados estadísticos posibilitó ubicar geográficamente con precisión las zonas de mayor incidencia de la participación y de la abstención, de forma que la focalización fue más precisa en el diseño de acciones de difusión y educación cívica. Además, contar con información a este nivel posibilita que no afecte la adecuación de los distritos electorales federales, pues estos se diseñan con base en la sección electoral. De esta forma, el levantamiento censal posibilita el análisis transversal de la participación y de la abstención, respondiendo a preguntas básicas: ¿cómo ha cambiado la participación electoral de un determinado grupo de edad en una determinada región? ¿Cuál ha sido la transformación de la participación electoral entre las mujeres? ¿Puede imputarse comportamientos sistemáticos de participación y abstención electoral según sexo y cohortes de edad?

La disponibilidad de la información a nivel sección electoral permite, además, la homologación con otras fuentes de información. La sección electoral se diseña de manera que esté contenida siempre dentro de los límites de las divisiones políticas básicas del territorio nacional: la entidad federativa y el municipio. De esta manera, es posible realizar análisis precisos a nivel entidad y,

aún más relevante, para cada uno de los municipios del país. De esta forma es posible realizar comparaciones con los datos provenientes de los censos de población o diversas encuestas. Así, en el levantamiento 2015 fue posible realizar un estudio transversal sobre participación electoral 2009, 2012 y 2015 (INE, 2017a) y otro donde sobre participación electoral a nivel municipal asociada con los índices de bienestar, seguridad pública y percepción de la seguridad en 2015, datos provistos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) provenientes de la Encuesta Intercensal de Población, los registros administrativos de índices delictivos y justicia del Estado mexicano y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, todos ellos levantados en 2015 (INE, 2017b).

Para el año 2018, los 300 distritos electorales federales habían sido objeto de un importante ajuste, derivado de la dinámica poblacional del país durante la última década. Al contar con este tipo de información, la adecuación de los nuevos límites distritales e incluso municipales fue posible por la continuidad de las unidades básicas que son las secciones electorales. Aún más, fue factible determinar la participación no solo en los distritos electorales federales, sino también de acuerdo a la delimitación de los distritos electorales locales, es decir, las unidades de representación en las cámaras de diputadas y diputados establecidos por las entidades federativas. De esta forma, los organismos electorales locales cuentan con información adecuada para la realización de sus funciones en atención a su

propia división electoral, tanto distrital como municipal, desde 2009. Por último, además de las características del territorio en atención a su dimensión urbana, rural o mixta, fue posible determinar la participación y la abstención en aquellas delimitaciones con importante presencia de población perteneciente a comunidades indígenas.

Al igual que todo levantamiento censal, el CCPE cuenta con un margen de «no respuesta» que ronda entre el 2.4% en 2009 a 6.8% para 2018, referente al porcentaje de personas del listado nominal consignadas bajo el rubro de «no especificados». Este margen es similar a los ejercicios censales en México, pero no afecta las agregaciones. El porcentaje de participación y abstención mantiene las mismas magnitudes de participación reportadas por los cómputos distritales, que son el escrutinio de las actas de votación que determinan los votos emitidos y las preferencias consignadas para determinar los sufragios para cada opción en cada cargo sujeto a elección. Esto se debe a que los registros «sin especificar» se distribuyen de manera uniforme según la edad y sexo de las personas, como podemos ver en la Figura 1 al final del texto. La media para cada grupo etario según etapa de vida nos da medias de 3.9% a 4.3%, con la consideración de que la base de datos concerniente al año 2012 no reporta el caso de aquellas casillas donde no fue posible acceder al cuadernillo de listado nominal.

Conforme se desagrega la información, al pasar de la entidad a los distritos o los municipios, ocurren casos donde aumenta el

porcentaje de registros no especificados; sin embargo, precisamente por ser un levantamiento censal, es posible determinar con certidumbre el margen de no respuesta y determinar si procede excluirlo del análisis. Esto sucede en cualquier levantamiento censal, con la ventaja de que se tiene precisión sobre el margen de certidumbre. Para determinar los porcentajes de participación y abstención se decidió medirla excluyendo los registros «no especificados», con resultados similares a los arrojados por los cómputos distritales.

El levantamiento censal permite observar la diversidad de la población por unidad geográfica, como puede suceder en un municipio respecto a la entidad a la que pertenece. Esto se muestra en la Figura 2, donde ilustramos el cuarto Distrito Federal Electoral (DEF) en el Estado de Quintana Roo, uno de los dos distritos que dividen Cancún, un lugar reconocible a nivel internacional por sus playas, y en la Figura 3 su pirámide de edades.

Al desagregar las pirámides de edad de los dos municipios en el distrito, esto son Benito Juárez (Figura 4) y Puerto Morelos (Figura 5), resulta notoria la diferencia no solo en cuanto a la participación electoral (56.1 y 64.0%, respectivamente): baste ver el nivel de la participación entre la población de mayor edad, o bien el número de personas de 18 años de edad en el distrito y en el municipio de Benito Juárez.

Podemos agregar, además, que la participación del municipio de Benito Juárez, en general, fue menor (55.7%) que la participación

concerniente a la parte del municipio en el DEF número 4 (56.1%); la superficie restante de este municipio conforma el DEF número 3 (con 55.4% de participación, la más baja de la entidad). Aún más, la distribución de la participación dentro del municipio se desagregaría como lo podemos ver en la Figura 6, donde es posible ubicar el nivel de participación en el territorio municipal en 2018, altamente contrastante con la elección presidencial seis años antes (Figura 7).

No dudamos de que estas ilustraciones pueden llevar a las lectoras y los lectores a observaciones mucho más agudas de las que hemos podido hacer aquí; precisamente en eso consiste la riqueza del CCPE. La variedad de indicadores que aporta un levantamiento censal posibilita dimensiones de análisis diversos, tanto para la autoridad electoral como para el ámbito de la investigación académica. A continuación, de manera muy esquemática, abordamos dos aspectos que consideramos relevantes con el levantamiento censal: participación y abstención desde la perspectiva del ciclo de vida y el reemplazo generacional.

## **PARTICIPACIÓN SEGÚN EDAD Y CICLO DE VIDA**

La desagregación por años de edad tiene importantes implicaciones, como hemos podido ver anteriormente con la comparación de las pirámides de edad. También ha sido posible combinar promedio de edad de la población electora y porcentaje de participación, como podemos ver en la Figura 8. En este caso, la media de edad del

electorado mexicano se ubica en 41.3 años para el periodo de 2003 a 2018, y la media de participación electoral señala 56.3 puntos porcentuales. A nivel entidad federativa, se puede ver que la población de la Ciudad de México se mantiene como la más longeva (43.2 años de edad y 54.9% de participación); además, en esa entidad la participación en elecciones intermedias se ubica entre las ocho entidades de menor porcentaje a nivel nacional, y aumenta de manera importante en elecciones presidenciales, para ubicarse entre las ocho entidades con mayor participación. Por su parte, el Estado de Quintana Roo se mantiene como la entidad de menor participación y menor edad: medias de 48.1 y 37.7%, respectivamente; al igual que en la Ciudad de México (y a nivel nacional en general), las elecciones presidenciales son más atractivas para la población electora en México.

En efecto, la población electoral de menor edad es la menos propensa a participar, algo ya detectado en los estudios anteriores, y parece ser persistente a través de los años. La Figura 9 permite ver a detalle la diferencia de participación según tipo de elección por año de edad: en todos los casos, aumenta en las elecciones presidenciales y se reduce en las intermedias. En segundo lugar, resulta similar el comportamiento según los años de edad, aunque también es notorio cómo se cruzan las líneas de los 25 a los 38 años de edad; no obstante, podemos hablar de un comportamiento similar. Un aspecto detectado ya en los primeros estudios censales desde 2009, consiste en la alta participación de las personas que

recién ingresan al listado nominal al cumplir los 18 años de edad, para después decrecer al aumentar la edad y alcanzar la cima entre los 25 y 29 años de edad, para volver a incrementarse de manera continua hasta las edades mayores.

La primera percepción permitía suponer que las personas jóvenes eran poco propensas a la participación. Así, la autoridad electoral incentivó la credencialización y la participación entre la población joven. Con el último levantamiento censal es posible observar que la primera percepción era solo eso: un primer acercamiento que requería información más detallada. Al hablar en términos porcentuales, parecía que no se habían logrado resultados importantes; sin embargo, es otra la lectura a la luz de los datos demográficos. En la última década (y en la que está por venir), cada año en México las personas con 18 años de edad alcanzan la cifra de 2.2 millones de individuos, repartido de manera paritaria entre los sexos (Conapo, 2013). La pirámide de edad de la población electora en México para 2018 se muestra en la Figura 10.

La gráfica nos muestra que la población en edad de votar se registra prácticamente en su totalidad hasta los 23 años de edad, es decir, un lustro posterior al año en que adquiere la edad ciudadana. Así, en 2018 se habían registrado casi 759 mil mujeres y 765 mil hombres de 18 años de edad (las tres cuartas partes del universo susceptible), y participaron casi 477 mil mujeres y 444 mil hombres. Así, los hombres se registran más temprano, pero participan menos,



mientras que las mujeres que se registran participan más.

Ahora bien, al comparar estos datos con los disponibles en el año 2009, se puede ver que las acciones de la autoridad electoral impulsadas desde ese año han dado sus primeros frutos. Veamos la pirámide de edad para el año 2009, como se muestra en la Figura 11. Ese año se inscribieron a la lista nominal más de 441 mil mujeres y participaron casi 225 mil; los hombres registrados fueron casi 459 mil y sufragaron poco más de 208 mil.

Tres años después, para la elección de 2012, con 21 años de edad, ya se había registrado casi la totalidad de esa cohorte (más de 1 millón de mujeres y poco más de 990 mil hombres), como ilustra la Figura 12. Para 2018, cuando contaban ya con 27 años de edad, se habían registrado casi 1 millón 120 mil mujeres y más de 1 millón 101 mil hombres.

De los datos reportados, entonces, podemos sacar tres conclusiones principales. La labor para incentivar el registro de la población que cumple la mayoría de edad ha sido exitosa, pues hace nueve años se registraba menos de las dos quintas partes de la población susceptible de hacerlo; en la actualidad, ese índice ya alcanza una proporción superior a las tres quintas partes. En segundo lugar, se ha logrado que las mujeres se registren en mayor incidencia que los hombres. Por último, se observa que el registro en el listado de electores es incentivado principalmente para ejercer el derecho al voto, como lo muestra el alto

porcentaje de votación que no se ha reducido a pesar de que ha aumentado el número absoluto de personas que ingresan al electorado (en México, la credencial de elector es el principal documento de identificación oficial para el trámite de cualquier servicio público o privado). De esa manera, la labor de promoción de la credencialización y de la participación electoral, especialmente entre la población joven, parece mostrar que ha logrado incentivar tales disposiciones entre las personas en edades jóvenes.

Ahora bien, se impone una pregunta: ¿el ciclo de vida incide de manera determinante en el comportamiento electoral? Dicho de otra manera, ¿los jóvenes votan menos porque son jóvenes? El presupuesto de este tipo de incógnitas asume que la edad impide a determinadas actitudes que deben ser atendidas por políticas adecuadas de educación cívica, especialmente entre los sectores más jóvenes de la población. Para poder responder a este tipo de cuestionamientos, nos abocamos a determinar la relación entre ciclo de vida y participación electoral (Morales Noble, 2018).

El concepto de ciclo o etapa de vida hace referencia a la situación de la persona en atención al aspecto más relevante en el transcurso de vida: la reproducción. Para el análisis del comportamiento electoral, consideramos pertinentes cinco agrupaciones de la población: joven (18 a 24 años de edad), adulta joven (25 a 34 años de edad), adulta (35 a 44 años de edad), adulta plena (45 a 59 años de edad) y adulta mayor (60 años de edad o más). Las agrupaciones

corresponden a cohortes de edad determinadas por las características de fecundidad y descendencia de la población en el último cuarto de siglo.

De esta forma, hacemos referencia a las características reproductivas de manera genérica de los grupos poblacionales, de modo que la población **joven** generalmente no cuenta con un descendiente nacido vivo o está por iniciar la etapa de responsabilidades parentales; en cambio, la población **adulta joven**, en general, corresponde a las edades en que las personas tienen descendientes con edades menores a los quince años, esto es lo que en demografía se denomina etapa de *expansión*. La población **adulta** corresponde a quienes en términos generales tienen descendientes menores y mayores a los quince años de edad (etapa de *fisión*). La población **adulta plena** corresponde a aquellas con descendientes de 15 años de edad o más (etapa de *reemplazo*). Por último, la población **adulta mayor** corresponde a la edad determinada legalmente en México como tal y, además, para la población cuyos descendientes, siempre en términos genéricos, ya han iniciado su propio ciclo de vida en términos de reproducción (descendientes en etapa de *expansión*).

Ciertamente, los ciclos de vida pueden ser distintos según el contexto social, especialmente en cuanto al contraste entre regiones urbanas o rurales; también incide el nivel de escolaridad, pues se ha demostrado que el incremento de la escolaridad entre la población femenina incide en retardar el

primer embarazo y reduce la tasa de fecundidad (ONU, 2014; Shankar Singh, 1998; UNFPA, 2004). No obstante, una catalogación general permite observar, precisamente, este tipo de contrastes, como lo hemos visto en otros estudios que hemos llevado a cabo (Cardiel Soto, *et al.*, 2017; Morales Noble, *et al.*, 2018).

En resumen, atendiendo a los resultados detectados podemos señalar que el ciclo de vida incide en el comportamiento electoral, pero no implica una diferenciación que haga de estos agrupamientos conjuntos excluyentes, como podemos ver en la Figura 9. En este caso, las barras de error entre la población joven y la adulta joven se superponen, pues van del 36.5 al 53.7% de participación en el primer caso, y de 35.6 a 53.0% para el otro. El resto de las agrupaciones mantienen diferencias importantes, pues la media de la población adulta plena (63.2% de participación) se ubica en el límite del cuartil superior de la población adulta, así como también se ubica en el cuartil superior de la población adulta mayor. Este grupo poblacional, a su vez, tiene mucha similitud con la población adulta. Estas diferencias, de manera más simplificada, se puede observar en la Figura 13.

