

Democratización y partidos políticos

UNA OMISIÓN DEL
CONSTITUYENTE
DE 1991

DAVID ROLL

Profesor Asociado Facultad de
Derecho, Ciencias Políticas y
Sociales de la Universidad
Nacional de Colombia.

RESUMEN

Esta exposición trata de dar cuenta de las consecuencias producidas durante los últimos diez años por los intentos infructuosos de constitucionalizar la exigencia de democracia interna de los partidos políticos en Colombia. El estudio centra su atención en el análisis de la norma democratizadora y en el debate político originado en la necesidad de su implantación. El escrito presenta un recorrido de la iniciativa de democratización en la historia política reciente y deja a juicio del lector la conclusión sobre las impresiones recogidas.

ABSTRACT

This article tries to explain the consequences produced by the fruitless attempts to constitutionalize the internal democracy demand of political parties in Colombia. The study focuses its attention on the analysis of the democratization regulation and the political debate around the necessity of its implantation. Thus, the paper presents a route of the democratization initiative in the recent political history and leaves the reader draws his own conclusions.

En el balance de aciertos y desaciertos de la Asamblea Nacional Constituyente, que dio lugar a la Constitución de 1991, lo referente al funcionamiento interno de los partidos políticos es sin duda una de las grandes omisiones a ubicar en la columna de los errores. El Constituyente *ad hoc* no aprobó la norma propuesta inicialmente, que exigía democracia interna en los partidos, como se lo hizo respecto de otras organizaciones de menor trascendencia política. Ni siquiera dejó abierta la posibilidad de regular ese aspecto por vía legislativa, los constituyentes optaron por prohibir al legislador inmiscuirse en tales cuestiones.

Hasta hace pocos años, Álvaro Gómez Hurtado era señalado como el máximo responsable de que la norma democratizadora no hubiese sido aceptada. A todos parecía obvio que no podía gustar dicha norma al doctor Gómez, debido al manejo personalista que la familia Gómez había dado a su partido durante décadas y al propio Movimiento de Salvación Nacional, creado por él más recientemente.

Con los años quedó en evidencia que en dicha Asamblea no era posible descartar una norma de esa importancia con el sólo veto de uno de los tres grandes grupos que la dominaban, que tampoco era el mayoritario. En efecto, Antonio Navarro Wolff, que representaba además a un partido político, la Alianza Democrática M-19, proveniente de un grupo guerrillero autodesintegrado, muy lejano ideológicamente a Álvaro Gómez, reconoció que él tampoco había apoyado dicha norma, por razones a las cuales haremos referencia más adelante.

Pasados 10 años desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, el análisis que se hace de los partidos políticos es más bien desalentador. En lo referente a los partidos tradicionales, es evidente que no hubo evolución; todo lo contrario, se fragmentaron hasta desdibujarse prácticamente como colectividades de carácter permanente y convertirse en una especie de expendedores de avales. Las nuevas fuerzas, que transformarían el bipartidismo achacoso en un vibrante pluripartidismo, tampoco aparecieron en el panorama político o no duraron. La misma Alianza Democrática M-19 fue el fuego artificial más aclamado pero también más efímero de esa fiesta, y aún genera nostalgias. Ni qué decir respecto del protuberante hecho de que

la contienda política todavía no se ha trasladado a la arena electoral y sigue librándose cada vez con más intensidad por la vía de las armas.

En este artículo no se trata de dar cuenta de un fenómeno tan complejo como la crisis de los partidos políticos colombianos, que merece un análisis extenso y separado¹, ni mucho menos de las vicisitudes y perspectivas del proceso de paz. Si queremos señalar no obstante, que la omisión mencionada pudo haber contribuido a ese deterioro, o que por lo menos dejó a dichas colectividades –los partidos tradicionales– sin una herramienta jurídica con la cual hubieran podido intentar transformaciones internas más afortunadas que las hasta ahora experimentadas, de las cuales también haremos mención. Es evidente que con unos partidos más organizados los consensos en torno a la paz serían más armónicos, y que la posibilidad de crear nuevos partidos, surgidos de la insurgencia se aumentaría con un sistema de partidos mejor preparado para ello.

En la siguiente exposición haremos un breve recuento de lo que ha sucedido en estos diez años con los intentos de constitucionalizar la exigencia de democracia interna de los partidos políticos, los cuales han sido infructuosos. El lector juzgará si se trata de una sucesión de coyunturas desafortunadas o de una sistemática ausencia de voluntad política frente a ese tema.

Lo cierto del caso es que el Constituyente de 1991 se equivocó al no aprobar dicha norma, toda vez que la misma no contenía ni remotamente la posibilidad de un efecto perverso, al estilo de otras figuras recientemente propuestas, como es el caso del umbral. Si hemos de desacralizar ese proceso, sin caer en el extremo de casi satanizarlo, como algunos analistas han comenzado a hacer, es hora de reconocer fallos claves que como éste no fueron evidentemente el producto de un debate conceptual, sino seguramente el resultado de una negociación motivada por un cálculo partidista por una visceral resistencia al cambio en las relaciones de poder en el seno de los partidos.

La regulación de la democracia interna de los partidos en la Constitución de 1991

A pesar de que los partidos políticos han sido determinantes en la historia política del país, los intentos

1. Un número especial de *Pensamiento Jurídico* se dedicará al tema específico del presente y futuro de los partidos políticos en Colombia.

por institucionalizarlos han sido débiles y tardíos. Los partidos Liberal y Conservador, que han dominado la política colombiana durante mucho más de un siglo, solo estuvieron legitimados en 1985 para solicitar su personería jurídica al Estado².

En 1990, los firmantes del Acuerdo Político que hizo posible la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente se dieron cuenta de que era necesario derogar la prohibición constitucional decimonónica que prohibía las "juntas políticas populares de carácter permanente", e institucionalizar los partidos políticos, así como estudiar la posibilidad de hacer obligatoria la democratización interna de los mismos³. Pero la reforma de los partidos políticos fue un tema que quedó aplazado en la Constitución de 1991.

Aunque son muchas las temáticas que involucran a los partidos y que deben ser debatidas, una en especial es la que concentra mayor atención por su trascendencia: la democratización interna de los partidos. Mientras que el artículo 103 faculta al Estado para reglamentar las asociaciones cívicas, sindicales, comunitarias y demás, para que constituyan mecanismos democráticos de representación, el artículo 108 le prohíbe establecer exigencias en lo referente a la organización interna de los partidos políticos.

Esta incongruencia opera en favor de la primera norma citada, y ello puede deducirse del proceso que tuvo la segunda en la Constituyente. Como claramente lo ha expresado la doctrina, fueron tantos los factores que podrían haber afectado las votaciones, que debe analizarse con cuidado el proceso que tuvo la aprobación de cada norma antes de poder afirmar

que la Asamblea Constituyente tenía tal o cual concepción sobre un punto específico. La norma sobre democratización de partidos es el más claro ejemplo de ello.

