

4034269

DR #0626



PROBLEMAS DEL ACTUAL REGIMEN ELECTORAL
EN COLOMBIA.

CARLOS ADOLFO ROCA ROA

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

1988

PROBLEMAS DEL ACTUAL REGIMEN ELECTORAL
EN COLOMBIA

CARLOS ADOLFO ROCA ROA

Trabajo de Grado presentado como requisitos parcial para optar al título de Abogado.

Asesor: Dr. RAFAEL BOLAÑO M.

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

1988

AGRADECIMIENTOS

El autor expresa sus agradecimientos:

A RAFAEL BOLAÑO M., Abogado, profesor de la Universidad Simón Bolívar y director de esta tesis.

A JORGE BOLIVAR., Decano de la Facultad de Sociología de la Universidad Simón Bolívar.

A los Registradores especiales de Barranquilla, por haberme facilitado material que utilicé en el desarrollo de esta tesis.

A todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron en la realización del presente trabajo.

DEDICATORIA

Dedico este trabajo de grado a Mis Padres: Carlos A. Roca Ramos y Cecilia Roa de Roca, a mis Hermanos: Jorge, Rafael y Judith, al Matrimonio Ruiz-Roa.

A mis profesores por su colaboración en mi formación como profesional.

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	8
0. ESCOGENCIA DEL TEMA	9
0.1. JUSTIFICACION	10
0.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
0.3. OBJETIVOS	12
0.3.1. Objetivos Generales	12
0.3.2. Objetivos Específicos	13
0.4. MARCO TEORICO	14
0.4.1. De los Escrutinios	21
0.4.2. Inscripción de Candidaturas	22
0.5. DISEÑO METODOLOGICO	25
0.5.1. Método	25
0.5.2. Metodología	25
0.6. TECNICAS	26
0.7. DELIMITACION	26
0.7.1. Geográficamente	26
0.7.2. Temporal	27
0.8. MARCO CONCEPTUAL	28

	pág.
1. HISTORIA DEL REGIMEN ELECTORAL EN COLOMBIA	29
1.1. PRIMER PERIODO: ANTES DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS	29
1.2. SEGUNDO PERIODO: LA REPRESENTACION PROPOR- CIONAL DE LOS PARTIDOS	32
2. RELACION POLITICA E HISTORICA	48
2.1. PRIMER PERIODO: SISTEMA DEL CUOCIENTE E- LECTORAL DESDE EL FRENTE NACIONAL	48
2.2. LA DESVIACION EN LA CORRECTA APLICACION DEL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL DE LOS "PARTIDOS"	57
3. BREVE HISTORIA DE LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL	62
3.1. LA ORGANIZACION ELECTORAL	65
3.1.1. Registrador Nacional del Estado Civil	67
3.1.1.1. Delegados del Registrador del Estado Civil	71
3.1.1.2. Registradores Distritales	73
3.1.1.3. Registradores Municipales y Auxiliares	76
3.1.1.4. Delegados de Registradores Distritales y Municipales	79
4. ANALISIS	81
4.1. INSCRIPCION DE CANDIDATURAS	84
4.2. PROCESO DE LAS VOTACIONES	85

	pág.
4.3. ESCRUTINIOS	89
CONCLUSIONES	91
BIBLIOGRAFIA	93

INTRODUCCION

El derecho electoral en nuestro país, no es una innovación, pero tampoco está perfeccionando a nuestra sociedad, es por ello que he pretendido resaltar los naturales problemas que sobre una base de estado de derecho, surgen en un sistema que ha pretendido mejorar con el mayor afán, y que son certificadas por la cantidad de reformas introducidas en la historia legislativa de esta materia.

Realmente, es difícil acondicionar las normas electorales a la idiosincracia y a la voracidad de los partidos tradicionales en Colombia; quienes miran celosamente toda reforma, para que ella no afecte a las organizaciones políticas existentes, cuando lo pretendible son las miras de preservar la verdad electoral y la pureza del sufragio.

Me propongo entonces, hacer un trabajo con metas constructivas, plantear una serie de experiencias y situaciones sui generis, invocadas al desarrollo de la normalidad en nuestros procedimientos técnicos, administrativos y legales, utilizados actualmente por nuestro mecanismo electoral.

O. ESCOGENCIA DEL TEMA

El principal factor que ha dado impulso en la escogencia de este tema, es el interés que produce dada la importancia que ha ido adquiriendo dentro del derecho Colombiano.

Para efectos administrativos, el alcalde popular, los miembros de las corporaciones públicas o administrativas del congreso y el presidente de la república, deben posesionarse en la oportunidad señalada por la ley; y la cantidad de impugnaciones presentadas en los últimos años, indica tal vez un incorrecto mecanismo electoral y la diafanidad que presentan algunas disposiciones al ser interpretadas, especialmente del decreto 2241 de julio 15 de 1986, las cuales son objeto en las pretensiones de la tesis.

Lo anterior sumado a hechos que tuvieron ocurrencia en el debate anterior me exhortan a la escogencia de este tema.

Es necesario señalar, que la primera experiencia de la reforma administrativa, mediante la cual se eligió popularmente a los alcaldes, por primera vez en la historia polí-

tica del país, hecho que lógicamente altera el manejo de la registraduría, encargada de esta clase de eventos, obligan a pensar e investigar posibles irregularidades de orden técnico o legal.

0.1. JUSTIFICACION

Los vacíos legales, las erradas interpretaciones de nuestro estatuto y las irregularidades técnicas o administrativas, suelen ocasionar fuertes choques con la justicia social, política y general de nuestro país.

Para la justificación de esta investigación, ideductiblemente es necesario investigar e invocar el objetivo mismo del presente, ya que su principal finalidad es precisamente hacer una relación teórico-práctica, de las circunstancias consagradas textualmente y las no establecidas jurídica o técnicamente.

Situaciones citables del pasado debate electoral, relacionadas con: La etapa pre-electoral, electoral y la post-electoral, analizadas y desarrolladas de manera exegetica y sistemática, serán viables a una justificación teórica, encuadrada en la operancia práctica de los procedimientos electorales, que observan fracaso.

Desde el punto de vista sociológico la importancia del estudio es de actualidad. El aumento de la pobreza, miseria, desempleo, el alto costo de la vida y otros factores sociales, económicos y políticos que determinan humanamente los problemas generales de nuestro sistema; justifican la persecución de los problemas y auscultan el fondo de las causas de los problemas.

0.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

De los resultados electorales, depende quien y de qué manera se manejarán los destinos de un conglomerado, representados en una célula administrativa, denominada bien sea: Municipio, Departamento o Nación.

Los defectos que presente, nuestro andamiaje electoral, generaría una inseguridad por un conglomerado electorero que se sienta defraudado en su voluntad popular, cuando el sufragio de éste no se tuvo en cuenta, o cuando se aceptó otro que se considere viciado. Alcanzándose un excepticismo que constituido por estos aspectos, produce desequilibrio democrático y precariedad de justicia en el momento de obtenerse la curul.

Por otra parte los problemas ventilados ante lo contencioso administrativo son demorados, ejemplo de esto lo presen-

ciamos en Barranquilla, cuando a un diputado le reconocieron la curul, justo cuando terminaba el período que le correspondía, como se puede apreciar en casos como estos el afectado económicamente es el erario público, debido a que la responsabilidad es por parte del Estado.

De manera entonces, que situaciones como estas adicionadas a la falta de adiestramiento, incumplimiento e imparcialidad de los jurados, quienes son los encargados de desarrollar el proceso de las votaciones, el conteo de los votos y la entrega de los pliegos oportunamente se derivan los problemas que imperfeccionan nuestro derecho político.

0.3. OBJETIVOS

0.3.1. Objetivos Generales

- Demostrar la importancia en este tipo de novedades jurídicas, comentar las formalidades y los procedimientos técnicos utilizados por la Registraduría, como organismo estatal encargado de la expedición de documentos de identificación, en especial la cédula de ciudadanía para identificar a los colombianos en todos los actos políticos, civiles, administrativos y judiciales de modo que estando hábil en el censo electoral, permite ejecutar el derecho al sufragio.

sufragio.

- Explicar el desempeño de este documento sinecuanum, en el desarrollo de las etapas electorales, pretendo además observar de manera general, el organigrama electoral.

0.3.2. Objetivos Específicos

- Es exhortable condensar en las páginas que usted leerá a continuación, un análisis, crítica y comentarios de los problemas observados en el actual código electoral, reglamentado por el decreto 2241 de 1986 y complementado con algunas disposiciones de la ley 78 de 1986 y la 49 de 1987.

- Tratar de encuadrar una serie de hechos prácticos, interpretando las normas y los diferentes principios orientadores tenidos en cuenta por la ley, glosar los procedimientos técnicos utilizados en el actual régimen electoral, para llevarla en la forma más clara posible, ésta información básica con la cual se debe asumir el compromiso electoral e histórico, que compete.

- Describir detalladamente la conformación geográfica con sus respectivas circunscripciones electorales.