En efecto, en términos generales, las poblaciones jóvenes y adulta joven tienen promedios de participación similares en cada tipo de elección, mientras que la población adulta media tiende a participar en una mayor proporción en elecciones presidenciales e intermedias, a diferencia de la población adulta, la cual reduce su participación

en elecciones intermedias. La población adulta mayor tiende a participar en mayor medida de manera consistente, pues tiene el mayor porcentaje en elecciones intermedias, aquellas de 2015.

Al parecer, el ciclo de vida incide de alguna manera en el comportamiento electoral y la disposición de las personas hacia el ámbito político. Una veta de exploración que apenas iniciamos tiene que ver con el factor de la descendencia: adquirir las responsabilidades de la atención de infantes no afecta el comportamiento electoral pero, al mismo tiempo, tener descendientes mayores de 15 años de edad implica, al parecer, la transformación de los valores que impelen a la participación electoral y el cambio de disposiciones hacia el ámbito político. A partir de esta reflexión se han implementado labores de educación cívica, con la intención de que interactúen los distintos grupos de edad, de manera que las personas adultas mayores establezcan contacto con la población joven para intercambiar percepciones sobre la importancia de la democracia, de la participación electoral y comuniquen esquemas de valores cívicos para el encuentro de coincidencias, todo ello en el marco del eje *Diálogo* impulsado por la Estrategia Nacional de Estrategia Cívica 2017-2023 (INE, 2016a).

Este tipo de iniciativas se perfilaron más a detalle a la luz de los hallazgos en el ámbito del reemplazo generacional, aspecto que abordamos a continuación desde el análisis de la abstención, la otra cara de Jano del comportamiento electoral.

## LA ABSTENCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL REEMPLAZO GENERACIONAL

El análisis del reemplazo generacional parte de la premisa de que las personas no cambian, pero sí las poblaciones, apelando a un hecho: el transcurso de vida de las personas en atención a los hitos demográficos, es decir, el nacimiento, la reproducción y la muerte. De esta manera, en el transcurso del tiempo, las poblaciones se renuevan con personas que adquieren experiencias distintas a los de sus predecesores, en contextos distintos a los que ellos vivieron. Atendiendo a las consideraciones de Mannheim y de Margaret Meade, iniciamos la exploración de la población mexicana de acuerdo a generaciones, que se definen como cohortes de población con características sociodemográficas comunes en contextos equivalentes en las edades tempranas, esto es, antes de los 18 años de edad (Kertzer, 1983; Mannheim, 1952; Marías, 1949; Mead, 1969).

Aprovechando los datos de los censos y conteos de población en México de 1990 a 2015, se logró configurar una agrupamiento por generaciones, en tanto que sus agrupaciones eran concurrentes y excluyentes entre sí en cuanto a los aspectos sociodemográficos, principalmente en los indicadores de escolaridad, accesos a servicios de salud, fecundidad, ingresos y movilidad (Cardiel Soto, *et al.*, 2016, 2017, 2018; Morales Noble, 2018; Morales Noble, *et al.*, 2018).

De esta manera hemos podido determinar seis agrupaciones generacionales principales, en atención a características sociodemográficas comunes y el contexto en que ocurrió la incorporación a la edad ciudadana y su experiencia electoral, de lo cual resultó la siguiente configuración:

- Generación Revolucionaria. Personas nacidas en los años de 1890 a 1924. Edad ciudadana (a los 21 años de edad en ese tiempo) que le permitió participar electoralmente desde 1911, al inicio de la Revolución mexicana.
- Generación Silente. Personas nacidas entre 1925 y 1942, donde hemos detectado un comportamiento diferenciado entre la población femenina, pues en 1953 se reconoció su derecho al voto y a ser elegidas. Por ello, la subagrupación Silente A corresponde a quienes iniciaron la edad ciudadana antes de 1954, y la Silente B para aquellas personas cuya primera experiencia ciudadana ocurrió desde 1954, cuando las mujeres podían votar y ser votadas.
- Generación Explosión Demográfica. Conocida generalmente como *Baby Boomer* corresponde a las personas nacidas entre 1943 y 1960. Su primera experiencia ciudadana ocurre de 1964 a 1978, periodo en el cual se reconoce, desde 1970, el derecho al voto a cualquier persona con edades de 18 a 20 años.
- Generación Equis. Nacieron de 1961 a 1978, y adquirieron la calidad ciudadana de 1979 a 1996, esto es, antes de la

reforma electoral que dio autonomía a la autoridad electoral (IFE).

- Generación Milenial. Mujeres y hombres que nacieron entre 1979 y 1997, y cumplieron la edad ciudadana de 1997 a 2015, esto es, antes de que el INE asumiera atribuciones en la organización de los procesos electorales subnacionales.
- Generación Nueva Era. Esta generación corresponde a las personas nacidas en los años de 1998 y posteriores. Inauguran su aparición en el electorado mexicano en procesos regulados por las reformas de 2014 y votan por primera vez en la elección de 2018.

En la Figura 14 podemos ver el comportamiento de la participación según generaciones y año de edad. Al igual que en el caso del ciclo de vida, (Figura 9), observamos un comportamiento electoral consistente, pero aún más: obsérvese cómo, a pesar de que se incrementan los años de edad, los niveles de participación son similares, no obstante que cada generación es más longeva en cada proceso electoral. Aún es temprano para determinar el comportamiento de la generación más joven, en la medida que los próximos ejercicios de CCEP permitan corroborar un comportamiento electoral específico.

En la Figura 14 igualmente podemos observar agrupaciones excluyentes en el caso de las generaciones Milenial, Silente A y Silente B, de una manera más marcada que en los ciclos de vida (Figura 9). En cambio,

si bien existe diferencia entre las generaciones Equis y Explosión Demográfica, las diferencias de la media y el último cuartil hablan de un distanciamiento en el comportamiento electoral, algo similar a lo que ocurre con la generación Silente B.

Las diferencias generacionales son más evidentes al agrupar el porcentaje de abstención por generaciones, como podemos atender en la Figura 15. Aunque aún es temprano para imputarle una tendencia clara en su comportamiento electoral, la generación Nueva Era muestra un bajo nivel de abstención que lo ubica en los cuartiles inferiores del comportamiento electoral para el periodo en cuestión. En cambio, la abstención en elecciones intermedias es una característica exclusiva de la generación Milenial, en tanto que la generación Revolucionaria muestra los mayores niveles de abstencionismo en todas las elecciones, destacando la salvedad de que su alta abstención pueda deberse a la imposibilidad de concurrir a los centros de votación por motivos de salud, dado que es una generación con edades superiores a los 94 años de edad en 2018 (85 en 2009). La generación Explosión Demográfica se caracteriza por ser la que detenta los menores índices de abstención, especialmente en las elecciones presidenciales.

La generación Silente B muestra bajos niveles de abstención, una situación muy distinta a sus vecinos de la generación Silente A, algo notorio entre la población electora de mujeres, como mostramos en la Figura 16. La generación Silente A de mujeres

incrementa el nivel de abstencionismo en las elecciones de 2018, pues en lo general fue de 57.9%, pero entre las mujeres alcanza los 61.9 puntos porcentuales. En cambio, la generación Silente B de mujeres aumenta la abstención a 40.0% en 2018, cuando en lo general fue de 37.2 puntos. Mientras entre las generaciones Silente A y B el comportamiento de las mujeres es diferenciado, en el caso de la generación Milenial resulta similar al de la población en general. Al parecer, la percepción de la participación electoral difiere entre las mujeres, especialmente en el caso de las generaciones más longevas, algo que cambia entre las generaciones más jóvenes.

El análisis de la abstención electoral desde la perspectiva del reemplazo generacional promete importantes revelaciones, como lo pudimos destacar en otra ocasión (Cardiel Soto, et al., 2017). Aprovechando la posibilidad de homologar con los resultados de Latinobarómetro para el periodo 1991-2015 (Latinobarómetro, 2017), nos fue posible observar las diferencias intergeneracionales en la percepción de la democracia, las instituciones y la participación electoral. Los resultados nos permitieron concluir que

*El sentimiento de profundo orgullo nacional es prácticamente absoluto entre las generaciones con edades mayores a los 34 años de edad. Esta característica, aunada a la reprobación de las instituciones de gobierno y de los partidos políticos, combinadas con la insatisfacción democrática, nos permite percibir que el individualismo, la generalización*



*de sentimientos religiosos sin iglesias y el alto orgullo nacional podrían dar pie a situaciones de crispación social e intolerancia que deberá enfrentar a una generación Milenial estigmatizada por unos antecesores que le acusan no compartir las valoraciones del resto de la población.*

El resultado de las elecciones del año siguiente parece haber avalado la percepción expuesta en aquella ocasión.

## **A MANERA DE CONCLUSIÓN: LOS VALORES EN EL ÁMBITO ELECTORAL**

La posibilidad de realizar análisis de un fenómeno multicausal como es la participación electoral, como hemos visto, requiere la construcción de información fidedigna y certera de su comportamiento a través

del tiempo, atendiendo a la estructura demográfica de la población electora. Solo hemos logrado en el mundo un esfuerzo similar al realizado en México, con la diferencia que en Finlandia debieron recuperar los registros administrativos de la participación electoral en manos de las autoridades locales (Wass, 2007).

Contar con este tipo de información posibilita acceder a otras fuentes de información que trascienden el comportamiento electoral, como son las encuestas de cultura política o los censos poblacionales, de donde se pueden extraer perfiles sociodemográficos de bienestar, escolaridad, movilidad, fecundidad, en fin, una veta infinita para lograr detectar a tiempo las acciones públicas pertinentes para la consolidación de nuestras democracias. En este sentido, las instituciones encargadas del registro poblacional adquieren una relevante importancia.

## Figuras

Figura 1. Porcentaje de registros no especificados respecto al listado nominal según año de edad por elección.

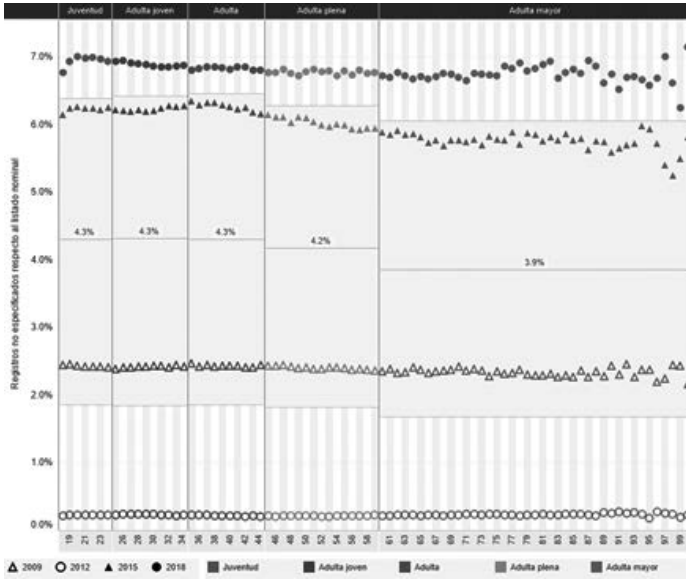


Figura 2. Distrito Electoral Federal 4 del Estado de Quintana Roo 2018.

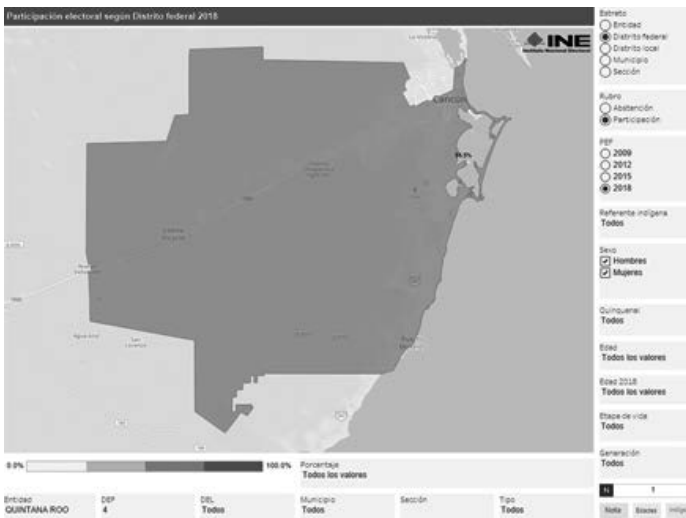


Figura 3. Pirámide población electora en 2018 en el DEF 4 del Estado de Quintana Roo.

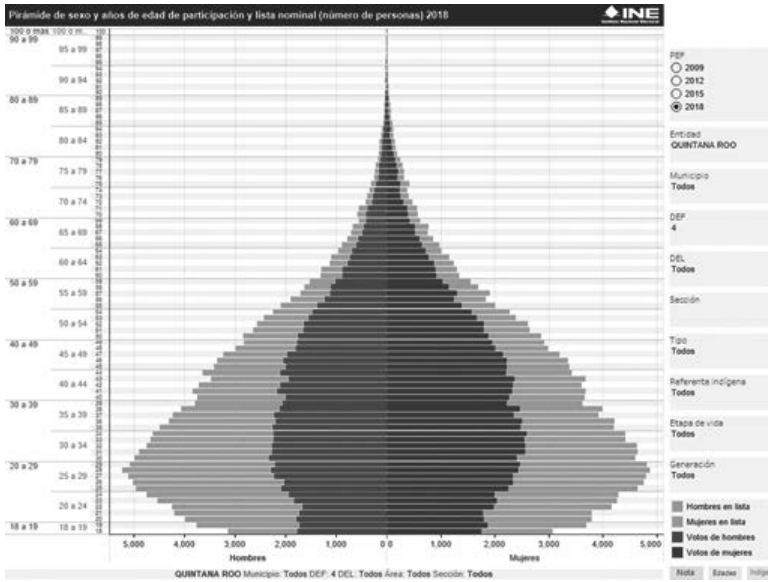


Figura 4. Pirámide población electora en 2018 del municipio de Benito Juárez en el DEF 4.