El texto del artículo 107 que no fue aprobado, hacía una clara referencia a este tema:

Los partidos y movimientos políticos deben ceñir su actividad a estatutos que garanticen el respeto a la Constitución y a las leyes y la participación democrática de sus adherentes en su vida orgánica y política y en la escogencia de sus dirigentes y candidatos.

Sin embargo, de la no aprobación de esta parte no puede inferirse que en la Constituyente existía una rotunda negación a su contenido. Como han insistido los analistas constitucionales, cuando un artículo no fue aprobado no se puede inferir de ahí que la Asamblea se pronunció en contra⁴.

El texto citado no fue aprobado, pues en la última votación, que fue secreta, obtuvo 36 votos afirmativos, 20 negativos y 7 abstenciones. La Constituyente no fue pues tan rotunda en la negación de la norma, como sí lo fue Álvaro Gómez Hurtado, quien presionó vehementemente la no aprobación de la misma.

Como sostiene Jaime Buenahora, "infelizmente el Constituyente sustrajo la posibilidad de establecer exigencias en cuanto a la organización interna de los partidos con el sofisticado argumento de que ello atentaría contra la democracia. Conociendo la estructura de los partidos políticos colombianos, lo pertinente era dejar abierta la vía legislativa para impulsar su democratización interna"⁵.

democratización interna de los partidos, en lugar de aprobar el texto que la hacía obligatoria, se aprobó uno en el que se prohíbe a la ley "establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos". El párrafo segundo del artículo 108 de la Constitución Nacional, dice exactamente: "En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar a la afiliación a ellos para participar en las elecciones". *Constitución Política de Colombia*, Imprenta Nacional.

4. "Existe una diferencia notable entre la no aprobación de un artículo y su negación. Cuando un artículo fue negado por la mayoría de los constituyentes, es posible concluir que la corporación se opuso a él, cuando un artículo no fue aprobado, no es posible inferir que la Asamblea se pronunció en contra". Manuel José Cepeda, *La Constitución que no fue*, Bogotá, Uniandes, 1993, p. 19.

5. Jaime Buenahora, *La democracia en Colombia. Un proyecto en construcción*, Bogotá, Editorial Contraloría General de la República, 1995, p. 217.

2. Sólo en 1944 se trató de aprobar infructuosamente un Proyecto de Acto Legislativo mediante el cual se les concedía personería jurídica a los directivos de los partidos. En 1959 se reanudaron los intentos (1962, 1974, 1977, 1978, 1982, 1983), que fueron todos fallidos. Finalmente, en 1985 fue aprobada la Ley 58 o Estatuto Básico de los

Partidos. Dos nuevos proyectos, debatidos en 1988 y 1990 no llegaron a ser aprobados. Una buena síntesis de este proceso puede encontrarse en Fernando Mayorga García, *Ley 130 de 1994. La iniciativa del Gobierno, su trámite en el Congreso y la revisión de la Corte Constitucional*, Bogotá, 1996, pp. 9-24.

3. Los partidos políticos adquirieron rango constitucional en el nuevo ordenamiento, pues se consagró el derecho a fundar partidos y movimientos políticos, y a afiliarse a ellos libremente, y se establecieron los procedimientos para que un partido pudiera adquirir personería jurídica. Pero en lo referente a la

Fue por ello que, cuando la Ley 130 de 1994 consagró inicialmente la democracia interna de los partidos y movimientos políticos, la Corte Constitucional, en la sentencia C-089 de 1994, la declaró inexistente, con lo que quedó claro que era necesario volver a reformar la Constitución Política para poder introducir en Colombia la democratización de los partidos y movimientos políticos⁶.

Pero lo cierto es que, salvo ésta y otras excepciones, la Corte Constitucional declaró ejecutable la Ley 30 de 1994, con base en el artículo 152 de la Constitución, que permite al Congreso regular el régimen de los partidos. Para ello, señala Eduardo Pizarro, debió recurrir a innumerables malabarismos intelectuales, pues fue necesario conciliar lo irreconciliable, un artículo que prohíbe la reglamentación y otro que la ordena⁷. Quedaba en evidencia que la omisión del Constituyente debía ser corregida en sucesivas reformas pero, como se verá, hasta el momento tal cosa ha sido imposible.

La norma sobre democratización de los partidos en el proyecto de reforma del gobierno Samper

El debate se reabrió el 5 de mayo de 1995, cuando el entonces presidente Samper en el acto de clausura de un encuentro latinoamericano sobre democracia en Cartagena, se refirió a la crisis en el sistema de representatividad a nivel mundial y señaló cuál era, a juicio de su gobierno, el paso siguiente a la reciente Reforma Constitucional, para ampliar la participación política en Colombia:

“La Constitución de 1991 abrió las puertas de la participación política, pero fue muy tímida en la reglamentación de los partidos. Nos quedamos con el pezado y sin el género del nuevo esquema. Mi gobierno considera básica una reforma de los partidos para con-

6. Se declaró inexistente la palabra “democráticas”, del numeral 4, en el que se hablaba de que para solicitar personería jurídica era necesario expresar entre otros: “Los programas y aspiraciones democráticas que lo identifiquen”.

7. Eduardo Pizarro, “Fundamentos y propuestas

para una Reforma Política en Colombia”, en *La oposición política en Colombia*, Bogotá, Iepri-Fescol, 1996, p. 27.

8. Palabras del presidente Samper el 5 de mayo de 1995, en el acto de clausura del

Encuentro Latinoamericano sobre Democracia, en Cartagena de Indias. Memorias del encuentro aportadas a la Comisión de Reforma.

9. Decreto número 763, del 9

solidar los espacios de participación abiertos por la nueva Constitución”⁸.

El entonces gobernante anunció la necesidad de una nueva reforma que surgiera de un consenso entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso y los voceros de la denominada sociedad civil. De allí surgió la idea de convocar una comisión que estudiará diversos temas propuestos por el Gobierno, antes de pasarlos a la consideración del Congreso. En ella participarían tanto miembros del órgano legislativo como personajes del mundo universitario y representantes de los gremios económicos y de los sindicatos, entre otros. Fue así como el 9 de mayo siguiente, el gobierno creó mediante decreto la Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos.

A esta Comisión se le señaló, entre otras tareas, la de realizar un diagnóstico sobre la situación de los partidos políticos en Colombia, proponer las modificaciones tendientes a lograr la modernización de los mismos e identificar las áreas en las cuales se deberían realizar acciones tendientes a su democratización⁹. Las sesiones de la Comisión de Reforma se caracterizaron por un interesante y fructífero diálogo entre los académicos y los personajes de la política que hacían parte de la Comisión.