0.4. MARCO TEORICO

El articulado del derecho electoral colombiano, gira alrededor de unos principios orientadores, que constituyen el eje de manejo en el ejercicio del derecho al sufragio.

En una democracia, el sufragio es el sistema por el cual, mediante elección, el pueblo designa libremente a sus gobernantes o adopta sus leyes; y a quienes deben someterse todo el conglomerado.

Dentro de la institución del sufragio, existen los electores y los elegidos. En Colombia para ser elector se requiere tener la calidad de ciudadano en ejercicio (C.N. art.15) y para ser elegido se requiere también la misma calidad conforme a la misma disposición, pero además se deben reunir otras calidades, según el cargo para el cual sea elegido un ciudadano (Presidente, Senador, Representante, Diputado, Consejal, etc).

Conforme al artículo 14 de la C.N. (1 del acto legislativo número 1 de 1975) son ciudadanos los colombianos mayores de 18 años.

La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha perdido la nacionalidad y también se pierde o se suspende, en virtud de

decisión judicial, en los casos que determinan las leyes.

El código penal consagra en su artículo 42 la interdicción de derechos y funciones públicas u oficiales y dignidades que confieren las entidades oficiales.

En Colombia el sufragio, no constituye mandato alguno, ni para los electores ni para los elegidos, es decir la calidad de elegido no es revocable por el elector.

Conforme al artículo 2 de la C.N. "La Soberanía Reside esencialmente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos que se ejercerán en los términos que la constitución establece", como los miembros del congreso nacional, senado y representantes son elegidos en Colombia por el pueblo, y la población y el territorio, constituyen la nación, por eso los miembros del congreso representan a la nación entera, tal como lo dispone el artículo 105 de la ley fundamental de la república.

Precisamente por esa razón "todos los colombianos eligen directamente miembros del Congreso, Presidente de la República y a los miembros de las corporaciones administrativas: Municipales, Intendencias, Comisariales y Departamentales; así lo ordena el artículo 3 de la ley 28 de 1979, por la cual se adopta el código electoral.

Las autoridades están obligadas a proteger el derecho objeto de este estudio, otorgar garantías y actuar con imparcialidad.

En Colombia, se han expedido tres leyes en el presente siglo, las cuales constituyen una completa reglamentación del sistema de elecciones en nuestro país. La primera fue la ley 85 de 1916, la 89 de 1948, sobre organización electoral y la última la 28 de 1979, sin embargo ninguna de ellas resultó ser un estatuto completo y perfecto en su época, y por esta razón le sucedieron muchas leyes aclaratorias, reformatorias o complementarias.

Actualmente, el denominado código electoral, ley 28 de 1979 que pretendió, como todos los códigos, constituir una completa reglamentación de toda materia electoral, para dejar sin vigencia la abundante legislación eleccionaria anterior, sin embargo no ha logrado ese propósito, pues sus disposiciones denotan muchas deficiencias y vacíos, hasta el extremo de que a los dos años de su expedición, el congreso se vió precisado a expedir una nueva reforma con la ley 85 de diciembre 21 de 1981, no obstante siguen existiendo vacíos notables en nuestra legislación electoral, y tanto que no se puede considerar totalmente insubsistente la legislación anterior, pues será necesario apelar a disposiciones de leyes anteriores cuando las nuevas no han contem-

plado el caso.

El artículo 13 de la ley 153 de 1887 establece que "Estímase insubsistente una ley por declaración expersa del legislador o por incompatibilidad, con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la disposición anterior se refería".

Como la ley 28 del 79 tiene como título "Por el cual se adopta el código electoral en Colombia, se podrá pensar que esta ley legisló íntegramente la materia electoral, y que por tanto debe estimarse insubsistente la abundante legislación anterior?.

A la anterior pregunta, la corte electoral, en reciente doctrina adoptada en su acuerdo 16 de 1982 el 9 de julio, por el cual se resuelven apelaciones interpuestas durante los escrutinios para congreso y corporaciones públicas en la circunscripción del Magdalena (en discutible doctrina), que toda la legislación anterior a la 28 de 1979, está derogada y en efecto se expresó en esos términos, sin embargo Vives Echeverría sostiene que no todo está abrogada: Primero, porque ni la del 79 ni la del 81 dijero que quedaba derogada, o sea el artículo 206 expresó que regirá a partir de su promulgación y el decreto reglamentario 2450 de 1979

por el cual se reglamenta parcialmente la ley 28 del 79, complementa el 206 agregando: este decreto rige a partir de su promulgación y deroga todos los que sean contrarios, o sea que no derogan la anterior, sino únicamente en cuanto a las disposiciones que las dos nuevas leyes de 1979 y 1981, modificaron expresamente.

De manera entonces que la deuda de invocabilidad de la ley es una de las primeras implicaciones en los defectos que presentan los problemas generados en nuestro régimen electoral.

Hay que destacar que, parte del estudio, está centrado en el documento autorizado para el ejercicio del derecho y su determinante desempeño.

La cédula de ciudadanía que fue creada en Colombia por la ley 31 de 1929 expedida durante el gobierno de Abadía Méndez se estableció como "título de electos" para poder ejercer el sufragio; pero según el artículo 5o. de esta ley continuó siendo más importante estos inscritos en el curso electoral permanente, que es el registro público en donde constan los nombres y apellidos de los ciudadanos colombianos que pretendo ejercer la función del sufragio. Con base en estos cursos electorales, mis cuestionados como inflados o mentirosos, durante las tres primeras décadas

de este siglo se efectuaron en nuestro país todas las votaciones populares.

Pues, fundado en que los censos electorales eran fuente de controversia dió un paso al crear la cédula de ciudadanía documento que hasta el momento era expedido por los jurados electorales.

La ley 14 de 1931 dispuso la reorganización y necesaria revisión de los censos electorales permanentes de la época y mientras se aceptaba en definitiva la cédula de ciudadanía y el país comenzaba a expedir los primeros ejemplares, en el artículo 60. de la ley 14 se ordenó el uso de la tinta indeleble como medio para controlar que un ciudadano no sufragara dos veces en una misma votación como venía sucediendo impunemente desde entonces funciona la tinta indeleble, como una seguridad de pureza electoral, y solo la ley 28 de 1979 la suprimió habiéndose realizado las elecciones de "mitaca" de 1980 para elegir asambleas y concejos sin el uso de ellas.

Este experimento demostró que la tinta indeleble es un buen control para evitar la doble o múltiple votación en un mismo escrutinio, pues por su omisión hubo muchos reclamos de trastulencia en tales elecciones populares de 1980 por lo cual el legislador resolvió restablecer el uso de e-

lla por medio de la 85 de 1981.

El decreto 944 de 1934 dispuso que la cédula no solamente servía como título del elector sino como requisito necesario para ejercer el voto, actualmente se legitima el voto de acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 2o. de la ley 85 de 1981 quien dispuso que las inscripciones de cédula que se hicieron para los comicios de 1980 y las radicadas por cambio de domicilio tendrán validez para las elecciones sucesivas y figuraron en los respectivos censos electorales mientras no se inscriban en otro lugar, está corroborada por el decreto 2241 de 1986, quien consagra que la última inscripción anula las anteriores.

El artículo 66 del código electoral, consagró 5 causales de cancelación, pero el artículo 4o. de la ley 85 de 1981 que se subrogó aquél la extendió a 6.

La determinación de cancelar una cédula de ciudadanía compete a la registraduría. La única autoridad que puede hacerlo en los siguientes casos:

- a) Muerte del ciudadano
- b) Múltiple cedulación
- c) Expedición de la cédula a menores de edad.
- d) Expedición de la cédula a extranjero que no tenga car-

- ta de naturaleza.
- e) Pérdida de la ciudadanía por haber adquirido carta de naturaleza en otro país, y
 - f) Falsa naturaleza de identidad o suplantación.

0.4.1. De los Escrutinios

El escrutinio es el acto por el cual se cuentan los votos consignados por cada candidato o lista respectiva de la elección para saber el resultado. Según lo definió el concejo de estado en acto del 2 de agosto de 1967 de la sala plena, del que fue ponente el concejo, el Dr. Samuel De Salla Roncallo. Y agregó la misma providencia "el modo como se haga el escrutinio.... es cosa baladí si el método aceptado es práctico y lleva un resultado fiel y exacto de los datos que arrojan los cursos es abrirla para contar los votos contenidos ahí".

De acuerdo con la organización electoral de la registraduría, se elabora por separado, las listas de sufragantes masculinos y femeninos con los números de la cédulas vigentes, expedidas en las respectivas cabeceras, corregimientos e inspecciones de policía en orden ascendente, conforme con la numeración del caso, de tal manera que a la mesa número 1 le corresponden las cédulas del primer número del censo hasta completar 400, en la mesa número 2.400

siguientes y así sucesivamente.

En caso de que estuviese interrumpida la numeración, debido a cancelaciones y a bajas en los censos, se complementarán los 400 electores de cada lista, sin tener en cuenta los números de las cédulas canceladas y dadas de baja.