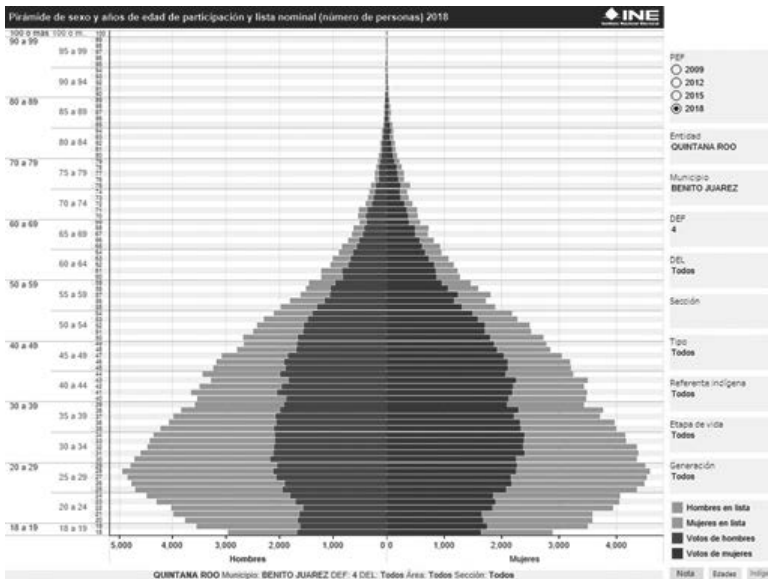




Figura 5. Pirámide población electora en 2018 del municipio de Puerto Morelos en el DEF 4.

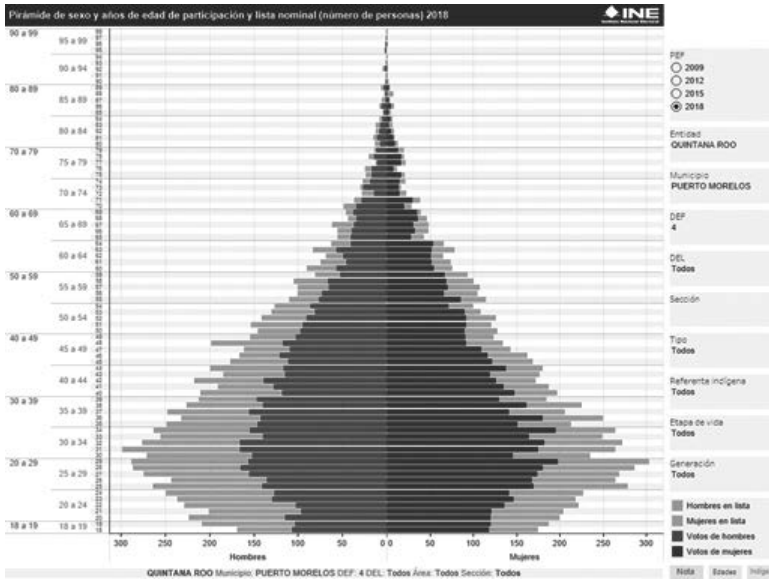


Figura 6. Participación electoral en el municipio de Benito Juárez de Quintana Roo en 2018.

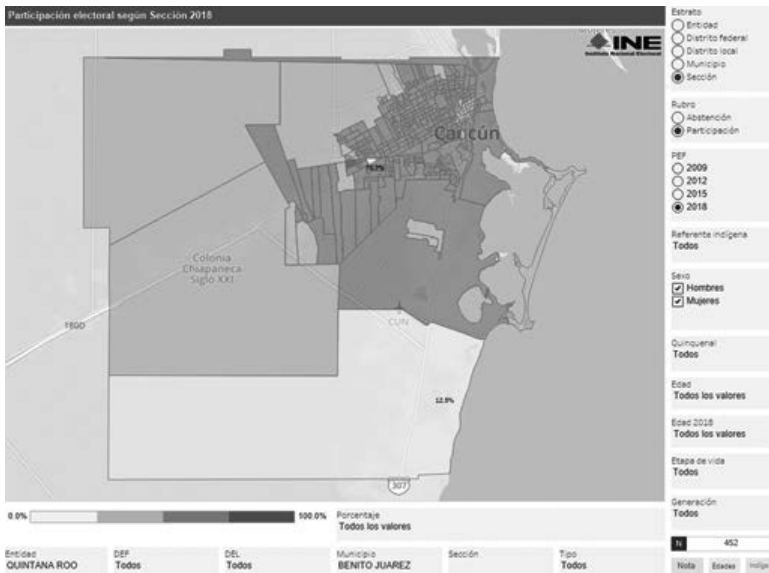


Figura 7. Participación electoral en el municipio de Benito Juárez de Quintana Roo en 2012.



Figura 8. Promedio de edad y participación electoral por entidad federativa 2009-2018.

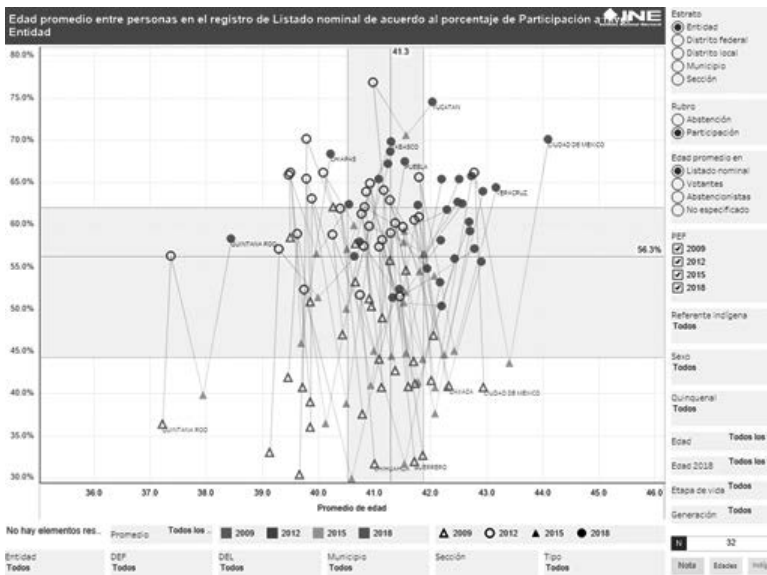


Figura 9. Porcentaje de participación electoral por año de vida 2009-2018.

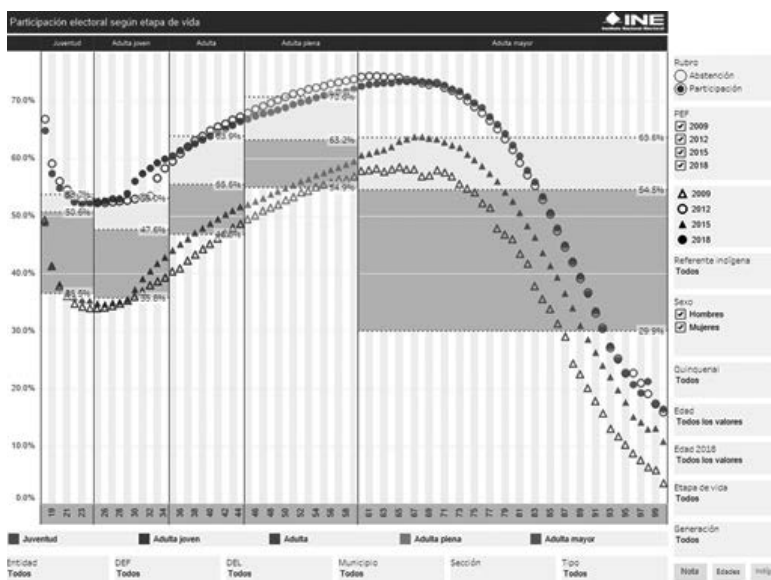


Figura 10. Pirámide de edades de la población electoral en 2018.

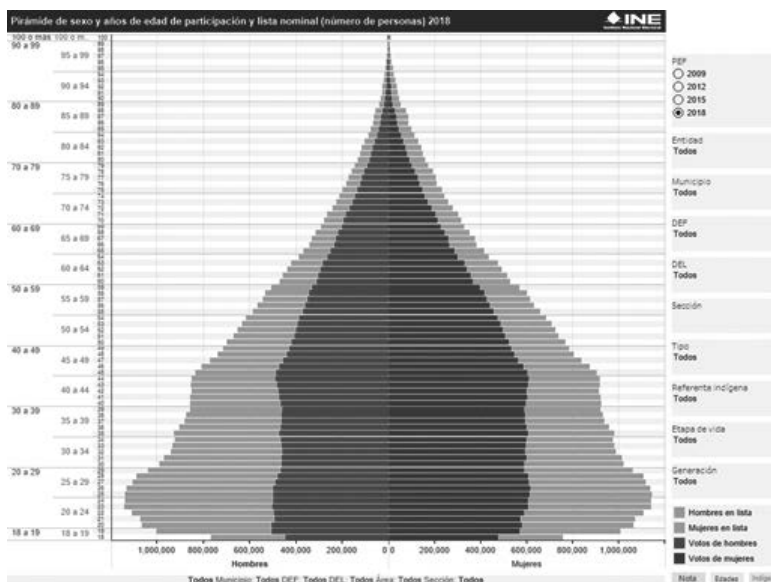


Figura 11. Pirámide de edades de la población electoral en 2009.

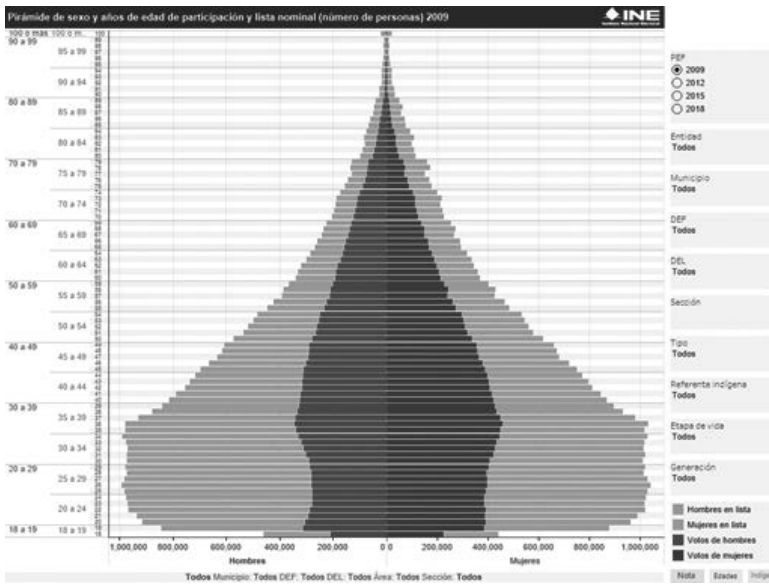


Figura 12. Pirámide de edades de la población electoral en 2012.

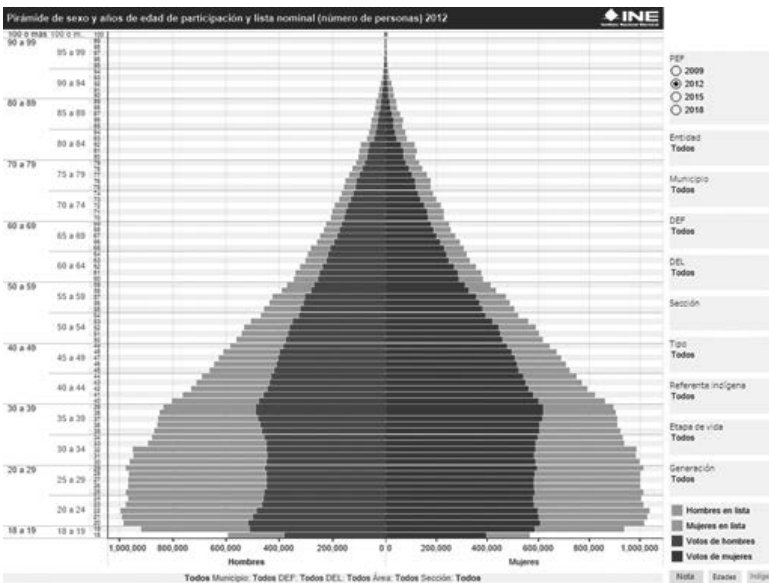


Figura 13. Promedio de participación electoral según etapa de vida 2009-2018.

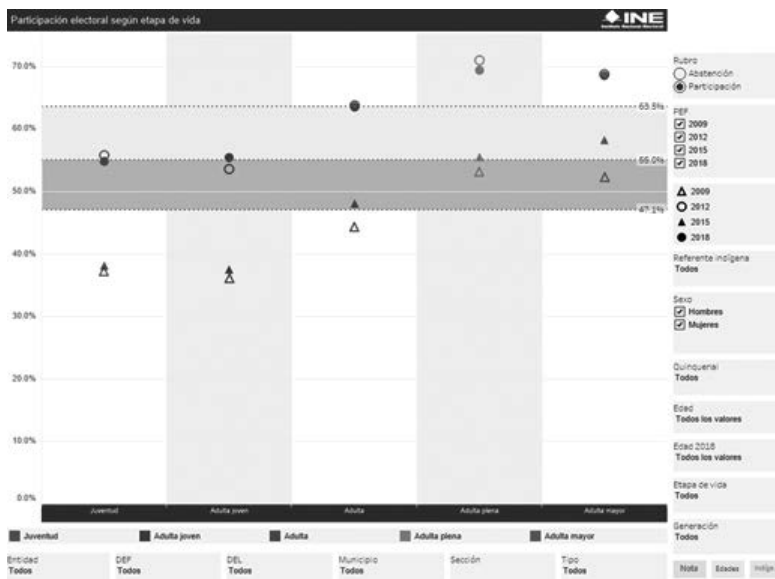


Figura 14. Abstencionismo por edad según generación 2009-2018.