Los temas más debatidos, en lo que respecta a los partidos políticos, fueron justamente la imposición constitucional de la democracia interna en los partidos y de la obligación de hacer oposición, además de la prohibición de la doble militancia, y la racionalización en la concesión de avales por los partidos.

En especial, el tema de la democratización interna de los partidos fue uno de los más controvertidos. Dentro de los mismos representantes de los partidos Liberal y Conservador existían puntos encontrados al respecto, lo cual hizo necesario un pronunciamiento

de mayo de 1995, artículo 3, en *Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos*, Memoria de Trabajo, Bogotá, Ministerio del Interior, 1995.

oficial, mediante sendos comunicados, que diferían abruptamente entre sí, pues el Partido Conservador no era partidario de la norma, en tanto que el comunicado del Liberal finalmente la aceptaba. Es de señalar que tanto en uno como en otro partido hubo amplia discusión antes de aceptar la propuesta¹⁰, pero finalmente, y con la aprobación de los dos partidos y de todos los demás miembros de la Comisión se aprobó sin reservas este enunciado:

Modificación del inciso número 2 del artículo 108 de la Constitución Nacional en el siguiente sentido:

Los partidos y movimientos políticos tendrán una organización interna democrática. Mediante procedimientos democráticos y participativos escogerán los organismos de dirección y sus candidatos a cargos de elección popular.

Con igual empeño se trabajará por parte de los signatarios de este acuerdo porque en la Ley Estatutaria de Partidos y Movimientos Políticos, se determinen los mecanismos y procedimientos que hagan efectiva la democratización de los partidos y movimientos políticos¹¹.

Basándose en las propuestas de la Comisión de Reforma Política, el Gobierno redactó un Proyecto de Acto Legislativo, un Estatuto de la Oposición y un Proyecto de Ley sobre Financiación de Campañas Electorales¹². La norma escueta, que finalmente el Gobierno presentó en su Proyecto de Acto Legislativo al Congreso, rezaba:

Los partidos y movimientos políticos deberán tener una organización interna democrática. Sus órganos directivos y la escogencia de sus candidatos a las elecciones se hará por votación interna¹³.

Aunque esta es, digámoslo así, la norma reina, de las propuestas por la Comisión, también se sugirieron normas para evitar la doble militancia y el abuso de los avales, con el objetivo de combatir la "operación avis-

pa" o lucha por las curules a través de los residuos, así como otras prácticas antidemocráticas.

Igualmente, la Comisión propuso una serie de normas sobre oposición política, algunas de las cuales se incluyeron en el Proyecto de Acto Legislativo y otras en el proyecto de ley sobre Estatuto de la Oposición presentado al Congreso. La principal de estas normas obliga a los partidos, movimientos o coaliciones políticas que ganen en la elección presidencial a asumir la responsabilidad política de gobernar con su plataforma programática, y a los perdedores a hacer verdadera oposición. Otras normas propuestas sobre oposición señalaban que el Procurador y el Contralor deberían ser elegidos por mayoría calificada del Congreso en pleno, de cinco listas presentadas por las bancadas de oposición; y las demás normas iban dirigidas a ambientar el esquema Gobierno-Oposición tanto a nivel nacional como regional.

Los acontecimientos políticos posteriores a la presentación en octubre de 1995 de estos proyectos al Congreso, relacionados con la campaña presidencial del presidente Samper, eclipsaron totalmente el debate nacional sobre dichos temas y abortaron la discusión parlamentaria sobre los mismos. Contra la transparencia de este debate "obró cierto desconocimiento del proceso histórico colombiano que llevó a la situación de crisis y una persistente tendencia a sobrevalorar los aspectos periodísticos y más coyunturales de las reformas"^{14/15}.

Se puede decir que la propuesta de democratización de los partidos fue percibida por la opinión especializada como un sofisma de distracción de un gobierno acorralado por la oposición, para ocultar intereses contrarreformistas velados, urgido además por recuperar el poder que la Constitución le quitó al Ejecutivo. Pero no todo fue blanco y negro en este tema, pues efectivamente el Gobierno parecía dispuesto a defender

10. Como relator por parte de la Comisión de Reforma de la discusión entre los representantes del Partido Liberal sobre la democratización, el autor de este escrito pudo comprobar

personalmente que ni aun entre los miembros del Partido Liberal que acudieron a la cita había unanimidad inicial sobre la bondad de la figura. No obstante, tras una adecuada sustentación por

parte de Piedad Córdoba y Horacio Duque, los demás miembros aceptaron la propuesta.

11. *Comisión para el estudio de la Reforma de los Partidos Políticos. Memoria de Trabajo*.

Bogotá, Ministerio del Interior, 1995, p. 10.

12. Estos textos pueden encontrarse en Ministerio del Interior, *Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos. Memoria de Trabajo II*, Bogotá, Publicaciones y Audiovisuales-Ministerio del Interior, 1996.

13. Parrafo segundo del artículo 2 del Proyecto de Acto Legislativo 05 de 1995, presentado por el Gobierno al Congreso, cuyos ponentes serían Hugo Castro Borda y José Renán Trujillo. *Ibid.* p. 90.

14. David Roll, "La reforma de los partidos al garete", en revista *Economía Colombiana*, noviembre de 1996, p. 52.

15. Ver: David Roll, "Ingeniería institucional y dinámica del cambio político en Colombia, a propósito de la propuesta de reforma política que intentó el gobierno Pastrana", en revista *Pensamiento Jurídico*, No. 11, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, 1996, pp. 120 a 170.

esas normas modernizadoras en 1995, aunque evidentemente la difícil situación en que se encontró a partir de las declaraciones del director de la campaña presidencial sobre el llamado Proceso 8.000, le impidieron poner todo su empeño en una causa que para triunfar requería un gran consenso nacional.

También es cierto que el posterior viraje del Gobierno en 1996, proponiendo una reforma con claros tintes antirreformistas, pero manteniendo el tema de la democracia interna de los partidos, acabó de quitarle toda legitimidad a esta cuestión y ganó muchos enemigos contra las causas defendidas por la Comisión, como lo demuestra la vehemencia de sus críticos¹⁶. Infortunadamente este viraje del Gobierno, cualquiera que hubiesen sido sus causas y a pesar de que luego lo corrigió dejando hundir el proyecto en el Congreso, creó un dilema más para Colombia: "Reformofobia o Contrarreforma", el cual debe resolverse a favor de intentar la reforma pero vigilar para que no se incluyan elementos antirreformistas¹⁷.

Es indiscutible, que si bien no se le pueden dar demasiadas ilusiones a los colombianos respecto de los alcances de la ingeniería institucional, la realidad ha demostrado la necesidad de repensar las normas vigentes, pues cuando entró en vigencia la Ley 30 de 1994 o Estatuto Básico de los Partidos, ya se habían celebrado las segundas elecciones posconstituyente para el Congreso, con el resultado por todos conocido de una marcada hegemonía liberal y la desaparición del M-19 como tercera fuerza política.