Si después de elaboradas las listas se cancelaren o diesen de baja una o unas cédulas, el correspondiente registrador del estado civil o su delegado enviará a su respectiva mesa de votación las listas de los números de esas cédulas con las cuales no se puede sufragar.

Las cédulas de los miembros de las fuerzas armadas, el ministro de justicia a través del director general de prisiones enviará las listas con carácter reservado y oportunamente a la registraduría, para que sean omitidas de las listas de sufragantes, lo mismo debe hacer los secretarios de hacienda respecto de los guardas de aduana y en fin todos los miembros excluibles de las votaciones que de acuerdo con el artículo 168 de la C.N. no pueden sufragar.

0.4.2. Inscripción de Candidaturas

La inscripción previa de unas elecciones es de dos clases: de candidatura, cuando se elige una sola persona, como en

el caso de la elección para presidente de la república, que es una elección singular, para la cual hay que inscribir los nombres de los candidatos, o sean las candidaturas. Y la inscripción de listas, cuando se vota en elección popular y se deben elegir dos o más personas, en que hay que inscribir listas y además escutar con aplicación del sistema del cociente electoral que rige.

La elección para presidente de la república tiene previamente la etapa de inscripciones de los candidatos, en que hay que inscribir, como lo exige la ley, el nombre de un solo ciudadano como candidato, que reúna las cualidades requeridas.

Las elecciones para corporaciones públicas (Senado, Cámara, Asambleas, Concejos Municipales) tiene también previamente la etapa de inscripción, pero de inscripción de listas, que contienen como principales o suplentes candidatos que se proponen en número igual o menor al que se va a elegir en la votación.

"La lista inscrita es una unidad, es un conjunto de personas determinadas que obedecen a un ideal común. Son ellas y nada más que ellas las escogidas por el partido o grupo para que cumplan en la corporación correspondiente sus cometidos". ha dicho el concejo de estado en su sentencia

del 31 de octubre de 1980, de la que fue ponente el concejero Dr. Carlos Betancur Jaramillo.

El artículo 157 del C.E. había establecido que los candidatos a la presidencia de la república y a las distintas corporaciones públicas de elección popular debían inscribirse a más tardar treinta (30) días comunes antes de la fecha de las correspondientes votaciones, pero este artículo subrogado por el artículo 35 de la ley 85 de 1981 que dispuso.

"El término para la inscripción de candidatos a las distintas corporaciones de elección popular vence a las seis (6) de la tarde del primer martes del mes de febrero del respectivo año, y el término para la inscripción de candidatos a la presidencia de la república, vence a los seis (6) de la tarde del último lunes del mes de abril del respectivo año".

Actualmente, el término para la inscripción de candidatos que rigen el título V del decreto 2241 de 1986 quien sustrae la aplicación de las mismas normas para la inscripción y la regulación, con las mismas normas que rigen para las corporaciones públicas de orden popular, a la elección de alcaldes, en virtud del artículo 26 de la ley 78 de 1986.

La profundidad del marco teórico, y el análisis crítico de otros importantes títulos del actual código electoral, constituyen la esencia del contenido en la investigación.

0.5. DISEÑO METODOLOGICO

0.5.1. Método

En la investigación se utilizará el análisis y las características del problema, se desarrollarán de acuerdo a los presupuestos formales, sociales, administrativos y legales planteados en la tesis.

0.5.2. Metodología

Al estudiar los problemas del régimen electoral en Colombia se dilucidará el efecto que éste ha tenido sobre la sociedad y el estado de derecho.

Con este propósito acudiremos a los archivos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a fin de sustraer instrucciones básicas que nos indiquen la hermenéutica utilizada por ese organismo.

0.6. TECNICAS

Para ello será útil, las siguientes técnicas: observación directa, análisis de documentos, entrevistas y encuestas.

0.7. DELIMITACION

Todo estudio exige que el investigador lo delimite espacial y temporalmente, de tal forma que tomaremos espacio de referencia, la circunscripción electoral del contexto nacional.

Igualmente sucede con la delimitación temporal, la investigación estará ubicada en los años gestores de las leyes y las citas hechas.

De manera entonces que la delimitación la clasificamos así:

0.7.1. Geográficamente

La delimitación espacial de nuestro estudio, se ha ordenado de la siguiente forma: 23 departamentos, 4 intendencias y 5 comisarías.

Los departamentos, intendencias y comisarías se subdividen

en municipios, los municipios se subdividen en corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales.

Para efectos electorales cada departamento constituye una circunscripción electoral del Estado; también son circunscripciones electorales, las intendencias de Arauca, junto con las comisarías de Guainia, Guaviare, Vaupés y Vichada, y en forma independiente actúan las intendencias de San Andrés y Providencia y Putumayo, además al departamento de Caquetá se adscribe la comisaría de Amazonas.

0.7.2. Temporal

Las leyes y decretos más importantes, en que se desarrolla cronológicamente el espacio de tiempo empleado en esta materia son: La ley 89 de 1948 la cual creó en su artículo 14 por disposición del gobierno que se contratara una misión técnica para que estudiara las fallas de nuestra cédula. Esta ley fue la que creó la registraduría nacional del estado civil, tal como hoy funciona, como una entidad que debe funcionar ajena a las influencias políticas y cuyas regulaciones garantizan que las funciones que realicen se hagan con plena responsabilidad e imparcialidad política por parte de los funcionarios adscritos a ella. Este principio es el que más vigente debe mantenerse y constituye la norma de conducta.

Actualmente la registraduría nacional fundamenta sus actividades con el denominado código electoral (decreto 2241 de 1986) el cual recoge la legislación electoral.

0.8. MARCO CONCEPTUAL

La principal intención, es revisar las técnicas de interpretación del derecho electoral como un medio de aplicación racional, de las normas generales a la multiplicidad de situaciones.

Parece que actitudes como estas, por parte del mismo sistema merecen la misma crítica que Alejandro Solzenitsin, pone en boca de uno de sus personajes en el pabellón de los cancerosos, quien revelándose contra el argumento de autoridad, exclama: "De una vez por todas? Nadie en el mundo puede decir algo de una vez por todas?" porque entonces el mundo se detendría con la vida y las generaciones siguientes ya no tendrían nada que decir.

1. HISTORIA DEL REGIMEN ELECTORAL EN COLOMBIA

1.1. PRIMER PERIODO: ANTES DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS

La Constitución de 1886 delegó en el legislador la facultad de establecer el sistema electoral de acuerdo con lo estatuido en los arts. 93, 95, 175, 178 y 181, principalmente. Fueron entonces las leyes 7a. de 1888 y 119 de 1892 las que desarrollaron el mandato constitucional: en la primera se declaraban electos los candidatos "que obtuvieron el mayor número de votos y en el orden descendente de estos" (arts. 48 y 103), refiriéndose a la elección de corporaciones públicas; y en la segunda se determinaba que las asambleas departamentales elegirían por mayoría absoluta cada dos años, un senador principal para un período de seis años (art. 137).

La primera noticia que nos trae nuestra convulsionada historia electoral sobre los principios minoritarios, o el denominado derecho de las minorías, data del año 1891, cuando Antonio B. Cuervo, militar y diplomático conserva-

dor, propuso la participación de las minorías en las cámaras y en las ramas judicial y administrativa.

En el art. 4° del acto legislativo número 8 de 1905 dispuso que "en toda elección popular que tenga por objeto constituir corporaciones públicas y en el nombramiento de senadores, se reconoce el derecho de representación de las minorías, y lo determinará la manera y términos para llevarlo a efecto", que correspondió a la ley 42 de 1905 establecerla.

Posteriormente, el art. 45 del acto legislativo número 3 de 1910 fue la primera disposición de carácter constitucional que estableció en Colombia un sistema electoral, que asegure la representación proporcional de los partidos, cuyo objetivo es el mismo que pretende el actual sistema electoral vigente en nuestro país.

Antes de 1886 prevaleció en Colombia la ley de que el que triunfa arrasa con todo el botín electoral, dejando sin ninguna representación al vencido. Esa fue causa de reyertas intestinas y de guerras fratricidas que nos llevó a los colombianos a la "Guerra de los Mil Días", que dejó como experiencia, una vez terminada la contienda, la consigna de que a las minorías no se les podía seguir dejando sin ninguna representación en las corporaciones públi-

cas.

Se denomina sistema electoral de un Estado el conjunto de disposiciones constitucionales y legales que reglamenta y organiza su vida democrática, que regula el régimen de sus elecciones populares, el funcionamiento de sus cuerpos colegiados representativos, la modalidad del escrutinio de los votos emitidos por el pueblo y, en fin, todos los mecanismos relacionados con el sufragio adoptado.

Durante las tres cuartas partes del siglo pasado hubo disposiciones aisladas adoptadas en Colombia sobre elecciones, cuerpos colegiados, pero no se expidió un sistema electoral, que requiere de una coherencia y unidad de todas sus disposiciones, encaminadas al logro de una finalidad determinada.