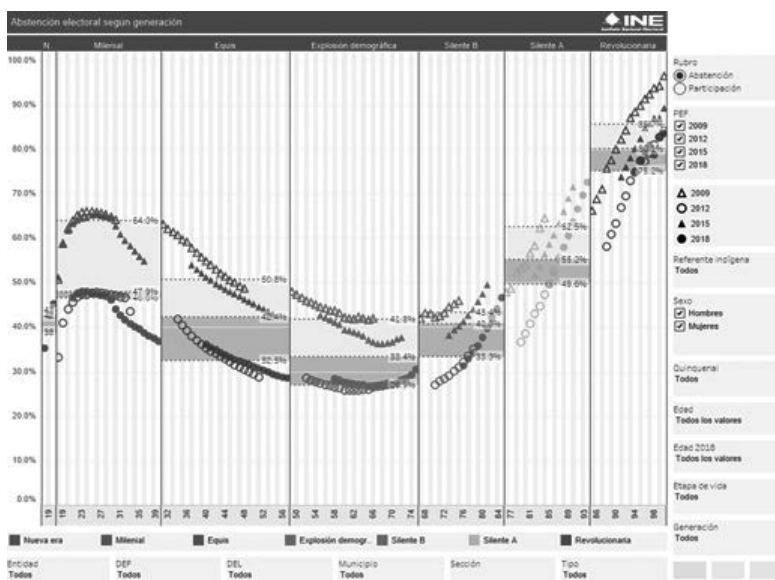


Figura 15. Abstencionismo según generación 2009-2018.

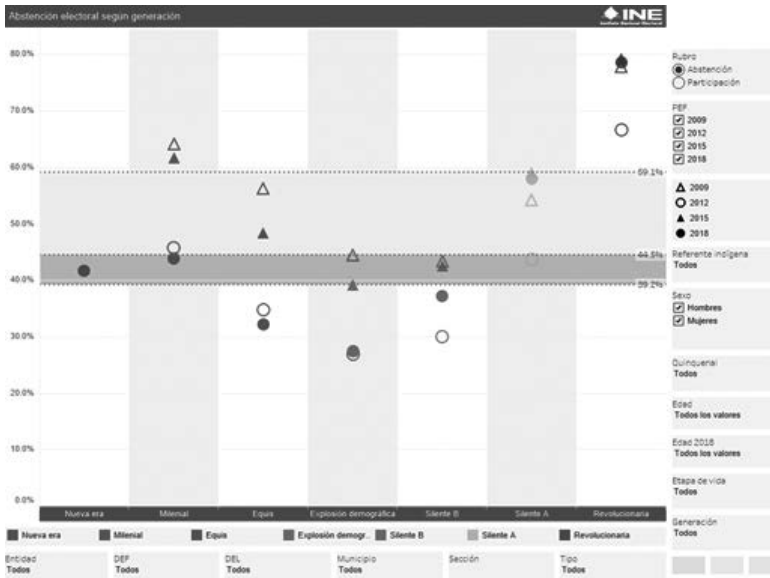


Figura 16. Abstencionismo según generación entre la población electora de mujeres 2009-2018.



## FUENTES DOCUMENTALES

ABRAMSON, Paul R. (1975). *Generational Change in American Politics*. Lexington: Lexington Books: 1975.

ABRAMSON, Paul R. (1976). *Generational change and the decline of party identification in America: 1952-1974*, en *The American Political Science Review*. Vol. 70: Núm. 2: June 1976. 469-478 pp.

ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press: 1963.

ALTMAN, David. (2011). *Direct Democracy worldwide*. New York: Cambridge University Press: 2011.

CARDIEL SOTO, Roberto Heycher y MORALES NOBLE, Víctor (2016). *Generaciones y opiniones*, en *Voz y Voto*. Núm. 280: Julio de 2016. 16-19 pp.

CARDIEL SOTO, Roberto Heycher y MORALES NOBLE, Víctor. (2017). *Transformación intergeneracional de la cultura de la participación ciudadana en México (1991-2015)*. Ponencia. XXVIII Congreso Internacional de Estudios Electorales: Los Desafíos Globales de la Gobernanza Electoral: SOMEE: Ciudad de México: 24 de agosto de 2017.

CARDIEL SOTO, Roberto Heycher y MORALES NOBLE, Víctor. (2018). *Los que votarán en 2018*, en *Voz y Voto*. Núm. 302: abril de 2018. Disponible en: < <http://vozyvoto.com.mx/los-que-votaran-en-2018/> > [Consulta: 2 de abril de 2018].

CAROTHERS, Christopher. (2018). *The Surprising instability of competitive authoritarianism*, en *Journal of Democracy*. Vol. 29: Núm. 4: 129-135 pp. Disponible en: < <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0068> >.

CONAPO. (2013). *Proyecciones de población. Nacional 2010-2050* [en línea]. En: Consejo Nacional de Población. Archivo Excel 2011. Disponible en: < [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones\\_Datos](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos) > [Consulta: 17 de marzo del 2015].

COX, Amanda. (2014). *How birth year influences political views* [en línea]. *International New York Times*

(July 7, 2014): Disponible en: < [http://www.nytimes.com/interactive/2014/07/08/upshot/how-the-year-you-were-born-influences-your-politics.html?abt=0002&abg=0&\\_r=0](http://www.nytimes.com/interactive/2014/07/08/upshot/how-the-year-you-were-born-influences-your-politics.html?abt=0002&abg=0&_r=0) >.

GUENIFFEY, Patrice. (1993). *La Revolución francesa y las elecciones. Democracia y representación a fines del siglo XVIII*. México: Fondo de Cultura Económica: 2001. (Sección Obras de Política y Derecho, s/n).

IFE. (2011). *Estudio censal sobre la participación ciudadana en la Elección Federal de 2009*. México: Instituto Federal Electoral: Septiembre de 2011.

IFE. (2013). *Estudio censal sobre la participación ciudadana en la Elección Federal de 2012* [en línea]. En Instituto Federal Electoral. Disponible en: < [https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-EstudiosInvestigaciones/InvestigacionIFE/Estudio\\_Censal\\_Participacion\\_Ciudadana\\_2012.pdf](https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-EstudiosInvestigaciones/InvestigacionIFE/Estudio_Censal_Participacion_Ciudadana_2012.pdf) >.

INE (2016a). *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*. ENCCívica. México: Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica: Octubre del 2016.

INE (2016b). *Estudio censal sobre la participación ciudadana en la Elección Federal de 2015* [en línea]. En Instituto Nacional Electoral. Disponible en < <https://igualdad.ine.mx/estudio-censal-sobre-la-participacion-ciudadana-en-las-elecciones-federales-2015/> >.

INE (2017a). *Estudio Comparativo sobre la participación ciudadana en las Elecciones Federales de 2009, 2012 y 2015*. México: Instituto Nacional Electoral: 2007.

INE (2017b). *Índice de calidad de vida municipal. Reporte, 2015*. México: Instituto Nacional Electoral: 2007.

JENNINGS, M. Kent y NIEMI, Richard G. (1981). *Generations and politics. A panel Study of young adults and their parents*. New Jersey: Princeton University Press: 1981.

KERTZER, David I. (1983). *Generarion as a sociological problem*, en *Annual Review of Sociology*. Vol. 9: 125-149 pp.

LATINOBARÓMETRO. (2017) [en línea] *Opinión Pública Latinoamericana*. Santiago de Chile: Latinobarometro

Corporation. Disponible en: < <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp> > [Consulta: 7 de marzo del 2014].

LIPSET, Seymour Martin. (1959). *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos: s/f. (Colección de Ciencias Sociales, s/n).

LIPSET, Seymour Martin. (1993). *La centralidad de la cultura política*, en DIAMOND, Larry, et al. *El resurgimiento global de la democracia*. México: IIS-UNAM: 1993. 129-132 pp.

MANNHEIM, Karl. (1952). *The problem of generations*, en KECSKEMETI, Paul (ed.) *Essays on the Sociology of Knowledge*. London: Routledge & Kegan Paul LTD: 1952. 276-322 pp.

MARÍAS, Julián. (1949). *El método histórico de las generaciones*. Madrid: Revista de Occidente: 1949.

MEAD, Margaret. (1969). *Cultura y compromiso. Estudio sobre la ruptura generacional*. Barcelona: Gedisa: 1997.

MORALES NOBLE, Víctor. (2018). *Las transiciones demográfica y democrática en México (1990-2015)*. Ponencia. XXIX Congreso Internacional de Estudios Electorales: Balance de los procesos electorales 2017-2018: SOMEE: Monterrey, Nuevo León, México: 8 de noviembre de 2018.

MORALES NOBLE, Víctor; MORALES CAMARENA, Francisco J. y MORALES CAMARENA, Jair Gabriel. (2018). *Evolución de la participación electoral en México: Edad, sexo y efecto generacional (2009-2015)*. Ponencia. XXIX Congreso Internacional de Estudios Electorales: Balance de los procesos electorales 2017-2018: SOMEE: Monterrey, Nuevo León, México: 8 de noviembre de 2018.

ONU. (1948). París. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Naciones Unidas (10 de diciembre de 1948), Asamblea General de la ONU, 183ª Sesión Plenaria. Disponible en < <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/046/82/IMG/NR004682.pdf?OpenElement> ; <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/60UDHR/leaflets.pdf> > [Consulta: 3 de noviembre de 2013].

ONU. (2014). Nueva York. *Marco de medidas para el seguimiento del Programa de Acción de la Confe-*

*rencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después del 2014*. Naciones Unidas (12 de febrero del 2014), Asamblea General, 69 Período de Sesiones. Disponible en < <http://www.un.org/es/ga/> > [Consulta: 1 de diciembre del 2014].

PRUD'HOMME, Jean-François. (1997). *Consulta popular y democracia directa*. México: Instituto Federal Electoral: 2012. (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 15).

PRZEWORSKI, Adam (s/f). *Cultura y democracia*, en

PUTNAM, Robert D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster Paperbacks: 2000.

SEARS, David O. (1983). *The persistence of early political predispositions: The roles of attitude object and life stage*, en *Review of Personality and Social Psychology*. Vol. 4: 79-116 pp.

SHANKAR SINGH, Jyoti. (1998). *Creating a New consensus on population. The Politics of reproductive health, reproductive rights and women's empowerment*. Revised 2<sup>nd</sup>. ed. London: Earthscan: 2009.

SIEMIENSKA, Renata; BASÁÑEZ, Miguel y MORENO, Alejandro. (2010). *Generational differences in support for democracy and free market economics: Evidence from new and established market democracies*, en INGLEHART, Ronald, et al. *Changing Human Beliefs and Values 1981-2007. A Cross-Cultural Sourcebook Based on the World Values Surveys and European Values Studies*. México: Siglo XXI: 2010. 33-53 pp.

TOPALOFF, Liubomir. (2017). *The rise of referendums: Elite strategy or populist weapon?* en *Journal of Democracy*. Vol. 28: Núm. 3: 127-140 pp. Disponible en < <https://doi.org/10.1353/jod.2017.0051> >.

UNFPA. (2004). *Estado de la población mundial 2004*. Lugar: Editor.

WASS, Hanna. (2007). *The effects of age, generation and period on turnout in Finland 1975-2003*, en *Electoral Studies*. Núm. 26: 648-659 pp.



## LOS AUTORES

### ROBERTO HEYCHER CARDIEL SOTO

roberto.cardiel@ine.mx

Candidato a Doctor en Planeación Estratégica y Dirección de Tecnología del Área de Ingeniería en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP). Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) del Instituto Nacional Electoral (INE). Su publicación más reciente es “Los que votarán en 2018” (*Voz y Voto*. Núm. 302. México, abril de 2018, coautoría).

### VÍCTOR MORALES NOBLE

victor.moralesn@ine.mx

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Líder de Capacitación Electoral en la DECEyEC del INE. Su publicación más reciente es “Abstención y voto nulo en las elecciones federales en México, 1991-2015” (*Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 230, mayo-agosto 2017, UNAM).





# A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM FACE DO CENÁRIO ATUAL DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

**AUTOR**

**Túlio Augusto Tayano Afonso**

Graduado em Direito. Especialista em Direito e Processo do Trabalho e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie de São Paulo/BR, Doutor em Direito Econômico Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (BR); Professor dos Cursos de Graduação e Pós-graduação em Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie de São Paulo (BR); Advogado Militante em São Paulo/SP. Telefone: +55 11 32667369. E-mail: [tulio@tayanoafonso.com.br](mailto:tulio@tayanoafonso.com.br)

A lista completa de publicações do autor pode ser encontrada em:

<http://lattes.cnpq.br/5924843984518231>

## A POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM FACE DO CENÁRIO ATUAL DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

**Túlio Augusto Tayano Afonso**

### RESUMO

O presente artigo, produto de investigação sobre uma metodologia dedutiva, com consulta em obras e documentos nacionais e internacionais, pretende abordar a Política Nacional de Partici-

pação Social no Brasil, em face da atualidade do Estado brasileiro Democrático de Direito. Para tanto, far-se-á primeiramente uma breve análise dos conceitos de democracia cidadã e de autonomia decisória, para, em seguida, cotejar diretamente o Decreto Presidencial brasileiro 8.243/2014 e a luta de determinados setores sociais para a aprovação da Política Nacional de Participação Social. Por fim, a conclusão que se chega é que a Constituição Federal de 1988, diploma maior vigente do Estado brasileiro, é fundamental no sentido das proposições em prol da atuação ativa da sociedade sobre os programas políticos estatais, o que, por outro lado, deve ser compatibilizado com a universalidade dos direitos humanos fundamentais.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Democracia; Brasil; Política Nacional de Participação Social; Estado Democrático de Direito.

## **THE NATIONAL POLICY OF SOCIAL PARTICIPATION IN THE FACE OF THE CURRENT SCENARIO OF BRAZILIAN DEMOCRACY**

### **ABSTRACT**

This article, research product on a deductive methodology, with consultation in national and international works and documents, intends to approach the National Politics of Social Participation in Brazil, given the current situation of the Brazilian Democratic State of Law. In order to do so, a brief analysis of the concepts of citizen democracy and decision-making autonomy will be done first, and then directly cross-check the Brazilian Presidential Decree 8.243 / 2014 and the struggle of certain social sectors for the approval of the National Policy of Social Participation. Finally, the conclusion reached is that the Federal Constitution of 1988, the most important instrument in force in the Brazilian State, is in the sense of proposals for active action by society on state political programs, which, on the other hand, must be compatible with the universality of human fundamental rights.