Las expectativas creadas por la Constitución respecto a nuevos espacios de participación fueron du-

amente contrastadas por una realidad bien diferente: la atomización de los partidos tradicionales, la proliferación de grupúsculos políticos sin capacidad de protagonismo, y una abstención electoral en aumento. Como lo señala Fernán González, los desarrollos ulteriores a la actual Constitución evidenciaron que la crisis era mucho más profunda, los partidos se mostraron fragmentados, sin unidad programática ni disciplina interna y las nuevas fuerzas manifestaron un comportamiento político muy similar al de los partidos tradicionales¹⁸.

Pero lo más preocupante de la realidad posconstituyente es, como sostienen Gabriel Murillo y Rubén Sánchez, "que los partidos políticos se han atomizado en fracciones y movimientos que, lejos de proponer proyectos de sociedad y de integrar intereses dispersos, se han entrabado en confusas luchas para mantenerse el control del sufragio"¹⁹. Por sospechosas que fueran para Pastrana las intenciones del Gobierno Samper al reformar los partidos, a éste no le quedó más remedio que hacer lo mismo una vez posesionado como su sucesor. Como se verá, si bien llegó mucho más lejos en ese propósito, el resultado fue igualmente frustrante.

La norma sobre democratización de los partidos en el proyecto de reforma del gobierno Pastrana

Con la elección del candidato de la coalición Gran Alianza por el Cambio, el tema de la guerra y la paz fue el centro del debate institucional. En este aspecto el gobierno del presidente Pastrana se comprometió con

16. "Es en realidad una contrarreforma al menos a tres aspectos claves de la Constitución de 1991. Primero, mientras que la Constitución de 1991 buscó fortalecer a los diversos órganos y entidades del Estado, el proyecto gubernamental pretende aumentar el poder presidencial a costa de las demás ramas del poder público. Parecería inspirado en la idea de que, volviendo eunucos a la justicia y al Congreso, el Presidente dejaría de ser un poder eunuco, según la expresión de un connivado ex ministro. Por eso el proyecto gubernamental debilita la justicia: traslada al Ejecutivo funciones de investigación criminal, faculta al Presidente para nombrar al reemplazo del fiscal general elegido por la Corte Suprema y reduce las atribuciones y el estatus de la Corte Constitucional. El proyecto también debilita al Congreso: reduce a su más mínima expresión sus funciones de control político durante los

estados de excepción y atribuye al Presidente importantes competencias legislativas, tanto en material penal como en creación de burocracia y modificación del presupuesto. El Presidente recibiría la facultad de regular, planear e intervenir, todo por decreto y sin necesidad de

ley previa, los servicios públicos", Manuel José Cepeda, "La conspiración clientelista", revista *Semana*, No. 758, noviembre 12-19 de 1996, pp. 56-57.

17. David Roll, "Reformofobia o contrarreforma, un dilema más para Colombia", en *Crisis política, impunidad y violencia en Colombia*, Bogotá, Ediciones Foro

Nacional por Colombia, 1997.

18. Fernán E. González, "Tradición y modernidad en la política colombiana", en *Modernidad, democracia y partidos políticos*, Bogotá, Fidec-Fescol, 1993, p. 15.

19. Gabriel Murillo C., (ed.), *Hacia la consolidación democrática andina*, Bogotá, Uniandes, 1993, p. 145.

Reforma Política que traduciría en transformaciones del sistema político el descontento social y la inestabilidad política que vivía el país.

Esto era, además, parte del compromiso del Gobierno con Ingrid Betancourt y con Néstor Humberto Martínez²³, que llevó al gobierno a embarcarse en una serie de propuestas de cambio político como tema fundamental en la agenda legislativa desde el segundo semestre de 1998.

El país que encontró la Reforma Política propuesta por el Gobierno Nacional era un territorio dominado por la polarización, la incertidumbre y el conflicto armado interno en su máxima expresión. Como bien afirmó Elizabeth Ungar, "la Reforma se desarrolló en un estado de afán de un sector de la misma clase (política) por tomar distancia política de la corrupción y reconquistar alguna legitimidad antes que los alzados en armas entraran a disputársela"²⁴.

La necesidad de reconstruir el tejido social e institucional, de llegar a consensos reales dentro de los marcos del Estado y un progreso social y político a favor de una paz duradera, fueron en principio los objetivos planteados por los defensores de la Reforma, entre ellos el ministro del Interior Néstor Humberto Martínez, quien fue su principal defensor.

El planteamiento respecto de los partidos políticos giró en torno a la necesidad de su organización, democratización y modernización en la búsqueda de un sistema político menos excluyente y más participativo. Al menos a ese acuerdo se había llegado en las negociaciones de la Casa Medina²⁵, en las que el liberalismo había participado. Pero las bases del proyecto en el

tema de los partidos se desfiguraron considerablemente en su paso por cada sesión en la Cámara²⁶. Así, a medida que transcurria el tiempo, cada vez la Reforma era más la sombra de la Reforma propuesta en un principio, hasta el punto de que el debate en torno a los partidos se limitó casi solo al tema electoral, y en el mejor de los casos el debate quedó "abierto".

Efectivamente, en el caso del artículo 108 que trata de los Partidos Políticos, el sistema electoral y los votantes, como bien lo señaló en su momento Juan Martín Caycedo, "el texto que recibió la Comisión Primera del Senado era pálida sombra del originalmente pactado por las fuerzas políticas: a cada norma bien intencionada le colgaron su excepción nefasta"²⁷. Veamos como fue ese proceso.

En primer lugar se planteó, que con el fin de reafirmar el carácter ideológico de los partidos y movimientos políticos, disciplinar su acción en temas de la esencia programática e ideológica y al mismo tiempo propender por su democratización interna, el proyecto modificaba el régimen de partidos y de postulación de candidatos. Fue así como se propusieron diferentes normas al respecto, siendo la primera de ellas la que justamente intentaba borrar el vacío dejado por el Constituyente de 1991:

La organización de los partidos estará basada en un esquema democrático que debe reflejarse en sus estatutos.

Según los defensores de la Reforma, no bastaba con hacer esta exigencia, sino que había que establecer las siguientes normas complementarias para lograr una efectiva democratización de los partidos:

23. La reforma política al parecer era uno de los puntos principales que Andrés Pastrana asumió como propio en su campaña electoral. El apoyo a esta iniciativa por parte de la senadora independiente Ingrid Betancourt pareció ser para la ciudadanía la garantía de que ésta se iba a llevar a cabo. Al menos eso era lo que

se pensaba, hasta que el ministro del Interior (exministro de Justicia de Samper y liberal), Néstor Humberto Martínez, reconoció en una audiencia pública organizada por la Cámara de Representantes en la Universidad Nacional, el 7 de abril de 1999, que la reforma política no estaba en la agenda del Presidente

Pastrana, y que fueron los liberales llamados colaboracionistas, con él a la cabeza, quienes impusieron tal condición al entonces candidato para apoyarlo en las elecciones.

