
Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano

Estudios complementarios

Tomo II



División de Asistencia Electoral – DAE
Departamento de Asuntos Políticos
Secretariado de la Organización de las Naciones Unidas
Registraduría Nacional del Estado Civil
Agencia Colombiana de Cooperación Internacional – ACCI
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Colombia PNUD

El análisis y las recomendaciones de este informe reflejan el desarrollo de un trabajo e investigación, fruto de la colaboración de un conjunto de prestigiosos consultores y asesores quienes conforman el equipo de la Asistencia preparatoria Proyecto integral para la Modernización del sistema Electoral.

Todos los derechos están reservados. Esta publicación y sus materiales complementarios no podrán ser reproducidos en ninguna forma.

Primera edición: Julio de 2005

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera del PNUD, ACCI y la DAE.

ISBN: 958-608-188-5 (Obra completa)
958-608-190-7 (Volumen II)

Cordinación publicación: Jaime Barajas O.
Diana Pilar Delgado

Corrección: Fredy Rozo

Diseño, diagramación, impresión y acabados:
Editora Guadalupe Ltda. e-mail: ediguada@yahoo.es
Tel.: 2690788
Bogotá, D.C. - Colombia

**PROYECTO INTEGRAL PARA LA MODERNIZACIÓN
DEL SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO**

Estudios complementarios

Tomo II

Directora DAE:

Carina Perelli

Registradora Nacional
del Estado Civil:

Almabeatriz Rengifo L.

Representante ACCI:

Luis Alfonso Hoyos

Representante Residente
en Colombia de la ONU:

Alfredo Witchi - Cestari

Director del Proyecto:

Aurelio Irigorri Valencia
(marzo 2004-marzo 2005)

Jaime Ramón Gómez P.
(marzo 2005-agosto 2005)

Bogotá, D.C. - Colombia

Contenido

| | Pág. |
|-----------------------|------|
| Presentación | |
| Jaime Barajas O. | 15 |

Título I
COLOMBIA: DEMOCRACIA INCOMPLETA
INTRODUCCIÓN A LA OPOSICIÓN POLÍTICA

| | |
|---------------------------|----|
| Introducción | 19 |
|---------------------------|----|

Primera Parte
CINCUENTA AÑOS DE OPOSICIÓN
POLÍTICA EN COLOMBIA
Semblanza Histórica

| | |
|--------------------------------------------------------------|----|
| Capítulo I. | |
| OPOSICIÓN POLÍTICA Y FRENTE NACIONAL | 21 |
| A. ANTECEDENTES POLÍTICOS | 22 |
| B. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL | 24 |
| 1. El plebiscito de 1957 y el acto legislativo de 1959 | 24 |
| 2. La reforma constitucional de 1968 | 32 |
| C. PRÁCTICA DE LA OPOSICIÓN EN EL FRENTE NACIONAL | 35 |
| 1. Disidencia liberal | 35 |
| 2. ANAPO | 41 |
| 3. Oposición faccionaria | 46 |
| D. A MANERA DE SÍNTESIS | 47 |

Capítulo II.**MÁS ALLÁ DEL FRENTE NACIONAL****HASTA LA REVOLUCIÓN PACÍFICA 51**

A. EL MANDATO CLARO 52

B. LA CRIMINALIZACIÓN DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA 55

C. APERTURA DEMOCRÁTICA Y PROCESO DE PAZ 60

1. La reforma política 62

1.1. Estatuto básico de los partidos políticos 63

1.2. Elección popular de alcaldes 64

2. La Unión Patriótica: crónica de un exterminio anunciado 66

D. EL ESQUEMA GOBIERNO-OPOSICIÓN 77

1. El problema burocrático 79

2. Garantías para la oposición 82

3. Al reencuentro 84

E. A MANERA DE SÍNTESIS 85

Capítulo III.**EL SISTEMA POLÍTICO DEL TRANSFUGUISMO 89**

A. LA REVOLUCIÓN PACÍFICA 89

1. Reformas constitucionales para la oposición 94

B. DEL SALTO SOCIAL A LA CRISIS POLÍTICA 97

C. LA OPOSICIÓN PATRIÓTICA Y EL LENTEJISMO LIBERAL 103

D. EL GOBIERNO DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA 113

1. El Partido Liberal: Entre la cooperación y la oposición 117

2. Terceras fuerzas: Polo Democrático Independiente
y Alternativa Democrática 121

3. El Referendo “contra la corrupción y la politiquería” 124

4. Reforma Política de 2003 125

5. Acto Legislativo 12 de 2004 127

| | Pág. |
|-------------------------------|------|
| E. A MANERA DE SÍNTESIS | 128 |

Capítulo IV.