## KEYWORDS

Democracy; Brazil; National Policy on Social Participation; Democratic State of Law.

# LA POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL ESCENARIO ACTUAL DE LA DEMOCRACIA BRASILEÑA

## RESUMEN

El presente artículo, producto de investigación sobre una metodología deductiva, con consulta en obras y documentos nacionales e internacionales, pretende abordar la Política Nacional de Participación Social en Brasil, frente a la actualidad del Estado brasileño Democrático de Derecho. Para ello, se hará primero un breve análisis de los conceptos de democracia ciudadana y de autonomía decisoria, para luego cotejar directamente el Decreto Presidencial brasileño 8.243 / 2014 y la lucha de determinados sectores sociales para la aprobación de la Política Nacional de Participación Social. Por último, la conclusión que se llega es que la Constitución Federal de 1988, un diploma mayor vigente del Estado brasileño, es mandamental en el sentido de las proposiciones en favor de la actuación activa de la sociedad sobre los programas políticos estatales, lo que, por otro lado, debe ser compatible con la universalidad de los derechos humanos fundamentales.

## PALABRAS-CLAVE

Democracia; Brasil; Política Nacional de Participación Social; Estado Democrático de Derecho.

## INTRODUÇÃO

Os instrumentos democráticos de participação da sociedade brasileira no processo decisório do Estado, inclusive pelo voto,

são recentes, tendo em vista o período de ditadura militar vivido no Brasil entre 1964 e 1985.

Com a democracia sendo prevista, normatizada e garantida somente em 1988 pela Constituição Federal, ainda em vigor, temos enunciados que prescrevem a participação popular, e o elenca como um dos requisitos para o Estado Social Democrático de Direito brasileiro.

Essa possibilidade de participação da sociedade é encontrada na Constituição vigente em várias passagens, por exemplo, já no art. 1º, parágrafo único, está prescrito que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição; no art. 8º, VI, que define como obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho; no art. 10, sendo assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação; no art. 37, o qual, estabelecendo que a administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, no seu §3º, que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na nessa administração; no art. 187, o qual estabelece que a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes; no art. 194, parágrafo único, o qual determina a organização da seguridade social como um dos objetivos

do poder público, visando, entre outros, o caráter democrático e descentralizado da administração, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados, entre outros.

Assim, João Carlos Azuma bem salienta que o princípio da democracia participativa

[...] compõe o núcleo essencial (também lembrado por Konrad Hesse) da Constituição. Assim sendo, carece ser destacada a sua utilização em toda interpretação do Texto Constitucional, [...]. Enfim, é de se ressaltar: a atividade interpretativa da Constituição destina-se à sua aplicação no caso concreto.<sup>2</sup>

Porém, mesmo com essas previsões constitucionais chamando para a promulgação de enunciados normativos que promovam de fato a densificação de propostas de participação direta da sociedade civil nas decisões políticas, o Congresso Nacional, e igualmente o Poder Executivo, em diversos momentos evitam entrar no debate, por vezes adiando votações de projetos de lei neste sentido.

No cenário mundial, há diversas normas em outros países que direcionam as decisões públicas para a sociedade. Por exemplo, em países de 1º mundo, como a Noruega e a Suíça, seus eleitores têm a oportunidade de participar frequentemente de referen-

2 AZUMA, João Carlos. Democracia participativa: uma dimensão interpretativa concretizadora. *Revista de Direito Constitucional e Internacional* v. 68, pp. 86-110, jul./set. 2009.

dos e iniciativas populares vinculantes, que costumam fazer parte da agenda do Poder Executivo.

Apesar disso, no presente texto não se entrará na questão comparativa, tendo em vista que cada país tem suas singularidades históricas, o que leva à observação de que a busca pela democracia, condicionada aos ditames da Carta Constitucional de 1988 e aos Direitos Humanos, deve ser projeto especificamente brasileiro, pois, mesmo vislumbrando alcançar os patamares de outras soberanias, o cotejo das vicissitudes do projeto democrático do Brasil é dotado de particularidades intrínsecas.

Tendo isso em vista, o presente trabalho buscará trazer de início determinadas doutrinas que podem auxiliar na construção de um ambiente brasileiro mais voltado aos instrumentos de democracia direta. Em seguida, será analisado especificamente o Decreto Presidencial 8.243/2014 e a luta de determinados setores da sociedade pela aprovação da Política Nacional de Participação Social. Por fim, caminha-se à conclusão.

## **2. BREVE DELINEAMENTO SOBRE A DEMOCRACIA CIDADÃ E A AUTONOMIA DECISÓRIA**

Como se observou na Introdução, a possibilidade de participação da sociedade brasileira nas decisões políticas é decorrente do viés democrático juridicamente prescrito pela Constituição. Esse viés está principiológicamente balizado na emancipação do indivíduo e da sociedade, visando garantir a autonomia decisória dos brasileiros.

Assim, como bem salienta Marcelo Lopes de Souza:

A heteronomia, o oposto da autonomia, [...] se instala quando as leis e normas com base nas quais uma sociedade é, direta ou indiretamente, governada e organizada, são deliberadas não pelo conjunto dos indivíduos pertencentes a essa sociedade, de maneira tão lúcida e bem informada quanto possível, mas sim impingidas na base da opressão interna, da opressão externa e/ou divinizadas/naturalizadas. A heteronomia é, sempre, alienação política de parte da população, consentida ou arrancada à força.<sup>3</sup>

Deliberar sobre as principais questões que envolvem a administração pública, e também sobre os enunciados dotados de sanção que devem ou não fazer parte do sistema jurídico nacional, é premente para a garantia da autonomia da sociedade, sendo esta decorrente de uma democracia o máximo possível descentralizada e vinculada aos interesses comunitários. Assim, sobre o conceito de deliberação, bem informa Ângela Cristina Salgueiro Marques:

A deliberação pode ser compreendida como uma atividade discursiva capaz de conectar esferas comunicativas formais e informais, nas quais diferentes atores e discursos estabelecem um diálogo, que tem por principal objetivo a avaliação e a compreensão de um

3 SOUZA, Marcelo L. de. A prisão e a àgora. Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 70.

problema coletivo ou de uma questão geral.<sup>4</sup>

Dito debate sobre as possibilidades de deliberação pelos cidadãos, ao mesmo tempo em que é acolhido pelo Estado Democrático de Direito, é negado pelo moderno Estado liberal, “o que não comporta abandonar as suas contribuições –, no qual a cidadania era concebida apenas como ‘liberdade negativa’, ou seja, como instrumento jurídico de resistência ao poder político arbitrário”<sup>5</sup>.

Com efeito, nos Estados liberais, como bem afirmam Alexandre Sanson e Eurico Zecchin Maiolino, há uma relação de confiança de onde defluirá todo o regime liberal da representação política na base das escolhas políticas por intermédio dos arranjos e procedimentos eleitorais. Assim:

Ora, se se estabelece esta relação de confiança entre o eleitor e o escolhido, tal implica o reconhecimento de que este último pode agir em nome dos eleitores e tomar as decisões que lhe aprouver com autonomia em relação ao povo. Após as eleições, postas as escolhas políticas possíveis, passa o representante a decidir de acordo com seus critérios políticos e no exercício da liberdade do mandato representativo moderno, rompendo-se qualquer vínculo “conteudístico” que exista e que envolva a relação estabelecida no mandato representativo. Nem mesmo os programas

partidários foram capazes de estabelecer diretrizes concretas para a atuação dos representantes.<sup>6</sup>

Nesse sentido, a definição de liberdade a ser introduzida no Estado Democrático contemporâneo se dá além da esfera negativa, constituindo-se dentro de um viés político de cidadania. Como bem diz Hannah Arendt:

[o] potencial liberdade da política não nos é reclamada meramente pelas nossas experiências mais recentes; ela desempenhou um amplo papel na história da teoria política. Não necessitamos ir além dos pensadores dos séculos XVII e XVIII, que, na maioria das vezes, simplesmente identificavam liberdade e política como segurança.<sup>7</sup>

Nesse mesmo sentido da relação intrínseca de cidadania com democracia em Arendt, bem salientam Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, que:

A democracia, portanto, não se esgota no voto. A democracia é um conceito jurídico, mas, mais do que isso, é uma prática político-jurídica em constante aprimoramento e consolidação. A participação pública, nesse contexto, situa-se como elemento central do conceito constitucional contemporâneo de

4 MARQUES, Ângela C. S. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, Ângela C. S. (Org. e trad.). A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009, p. 13.

5 Pg 91 – dissertação Erick

6 SANSON, Alexandre; MAIOLINO, Eurico Z. Das aporias democráticas do século XXI: a evolução e os impasses da representação política. *Revista dos Tribunais*, v. 941, mar. 2014.

7 ARENDT, Hannah. Entre o passado e o futuro. São Paulo: Perspectiva, 2011, p. 195-196.



democracia, o qual, reitera-se, extrapola substancialmente o espectro deverás limitado do voto popular.<sup>8</sup>

Com efeito, a tese do constitucionalismo democrático reflete o debate, na doutrina constitucional, acerca de uma das grandes tensões no constitucionalismo contemporâneo, referente ao embate entre direito e democracia. Esse embate se mostra frutífero para os intérpretes jurídicos especialmente em relação ao alcance e a fundamentalidade dos direitos humanos.

Assim, deve-se aferir até que ponto a democracia radicalmente comprometida com os instrumentos institucionais do referendo, do plebiscito, do recall, entre outros, pode avançar em questões que envolvem a compreensão – geralmente sobre os aspectos culturais ocidental e capitalista - dos direitos humanos e fundamentais, ditos universais e inerentes ao Homem.

Dentro de uma democracia mais participativa, há espaço para um controle de determinadas pessoas sobre a interpretação do que deve ou do que não deve ir para o escrutínio popular? E, se sim, quais seriam os critérios para balizar os possíveis fundamentos? Dessa maneira, bem colocam Cristiano Elias e Luiza Antunes Magalhães ao dizerem que:

Diante da contraposição que se apresenta algumas vezes entre a proteção dos direitos fundamentais com a ideia

de democracia representativa, é vista como produto do antagonismo entre o resultado da deliberação democrática no âmbito dos parlamentos e os direitos fundamentais consagrados constitucionalmente.

Esse debate é premente, se se tiver em vista o necessário aumento da participação popular nos processos decisórios.

Por outro lado, a consolidação de uma forma de democracia mais direta, assente nos pressupostos que levam à dignidade da pessoa humana, se sustenta somente enquanto houver a sua efetiva prática, sobre a qual dito tema pode de fato ser tratado enquanto situado na respectiva sociedade em que se busca um nível aberto de interpretação dos ditames constitucionais.

E isso especialmente no momento de construção das políticas públicas, as quais devem, de forma mandamental, cumprir com o diploma maior de maneira orientada aos interesses populares. Esse é o objetivo constitucional.

### **3. O DECRETO PRESIDENCIAL BRASILEIRO 8.243/2014 E A LUTA PELA APROVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Assinado em junho de 2014 pela então presidente do Brasil Dilma Rousseff, o Decreto 8.243 instituía o que o governo chamou de uma nova política de participação social, assim como um maior diálogo entre sociedade civil e governo.

8 SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Democracia participativa e participação pública como princípios do Estado Socioambiental de Direito. Revista de Direito Ambiental, v. 73, pp. 47–90, jan./mar. 2014.

O foco do Decreto era a criação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Como diz o seu próprio art. 1º, o objetivo do PNPS era de *“fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”*.

Já o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, seria integrado pelas instâncias de participação social previstas no art. 6º do mesmo Decreto, ou seja: conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional e ouvidoria pública federal.

Isso *“sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil”* (art. 7º).

Os objetivos da Política Nacional de Participação Social, conforme referido no art. 4º, seriam, entre outros: consolidar a participação social como método de governo; promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes; promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal; desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão

e linguagens de participação social, desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis; incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e incentivar a participação social nos entes federados.

Além disso, o art. 5º desse Decreto 8.243/2014 fornece uma noção da ambição deontológico-democrática dessa normativa ao dizer ser dever dos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos naquele Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

Tal Decreto, por políticos brasileiros de uma linha mais conservadora e de direita, foi chamado de *“bolivariano”*, fazendo referência pejorativa a um termo apropriado pelo ex-presidente venezuelano Hugo Chávez, originado do sobrenome do libertador Simón Bolívar, esse que liderou os movimentos de independência da Venezuela, da Colômbia, do Equador, do Peru e da Bolívia.

*“Convencionou-se, no entanto, chamar de bolivarianos os governos de esquerda na América Latina que questionam o neoliberalismo e o Consenso de Washington (doutrina macroeconômica ditada por economistas do FMI e do Banco Mundial)”*<sup>9</sup>.

9 GOMBATA, Marcileia. Você sabe o que é o bolivarianismo? *Carta Capital*, 07 nov. 2014. Disponível em: <<https://www.>

Nesse sentido, bem informa Thamy Pogrebinski:

A participação popular no processo político decisório não foi algo “inventado” pela União Soviética ou pela Venezuela. Na origem da democracia, na Grécia antiga, as decisões eram tomadas diretamente pelo povo reunido na ágora (uma forma de assembleia popular). Hoje, as chamadas “inovações democráticas”, que incluem o que chamamos no Brasil de mecanismos e instâncias participativas, são implementadas em praticamente todos os países do mundo e, em especial, nas democracias avançadas. As formas e desenhos institucionais existentes são muito diversos. Na Dinamarca, por exemplo, são organizadas há muitos anos “conferências de consenso”, que são de certo modo semelhantes às “conferências nacionais” realizadas no Brasil e regulamentadas pelo decreto 8243. Na Suíça realizam-se consultas populares há mais de dois séculos com uma frequência enorme para decidir desde pequenas questões urbanas locais até questões tributárias ou fiscais em nível federal.<sup>10</sup>

A Câmara dos Deputados aprovou, ainda em 2014, o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 1491/14, que susta o já referido

---

cartacapital.com.br/politica/o-que-e-bolivarianismo-2305.html>. Acesso em 28 jul. 2018.