24. Elizabeth Ungar, *Gobernabilidad en Colombia: Retos y desafíos*. Bogotá, Uniandes, Tercer Mundo Editores, 1999, pp. 14-15.

22. Entre los firmantes del acuerdo se encuentran Omar Yepez y Fabio Valencia Cossío por el Directorio Nacional Conservador; Horacio Serpa por el Directorio Liberal, así mismo Noemí Sanín, Alfonso López Caballero y Germán Vargas Lleras. También estuvieron el ministro del Interior, Néstor Humberto Martínez, el secretario jurídico de Palacio, Jaime Arrubia, y el secretario privado, Juan Hernández. La reunión se llevó a cabo el 1º de octubre de 1998. Allí se dejó explícitamente manifestado el disenso existente por parte del liberalismo respecto a tres puntos fundamentales: el voto a los 16 años, el voto obligatorio y las listas únicas.

25. Ver sobre esas transformaciones: David Roll, anexos al artículo "Ingeniería institucional y dinámica del cambio político en Colombia: a propósito de la propuesta de reforma política que intentó el gobierno Pastrana", edición citada.

26. Juan M. Caycedo, "Por qué se cayó la Reforma Política", en *El Tiempo*, Sección Opinión, Bogotá, junio 19 de 1999, p. 5 A.

• Para promover la agrupación de las fuerzas políticas en partidos organizados, se establece que los partidos y movimientos políticos tendrán personería jurídica en una de dos categorías, nacional o territorial. El reconocimiento de las personerías jurídicas nacionales se hará únicamente con base en resultados electorales y en ningún caso por número de firmas. Para tal efecto se exigirá de acuerdo con la ley, tener un número representativo de elegidos en las corporaciones públicas y en cargos de elección uninominal, teniendo en cuenta la votación obtenida en su elección y siempre que esta última se haya logrado en un número determinado de departamentos. Con todo, se reconocerá la existencia de candidaturas presidenciales de movimientos de opinión a nivel nacional.

• En el nivel territorial la ley establecerá requisitos más flexibles con el fin de garantizar una línea de ascenso, que permita que de cumplirse con los requisitos legales, los partidos territoriales puedan acceder a la condición de partidos nacionales. La personería se mantiene hasta la elección siguiente en ambos niveles. Con todo, será posible postular candidatos a nivel territorial mediante recolección del número de firmas que establezca la ley.

• Los partidos que tengan personería jurídica nacional podrán tener acceso a los medios de comunicación de carácter nacional, pudiendo avalar candidatos en los niveles nacional y territorial.

• Con el propósito de preservar los fenómenos nacionales de opinión y en el evento en el que el candidato a la Presidencia de la República que se trate no cuente con el aval de un partido político nacional, su candidatura podrá ser inscrita conforme a un procedimiento especial. La ley señalará ese procedimiento, basándose en que se realicen sondeos de opinión que demuestren que el candidato en cuestión reúne por lo menos el apoyo del 5% de la intención de voto, sin contar el margen de error, del electorado registrado en el periodo anterior próximo a la inscripción de la candidatura.

• Los partidos y movimientos en el orden territorial solamente harán uso de los medios de comunicación del orden territorial, pudiendo únicamente avalar candidaturas a ese nivel.

• Con el propósito de permitir la creación de nuevos partidos nacionales en condiciones que garanticen su arraigo democrático, el proyecto permite la existencia de coaliciones de partidos regionales, que bajo ciertas condiciones, puedan llegar a convertirse en partidos nacionales, sin que ello implique la desagregación del sistema.

• Los partidos y movimientos políticos existentes al momento de entrada en vigencia de la reforma constitucional, mantendrán su personería jurídica hasta la realización de las próximas elecciones territoriales. A partir de ese momento, su personería jurídica se mantendrá siempre que cumplan con los requisitos que se exigen para el nivel territorial.

• Solamente podrán otorgar avales para la inscripción de candidatos nacionales los partidos o movimientos políticos. En elecciones territoriales será posible inscribir candidatos mediante la presentación del número de firmas que establezca la ley.

En temas como la constitución y afiliación de Partidos y Movimientos Políticos, la propuesta se enmarcaba en la redefinición de los artículos 107 y 108 de la Constitución Nacional, con el fin de reorganizar la participación política. Los artículos quedarían, así:

• Artículo 107. Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar Partidos y Movimientos Políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

También se garantiza a las organizaciones sociales los derechos a manifestarse y a participar en eventos políticos e inscribir candidatos a cargos de elección popular, para lo cual deberán cumplir los requisitos que establezca la ley.

Las Organizaciones Sociales y los Movimientos Cívicos deberán registrarse ante el Consejo Nacional Electoral. A partir de su inscripción y durante la respectiva campaña electoral, quedarán sujetos al mismo régimen previsto para los Partidos y Movimientos Políticos.

• Artículo 108. Partidos políticos, sistema electoral y votantes. Solo la Constitución determinará el régimen jurídico de los partidos y movimientos políticos, la organización de las autoridades electorales, así como los requisitos para la inscripción de candidatos y para su escogencia. Así mismo estable-

ce las reglas bajo las cuales se regulan las campañas políticas, el voto, la forma de asignación de curules en las Corporaciones Públicas, la composición del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y la organización de las bancadas de partidos.

En cuanto a este último artículo, el Gobierno Nacional tuvo que conceder diferentes puntos en contra de la "reforma inicial" con el fin de no dejar hundir el proyecto, cuestión ésta que hace pensar más en los intereses electorales de la Reforma que en el verdadero propósito transformador del gobierno. Como sostuvo la senadora Piedad Córdoba, que había sido miembro de la Comisión de Reforma de Samper, la cual fue contundente en lo de la democracia interna, el resultado final del artículo más importante no era alentador:

Con reformas como la del artículo 108 de la Constitución, los partidos mantienen su estructura y funcionamiento interno al margen de la participación amplia y plural, promoviendo así los fraccionamientos²⁵.

Así mismo, para algunos analistas, la Reforma Política no fue un acuerdo negociado, en principio, que representara los cambios por los que atravesaba la estructura política del país y que dejaba pendientes otros problemas urgentes que afrontaba la nación como la crisis de la justicia, la crisis fiscal, la desigualdad social y el ordenamiento territorial. Esta reforma, considerada por muchos como inoportuna, resultaba un proyecto electorero más que un verdadero cambio político durable, pues el acuerdo de la Casa Medina y otros consensos preestablecidos se desfiguraron finalmente en torno a cuestiones como la cifra repartidora, el umbral, el voto preferente, entre otras propuestas, mostrando una reforma excluyente y sin la legitimidad necesaria para ser aprobada. Hernando Gómez Buendía lo expuso de la siguiente manera:

La Reforma Política son tres proyectos de Reforma, el uno limpia las elecciones, pero las complica, el otro le da enormes poderes a Pastrana, y el otro es un regalito para los congresistas que voten por la reforma²⁶.