| | |
|---------------------------------------------------------------------------|------------|
| PROBLEMAS BÁSICOS PARA LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA | 131 |
|---------------------------------------------------------------------------|------------|

Segunda Parte

LA DEMOCRACIA DE LA OPOSICIÓN

Capítulo I.

| | |
|---------------------------------------------------------|------------|
| DEMOCRACIA, OPOSICIÓN Y SISTEMA DE PARTIDOS..... | 139 |
|---------------------------------------------------------|------------|

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| A. CONCEPTO DE OPOSICIÓN | 139 |
| B. OPOSICIÓN COMO DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA | 142 |
| C. OPOSICIÓN COMO DERECHO EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA | 146 |
| D. ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN. DERECHOS Y GARANTÍAS | 149 |
| E. REGULACIÓN LEGAL DE LA OPOSICIÓN | 150 |
| F. OPOSICIÓN Y JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL | 153 |
| G. EL DERECHO A LA OPOSICIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO | 156 |

Capítulo II.

| | |
|--------------------------------------------------------------|------------|
| EL INCONCLUSO CAMINO DEL ESTATUTO DE OPOSICIÓN | 157 |
| A. CONSIDERACIONES GENERALES | 157 |
| B. PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA. ASPECTOS CENTRALES | 160 |

Pág.

| | |
|-------------------------------------------------------------------|------------|
| 1. Proyecto 063 de 1993 | 160 |
| 2. Proyecto 094 de 1995 | 161 |
| 3. Proyecto 103 de 1995 | 162 |
| 4. Proyecto 118 de 1995 | 163 |
| 5. Proyecto 002 de 1996 | 164 |
| 6. Proyecto 037 de 1996 | 164 |
| 7. Proyecto 060 de 1997 | 165 |
| 8. Proyecto 012 de 1997 | 166 |
| 9. Proyecto 014 de 1998 | 166 |
| | |
| C. PROYECTOS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. | |
| ASPECTOS CENTRALES | 166 |
| 1. Proyecto 105 de 1995 | 166 |
| 2. Proyecto 018 de 1998 | 167 |
| 3. Proyecto 001 de 2004 | 168 |
| | |
| D. CONSULTORÍA INTERNACIONAL | |
| Universidades de Georgetown y California..... | 169 |
| | |
| Capítulo III. | |
| UN ENFOQUE SISTÉMICO PARA LA OPOSICIÓN | 171 |
| | |
| A. GARANTÍAS JURÍDICO - POLÍTICAS PARA LA OPOSICIÓN | 172 |
| 1. Protección jurisdiccional del derecho de oposición política .. | 172 |
| 2. Eficacia del derecho de réplica | 175 |
| 3. Uso de medios de comunicación social..... | 176 |
| | |
| B. OPOSICIÓN, SISTEMA DE PARTIDOS Y RÉGIMEN ELECTORAL | 177 |
| 1. Financiación pública de campañas políticas | 177 |
| 2. Umbral, lista única y voto preferente | 178 |
| 3. Institucionalización de la participación electoral | 179 |
| 4. Representación partidista | 181 |
| 5. Consecuencias jurídicas de la afiliación partidista..... | 182 |
| 6 Organización Nacional Electoral | 183 |
| 7. Unificación del calendario electoral | 184 |
| | |
| C. OPOSICIÓN Y CONTROL POLÍTICO EN EL CONGRESO | 185 |

| | Pág. |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 1. Racionalización parlamentaria | 186 |
| 2. Sesiones plenarias para control político y oposición | 187 |
| 3. Tecnificación del Congreso | 189 |
| 4. Bancadas | 190 |
| 5. Comisiones de investigación | 190 |
| 6. Moción de censura | 193 |
| 7. Representación en las mesas directivas del Congreso..... | 194 |
| D. GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y OPOSICIÓN | 194 |
| E. FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO | 195 |
| 1. Rama Electoral. Tribunal Supremo Electoral | 196 |
| 2. Fiscalía Electoral. Fortalecimiento de la capacidad punitiva del Estado | 197 |
| 3. Procuraduría Delegada para los Derechos de la Oposición ... | 197 |
| F. CLÁUSULA DE ESTABILIDAD CONSTITUCIONAL | 198 |
| G. OBLIGACIONES POLÍTICAS DE LA OPOSICIÓN | 198 |

EPÍLOGO.