10 ARAUJO, Pedro Z. de. “A derrubada do decreto 8243 foi um tiro no pé”, diz ao DCM a cientista política Thamy Pogrebinski. **DCM**. 04 nov. 2014. Disponível em: <<https://www.diariodocentrodomundo.com.br/a-derrubada-do-decreto-8243-foi-um-tiro-no-pe-diz-ao-dcm-a-cientista-politica-thamy-pogrebinski/>>. Acesso em 27 jul. 2018.

Decreto Presidencial 8.243/2014 da presidente Dilma Rousseff em sentido contrário à intenção do Governo Federal. Uma das justificativas do PDC é de que aquele Decreto Presidencial era um

[...] mecanismo de representação popular impróprio, por meio de eleição de representantes da sociedade civil para o exercício de mandato em conselhos de políticas públicas, ou, ainda, mediante indicação direta. Trata-se de uma forma polida com que a presidente da República decreta a falência do Poder Legislativo federal e o sucateamento total e absoluto do Congresso Nacional. Uma iniciativa dessa natureza, que decreta o alijamento do Congresso Nacional na discussão das políticas públicas, jamais poderia ter sido instituída sem o devido processo legislativo constitucional.<sup>11</sup>

O último andamento do PDC no Senado Federal, para sustar definitivamente o Decreto Presidencial, foi em 2015, encontrando-se parado desde então.

Por outro lado, em 2016, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei 8048/14, que cria a Política Nacional de Participação Social, retomando quase em completude os pontos do dito Decreto nº 8.243 e com o interesse em “*dar a oportunidade de protagonismo do Legisla-*

---

11 EPOCH Times. Comissão aprova projeto que retoma criação de conselhos populares. 09 set. 2016. Disponível em: <<https://www.epochtimes.com.br/comissao-aprova-proje-to-retoma-criacao-conselhos-populares/>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

*tivo deliberar sobre uma forma de coordenar e sistematizar a atuação de tais conselhos, garantindo uma maior participação social e intervenção junto à Administração Pública Federal”<sup>12</sup>.*

Na linha desse Projeto de Lei, juristas como Fabio Konder Comparato, Celso Bandeira de Mello e Dalmo de Abreu Dallari assinaram manifestação de apoio ao Decreto Presidencial instituinte da Política Nacional de Participação Social.

Baseado no princípio de que *“quanto mais participação, mais qualificadas e próximas dos anseios da população serão as políticas públicas”<sup>13</sup>*, não havendo democracia sem povo, em seus termos:

Entendemos que o decreto não viola nem usurpa as atribuições do Poder Legislativo, mas tão somente organiza as instâncias de participação social já existentes no Governo Federal e estabelece diretrizes para o seu funcionamento, nos termos e nos limites das atribuições conferidas ao Poder Executivo pelo Art. 84, VI, “a” da Constituição Federal. Entendemos que o decreto representa um avanço para a democracia brasileira por estimular os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta a considerarem espaços e mecanismos de participação social, que possam

auxiliar o processo de formulação e gestão de suas políticas.<sup>14</sup>

Dalmo Abreu de Dallari, ainda, em outro momento, salienta que a Democracia Representativa está fundada na impossibilidade de manifestação de toda a população sobre os assuntos, diga-se de passagem, mais variados, e normatizados pela legislação pátria. Porém, nos seus termos:

Mais recentemente, com a criação e o aperfeiçoamento de novos meios para a obtenção da vontade do povo surgiu a democracia participativa. E quanto a essa importante inovação a Constituição brasileira de 1988 é das mais avançadas do mundo, como tem sido reconhecido e proclamado por constitucionalistas e defensores da sociedade democrática em diferentes países.<sup>15</sup>

Dessa maneira, importa salientar que o parágrafo único do art. 1º da Constituição de 1988 é mandamental ao afirmar que *“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*.

Assim, Dallari também considera que, *“bem ao contrário das críticas negativas e das tentativas de questionamento da constitucionalidade, o decreto número 8243 é*

12 BRASIL. Projeto de Lei 8048/2014.

13 CAVALCANTI, Hylda. Política de participação social provoca embate entre Legislativo e Executivo. **Rede Brasil Atual**. 11 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/06/politica-de-participacao-social-e-alvo-de-novo-embate-entre-legislativo-e-executivo-2220.html>>. Acesso em 25 jul. 2018.

14 CAVALCANTI, Hylda. Política de participação social provoca embate entre Legislativo e Executivo. **Rede Brasil Atual**. 11 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/06/politica-de-participacao-social-e-alvo-de-novo-embate-entre-legislativo-e-executivo-2220.html>>. Acesso em 25 jul. 2018.

15 DALLARI, Dalmo de A. Conselhos populares e democracia participativa. **Migalhas**. 24 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI203171,101048-Conselhos+populares+e+democracia+participativa>>. Acesso em 22 jul. 2018.

*rigorosamente fiel à Constituição e dá importante contribuição para a prática da democracia participativa*”<sup>16</sup>.

No mesmo sentido, a Rede Brasileira pela Integração dos Povos, a Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais e o Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos se manifestaram assinando em conjunto uma nota de repúdio ao veto da Câmara Federal ao Decreto 8243/14.

O jurista Eduardo Bittar consolida em seus termos a relevância deste Decreto, considerando que, *“ao reagir democraticamente à onda de protestos, criando a política nacional de participação social, o Decreto no 8.243/2014 é um sinal de que se inaugura, no País, com claros fundamentos constitucionais e político-democráticos*”<sup>17</sup>.

Para Bittar, dito Decreto é fruto principalmente da percepção da então presidente Dilma Rousseff e de parte daquele Governo de que as manifestações de junho de 2013<sup>18</sup> não foram casos isolados, urgindo do Estado normativas que fortaleçam e consolidem a democracia participativa no país.

Além dessa série de manifestações, dito Decreto também merece ser visto como a viabilização deontológica do Decreto 7.037/2009, esse o qual, aprovando o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 -, demanda, em seu art. 2º, que a sua implementação tenha como um dos Eixos orientadores a interação democrática entre Estado e sociedade civil, o que deve se dar, entre outros, como *“instrumento de fortalecimento da democracia participativa”* através inclusive do *“fortalecimento dos Direitos Humanos como instrumento transversal das políticas públicas e de interação democrática”*.

Assim, o Anexo desse Decreto informa que o *“Poder Executivo tem papel protagonista na coordenação e implementação do PNDH-3”*, e também que é fomento à continuidade para a integração e o *“aprimoramento dos mecanismos de participação existentes, bem como criar novos meios de construção e monitoramento das políticas públicas sobre Direitos Humanos no Brasil”*.

Por esse motivo, pode-se considerar o Decreto *“um passo importante na construção dos espaços e condições adequadas para o exercício da cidadania e na criação de uma sociedade mais democrática e ciente de suas possibilidades e limitações”*<sup>19</sup>.

16 DALLARI, Dalmo de A. Conselhos populares e democracia participativa. Migalhas. 24 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI203171,101048-Conselhos+populares+e+democracia+participativa>>. Acesso em 22 jul. 2018.

17 BITTAR, Eduardo C. B. O Decreto no 8.243/2014 e os desafios da consolidação democrática brasileira. Revista de Informação Legislativa, ano 51, n. 203, jul./set. 2014, p. 31.

18 Esse período ficou marcado por uma multiplicidade de protestos no Brasil, que, a partir de São Paulo, se espalharam por várias cidades brasileiras, mobilizando milhares de pessoas no que se tornaria, naquele momento, a maior série de manifestações de rua desde o movimento pelo impeachment do presidente Fernando Collor, 21 anos antes.

19 SUNDERMANN, Jorge; PEREIRA, José Roberto; ALVES, Claudemir Francisco; BIRTO, Mozar José de. Democracia Deliberativa: uma Análise do Decreto nº 8.243. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 21, n. 68, jan./abr. 2016, p. 37.

## CONCLUSÃO

O Brasil, apesar de estar estabelecido na sua Constituição (1988) vigente como um Estado Social Democrático de Direito, e tendo aqueles ditos meios de solução de impasses por instrumentos democráticos, se caracteriza pela baixa utilização das técnicas de decisão que poderiam ser utilizadas num ambiente em que a participação popular sobre questões de Estado é de relevância premente.

A configuração das tecnologias de informação e comunicação no mundo global em que vivemos permite a utilização de um grande leque de opções para instrumentalizar os meios de implantação mandamental do princípio democrático.

A Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), conforme enunciados nos Projetos normativos acima citados, corroboram visões afirmativas no sentido de promoção dos ditames democráticos nacionais, promovendo a inclusão social nos processos decisórios do Estado.

Dita inclusão, por outro lado, deve ser disposta no debate da necessidade ou não de garantia de um mínimo de isenção de questões que estejam diretamente vinculadas aos direitos humanos, esses como conteúdo intrínseco do Estado Democrático de Direito, dispondo, portanto, de prerrogativas que pela sua universalidade não poderiam ser objeto de deliberação, mesmo que sobre os critérios democráticos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Pedro Z. de. “A derrubada do decreto 8243 foi um tiro no pé”, diz ao DCM a cientista política Thamy Pogrebinski. **DCM**. 04 nov. 2014. Disponível em:

<<https://www.diariodocentrodomundo.com.br/a-derrubada-do-decreto-8243-foi-um-tiro-no-pe-diz-ao-dcm-a-cientista-politica-thamy-pogrebinski/>>. Acesso em 27 jul. 2018.

ARENDRT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2011.

AZUMA, João Carlos. Democracia participativa: uma dimensão interpretativa concretizadora. *Revista de Direito Constitucional e Internacional* v. 68, pp. 86-110, jul./set. 2009.

BITTAR, Eduardo C. B. O Decreto no 8.243/2014 e os desafios da consolidação democrática brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, ano 51, n. 203, jul./set. 2014.

BRASIL. **Decreto Presidencial n. 8.243**, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 maio 2014.

BRASIL. Projeto de Lei 8048/2014.

CAVALCANTI, Hylda. Política de participação social provoca embate entre Legislativo e Executivo. **Rede Brasil Atual**. 11 jun. 2014. Disponível em:

<<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/06/politica-de-participacao-social-e-alvo-de-novo-embate-entre-legislativo-e-executivo-2220.html>>. Acesso em 25 jul. 2018.

DALLARI, Dalmo de A. Conselhos populares e democracia participativa. **Migalhas**. 24 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI203171,101048-Conselhos+populares+e+democracia+participativa>>. Acesso em 22 jul. 2018.

EPOCH Times. Comissão aprova projeto que retoma criação de conselhos populares. 09 set. 2016. Disponível em: <<https://www.epochtimes.com.br/comissao-aprova-projeto-retoma-criacao-conselhos-populares/>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

GOMBATA, Marcilea. Você sabe o que é o bolivarianismo? **Carta Capital**, 07 nov. 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/o-que-e-bolivarianismo-2305.html>>. Acesso em 28 jul. 2018.

SUNDERMANN, Jorge; PEREIRA, José Roberto; ALVES, Claudemir Francisco; BIRTO, Mozar José de. Democracia Deliberativa: uma Análise do Decreto

nº 8.243. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 21, n. 68, jan./abr. 2016

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Democracia participativa e participação pública como princípios do Estado Socioambiental de Direito. *Revista de Direito Ambiental*, v. 73, pp. 47–90, jan./mar. 2014.

SOUZA, Marcelo L. de. **A prisão e a àgora. Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.





# APROXIMACIONES A LA COMPRENSIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES DE LAS ORGANIZACIONES DE ACCIÓN COMUNAL EN COLOMBIA

**Año:** Melissa Andrea López  
**Numero de hojas:** 200  
**Año de edición:** 2018  
**ISBN:** 978-958-48-5339-4  
**Publicación de:** Registraduría Nacional del Estado Civil,  
Centro de Estudios en Democracia  
y Asuntos Electorales (CEDAE), DGP  
Editores S. A. S.

La autora de esta investigación presenta un trabajo encaminado a estudiar la naturaleza y estructura jurídica de las organizaciones de acción comunal en Colombia, profundizando en la caracterización de los elementos del sistema electoral derivados de las reglamentaciones legales y estatutarias de las elecciones comunales.

Esta investigación responde a la necesidad de una organización que actualmente cuenta con más de 62.000 personerías jurídicas activas, un número de afiliados superior a los 6.000.000 en el ámbito nacional, tiene presencia en todos los municipios del país y un calendario electoral cuatrienal para la escogencia de sus dignatarios, basado en la

incorporación de los elementos propios del sistema electoral colombiano nacional, tal y como se estableció en la Ley 743 de 2002.

En este sentido, la autora busca atender los vacíos existentes en temas electorales comunales, teniendo en cuenta que se constituyen como uno de los puntos de mayor interés dentro de los distintos actores que intervienen en los ejercicios democráticos, ya que, adicional a los ejercicios electorales tradicionales, sean nacionales o territoriales, en nuestro país existen otros espacios de participación y otras organizaciones que desarrollan procesos eleccionarios según sus características y necesidades, dentro de las cuales se destacan las organizaciones comunales.

La investigadora realizó un trabajo académico que aporta información electoral comunal y satisface la demanda de los afiliados y las administraciones locales y departamentales que deben acompañar estos procesos, y que no siempre cuentan con las herramientas técnicas y metodológicas para desarrollar un procedimiento electoral. Así pues, en tres capítulos esta investigación presenta al lector una aproximación a la comprensión de los procesos electorales de las organizaciones comunales en Colombia.