La necesidad de una reforma política implicaba pactos colectivos que pasaran del campo electoral y se constituyeran en conceptos programáticos entre par-

tidos y/o facciones, que a su vez conformaran fuerzas sociales y políticas organizadas en el país.

En el balance de la reforma sobre los partidos se descubre como siempre el intento de promover una reforma formal que reemplace el desarrollo de una estructura social de realidades, para finalmente intentar modificar esta última a través de la norma.

Pero como bien se sostuvo entonces, la democracia no se construye a través de formalidades, sino por medio de la participación y no en detrimento de ésta. Los analistas prefirieron no apostar por una reforma política de la que desconfiaban en su conjunto, a pesar de que en el tema de los partidos tuviese una o dos normas inicialmente sanas como la democracia interna de los partidos y la limitación de avales. El total de la Reforma no pasó el examen de la mayoría, y casi todos los artículos publicados sobre el asunto se expresaron en su contra, más o menos en los términos en los que lo hiciera el editor de *El Tiempo*:

La Reforma Política es excluyente en el fondo y sin consenso en la forma... objeto de canjes burocráticos y compromisos políticos en lo tradicional y los gobiernos de turno²⁷.

En medio de la debacle de negociaciones y contradicciones, la reforma no fue aprobada en su conjunto²⁸, a pesar de que ya había puntos particulares en los cuales la controversia era mínima o ninguna, siendo el principal de ellos, el de la democratización.

Igualmente, en la propuesta de referendo que se intentó sacar adelante, con el apoyo tácito del Gobierno, se incluía la fórmula de la democratización de los partidos, pero la iniciativa no tuvo una gran recepción ni por la clase política (los promotores hablaron abiertamente de una nueva revocatoria), ni por los ciudadanos, que además de escépticos respecto de los partidos, estaban ya cansados de los vaivenes de la Reforma.

25. Piedad Córdoba, "En busca de la democracia", en *Reforma Política y Paz*, Bogotá, Corporación Viva la Ciudadanía, Ediciones Foro Nacional por Colombia, 1998, p. 107.

26. Hernando Gómez B., "Anatomía de la Reforma", en *El Tiempo*, Sección Opinión, Bogotá, junio 8 de 1999, p. 5 A.

27. Editor de *El Tiempo*, "El Proyecto no convence a los analistas políticos", Sección Primer Plano, diciembre 12 de 1998, p. 3 A.

28. Sobre ese proceso y sobre la reforma política en general en Colombia durante el siglo XX, ver: David Roll, *Un siglo de ambigüedad. Cien años de crisis y reformas políticas en Colombia*, Bogotá, Cerec, Iepri y la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, 2001, pp. 282 a 302.

En el segundo proyecto de Reforma Política presentado por el Gobierno Pastrana, y que también terminó archivándose, a pesar de su éxito inicial en el Congreso, la norma sobre democracia interna obligatoria para los partidos también fue incluida y por supuesto naufragó nuevamente con el resto de la Reforma. Pero el hecho de que esa norma no hubiera sido controvertida en casi ninguno de los proyectos, ni en este último, no significa que todos la aceptaran y hubiera un espíritu democratizador.

De hecho, y no obstante todo el revuelo que causó el proyecto y los "choques de trenes" no sólo entre el Congreso y el Ejecutivo, sino incluso entre las dos Cámaras²⁹, apenas sí se habló del tema de la democracia interna, como lo demuestra un rápido repaso de los periódicos en los días en los que la reforma fue noticia. Los titulares señalaban siempre otras figuras, que sí causaron controversia, como el umbral, el voto obligatorio, el Congreso monocameral, los períodos de los alcaldes, etc. Pero prácticamente no mencionaron la democracia interna de los partidos, y cuando lo hacían se referían sobre todo a la consulta interna³⁰.

Lo que es peor es que el tema de la democracia interna se ató al de la disciplina de partido, lo cual era visto como un retroceso a la época del "bolígrafo" o elección a dedo por los jefes naturales, pues se sabía que en el fondo no se implementaría la democratización, pero sí la disciplina³¹. Con ello, sostenían los detractores de la norma, se crearía un dictadura de partido con la excusa de cohesionar esas colectividades. Finalmente, ya en mayo, como anuncian los medios de comunicación³², estaba claro que el Congreso no apoyaría la reforma y efectivamente ésta se archivó poco tiempo después. El hecho a señalar es que, a pesar de la evi-

diferenciaba de la minoritaria en este campo, precisamente en que para la minoritaria, el que desobedeciera al partido debía ser expulsado del mismo, mientras que para la mayoritaria podía incluso perder la investidura. No se

hace mención a la democracia interna en ninguna parte de este texto, ni en otros muchos que se revisaron.

32. Efectivamente, ya en mayo 20 del 2001, el periódico de la Universidad Nacional de Colombia (que

29. Un ejemplo de cómo se enfrentaron diversos poderes en la discusión de la reforma, lo trae *El Tiempo* en su edición del 17 de abril de 2001: "Roces por demora en Reforma Política. Cámara reclama a Senado por dilación del proyecto".

30. Por ejemplo, *El Tiempo* del 21 de abril de 2001 titulaba "Sí al voto obligatorio", y mencionaba el umbral, la lista única, la dejudicialización del Congreso, los períodos de gobernadores y alcaldes, el periodo del fiscal y el contralor, la gerencia del Congreso, etc. La única alusión al tema era la referencia a hacer obligatoria la consulta interna, pero no se decía nada de la

democracia interna. No fue un tema vetado sino despreciado.

31. Como señala *El Tiempo* del viernes 6 de abril de 2001, en "Financiación de las campañas sin consenso", la ponencia mayoritaria se

dencia de la omisión del Constituyente de 1991 sobre la democracia interna de los partidos, no fue un tema que generaría detenidas conceptualizaciones, como si se aceptara por obvio o de mala gana o por mera formalidad. No se habló, pues, de democracia interna, pues los conceptos de derechos fundamentales del militante, garantías procesales, derecho a disentir y demás, prácticamente no se trataron, siendo justamente, como veremos a continuación, los elementos esenciales en un proceso de democratización partidaria.

La democratización de los partidos políticos y su significado

La democratización interna de los partidos supone tal cantidad de requisitos previos, que puede parecer absurdo hablar de su diseño específico prescindiendo de esos presupuestos. No obstante, utilizando el partido internamente democrático como un ideal-tipo, se puede avanzar en el señalamiento de los instrumentos necesarios para el logro de la democratización interna, teniendo en cuenta que en la medida en que éstos aumenten habrá un mayor acercamiento a la forma deseada.