¿Del caudillismo al parlamentarismo?

Anexo

Glosario latinoamericano de instrumentos constitucionales
de control parlamentario y oposición política

| | |
|-------------------------------------------------|-----|
| A. ARGENTINA | 209 |
| B. BOLIVIA | 210 |
| C. BRASIL | 211 |
| D. COLOMBIA. DEL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN | 213 |
| E. COSTA RICA | 215 |
| F. CHILE | 217 |

| | Pág. |
|------------------------------------------------|------|
| G. ECUADOR. DEL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN | 219 |
| H. EL SALVADOR | 220 |
| I. GUATEMALA | 221 |
| J. HONDURAS | 223 |
| K. MÉXICO | 224 |
| L. NICARAGUA | 225 |
| M. PANAMÁ | 226 |
| N. PARAGUAY | 228 |
| Ñ. PERÚ | 229 |
| O. URUGUAY | 232 |
| P. VENEZUELA | 235 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 237 |

Título II
ALGUNAS OPINIONES DE LÍDERES
SOBRE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL
COLOMBIANO

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Introducción | 245 |
| A. LA CAPACITACIÓN COMO FUNDAMENTO DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL Almabeatriz Rengifo | 247 |

| | Pág. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| B. IMPORTANCIA DE LAS REGLAS INFORMALES PARA LA LEGITIMIDAD Antanas Mockus Sivickas | 257 |
| C. EL CÁNCER DEL CLIENTELISMO Antonio Navarro Wolf | 271 |
| D. LA LEGITIMACIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS Carlos Gaviria Díaz | 279 |
| E. LA NECESIDAD DE SUPERAR LAS ALTERNATIVAS PERSONALISTAS Y CAUDILLISTAS Carlos Holguín Sardi | 285 |
| F. IMPORTANCIA DEL CENSO ELECTORAL CONFIABLE Clara María González | 290 |
| G. LA NECESIDAD DE MODERNIZAR EL CÓDIGO ELECTORAL Claudia Blum | 298 |
| H. Y LOS CAMBIOS NO LLEGARON David Luna Sánchez | 311 |
| I. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y ELECCIONES Eduardo Pizarro León-Gómez | 319 |
| J. LAS PIEZAS DE UN ROMPECABEZAS Elizabeth Ungar | 327 |
| K. POR UN SISTEMA PARLAMENTARISTA Ernesto Samper Pizano | 336 |
| L. LAS REGLAS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Gustavo García Moreno | 340 |
| M. EL VOTO EN BLANCO COMO ALTERNATIVA DE PROTESTA Jaime Castro | 346 |

| | | |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| N. | LA REORGANIZACIÓN DEL PARTIDO LIBERAL Juan Fernando Cristo | 351 |
| Ñ. | LA IMPORTANCIA DE LAS REGLAS DE JUEGO ELECTORALES Nydia Restrepo de Acosta | 359 |
| O. | EL PESIMISMO DE LAS REFORMAS Óscar Delgado | 369 |
| P. | LA ORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS Y BANCADAS Rafael Pardo | 375 |
| Q. | UNA PARED QUE HACE INVISIBLE AL REPRESENTANTE Rodrigo Lozada | 380 |
| R. | LA REFORMA POLÍTICA COMO FASE DE UN PROCESO Rodrigo Rivera | 385 |
| S. | UN ESCENARIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Rubén Sánchez David | 397 |

Título III

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE AMPLIACIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE REGISTRO E IDENTIFICACIÓN DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

| | |
|--------------------------------------------------------|-----|
| Introducción | 407 |
| A. CARACTERÍSTICAS DEL ACTUAL SISTEMA | 408 |
| Recopilación de información | 408 |
| Acopio y revisión de documentación | 408 |
| Entrevistas con funcionarios de la Registraduría | 409 |
| Dirección Nacional de Identificación | 410 |
| Gerencia División de Informática | 410 |
| División de Identificación | 410 |