El primer capítulo sitúa el nacimiento de la acción comunal, así como su evolución histórica como organización privada de naturaleza comunitaria, y un recorrido normativo y jurisprudencial que nos lleva a la conceptualización actual de la organización comunal, identificando su naturaleza,

objetivos, principios y estructura; el concepto y funciones de las entidades de inspección, vigilancia y control, y la evolución jurídica de las mismas.

Una vez analizado el marco normativo y caracterizadas las organizaciones objeto del estudio, el segundo capítulo presenta un análisis de su democracia interna y los elementos del sistema electoral presentes en los procesos eleccionarios comunales, destacando los requisitos legales y estatutarios de validez en cada una de sus etapas, a saber, i) etapa preelectoral, ii) día D y, iii) etapa poselectoral.

Finalmente, en el tercer capítulo, este trabajo investigativo recopila información de las elecciones comunales realizadas en toda su estructura durante el año 2016 –para el período 2016-2020–, así como la participación de las entidades territoriales competentes de inspección, vigilancia y control en dichos procesos. Producto de lo anterior, la autora presenta los casos más relevantes que impidieron el registro de los dignatarios en las elecciones de 2016, dentro de los cuales de identifican i) incumplimiento de requisitos legales, ii) incumplimiento de requisitos estatutarios, iii) inconsistencias en la presentación de bloques y, iv) postulación de secretarías ejecutivas como bloque; para terminar con la proposición de modelos prácticos relacionados con cada una de las etapas estudiadas en el segundo capítulo.

En razón a lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil y su Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), conscientes de los retos que

significa fortalecer la participación en Colombia, y en particular los desafíos que afrontará la organización comunal en las elecciones de 2020, decidieron apoyar la investigación *Aproximaciones a la compren-*

*sión de los procesos electorales de las organizaciones de acción comunal en Colombia*, considerando que con esta publicación se aporta al vacío existente en la literatura de lo comunal.

**GERARDO ANDRÉS SANABRIA MUÑOZ**  
Centro de Estudios en Democracia  
y Asuntos Electorales (CEDAE)

# INSTRUMENTOS ANCESTRALES PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: UNA VISIÓN DESDE LAS COMUNIDADES ARHUACAS Y KOGUIS

<b>Autor:</b>	Universidad Sergio Arboleda
<b>No. hojas:</b>	204
<b>Año de edición:</b>	2018
<b>ISBN:</b>	978-958-8987-70-5
<b>Publicación de:</b>	Regístraduría Nacional del estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) y Universidad Sergio Arboleda, Centro de Estudios Jurídicos para la Vida en Democracia y la Transparencia en la Gestión Pública

En el litoral Caribe colombiano, en el punto más al norte de América del Sur se encuentra la Sierra Nevada de Santa Marta, un enorme macizo montañoso junto al mar, un gigantesco santuario de flora y fauna con una gran variedad de pisos térmicos que van desde el nivel del mar hasta más de 5.500 metros sobre este. Allí habitan

cuatro comunidades espirituales poseedoras de un conocimiento tradicional, y de un poder ancestral indispensable para mantener el equilibrio del mundo, pues, para ellos, en este lugar se encuentra la cuna de nuestra especie, el centro del mundo mismo, el origen y corazón de todo.

Koguis, wiwas, kankuamos y arhuacos creen que el hombre blanco –o hermano menor–, partiendo de su ignorancia, dividió arbitrariamente en dos el mundo, dejando a los seres con vida aparte de los “inertes”; cosa que contraría las creencias de las comunidades ancestrales de la Sierra Nevada, para las cuales, todas las cosas tienen vida y sentido, cosas tan elementales como una piedra tiene una vida y una razón de porqué serlo y de porqué estar allí, lo cual debe ser respetado.

Desde las alturas de la Sierra Nevada a través de ríos y manantiales bajan aguas cristalinas que a su paso van recogiendo las energías de los animales, de los minerales y de las plantas que entran en contacto con ellas, energías que son los mismos espíritus de lo que tocan, bajando por el caudal de los ríos sagrados hasta encontrarse con el mar, en donde al ser mezclado en sus profundidades se transforman y emergen nuevas energías que se encuentran con aquellas que provienen de lo alto de la sierra formando un ciclo.

De este choque y procesos de transformación resultan los materiales que se hallan a la orilla de las desembocaduras de los ríos, son conchas o pequeñas piedras que representan ese inmenso poder de la madre naturaleza, su fuerza misma. Los habitantes ancestrales (koguis, wiwas, kankuamos y arhuacos) están encargados de recoger esta energía y llevarla hasta unos lugares sagrados, para con ello realizar los pagos, es decir, la retribución a la madre naturaleza por entregar todos los elementos de

subsistencia (los alimentos, los animales, un árbol, el agua, el fuego, el oxígeno, una planta o incluso una piedra que se utilice); es agradecimiento puro, dentro de una cultura cuyo eje es el equilibrio del mundo y con el mundo, a partir de un profundo trabajo espiritual.

*Instrumentos ancestrales para la gobernabilidad democrática: Una visión desde las costumbres arhuacas y koguis*, es el fruto de una investigación y trabajo de campo profundos, plasmado en un documento agradable para leer y que sirve de ventana para mirar el mundo desde la visión de estas comunidades ancestrales.

La obra hace un tránsito necesario por esos elementos que nos permiten –como sus “hermanos menores”– no solo el tener un acercamiento inicial a estos pueblos originarios, conocer parte de sus raíces filosóficas, cosmogónicas, históricas, la composición de sus comunidades, su cultura, economía y formas de gobierno, sino que también el hacer parte de la tarea encomendada a nuestros hermanos mayores en su Ley de Origen o Ley de Sé, que es fortalecer desde la consciencia la unidad armónica entre todos los seres de la naturaleza.

La Sierra Nevada es vista por estas comunidades como un cuerpo humano, un cuerpo vivo del que son parte imprescindible para su existencia cada uno de los elementos de la naturaleza, de este modo los picos nevados representan la cabeza, las lagunas y los páramos forman el corazón, los ríos simbolizan las venas, los mantos de tierra constituyen los músculos y las hierbas altas

personifican el cabello; desde esta base, toda la sierra es un espacio sagrado; de allí la urgencia de sus comunidades ancestrales por mantenerla, pues de ello depende la existencia misma de todos y de todo.

Es esta urgencia la que motiva en arhuacos y koguis el nacimiento de sus distintas formas de relación con el mundo y con la naturaleza (madre naturaleza), tal como con sus deidades y entre los integrantes de sus comunidades, así como las relaciones que se dirigen hacia el hombre blanco en su calidad de hermano menor; en sí, esta urgencia es la génesis del entramado de su estructura social.

La autoridad máxima de estas comunidades de la Sierra radica en el “Mamo”, quien es el reservorio de la sabiduría derivada de la Ley de Sé, es su máximo conocedor y guardián; para ello, él ha sido elegido y preparado desde su concepción misma, su vida entera está dedicada al trabajo espiritual, a proteger y perpetuar sus tradiciones, en una cultura de lenguaje puramente oral (no escrita o ágrafa). Es el único que puede leer los mensajes de la naturaleza en la naturaleza misma, en las piedras, en el aire, en las aguas y en las hojas, así como en los parajes del mundo espiritual.

Los derechos de estas comunidades nativas, desde la llegada de los españoles al continente, han sido vulnerados de múltiples formas, por lo que en el libro se hace una revisión y exposición de conceptos y elementos básicos relacionados con los Derechos Humanos, los planes nacionales que los tratan y cifras sobre la vulneración a

los mismos a estas comunidades indígenas dentro del conflicto armado colombiano.

La economía de las comunidades ancestrales de la Sierra (para el caso la kogui y arhuaca) pasa necesariamente por la concepción divergente que ellos tienen de la propiedad frente a la nuestra; para ellos, nada les pertenece, pues son ellos quienes pertenecen o hacen parte de una gran unidad, que deben preservar y defender.

De allí que para ellos los grandes males del mundo radican en cómo los hermanos menores quieren acumular con desenfreno, olvidando que el acumular no tiene sentido, pues “*todos pertenecemos al todo*”. Pese a ello, su economía, principalmente la de los koguis y arhuacos, está en tensión constante entre su parte ancestral, donde se da respuesta a las necesidades de sus integrantes, por ejemplo, manteniendo una siembra sostenible para el autoconsumo y aplicando un sistema de mercado basado en el trueque, y la modernidad de sus hermanos menores, quienes tienen sus exigencias basadas en poseer y comerciar, poniendo en riesgo el acceso a sus lugares sagrados.

Tal tensión, entre las visiones del mundo de hermanos mayores y menores ha llevado a las comunidades ancestrales de la Sierra Nevada a establecer herramientas que sean puente entre esos dos mundos. La investigación desarrollada por la Universidad Sergio Arboleda describe varios de estos instrumentos, y señala algunos de sus elementos clave, como los cabildos, comisarios, semaneros, entre otros. Igualmente

explica las formas en que son elegidos sus miembros, sus roles y sus alcances, siempre estando sujeto a la autoridad del Mamo.

La democracia, como concepto, es un elemento para estas comunidades ancestrales propio de los hermanos menores, no obstante, sus nociones de gobierno y de participación social, así como de relación con la naturaleza, pueden aportar al mundo (si se les permite) unos instrumentos de valor incalculable, que hoy más que nunca se hacen vigentes (como deja claro la investigación) en un contexto de descalabro ambiental, cambio climático y fractura de valores; los saberes ancestrales que propenden por una coexistencia armónica

con la naturaleza deben ser rescatados y difundidos, muchos, incluso, integrados a nuestra forma de vida; como hermanos menores debemos escuchar y dejarnos guiar de nuestros hermanos mayores, esto es, aprender de ellos, respetarlos, también enseñarles sin imponer y coexistiendo, integrando lo mejor de nuestros mundos en uno que sea más grande y garantice para todos la existencia y un lugar compartido en la historia.

**Luis Humberto Lagos Romero**

Centro de Estudios en Democracia  
y Asuntos Electorales (CEDAE).

# RETOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL POSCONFLICTO

<b>Autor:</b>	Carlos Antonio Coronel Hernández
<b>No. hojas:</b>	159
<b>Año edición:</b>	2019
<b>ISBN:</b>	978-958-48-5914-3
<b>Publicación de:</b>	AltaVoz Editores – <a href="http://www.altavoz.com.co">www.altavoz.com.co</a>

La democracia como sistema político desde sus inicios se encuentra en constante mutación, con notorios altibajos, producto de la dinámica de diversas variables sociales, políticas y económicas, traducidas como una forma de administración del poder. No es un sistema perfecto, pero sí maleable y ajustable para acercar el gobernante a las bases, razón de ser –en gran parte– de la creación del Estado.

En un modelo de democracia representativa –aún con la crisis que actualmente se pregona en los modelos europeos y en otras latitudes–, sigue siendo la mejor opción para la administración del poder, concomitante con claras políticas de pesos y

contrapesos entre las ramas que integran su estructura, así como también con razonables medidas para la administración y control de todos los aspectos que interesan y afectan a los colombianos.

Colombia, independiente del grado de avance de su sistema democrático, no ha sido la excepción en materia de falencias y barreras que han dificultado su fortalecimiento y desarrollo.

Ello será sorteable con voluntad política y de Estado; haciendo los ajustes que clama el sistema desde todas sus aristas y no asumiendo la autorreforma.



El modelo representativo del sistema colombiano, no puede ser su unívoca característica. Recientemente, con ocasión del proceso evolutivo de Colombia en sus instituciones, se dieron pasos cualitativos para caminar una senda de modelo mixto de democracia, adicionándose la característica de *la participación*.

Dicho componente es un valor agregado inconmensurable al cual no se le ha brindado su verdadera dimensión e importancia.

En una sociedad creciente –que cada día demanda más atención del Estado en materia de servicios y políticas públicas inclusivas– deben existir múltiples ofertas institucionales de desfogue y expresión de voluntad ciudadana. El modelo representativo se torna insuficiente para su gestión intermediadora entre el Estado y sus integrantes. Este paso significativo lo brindó el cambio histórico que el país experimentó en 1991, consecuencia necesaria para dar un viro que redireccionaría el modelo democrático.

Ya en el siglo XXI, los resultados del modelo mixto implementado, sin demérito de la oferta institucional de muchos modelos participativos fuera del marco de los instrumentos de democracia política directa, consignados en el artículo 40 superior, no siguieron con el impulso dado por los constituyentes.

Desde el punto estrictamente formal, no con la fuerza y voluntad de Estado necesaria esperada en consideración a la dimensión del cambio, existen elementos,

circunstancias y señales que invitan a robustecer el marco institucional de oferta de mecanismos de democracia directa.

Esas medidas, sin un claro modelo público de educación cívica y valores como cultura edificadora de ciudadanos informados y conscientes de la adopción de decisiones libres y responsables, no tienen posibilidades de crecimiento. La oferta participativa, más que estímulos, genera profundos sentimientos de desencanto e incredulidad, lo que hace que la ciudadanía busque otros mecanismos alternos para expresar sus demandas. Los mecanismos de participación política constituyen una expresión popular para el logro de objetivos generales de la sociedad.

En esta línea se indica que aun con los tenues intentos de promocionar la participación y de mitigar las barreras para su ejercicio, el balance no ha sido el esperado. Sin embargo, hay señales y hechos políticos recientes concomitantes que han hecho relevante su existencia, su uso y efectos directos en asuntos de base. Hemos conocido experiencias de democracia de abajo hacia arriba, en contexto, en mi opinión, motivantes para expresar que estamos ahora frente a una segunda oportunidad para proponer acciones para un nuevo impulso de promoción del modelo mixto representativo-participativo.

Ahora bien, las negociaciones del Proceso de Paz, adelantado por el Estado colombiano y las Farc-Ep –que finalizó con la firma del Acuerdo Final el 24 de noviembre de 2016–, contenía en el punto 2° uno de los

ejes centrales de la negociación, denominado la “*Participación Política: Apertura democrática para construir la Paz*”. Así, en el ítem iii) se abordan diversos aspectos relacionados con los mecanismos de participación ciudadana, incluidos los de democracia directa, sin que se hubiesen contemplado en el Acuerdo y en el contexto legal (producto del mismo) los instrumentos ya previstos en el marco normativo actual, legado del Constituyente de 1991.