Así, pues, nadie niega que la democratización interna de los partidos tiene como uno de sus supuestos una cierta igualdad entre los partidos, un reconocimiento de los derechos de la oposición y un importante grado de adecuación del sistema electoral. Pero ello no significa que no se pueda ir allanando parte del camino si no existen tales realidades. Aunque las democracias que hoy conocemos no fueron, por decirlo de algún modo, planificadas, lo cierto es que la sola consideración de los obstáculos que debieron superar para alcanzar su estado actual, sin duda hubiesen desanimado a más audaz de los reformadores.

circula con *El Tiempo*), titulaba "Sin votos para la reforma política", y explicaba como los congresistas no pensaban apoyar unos cambios que eventualmente podrían afectar su permanencia en el Congreso. *UN. Periódico*, p. 5.

Del mismo modo que tratándose de la democracia en el Estado, es ya de universal aceptación el término "Poliarquía"³³, o más bien el de "poliarquización"; haremos una extrapolación del vocablo al funcionamiento interno de los partidos políticos. Sugerimos que se hable del grado de poliarquización de los partidos, para referirnos al nivel de democracia interna que hayan alcanzado. A pesar de la operatividad del término hay que hacer sin embargo varias aclaraciones diferenciadoras, que además entran de plano en el centro de la cuestión.

En primer lugar, el reconocimiento de los derechos fundamentales en los Estados modernos no tiene en los estatutos de ningún partido del mundo un equivalente. Ni siquiera el PSOE, Partido Socialista Obrero Español, en sus años de mayor euforia democrática, logró incluirlo en sus estatutos³⁴. Esa primera diferencia, no hace más que subrayar el hecho de que la democratización interna de un partido pasa por garantizar que los derechos fundamentales de los militantes se reconozcan, se ejerzan y sean defendidos al interior del partido. Ello supone que existan unas vías institucionales para ello, es decir, una organización diseñada para tal fin y unos procedimientos que obedezcan a principios pre establecidos y a valores consensualmente aceptados. Dichos valores no pueden ser otros que los de libertad, igualdad, justicia, pluralismo; y los principios, los de información, transparencia, libre debate y circulación de los directivos.

A pesar de que dichos valores y principios han sido asumidos por los Estados y son defendidos por la doctrina en lo referente al Estado, se da la gran contradicción de que, no sólo *de facto* sino también teóricamente, no son aceptados al interior de los partidos. Gran parte de la doctrina jurídica y de la ciencia política, considera que los derechos fundamentales y la

estructura democrática formal no se dan de igual forma en los partidos que en el Estado³⁵.

Según estas concepciones, las garantías y derechos fundamentales en los partidos están limitados a una democracia procedural, y en cualquier caso debe circunscribirse respecto de derechos constitucionalmente garantizados, pero siempre de acuerdo con la concepción ideológica del partido. Como sostiene acertadamente Cárdenas Gracia, no puede aceptarse esta limitación, porque la concepción de la democracia debe ser integral y porque resulta incongruente sostener la democracia en la pura esfera pública y no en la semipública o en la privada³⁶.

En segundo lugar debe señalarse que en el Estado la poliarquización supone un reequilibrio entre los elementos autoritarios y los democráticos del sistema, en favor de estos últimos. En los partidos, en cambio, la ausencia de un marcado perfil autoritario no supone necesariamente el reforzamiento de su símil democrático, pues puede significar simple atomización y casi anarquía.

En especial para el caso que nos interesa, el colombiano, esta aclaración es de vital importancia. Mientras que en los partidos europeos la designación de candidatos y la elaboración de listas electorales corresponden a los partidos, en Colombia la situación es muy distinta. Como expone Pierre Gilhodes, "los partidos políticos colombianos, en particular los dos partidos históricos, son en su cúpula agrupaciones de notables, se hallan cohesionados por elementos culturales comunes, se activan en tiempo de elección y cuentan con estructuras mínimas y sin disciplina"³⁷. Más que esto, como sostiene Javier Sanín, "los partidos colombianos tradicionales son en su núcleo maquinarias electorales regionales, extremadamente fluidas e indisciplinadas"³⁸.

Cultura Económica, 1992, p. 212.

35. Un ejemplo es la posición de Karl Heinz Seifert, *Die Politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Carl Heymann Verlag KG, Colonia, Berlin, Bonn, Múnich, 1975, p. 190. Citado por Cárdenas, *ibid.*, p. 238.

36. *Ibid.*, p. 210.

37. Pierre Gilhodes, "Los partidos políticos, 1990-1995", en Francisco Leal Buitrago, *En busca de la estabilidad perdida*, edición citada, p. 69.

38. Javier Sanín, "Representatividad nacional, regional y local", I Jornada Ciudadanía y Partidos Políticos, Cartagena, febrero 28 a marzo 1, 1996, p. 9.

33. Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós, 1993, p. 271.

34. En 1976, en las Jornadas Socialistas de El Escorial, el conferencista Gregorio Peces

Barba insistió en que el PSOE debía ser pionero en el mundo en incluir en los estatutos del partido una declaración de derechos fundamentales del PSOE, pero hasta el momento

ningún congreso federal del partido ha seguido su sugerencia. Citado por Jaime Fernando Cárdenas Gracia, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos*, México, Fondo de

Por todo ello, la polarización interna de los partidos políticos colombianos puede significar no solo un proceso hacia una mayor democratización del sistema, por la regulación de la actividad política partidista, sino que además puede conducir a una transformación positiva de esos partidos atomizados en organizaciones más disciplinadas. Con todo esto no se pretende convertir a los partidos colombianos en partidos de corte parlamentario estilo europeo, pero si contribuiría a que tiendan hacia una mayor coherencia ideológica y programática, lo que ayudaría eventualmente a superar el abstencionismo político y la consiguiente crisis de representación.

Así las cosas, y como conclusión meramente tentativa, debemos decir que una vez se logre un consenso nacional sobre la democracia interna de los partidos (y también respecto de las demás propuestas de cambio), lo que implica su inclusión constitucional, esto no será suficiente. El paso siguiente será el de encontrar, también mediante una amplia y quizás prolongada deliberación, los mecanismos necesarios para lograr la implementación de esa norma reina, pero siempre teniendo en cuenta las particulares características de nuestro sistema político y de acuerdo con los objetivos específicos que se pretenden lograr al intentar modificar la dinámica política existente. Este es un camino muy largo y difícil, en el que no se podrá avanzar sin ese requisito inicial, la consagración constitucional de la democracia interna de los partidos como una exigencia.