Las bases para establecer en Colombia un sistema electoral se echaron apenas en el acto legislativo número 8 de 1905, que vagamente reconoció el derecho de representación de las minorías, y más tarde con el acto legislativo número 3 de 1901, que en su art. 45 facultó a la ley para establecer cualquier sistema (el del voto acumulativo, etc...), pero siempre con un propósito: que asegure la representación proporcional de los partidos.

Este mismo propósito subsiste desde entonces, desde 1910, hasta nuestros días, de que el sistema electoral que se establezca tenga esa finalidad de dar representación proporcional a los partidos. Unas veces la Carta autorizó a la ley para adoptar determinado sistema electoral, pero siempre con ese mismo propósito de dar representación proporcional a los partidos, y en otras, cuando la ley se apartó de tal propósito, de tal mandato, la Constitución misma se encargó, como lo hace en su art. 172 actualmente vigente, de adoptar ella misma determinado sistema, como el hoy adoptado sistema del cuociente electoral, que más adelante explicaremos.

1.2. SEGUNDO PERIODO: LA REPRESENTACION PROPORCIONAL DE LOS PARTIDOS

Por primera vez se estableció en Colombia este propósito o mandato constitucional, como lo veníamos diciendo, en el art. 45 del acto legislativo número 3 de 1910, que dispuso:

"Artículo 45. En toda elección en que se vote por más de dos individuos, aquella se hará por el sistema del voto incompleto, o del cuociente electoral, o del voto acumulativo, u otro cualquiera que asegure la representación proporcional de los partidos. La ley determinará la manera de

hacer efectivo ese derecho".

Desde el constituyente de 1910 arranca en la historia colombiana con el propósito de nuestra Carta de establecer cualquier sistema electoral, pero siempre que asegure la representación proporcional de los partidos, propósito que aún inspira a nuestro actual constituyente, que en el primer párrafo del art. 172 de la actual C.N. de Colombia expresa:

"Artículo 172. A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema del cuociente electoral".

La diferencia entre ambos textos, mediando setenta y cuatro años entre uno y otro, de vida constitucional de la República, consiste: a) en que el constituyente de 1910 autorizó a la ley para establecer cualquier sistema electoral (el del voto incompleto, el del cuociente electoral, el del voto acumulativo, etc.) mientras el constituyente vigente de 1984 adoptó directamente el sistema de cuociente electoral; b) en que el constituyente de 1910 legisló para cuando se vote por más de dos individuos, dando a entender que cuando se vote por solamente dos individuos, dando a entender que cuando se vote por solamen-

te dos individuos, o por uno, se deberá aplicar el sistema de simple mayoría, sin dar representación proporcional a los demás grupos o partidos. En cambio, el constituyente vigente en el año de 1984 (por reforma adoptada por el acto legislativo número 1 de 1968), legisló para cuando se vote por dos o más individuos, dejando el sistema de mayoría únicamente para cuando se vote por un solo individuo y acabando en esta forma con los denominados feudos podridos, que consistían en el principio de que el partido o grupo que alcanzara la mayoría cuando por ejemplo, en una circunscripción electoral se eligieran solamente dos senadores o solamente dos representantes, se llevaba las dos curules, sin que ningún derecho tuviere el partido o grupo que le siguiera en votos, así la diferencia entre uno y otro fuera de un solo voto.

Si estas fueron las diferencias entre la norma del constituyente de 1910 y la norma del constituyente vigente para 1984, la identidad de dichas normas consistió en que ambas persiguen que se establezca en Colombia la representación proporcional de los partidos en las elecciones plurales.

Desde el acto legislativo número 3 de 1910, muchas leyes expidió el Congreso Nacional de Colombia estableciendo

y reglamentando los más variados sistemas electorales, creyendo con ellos asegurar la representación proporcional de los partidos, que es una orden de nuestra Ley de leyes.

Sin embargo, como lo veremos, toda esa prolífera legislación electoral colombiana se desvió, en muchísimas ocasiones, de este propósito constitucional de asegurar la representación proporcional de los partidos, unas veces por la voracidad de las mayorías de arrasarlo todo para ellas, otras veces porque se cayó en la "representación proporcional de las listas" inscritas, que en veces terminó siendo la más desproporcional para los partidos políticos, contrariando la "letra" y el "espíritu" del constituyente durante los últimos setenta y cuatro años de vida institucional.

El propósito consitucional de dar representación proporcional de los partidos consiste en que los puestos por elegir se adjudiquen o distribuyan entre los partidos, en proporción a sus votos contabilizados o escrutados en una elección, o sea, que a mayor cantidad de votos deben corresponder mayor cantidad de puestos, o viceversa.

El sistema del "voto incompleto". La facultad que concedió el acto legislativo número 3 de 1910 al legisla-

dor para adoptar un sistema electoral la usó por primera vez el legislador de 1916, cuando se expidió el primer estatuto completo en materia de legislación electoral, que fue la ley 85 de ese año, "sobre elecciones" de fecha 31 de diciembre, considerada durante muchos años como un verdadero código de elecciones en Colombia.

El art. 111 de la ley 85 de 1916 adoptó el sistema denominado del voto incompleto, así:

"Del Voto incompleto".

"Artículo 111. En toda elección popular o hecha por corporación pública en que haya de votarse por más de dos individuos, cuando el número de estos sea exactamente divisible por tres, se votará por las dos terceras partes, y se declararán elegidos en el escrutinio los candidatos que hayan obtenido más votos, hasta completar el número total de individuos que se trate de elegir.

"Parágrafo 1º. Cuando el número de individuos que han de ser elegidos no sea exactamente divisible por tres, tal número se elevará a la cifra inmediatamente superior que sea divisible por tres, y las dos terceras partes de esta cifra, menos uno, será el número de candidatos por el cual se vote.

"Parágrafo 2º. La votación se hará separadamente por principales y suplentes, en una misma papeleta, como se dispone en el capítulo VII".

La Ley 85 de 1916, reputada el primer estatuto orgánico sobre elecciones en Colombia, había sido expedida bajo el gobierno del presidente José Vicente Concha, adoptando el sistema del voto incompleto, cuyos mecanismos y operatividad describe el antes transcrito art. 111, que por aquella época fue acusado de confuso y ambiguo.

El sistema del voto incompleto -como se vio en la transcripción textual del art. 111 de la ley 85 de 1916- consiste en prefijar para el grupo que obtenga la mayoría en una elección las dos terceras partes de las curules que se deban elegir, siendo para el grupo minoritario lo equivalente a la tercera parte, pues el legislador de aquel año creyó que en esta forma cumplía el mandato constitucional de asegurar la representación proporcional de los partidos.

Como al citado art. 111 se lo consideró confuso y produjo polémicas, porque aplicado en la práctica se separaba del mandato constitucional, fue menester que se aclarara, como en efecto se hizo, por medio de la ley 96 de 1920, que en su artículo 12 dispuso:

"Artículo 12. Esta ley y la 85 de 1916 serán interpretadas

y ejecutadas por las autoridades y corporaciones que deban darles cumplimiento o intervenir en su ejecución, en el el sentido de acatar, en todo caso, la letra y el espíritu del artículo 45 del acto legislativo número 3 de 1910, que establece la representación proporcional de los partidos en la elección de más de dos individuos, de acuerdo con el sistema del voto incompleto, que es el adoptado por la ley. En consecuencia, se escrutarán los candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos hasta completar el número legal, dando estricto cumplimiento al citado artículo constitucional. "Queda en estos términos aclarado el artículo 111 de la ley 85 de 1916".

La ley 96 de 1920, de extraordinaria importancia en nuestra legislación electoral de este siglo, so pretexto de aclarar el texto del art. 111 de la ley 85 de 1916, lo que hizo fue ratificar enérgicamente el "mandato constitucional" que había dado el constituyente de 1910, para que en toda elección de más de dos individuos se asegurara la representación proporcional de los partidos y dio una orden a las autoridades y corporaciones encargadas de aplicar nuestra legislación electoral para que en todas sus decisiones siempre tuvieran presente "la letra" y "espíritu" del antes transcrito art. 45 del acto legislativo número 3 de 1910, que dispuso por primera vez en Colombia el sometimiento de toda elección al principio de la representación

proporcional de los partidos.

Es más, fue tanta la urgencia que tenía entonces el país de no seguir permitiendo desviaciones en cuanto a este principio constitucional, que la ley 96 de 1920, en su art. 31, dispuso que "Esta ley regirá desde el 1º de marzo de 1921, con excepción del artículo 12, que regirá desde su promulgación que fue hecha inmediatamente después de sancionada la ley el día 25 de noviembre de 1920, como consta en los ejemplares del Diario Oficial números 17394 y 17395.

La disposición antes transcrita del art. 12 de la ley 96 de 1920 es una orden que aún hoy está vigente, dada por el legislador a todas las corporaciones electorales, para que interpreten las leyes teniendo en cuenta el "mandato constitucional" que rige aún en Colombia, porque lo reitera así el art. 172 de nuestra Carta, mandato que, como hemos visto ha tenido vigencia en nuestra República desde 1910.