Dicho precedente, no debe ser un factor de desestímulo para continuar trabajando en la promoción de los mecanismos expresamente contemplados en el artículo 40 Superior, recientemente regulados por la Ley 1757 de 2015. Por el contrario, el reto es inmenso para que su existencia y relevancia sea impulsada como un instrumento más para la construcción de la paz y como herramienta ciudadana mediadora entre los colombianos y el Estado. No obstante, la ausencia de este asunto en la agenda de negociación, desde el 2015 se ha presenta-

do un inusitado acceso a tales mecanismos, independiente de los móviles para su activación, que han brindado señales positivas para la movilización ciudadana por la senda formal de la participación ciudadana y política.

El Estado en toda su estructura, sin excepción, posee una deuda pendiente con el modelo de democracia colombiano, por lo cual la voluntad política será fundamental aun por fuera del marco del Acuerdo Final, de forma que la temática se inserte en las agendas públicas de gestión y de mandato.

Y la Organización Electoral –pese al difuso marco legal para promocionar la participación, con concretos visos de tecnocracia– posee la inmensa responsabilidad de potenciar su tarea con múltiples acciones y estrategias para llegar a la conciencia de cada colombiano y colombiana, con el propósito de preservar el modelo democrático para las generaciones presentes y futuras, en perspectiva con el posconflicto.

**Yordi Andrés Oviedo Reina**

Centro de Estudios en Democracia  
y Asuntos Electorales (CEDAE)

# PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL ESCENARIO POLÍTICO COLOMBIANO

<b>Autor:</b>	Angélica María Lesmes
<b>Número de hojas</b>	167
<b>Año de edición</b>	2018
<b>ISBN</b>	978-958-48-4163-6
<b>Publicación de:</b>	Registraduría Nacional del estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), DGP Edi- tores S. A. S.

El texto *Participación de la mujer en el escenario político colombiano* surge como producto de una investigación realizada por Angélica María Lesmes entre los meses de febrero y mayo de 2018. El documento recopila los avances de participación política de las mujeres en Colombia, en los ámbitos electorales nacional, departamental y municipal.

Debido a las condiciones de inequidad de género, en materia de salud, educación y desarrollo económico, entre otros, que

han caracterizado a la mujer de manera histórica, se realizó un análisis documental y normativo tanto a nivel internacional como nacional, así como de los lineamientos enfocados a la reivindicación de los derechos de las mujeres, humanos, sociales, económicos, culturales y políticos vulnerados.

En el ámbito internacional se destacan: i) La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CETFDICM), ii) La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, iii) Los Objetivos

de Desarrollo del Milenio y iv) Los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En cuanto a los lineamientos nacionales, se mencionan: i) Artículos 13 y 43 de la Constitución Política de Colombia, ii) Ley 51 de 1981 Decreto 1398 de 1990, iii) Decreto 1182 de 1999, iv) Ley 581 de 2000, v) Ley 1009 de 2006, vi) Ley 1475 de 2011, vii) CONPES 161 de 2013, viii) Decreto 1649 de 2014, ix) Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), x) Acto legislativo 02 de 2015 (reforma de equilibrio de poderes), xii) Acto legislativo 03 de 2017 sobre la regulación parcial del componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto, y xiii) CONPES 3918 de 2018 (Porcentaje de mujeres en cargos directivos del Estado colombiano).

En Colombia las mujeres representan el 51% de la población del país, y el 52% del potencial electoral para el año 2018; sin embargo, no alcanza la cuota de representación mínima establecida; en este sentido, se afirma que en Colombia la representación política de las mujeres enfrenta grandes retos para lograr la paridad de representación política.

Un primer factor que explica la dificultad de lograr la paridad en la representación política, se relaciona con el índice de la brecha de género. En este, se destacan las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, en materia económica, social y política.

El segundo factor hace referencia a la participación política de las mujeres en las elecciones locales, si bien, las mujeres en Colombia gozan del derecho de acceder a

cargos de elección popular, no existen las garantías necesarias que hagan efectivo dichas condiciones de igualdad.

Según la información recolectada, se puede señalar que los resultados electorales de 2015 ratifican la tendencia a la subrepresentación política de la mujer en cargos de elección popular. Asimismo, que la participación de las mujeres en concejos municipales, en las regiones Caribe y Central, es mayor comparada con el promedio nacional. En términos de resultados, de las 32 gobernaciones, 5 mujeres fueron elegidas. De igual forma, las últimas cinco elecciones presidenciales han marcado una diferencia importante, en términos de representación, tanto a nivel de mujeres aspirantes a los cargos de presidencia y vicepresidencia, así como la cantidad de votos que apoyaron dichas candidaturas.

Posteriormente, se describe la realidad política que permea a las mujeres en Colombia, tras los resultados que se obtuvieron en las elecciones regionales de 2015 y los comicios del 2018, se deja de manifiesto que las mujeres en la sociedad colombiana se enfrentan a dos obstáculos, el primero hace referencia a las barreras estructurales, establecidas por la normatividad e institucionalidad, y la segunda, tiene que ver con las brechas de género, referentes al acceso y garantías de los derechos fundamentales.

De acuerdo con lo expuesto por la autora para eliminar y afrontar las barreras tanto estructurales como las relativas al género, es importante destacar:

- Un liderazgo femenino efectivo y una participación política real.
- Cumplir a cabalidad con la ley de cuotas.
- Implementar el enfoque étnico en la participación política de la mujer.
- Erradicar las formas de discriminación de la mujer en el ejercicio de su derecho a participar en política.
- Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, como lo establece uno de los indicadores de los ODS.
- Incluir en la agenda nacional el componente de género y mujer.

Finalmente, la autora concluyó que el proceso de reconocimiento y fortalecimiento de igualdad de género –tanto en el ámbito político como representativo– inició hace 38 años, con la entrada en vigencia de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer en 1979. En este sentido, afirma que la representación política en Colombia he evolucionado de manera positiva; sin embargo, el acceso efectivo a la representación política por parte de la mujer, no ha alcanzado la paridad de género planteados por los ODS.

Asimismo, se menciona que aún persiste una subrepresentación femenina que se encarga de ampliar la brecha de exclusión política.

Además, recomendó en materia de políticas públicas que desde el ámbito institucional: i) debe haber una visibilización estadística del enfoque de género y de la mujer en los espacios electorales, ii) se debe avanzar en la configuración de un programa de transversalización y empoderamiento del género enfocadas en disminuir las desigualdades entre los hombres y las mujeres en el ejercicio de los cargos públicos y iii) se debería dar la creación de un partido político femenino.

Mientras que desde la perspectiva social, las recomendaciones de políticas públicas, se relacionan con: i) promover políticas que tengan en cuenta el desarrollo de niñas y mujeres, ii) incentivar los semilleros y las redes de lideresas con el propósito de eliminar todo tipo de brechas, así como empoderar a la mujer en los diferentes escenarios de decisión que existen, iii) se debería emplear el sistema de ciudadanía informada en temas de derechos humanos y participación política de la mujer, y iv) fortalecimiento y seguimiento a normatividad y políticas públicas.

Por último, la autora hace hincapié en la importancia de desarrollar estudios enfocados en generar el material investigativo y de memoria histórica sobre la participación de la mujer en política.

**María Alejandra Quintero Cáceres**  
Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE)

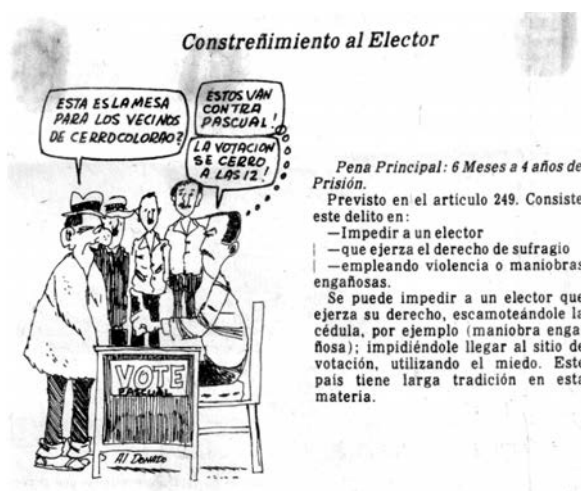


# HUMOR ELECTORAL

William Enrique Muñoz Quintero



## Constreñimiento al Elector



*Pena Principal: 6 Meses a 4 años de Prisión.*

Previsto en el artículo 249. Consiste este delito en:

- Impedir a un elector
- que ejerza el derecho de sufragio
- empleando violencia o maniobras engañosas.

Se puede impedir a un elector que ejerza su derecho, escamoteándole la cédula, por ejemplo (maniobra engañosa); impidiéndole llegar al sitio de votación, utilizando el miedo. Este país tiene larga tradición en esta materia.



**Corrupción de Elector**

**Pena Principal:** 1 a 5 Años de Prisión y Multa de \$10.000 a \$50.000.

Está consignado en el artículo 251 y consiste en:

- Pagar dinero o entregar una dádiva
- a un elector
- para que consigne su voto en favor de determinado candidato
- o en favor de determinado partido
- o en favor de determinada corriente política
- o en blanco
- o para que se abstenga de votar.

Este delito lo comete no sólo quien paga el dinero o la dádiva sino también el que la recibe, el cual tiene pena menor: 6 meses a 2 años de prisión.

**MANANA:** Fraude electoral.

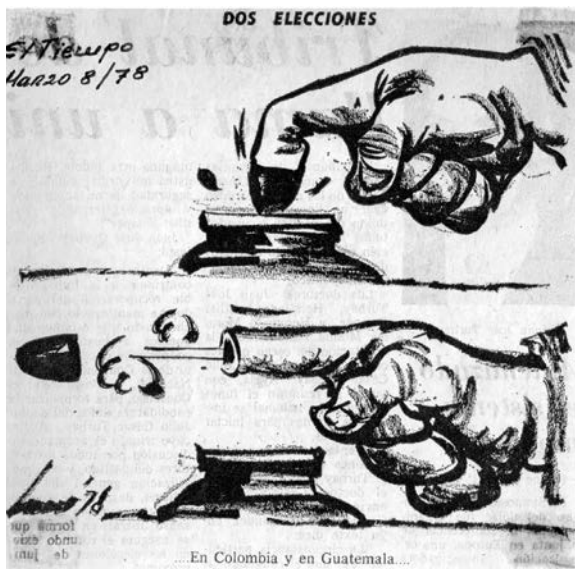


PREMIACION

Por SAMPER



—Cinca aclamado en conducta, medalla de honor y diploma por su comportamiento en las elecciones.



Presunto fiscal

Por Palosa

palosacartoon@hotmail.com



MICO



El Espectador  
Marzo 2/78  
NEGRA-NIEVES  
Por CONSUELO LAGO



- El día de elecciones todo el mundo  
tenía el dedo rojo. Nadie lo tenía  
azul...



Operación Tortuga

### Perturbación Electoral

**Pena Principal: 1 a 6 Años de Prisión.**

Según el artículo 248, comete este delito:

- El que perturbe o impida
- la votación pública
- o el escrutinio de la misma
- empleando violencia o maniobras engañosas.

Obsérvese que el delito lo comete la persona con la sola perturbación. Aunque la elección avance y se termine, el perturbador debe ir a la cárcel.



### EL RINCÓN DE RUBENS



Nuevo parlamento

Por Palosa

paloscartoon@hotmail.com



Periodico El Nuevo Siglo  
9-05-02

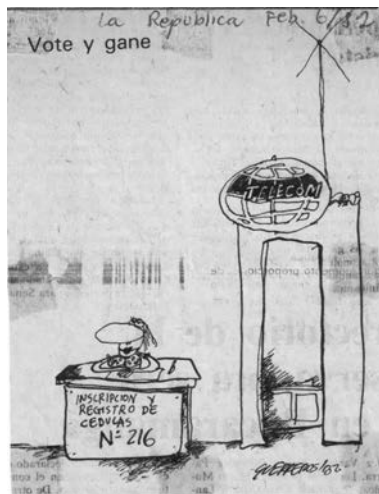
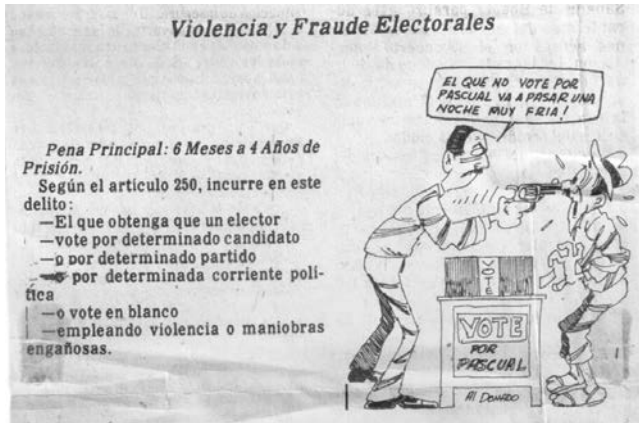




Periodico El Tiempo  
24-06-02









# ÍNDICE TEMÁTICO:

## A

- Abstención: 226
- Acción comunal en Colombia: 256
- Autonomía decisoria: 246

## C

- Código electoral: 10,
- Constitución política: 97
- Consulta popular: 91
- Cultura política: 142
- Consejos de juventudes: 57

## D

- Derecho registral: 120
- Democracia representativa: 263

## E

- La educación virtual: 51

## F

- Formación: 46
- Formas de participación: 84

## G

- Gobierno escolar: 77
- Generacional: 218

## I

- Instrumentos ancestrales: 259
- Interfaces: 45

## L

- Latinobarómetro: 134

## M

- Modelo pedagógico: 48
- Migración venezolana: 126

## N

- Noticias falsas: 138

## P

- Procesos comunicativos: 65
- Participación política: 85
- Participación de la mujer: 266
- Plataformas E-Learning: 57

## S

- Sufragantes: 47
- Sistema integrado de capacitación Electoral (SICE): 50

## T

- Tecnología: 17

## V

- Voto automatizado: 35