Palabras finales

En conclusión, "hundidas" todas las reformas políticas de los últimos diez años que buscaban democratizar los partidos, la norma del Constituyente de 1991, prohibiendo al Legislador involucrarse en la organiza-

39. "En febrero de 1995, el Presidente Samper afirmó: 'Antes de reformar, es necesario desarrollar la Constitución del 91, concretar legalmente muchas de sus normas, convertirlas en realidad jurídica'. Sin embargo, pocos meses después, el ministerio del Interior presentó a consideración de las Cámaras un proyecto de acto legislativo sobre partidos y campañas, composición del Senado, calendario electoral y estatuto de la oposición. Y Samper propuso luego el sistema unicameral y la pena de muerte, y con el fin de solucionar la crisis ofreció acortar el periodo presidencial y convocar a nuevas elecciones. Ninguna de estas iniciativas fue llevada al Congreso" Jaime Castro, "Espasmos constitucionales", en *El Tiempo*, 21 de mayo de 1997.

40. Un ejemplo de esta afirmación son las diferentes

ponencias que se presentaron en el coloquio organizado por la Universidad Externado de Colombia en 1982 sobre sistema electoral y régimen de partidos en Colombia.

Especialmente en la intervención de Echeverry Uriburo, puede notarse que su propuesta de un estatuto de partidos no se diferencia mucho de lo que

ción interna de los partidos políticos, sigue vigente. Una de las posibles llaves para intentar sacar a los partidos colombianos de su grave crisis seguramente quedaría por varios años fuera del alcance del organismo constituyente.

A pesar de la evidencia, aún se escuchan voces que ponen en duda la necesidad de reformar los partidos políticos. Voces que se apoyan en visiones catastrofistas de la crisis de los partidos a nivel mundial, o que se excusan en la esperanza de una presunta democracia participativa que sobrevendrá como por arte de magia en este nuevo milenio.

De hecho, incluso reconocidos constitucionalistas interpretaron negativamente aquel primer intento de reforma del Gobierno Samper³⁹, y cuando el asunto fue retomado por el Gobierno Pastrana en el Proyecto de Acto Legislativo de 1998, aún se hablaba de la Reforma de los Partidos como un distractivo de los grandes problemas nacionales. En cierta forma puede decirse que el debate sobre la Reforma de los partidos políticos en Colombia se ha convertido en un intercambio de opiniones personales y partidarias basadas en cálculos electorales, y es ésa la causa de su des prestigio, siendo tan importante el tema.

Una rápida revisión de lo que se ha escrito durante los últimos 15 años sobre la reforma de los partidos políticos en Colombia, revela que no sólo los problemas son viejos, sino también las soluciones, y la más clara y ya poco controvertida entre ellas es la de la democratización forzada de los partidos. Ello no hace más que resaltar la necesidad de avanzar en esos procesos de democratización, a pesar de los obstáculos y fracasos⁴⁰.

Los partidos políticos, por su parte, abandonados a su suerte en cierta forma por la ausencia de una normatividad que los presionara al cambio, intentaron hacer por cuenta propia lo que no se les obligaba por

actualmente se sigue debatiendo en el país: *Sistema electoral y régimen de partidos en Colombia*, Coloquio, Universidad Externado de Colombia, dic. de 1982.

via constitucional. El Partido Liberal se embarcó en una reforma estatutaria, apoyada en un llamado al Constituyente Primario del partido. Se trató de un proceso complejo que aún se está estudiando, en cierta forma muy enriquecedor, pero que desde el punto de vista de las expectativas que generó puede considerarse casi un completo fracaso.

Lo interesante sin embargo es que se trató de un intento, real o fingido, pero intento al fin y al cabo, de democratizar el principal partido político del país. Infortunadamente, aunque se apruebe en los estatutos que habrá democracia interna, el proceso que se ha seguido para aprobar el total de normas nuevas muestra claramente que dichos procedimientos democráticos no han sido internalizados por sus miembros y que seguramente no se seguirán más que simbólica o coyunturalmente. En nuestra opinión, dicha "Constituyente Liberal" hubiera tenido otro desenlace si existiera la exigencia de democracia interna en la Constitución colombiana, y por lo tanto esa sigue siendo una prioridad, aunque creamos también que dicho reconocimiento no garantizará una efectiva democratización de los partidos por sí misma.

Con el Partido Conservador ha sucedido algo similar. *Motu proprio*, el partido comenzó a abandonar sus convenciones tradicionales, en las cuales se decidía lo que el líder carismático del partido decidiera. Para ello crearon las convenciones descentralizadas, unos procedimientos electorales mediante los cuales se elige la dirección de la colectividad. Por esta vía fue desbangado el último miembro de la dinastía Gómez de la dirección y asumió la presidencia de la misma un político regionalmente poderoso, utilizando su maquinaria electoral en la última convención descentralizada.

Ese conato de democratización no sólo tuvo muchas dudas de ingeniería institucional (prácticamente eligieron los votantes de dos o tres departamentos conservadores), sino que fue desactivado por la sustitución del presidente elegido por un miembro de la dirección, de la línea de Gómez, cuya tradicional

figura cohesionaba al debilitado partido mil veces más que su legítimo sucesor.

La norma de la democratización interna obligatoria por vía constitucional no sólo es importante para rescatar a estos dos viejos galeones, que al fin y al cabo son el eje del sistema de partidos más antiguo (en cuanto a inmutable) del mundo. La Constitución, bien sea por referéndum, Acto Legislativo o Acuerdo de Paz refrendado popularmente, debe contener esta exigencia también para ayudar a consolidar a los partidos que están intentando entrar en el juego electoral o que se creen para participar en él.

La mejor prueba de lo anterior es el ejemplo del M-19. Antonio Navarro ha reconocido en varias intervenciones en foros académicos que él también se opuso a la democratización interna de los partidos en la Constituyente, y que lo hizo por el hecho de no ver fácil el tránsito de su organización militar rigidamente jerarquizada a una organización partidaria con reglas democráticas. Esa ambigüedad puede haber sido uno de los motivos por los que esa tercera fuerza política hubiese desaparecido prácticamente después de haber creado tantas expectativas.

En una Colombia en la que la lucha por el poder se traslade definitivamente al campo electoral, como ha sucedido en otros países tras los acuerdos de paz, la apuesta por la democracia no podrá ser tímida y vacilante, si no se quieren evitar retrocesos. Tendrá por lo tanto que ser audaz, integral y rotunda, y ello implicará la aceptación del juego democrático en todos los campos, pero sobre todo en el propio terreno de la política.

Los partidos que gobiernen serán eventualmente los garantes de esa nueva democracia, pero si ellos mismos no se rigen por principios democráticos, infortunadamente se cumplirá el adagio popular de que "nadie puede dar de lo que no tiene". Es por ello que la exigencia de democratización debe tener la fuerza de una norma constitucional y en tal medida es importante que sea superada esa infortunada omisión de la Constitución de 1991.