Han transcurrido sesenta y cuatro años desde la expedición de la ley 96 de 1920, y algunas de sus expresiones resultan hoy obsoletas e inaplicables, pero sigue vigente aquello de decirles a las corporaciones que deben interpretar o aplicar las leyes electorales, que lo deben hacer "en todo caso" teniendo en cuenta la letra y el espíritu del mandato constitucional, lo mismo en el artículo 45 del acto legislativo

número 3 de 1910 que en el actual art. 172 de nuestra Constitución Nacional, que dispone que se debe asegurar la representación proporcional de los partidos cuando se vote hoy por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública en tal forma que resulte proporcional a los votos obtenidos por los partidos y no por las listas inscritas, como se ha venido aplicando equivocadamente el principio últimamente en Colombia.

Es más: ese es, entre otras cosas, el objeto de la ley cuando exige a las listas al inscribirse que se identifiquen a qué partido pertenecen, precisamente para poder darle aplicación al mandato constitucional de la representación proporcional de los partidos, porque no para otra cosa tiene interés saberse a nombre de qué partido se inscribe una lista electoral.

En resumen, se tiene:

El constituyente colombiano, en 1968 (con su acto legislativo número 1), en 1945 (con su acto legislativo número 1) y hasta en 1910 (con su acto legislativo número 3), es decir, durante los últimos sesenta y cuatro años de vida constitucional de la República, hasta hoy, ha consagrado diversos sistemas electorales, pero siempre con el propósito de asegurar "la representación proporcional de los partidos"

en toda elección plural.

Siempre dijo el constituyente que dejaba en manos del legislador establecer o adoptar el sistema electoral, ya fuese del voto incompleto, el del voto acumulativo, el del cuociente electoral u otro cualquiera, pero siempre con miras permanentes de asegurar la representación proporcional de los partidos. Solamente desde el acto legislativo número 1 de 1968 resolvió el constituyente no continuar dejando en manos del legislador la reglamentación o adopción del sistema electoral que va a regir en Colombia, sino que él mismo, el propio constituyente, resolvió adoptar el sistema del cuociente electoral y entró en seguida a reglamentarlo, como lo hizo en el texto del actual art. 172 de la C.N., pero siempre, como desde hace setenta y cuatro años, con el propósito de asegurar la representación proporcional de los partidos.

El sistema del "cuociente mínimo". Este sistema electoral, conocido también como la Doctrina Abadía, fue adoptado por la ley 31 de 1929 (Noviembre 12), "por la cual se reforma el Código Electoral", ley que comenzó a regir desde el día de su sanción, que fue el 12 de noviembre de 1929, sancionada por el doctor Miguel Abadía Méndez en su condición de presidente de la República de Colombia. Esta ley adoptó el "sistema del cuociente electoral mínimo" de que fue autor

de que fue autor el eminente jurista, entonces mandatario de los colombianos doctor Abadía Méndez, en defensa de una mejor representación proporcional de los partidos y como reacción a los abusos que venían cometiendo los sectores mayoritarios de la época, de llevarse todas las curules de los cuerpos colegiados, dejando a las minorías con ínfimas y exiguas representaciones desproporcionadas.

La ley señaló previamente el derecho de las minorías políticas a elegir el mínimo de una tercera parte de las curules para distribuir en toda elección plural, adjudicando de antemano a los sectores mayoritarios "como máximo" las dos terceras partes de las mismas curules para distribuir.

En efecto, el art. 4º de esta ley 31 de 1929 estableció:

"Artículo 4º. En toda elección popular en que haya de votarse por más de dos individuos, se observará el sistema del cociente electoral, en la siguiente forma:

"Sumados los votos emitidos en cada elección popular, se divide este total por el número de individuos que deben elegirse y el resultado será el cociente electoral mínimo.

"Todo candidato de cualquiera de las listas inscritas que

obtenga un número de votos que sea o exceda del cociente hallado, será declarado electo.

"Si resultare que el número de candidatos que llegaren a obtener el cociente requerido fuere mayor que el de individuos por elegir en la respectiva circunscripción.

"Cuando no todos los candidatos hubieren obtenido el cociente electoral, la elección se delcarará en orden descendente de votos hasta completar el número de candidatos que deben escrutarse. Igual procedimiento se adoptará cuando ninguno de los candidatos hubiere obtenido el cociente. En uno u otro caso, habiendo empate, decidirá la suerte.

"Parágrafo. En ningún caso un mismo partido podrá obtener más de las dos terceras partes del número de individuos que deben ser elegidos de acuerdo con la ley, en cada circunscripción electoral. Para este efecto, las listas que deban inscribirse llevarán la denominación del partido a que pertenezcan".

Este sistema del cociente electoral mínimo, a pesar de que significó un avance en su época, dentro de la interpretación del principio de la representación proporcional de los partidos ordenado por la Carta, sin embargo, inex-

plicablemente, tuvo una vida muy efímera porque fue suspendida la vigencia de varias de sus disposiciones, entre ellas las del art. 4º antes transcrito, suspensión que vino a decretar hasta el 1º de enero de 1933 el art. 1º de la ley 60 de 1930, que entró a regir el día 2 de diciembre de 1930, suspensión durante la cual se regresó a los dictados del denominado Código de Elecciones, o sea, de la ley 85 de 1916, dándose un retroceso injustificado en los avances que venían lográndose poco apoco.

El sistema del "cuociente electoral" según la ley 7a. de 1932. Este sistema estableció el mecanismo multiplicador para llegar a la obtención del cuociente de manera muy caprichosa y particular. Comenzó a regir en Colombia a partir del día 31 de agosto de 1932, antes que se extinguiera el plazo de la suspensión que el art. 1º de la ley 60 de 1930 había decretado en relación con la vigencia que del sistema del cuociente electoral mínimo ya había consagrado la ley 31 de 1929 en su art. 4º, todo conforme lo explicamos en los párrafos anteriores.

En efecto, el art. 16 de la ley 7a. de 1932 (27 de agosto), "Por la cual se dictan algunas disposiciones electorales", había establecido que "Esta ley regirá desde su publicación", publicación que como se hizo en el Diario Oficial número 227074, del 31 de agosto de 1932, significa que a partir de

esta fecha comenzó la vigencia de esta nueva ley de 1932, la cual fue sancionada por el presidente de la República, doctor Enrique Olaya Herrera.

El sistema del cuociente electoral que estableció esta nueva ley en su art. 1º, dice:

"Artículo 1º. En toda elección popular y en las que deben hacer las corporaciones públicas, cuando se trate de elegir más de dos ciudadanos, se observarán las siguientes prescripciones:

"El total de votos válidos que se emitan a favor de cada lista, se multiplica por el número de ciudadanos por elegir, y este producto se divide por el total de votos válidos obtenidos en la respectiva circunscripción electoral, o en la corporación pública que hace la elección. Los distintos cuocientes que resulten indican el número de candidatos que corresponde a cada una de las listas que concurren a la elección. Los puestos que falten para completar el número de candidatos por elegir, llegado el caso, se asignan a las listas que tengan mayores residuos en orden descendiente y si hay empate decide la suerte. En la adjudicación de los puestos que correspondan a cada lista, se atiende al orden de colocación de los nombres que en ella figuren y que, cuando se trate de elección popu-

lar, debe ser el mismo de la lista regularmente inscrita".

El sistema del "cuociente electoral mediante el descarte". Este sistema fue impuesto por medio de la ley 67 de 1937 (septiembre 10) "sobre cuociente electoral", ley sancionada por el doctor Alfonso López Pumarejo en su condición de presidente de la República.

Esta ley se ha conocido como la "Ley del descarte" e instituyó a su manera el sistema del cuociente electoral, pero eliminando o descartando las listas que no alcanzaren al denominado medio cuociente, sin agregar o acumular los votos de las listas eliminadas o descartadas a ninguna otra lista, como así más adelante lo preceptuó la ley 39 de 1946, conocida como la "Ley de arrastre", en contraposición a la ley 67 de 1937, o sea, la "Ley del descarte".

Esta última ley, al eliminar las listas que no alcanzaren al medio cuociente, las descartaba, totalizando los votos botenidos por las demás listas que si hubieren alcanzado al medio cuociente y sacar de este nuevo total un nuevo cuociente para la adjudicación de los puestos por proveer.

La susodicha ley creyó así cumplir el propósito o mandato constitucional de la representación proporcional de los partidos, descartando votos, mientras que la ley 39 de 1946

creyó cumplir el mismo mandato o propósito constitucionanl
haciendo acumulación o arrastre de votos.