| | Pág. |
|------------------------------------------------------------------------|------|
| División de Registro Civil | 411 |
| Dirección de Planeación | 411 |
| Registraduría Delegada para el Distrito Especial | 411 |
| Registraduría Delegada para Cundinamarca | 412 |
| Registraduría en Supercade de Bogotá | 412 |
| Entrevistas con funcionarios de SAGEM | 412 |
| Cuestionario | 413 |
| Funcionarios de SAGEM entrevistados | 416 |
| | |
| B. DEFINICIÓN DEL SISTEMA AFIS | 416 |
| Tipo de patrón | 416 |
| Surgimiento del AFIS | 416 |
| Núcleo y delta, valles y colinas | 417 |
| Ubicaciones de “minutiae” | 417 |
| Aceptación a nivel mundial del sistema AFIS | 417 |
| Importancia de la calidad de la huella | 417 |
| Captura en tarjeta decadactilar | 418 |
| Captura en vivo | 418 |
| Diferenciación entre el sistema AFIS criminal y el AFIS civil | 419 |
| Standards | 420 |
| ANSI/NIST | 420 |
| WSQ | 420 |
| Principales proveedores | 421 |
| Cogent | 421 |
| Dermatolog | 422 |
| NEC Corporation | 422 |
| Printrak | 423 |
| Sagem | 423 |
| Sonda | 424 |
| Disponibilidad de periféricos | 424 |
| | |
| C. DESCRIPCIÓN DEL DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN | 425 |
| Material en que se encuentra construida | 425 |
| Información que contiene | 425 |
| Normas | 425 |
| Elementos de seguridad | 425 |
| Elemento laminante | 426 |

| | |
|----------------------------------------------------------|-----|
| Teslin | 426 |
| Impresión de seguridad..... | 426 |
| Descripción del proceso | 426 |
| Capacidad actual | 426 |
| Capacidad propuesta | 427 |
| D. ACTUAL SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN Y REGISTRO | 427 |
| A.N.I. | 427 |
| Sistema AFIS - SAGEM..... | 427 |
| Fábrica de documentos | 427 |
| Recolección y manejo de información | 427 |
| Análisis de la situación actual | 428 |
| E. EVALUACIÓN SOBRE ARQUITECTURA TECNOLÓGICA | 428 |
| Código bidimensional | 429 |
| Dinámica del sistema y posible obsolescencia..... | 429 |
| Potencial de integración del mismo | 430 |
| F. VISIÓN DE FUTURO A MEDIANO PLAZO SOBRE PROCESOS | 430 |
| Financiación | 430 |
| Base de datos | 430 |
| Continuidad con contratista actual..... | 431 |
| Continuidad con otro contratista | 431 |
| Riesgo de obsolescencia de tecnología utilizada | 431 |
| La implementación de un Web Service | 432 |
| Importancia de los pliegos de condiciones | 432 |
| Procesos | 433 |
| ¿Unidad en proceso de contratación? | 433 |
| Referencias bibliográficas | 435 |

Presentación

En las reuniones del comité técnico de la Asistencia Preparatoria, examinados el plan de acción y el cronograma del proyecto, uno de los temas de mayor discusión fue la vía crítica de la gestión de las reformas, consecuencia de los innumerables proyectos de ley que estaban siendo presentados en el Congreso de la República, como respuesta a los cambios así vividos en el escenario político nacional, con la introducción de la reforma política de julio de 2003, desbordando toda capacidad racional de la planeación hecha para la realización del trabajo, aumentando la complejidad del análisis, e incrementado los conversatorios y los tiempos para el intercambio de opiniones, y en consecuencia, de las bases teóricas que sustentan cualquier cambio al sistema nacional electoral, por lo tanto, en estas reuniones se aprobó la realización de estudios complementarios de investigación que ampliaran y ayudaran a fortalecer la base documentaria de las propuestas y recomendaciones que exigían el diseño del proyecto de modernización electoral. Entre los temas escogidos y que presentamos en este tomo dos tenemos:

1. Oposición en Colombia. Examen y evaluación de la oposición política en Colombia con el propósito de formular recomendaciones dirigidas a crear garantías y equidad en los procesos políticos electorales. Trabajo realizado por el Consultor Rafael Guarín, Abogado y Politólogo.
2. Entrevistas a profundidad con actores relevantes del sistema político colombiano, que permitan indagar sobre el Proyecto de Modernización Electoral. Consultor Leonardo García, Politólogo y Especialista en Negociación y RRII.
3. Evaluación del programa de ampliación y optimización de los sistemas de registro e identificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Consultor Oswaldo Rico, Politólogo, Especializado en Desarrollo Tecnológico.

Jaime Barajas O.