2. RELACION POLITICA E HISTORICA

2.1. PRIMER PERIODO: SISTEMA DEL CUOCIENTE ELECTORAL DES- DE EL FRENTE NACIONAL

El sistema del cuociente electoral durante el Frente Nacional. Por la declaratoria de inexecutable del sistema del cuociente electoral mediante el arrastre (art. 10. de la ley 39 de 1946), que afectó también al sistema del cuociente electoral mediante el descarte (ley 67 de 1937 art. 10), como lo explicamos antes, y por la total recepción electoral de Colombia desde 1949 hasta 1958, al regresar el país al régimen democrático de elecciones a partir del plebiscito del 10 de diciembre de 1957, se estableció en la reforma plebiscitaria de esta fecha el denominado sistema del cuociente electoral durante el Frente Nacional (art. 20. del plebiscito), que dice así:

"Artículo 20. En las elecciones populares que se efectúen para elegir corporaciones públicas hasta el año de 1968 inclusive, los puestos correspondientes a cada circunscripción electoral se adjudicarán por mitad a los

partidos tradicionales, el conservador y el liberal. Si hubiere dos o más listas de un mismo partido, y los puestos que a este correspondieren, fuesen más de dos se aplicará para adjudicarlos el sistema del cociente electoral, pero teniendo en cuenta únicamente los votos emitidos por las listas de tal partido. En las elecciones que se hagan durante el período a que se refiere este artículo, en todas las circunscripciones electorales se elegirá un número par de miembros de las corporaciones públicas. Para obtener este resultado, se observarán las normas constitucionales que fijan el número de miembros de tales entidades, pero aumentando un puesto cuandoquiera que él sea impar. Ningún departamento con más de un millón de habitantes podrá tener menos de seis senadores ni menos de doce representantes".

Esta disposición del Frente Nacional estableció temporalmente la paridad de los dos partidos tradicionales, modificando también temporalmente el principio de la representación proporcional de los partidos que se habían consagrado, desde 1910. El Frente Nacional proclamó paridad de partido y proporcionalidad dentro de cada partido, es decir, adjudicando la cuota paritaria de cada partido proporcionalmente a las listas de un mismo partido. El sistema fue eminentemente transitorio, hasta las elecciones populares que se efectuaron inclusive hasta el año de 1968 para elegir

corporaciones públicas (Senado, Cámara, asambleas y concejos), todo con el propósito de suspender la competencia electoral de partido a partido que el sectarismo y la violencia política habían engendrado, competencia que se trasladó a lo interno de los partidos, estimulándose la división de estos en muchas listas electorales y grupos por disputarse los puestos que al respectivo partido le confería el derecho "a la paridad" de representación.

Este sistema de la paridad entre los partidos tradicionales fue en principio ampliado en su duración por el art.6o. del acto legislativo número 1 de 1959, que consagró "la alteración presidencial", y que dispuso:

"Artículo 6o. El artículo 2o. de la reforma constitucional aprobada por el plebiscito de primero de diciembre de mil novecientos cincuenta y siete, regirá hasta el año de mil novecientos setenta y cuarto inclusive.

"En las corporaciones elegidas conforme a este artículo, se aplicará la regla del artículo 3o. de la misma reforma constitucional plebiscitaria".

Durante el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo, (1966 a 1970) se suscitó un movimiento encaminado a lo que se denominó el desmonte gradual del Frente Nacional, consi-

derándose que en vez de esperar a 1974 para hacer el total desmonte del Frente Nacional por vencimiento del término para el cual se adoptaron sus instituciones, sobre todo la de la paridad, ese desmonte podría hacerse gradualmente, por etapas, y con tal propósito en el acto legislativo número 1 de 1968 el art. 50 contiene dos partes: la primera es el texto permanente de cómo quedará funcionando el sistema electoral del cuociente después de terminado el Frente Nacional, y la segunda parte está contenida en su párrafo transitorio que consagró el desmonte de la paridad "en las elecciones para asambleas departamentales y concejos municipales que verifiquen a partir del 1.º de enero de 1970, y en las de Senado y Cámara de Representantes a partir del 1.º de enero de 1974", o sea que la paridad terminó en las asambleas departamentales y concejos municipales a partir de 1970, es decir, cuatro años antes que en 1974 terminara la paridad en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República.

Igualmente dejó de regir la "alteración de los partidos políticos en la presidencia de la República" a partir del partido constitucional presidencial de cuatro años que comenzó el 7 de agosto de 1974 y terminó en la misma fecha de 1978. En las elecciones para este período después de terminado el Frente Nacional, se enfrentaron por primera vez los dos partidos tradicionales por la presidencia de la Repúbli-

ca y cuyos candidatos fueron, por el partido liberal, el doctor Alfonso López Michelsen, y por el partido conservador, el doctor Alvaro Gómez Hurtado, resultando triunfador como presidente de Colombia el candidato liberal.

Para el primer cuatrienio presidencial del Frente Nacional 7 de agosto de 1958 al 7 de agosto de 1962, sin que hubiese regido todavía la "alteración presidencial", adoptada solo después por medio del acto legislativo número 1 de 1959, los dos partidos socios del Frente Nacional y por consenso, eligieron al estadista liberal doctor Alberto Lleras Camargo. Para el segundo cuatrienio del Frente Nacional -7 de agosto de 1962 al 7 de agosto de 1966-, los dos partidos socios eligieron al estadista conservador doctor Guillermo León Valencia, pero ya en rigor la "alternación de los partidos en el poder" que se anotó en el citado acto legislativo número 1 de 1959. Para el tercer cuatrienio presidencial -7 de agosto de 1966 al 7 de agosto de 1970-, los dos partidos eligieron al estadista liberal doctor Carlos Lleras Restrepo, ya en vigencia el sistema de la alternación presidencial. Y para el último cuatrienio presidencial del Frente Nacional -7 de agosto de 1970 a 7 de agosto de 1974- los dos partidos socios eligieron al estadista conservador doctor Misael Pastrana Borrero. Este sistema terminó en 1974, y para el cuatrienio presidencial de 1974 a 1978 se enfrentaron por primera vez de-

mocráticamente los dos partidos tradicionales, resultando elegido el doctor Alfonso López Michelsen (liberal) como presidente de Colombia.

El principio de "la mayoría de las dos terceras partes" como votación indispensable para tomar decisión en las corporaciones públicas, básico también el Frente Nacional, consagrado por el art. 3o. del plebiscito del 1o. de diciembre de 1957 y ampliado o prorrogado por el art. 6o. del acto legislativo número 1 de 1959, dejó de regir simultáneamente con el desmonte de la paridad en 1970 en concejos y asambleas, y a partir de 1974, en Cámara de Representantes y Senado de la República.

Pero volviendo al art. 50 del acto legislativo número 1 de 1968, con el que se inició el desmonte del sistema del Frente Nacional, veamos sus dos partes, que antes explicábamos, por separado, así: la segunda parte, que es la del párrafo transitorio, porque ya hoy dejó de regir, que reglamentaba el desmonte gradual de la paridad en los cuerpos colegiados, decía:

"Parágrafo transitorio -En las elecciones para Senado y Cámara que se realicen en el año de 1970, y en las que estas corporaciones efectúen hasta el 10 de julio de 1974, si hubiere dos o más listas de un mismo partido y los puestos

que a este correspondieren fueron dos o más, se aplicará para adjudicarlos el sistema del cociente electoral, pero teniendo en cuenta únicamente los votos emitidos por las listas de tal partido.

"En las elecciones para asambleas departamentales y concejos municipales que se verifiquen a partir del 1.º de enero de 1970, y en las de Senado y Cámara de Representantes a partir del 1.º de enero de 1974, dejará de regir la regla transitoria sobre composición paritaria de dichas corporaciones y, en consecuencia, se aplicará en toda su plenitud el sistema del cociente electoral para asegurar la representación proporcional de los partidos públicos".

Como se ve, en este párrafo transitorio del art. 50 del acto legislativo número 1 de 1968, que entró en la totalidad del texto del citado art. 50 a constituir el art. 172 de nuestra C.N., tan pronto como se terminó el régimen constitucional transitorio del Frente Nacional, con la modalidad de su cociente electoral dentro de la paridad de los partidos, se dispuso el retorno a la plenitud del sistema del cociente electoral "para asegurar la representación proporcional de los partidos políticos", o sea que se volvió al "espíritu" y a "la letra" del principio de la representación proporcional de los partidos que se estableció por primera vez en nuestra Carta en el art.

45 del acto legislativo número 3 de 1910 y que se mantuvo en nuestra Constitución Nacional desde hace setentay cuatro años, con la excepción limitada y transitoria del tiempo que duró el sistema del Frente Nacional en Colombia.

La primera parte de este citado art. 50 del acto legislativo número 1 de 1968, que es su parte permanente y no transitoria del art. 50 referenciado (hoy art. 172 de nuestra C.N.), expresa:

"Artículo 172. A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema del cuociente electoral.

"El cuociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer.

"Si se tratare de la elección de solo dos individuos, el cuociente será la cifra que resulte de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno.

"La adjudicación de puestos a cada lista se hará en proporción a las veces que el cuociente quepa en el respectivo

número de votos válidos.

"Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los residuos, en orden descendiente".

Este texto del actual art. 172 de la C.N., sin tener en cuenta el tiempo del receso de nuestras instituciones cuando no hubo elecciones, ni el tiempo del Frente Nacional, o sea, sin tener en cuenta el lapso de vida institucional de Colombia desde 1949 hasta 1974, vino a modificar al texto del anteriormente vigente art. 172 de la C.N., que emanado del art. 77 del acto legislativo número 1 de 1945, había establecido:

"Cuando se vote por más de dos individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema del cuociente electoral u otro cualquiera que asegure la representación proporcional de los partidos.

"La ley determinará la manera de hacer efectivo ese derecho".

La diferencia de estos dos textos es que en el actual art. 172 de la C.N. (emanado del acto legislativo número 1 de 1968) se acabó, como antes se dijo, con los denominados feudos podridos, es decir, con el simple sistema de mayo-

ría para decidir la elección de solo dos individuos, pues nuestra Carta hablaba de elección de más de dos individuos y ahora habla de elección de dos o más individuos, estableciendo para la elección de solo dos individuos un sistema del cuociente electoral que consiste en dividir por tres para obtener el cuociente electoral en toda elección de solo dos individuos.

También hay diferencia en que, hasta la vigencia del acto legislativo número 1 de 1945, el constituyente estableció e sistema del cuociente electoral u otro cualquiera, siempre que se "asegure la representación proporcional de los partidos", mientras en el actual art. 172 de la C.N. (acto legislativo número 1 de 1968) se estableció el sistema del cuociente electoral, "a fin de asegurar la representación proporcional de los partidos".

Ha vuelto, pues, como de 1910, para acá, a quedar en nuestra Constitución Nacional consagrado un sistema electoral que asegure la representación proporcional de los partidos.

2.2. LA DESVIACION EN LA CORRECTA APLICACION DEL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL DE LOS "PARTIDOS".

Mientras existió el Frente Nacional, como antes lo expli-

cábamos, con su institución de la paridad de los dos partidos tradicionales en todas las corporaciones públicas, no hubo competencia ni emulación entre los partidos. Durante este régimen frentenacionalista transitorio, la representación de los partidos no fue proporcional sino igualitaria, es decir, paritaria, y por esta razón el sistema del cociente electoral rigió solamente para lo interno de los partidos políticos, para darles representación proporcional a las listas, a los grupos de un mismo partido, dentro del cupo paritario preestablecido por la misma Constitución Nacional. La competición electoral quedó así eliminada entre los partidos, de partido a partido, durante el Frente Nacional, y se desplazó a una lucha interna de cada partido, entre sus grupos o listas electorales, quedando lo de la representación proporcional para aplicarlo únicamente en forma doméstica dentro de cada uno de los dos partidos históricos reconocidos entonces.

Paridad es concepción contraria a proporcionalidad. Cuando durante el Frente Nacional rigió "la paridad", de antemano se les adjudicó a cada uno de los dos partidos tradicionales un cupo idéntico, igualitario, paritario, del cincuenta por ciento de los puestos por elegir para cada uno de los dos partidos, sin tener en cuenta el caudal electoral de ellos, y a veces resultando la paridad lo más desproporcional a sus fuerzas populares.

La paridad condujo a la desigualdad del voto, que es antidemocrático, porque siendo el mismo número de curules preadjudicadas a cada uno de los dos partidos -que nunca fueron iguales el número de sufragios contabilizados para cada uno de ellos-, a la postre resultaron más caras en votos las curules del partido con menor electorado que las curules del partido con mayoría de sufragios. Por ejemplo, durante el sistema de la paridad en el departamento del Chocó, con cuarenta mil votos del partido liberal por quince mil votos del partido conservador, ambos partidos eligieron dos curules, cada uno en el Senado de la República; la curul de senador conservador resultó valiendo siete mil quinientos votos, mientras la de senador liberal costó entonces en el Chocó veinte mil votos.

Empero, acabado el Frente Nacional y terminado el sistema de la paridad en las corporaciones, los partidos volvieron, por mandato constitucional, a la representación proporcional entre ellos, que es otra vez el propósito y la orden del constituyente cuando ha establecido el sistema único del cociente electoral.

Proporcional es lo que corresponde a un partido según el número o cantidad de sus electores. A más electores, mayor representación, o viceversa. La proporcionalidad es para los partidos y no para sus listas o grupos internos, como

durante el régimen del Frente Nacional.

Obsérvese que la Constitución Nacional, en sus normas permanentes, título XVII, "De las elecciones", siempre habla de representación proporcional de los partidos. Ya lo vimos en el texto del actual art. 172 de la Carta y también puede verse en su art. 173, cuando se refiere a la elección de magistrados de tribunales, que establece:

"Artículo 173. Para los efectos del artículo 172 de la Constitución, la Corte Suprema, al elegir magistrados de tribunal, el presidente al nombrar fiscales de tribunales, y el procurador al nombrar fiscales de los juzgados, tendrán como base la proporción en que estén representados los partidos en la respectiva asamblea departamental. La ley reglamentará la manera de hacer la elección".

No habla esta disposición de la "proporción" de las listas o grupos que eligieron diputados en cada asamblea, sino de la proporción en que estén representados los partidos en cada corporación departamental.

El sistema del cociente electoral, con tan clara finalidad ordenada por la Constitución, tiende a que no se queden sin representación las minorías electorales, pero sin desconocer el número y la fuerza de las mayorías, que, en conside-

ración a sus guarismos eleccionarios es como deben ser adjudicadas las curules en toda elección popular.

Sin embargo, se ha venido observando una ostensible desviación en la interpretación y aplicación de estas normas del sistema del cuociente electoral, pues se ha desembocado en la representación proporcional de las listas electorales y no en la representación proporcional de los partidos, como es la orden y la voluntad del constituyente.

3. BREVE HISTORIA DE LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Desde el siglo pasado, nuestros Legisladores, preocupados por establecer un sufragio puro, pensaron en la "Cédula Electoral", "Certificado", o "Cédula de Ciudadanía".

Inicialmente se dispone que los "Jurados Electorales" expidieran una nueva Cédula, la cual sólo era válida para una elección. Esto se hizo mediante la expedición de una ley el 16 de junio de 1853 y bajo el gobierno del General José María Obando. Luego el 20 de julio de 1862 mediante un decreto, el general Tomás Cipriano De Mosquera dispuso que todo ciudadano hábil para votar, debía proveerse de un "Certificado".

Solo en 1929, mediante la Ley 31 se vino a definir la "Cédula de Ciudadanía" como documento indispensable para ejercer el derecho al sufragio.

A pesar de ello, hasta ese momento la cédula solo se concebía como un documento eminentemente electoral, la cual

se expedía en base en la identificación dactiloscópica (Impresión de los dedos de la mano), este hecho se logró en 1934 por medio del decreto 944; también se logró que la cédula se constituyera legalmente, en un documento de identidad personal, indispensable para todos los actos civiles y políticos del ciudadano. Este documento que se expidió hasta 1951, se modificó posteriormente. Mediante el artículo 14 de la ley 89 de 1948, el gobierno dispuso que se contratará una misión técnica para que estudiara las fallas de nuestra cédula.

Esta ley fue la que creó la Registraduría Nacional del Estado Civil, tal como hoy funciona, como una entidad ajena a las influencias políticas y cuyas regulaciones garantizarán que las funciones que realizan se harán con plena responsabilidad e imparcialidad política por parte de los funcionarios adscritos a ella. Este principio debe mantenerse vigente a través de los años, y constituye la norma de conducta.

Las modificaciones que propuso respecto a la "cédula antigua", la misión técnica Canadiense, se resumen en los siguientes aspectos más relevantes:

- Adopción del sistema Henry de Clasificación Dactiloscópica y creación de un archivo dactiloscópico.

- Adopción de la cédula laminada de ciudadanía.
- Establecimiento de archivo microfilmado de las tarjetas decadactilares.

Para que la Registraduría Nacional del Estado Civil, asumiese actividades tales como las mencionadas para la identificación idónea del ciudadano, además de las propias de la Organización Electoral, fue necesario crear la División de carácter técnico, mediante el decreto 2804 de 1952.

Otros hechos de trascendencia que merecen ser mencionados en esta breve reseña, y que tiene relación directa con nuestra entidad, fue el hecho de reconocerle a la mujer el derecho de elegir y ser elegida, así como el de extender el derecho de cedulaación a todos los colombianos mayores de 18 años, y la facultad que se dió a la Registraduría Nacional para expedir la tarjeta de identidad a los colombianos mayores de 7 años.

Actualmente la Registraduría Nacional fundamenta sus actividades con el denominado Código Electoral (Decreto 2241 de 1986), el cual recoge la Legislación Electoral. Esta Ley, debe constituirse en texto de consulta permanente, la cual se está en obligación de estudiar para que así se obtenga una visión clara de los principios y filosofía que rigen

nuestra institución.

3.1. LA ORGANIZACION ELECTORAL

La organización electoral vigente en Colombia está constituida por los siguientes organismos:

- a) Por la Corte Electoral.
- b) Por el registrador nacional del estado civil.
- c) Por los delegados del registrador nacional del estado civil.
- d) Por los registradores distritales, municipales, auxiliares y
- c) Por los delegados de los registradores distritales y municipales.

Estos organismos integran nuestra actual organización electoral de carácter permanente, pues existen, como lo veremos más adelante "otros funcionarios electorales", de funciones eminentemente transitorias, como los delegados de la Corte Electoral, los miembros de las comisiones escrutadoras municipales, distritales, auxiliares o zonales, los jurados de las mesas de votación, etc.

El Artículo 12 del C.E. dispone que "La Corte Electoral ejercerá las siguientes atribuciones:

"1) Elegir al registrador nacional del estado civil y a quien haya de reemplazarlo en sus faltas absolutas o temporales;

"2) Remover al registrador nacional del estado civil por parcialidad política;

"3) Designar sus delegados para que realicen los escrutinios generales en cada circunscripción electoral;

"4) Aprobar el presupuesto que le presente el registrador nacional del estado civil;

"5) Aprobar los nombramientos de secretario general, visitadores nacionales, delegados del registrador nacional del estado civil y registradores distritales de Bogotá;

"6) Aprobar las resoluciones que dicte el registrador nacional del estado civil sobre creación, fusión, supresión de cargos, lo mismo que respecto de la fijación de sueldos y viáticos;

"7) Realizar el escrutinio para presidente de la República y expedir la respectiva credencial;

"8) Conocer de los recursos que se interpongan contra las

decisiones de sus delegados para los escrutinios generales;
y

"9) Reunirse por derecho propio cuando lo estime conveniente".

Aun cuando la Corte Electoral, por su pomposo nombre de "Corte" y por el origen del nombramiento de sus magistrados, podría considerarse como un organismo perteneciente a la rama jurisdiccional, sin embargo, la verdad es que no administra justicia, ni ejerce funciones judiciales. Su rango no importa que sus miembros sean designados por la Corte Suprema de Justicia- es del campo administrativo y sus decisiones no son sentencias ni autos, sino actos administrativos de carácter electoral, susceptibles, como cualquier otro acto administrativo, de ser acusados y anulados por el Consejo de Estado como máxima jerarquía de la jurisdicción contencioso-administrativa.

3.1.1. Registrador Nacional del Estado Civil

El registrador nacional del estado civil es un funcionario permanente, que actúa como secretario de la Corte Electoral quien dentro del escalafón electoral es subalterno de la Corte y cabeza superior de los demás funcionarios permanentes de nuestra organización electoral.

El cargo de registrador nacional del estado civil fue creado por la ley 89 de 1948 y comenzó a funcionar para un período de dos años, el día 10. de enero de 1949 (ley 89 de 1948, art. 50).

Actualmente es elegido para un período de cuatro años por la Corte Electoral. Su período cuatrienal comenzó el primero de enero de 1980 y se terminó el 31 de diciembre de 1983. El registrador nacional tiene la misma remuneración de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que es igual a la de los miembros del Congreso Nacional.

El registrador nacional del estado civil, cuya sede es la ciudad de Bogotá, conforme al art. 26 del C.E. ejerce las siguientes funciones:

- 1) Dirigir el funcionamiento de todas las dependencias de la Registraduría Nacional.
- 2) Organizar y vigilar el proceso electoral.
- 3) Convocar la Corte Electoral.
- 4) Señalar y supervisar el trámite para la expedición de las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad.
- 5) Ordenar investigaciones y visitas para asegurar el correcto funcionamiento de la organización electoral.
- 6) Actuar como secretario de la Corte Electoral y como clavero del arca triclave de la misma corporación.

7) Crear, fusionar, suprimir cargos y señalar las asignaciones correspondientes, con aprobación de la Corte Electoral.

8) Nombrar al secretario general, quien será de distinta filiación política a la suya, así como los visitadores nacionales, delegados del registrador nacional del estado civil y registradores distritales de Bogotá, con aprobación de la Corte Electoral, y a los demás empleados de las oficinas centrales. Tanto el secretario general como los visitadores nacionales deberán reunir las calidades de magistrado de tribunal superior, o haber desempeñado uno de estos cargos por un período no menor de dos años.

9) Aprobar los nombramientos de registradores de las capitales de departamentos y de aquellas ciudades que tengan más de cien mil (100.000) cédulas vigentes.

10) Disponer el movimiento del personal de las oficinas centrales de la Registraduría.

11) Dictar las medidas relativas a la preparación, tramitación, expedición de duplicados, rectificación, altas, bajas y cancelaciones de cédulas y tarjetas de identidad.

12) Dictar y hacer conocer las resoluciones que fijen los términos para la entrega de los pliegos electorales de los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales al respectivo registrador del estado civil.

13) Resolver el recurso de apelación que se interponga contra las sanciones impuestas por los delegados del registra-

dor nacional del estado civil por los registradores distritales de Bogotá.

14) Fijar el precio de las fotografías que impriman y revelen los empleados de la Registraduría Nacional por la cédula de ciudadanía y tarjeta de identidad.

15) Elaborar el presupuesto de la Registraduría.

16) Fijar, con aprobación de la Corte Electoral, viáticos para los delegados de la Corte, las comisiones escrutadoras los jurados de votación y los funcionarios electorales.

17) Autorizar el pago de viáticos y gastos de transporte y reconocer y ordenar el pago de los demás gastos, a nivel nacional, que afecten el presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

18) Suscribir los contratos administrativos que deba celebrar la Registraduría Nacional.

19) Elaborar y publicar las listas sobre el número de concejales que correspondan a cada municipio, de acuerdo con la ley.

20) Resolver los desacuerdos que se susciten entre los delegados del registrador nacional del estado civil y entre los registradores distritales de Bogotá.

21) Dar a conocer de la opinión pública los resultados electorales, a medida que se vayan conociendo y al final del escrutinio; y

22) Las demás que le señale la Corte Electoral.

3.1.1.1. Delegados del Registrador del Estado Civil

En cada circunscripción electoral hay dos delegados del registrador nacional del estado civil, de filiación política distinta, quienes tendrán la responsabilidad y vigilancia de la organización electoral, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Nacional en el ámbito seccional.

Los delegados del registrador nacional del estado civil conforme lo dispone el art. 33 del C.E. tienen las siguientes funciones:

- 1) Nombrar a los registradores del estado civil y demás empleados de la circunscripción electoral.

El nombramiento de los registradores municipales de las capitales de departamento y de las ciudades de más de cien mil (100.000) cédulas vigentes requiere la aprobación del registrador nacional del estado civil.

- 2) Vigilar las elecciones, lo mismo que la preparación de las cédulas de ciudadanía y las tarjetas de identidad.

- 3) Investigar las actuaciones y conducta administrativa de los empleados subalternos e imponerles las sanciones a que

hubiere lugar.

- 4) Disponer el movimiento del personal en sus respectivas dependencias.
- 5) Reconocer el subsidio familiar, los viáticos y transportes y demás gastos a que haya lugar, en el orden seccional, dentro de su disponibilidad presupuestal.
- 6) Autorizar el pago de sueldos y primas para los empleados de la respectiva circunscripción.
- 7) Actuar como secretarios de los delegados de la Corte Electoral y como claveros del arca triclave, que estará bajo su custodia.
- 8) Aprobar o reformar las resoluciones sobre nombramientos de jurados de votación.
- 9) Decidir, por medio de resolución, las apelaciones que se interpongan contra las sanciones impuestas por los registradores del estado civil a los jurados de votación.
- 10) Celebrar contratos, dentro de su disponibilidad presupuestal y conforme a lo dispuesto en el artículo 201 del Código Electoral.

- 11) Recibir y entregar bajo inventario los elementos de oficina.
- 12) Instruir al personal sobre las funciones que le competen.
- 13) Resolver consultas sobre materia electoral y las concernientes a su cargo.
- 14) Publicar los resultados electorales parciales o totales que suministren al registrador nacional; y
- 15) Las demás que les asigne el registrador nacional del estado civil.

Como los delegados del registrador nacional del estado civil son dos para cada circunscripción electoral, deben ejercer sus anteriores funciones "de común acuerdo".

3.1.1.2. Registradores Distritales

En el Distrito Especial de Bogotá existen dos registradores distritales de filiación política distinta, quienes tendrán la responsabilidad y vigilancia de la organización electoral, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Distrital. Los registradores

distritales deberán tener las mismas calidades de los delegados departamentales del registrador nacional del estado civil, son nombrados por este con la aprobación de la Corte Electoral y toman posesión de sus cargos ante el alcalde mayor de la ciudad de Bogotá.

Según el artículo 40 del C.E. los registradores distritales tienen las siguientes funciones:

- 1) Nombrar a los registradores auxiliares y demás empleados de la Registraduría Distrital.
- 2) Disponer los movimientos de personal.
- 3) Reconocer el subsidio familiar, transporte y demás gastos a que haya lugar, dentro de su disponibilidad presupuestal.
- 4) Autorizar el pago de sueldos y primas.
- 5) Celebrar contratos, dentro de su disponibilidad presupuestal y conforme a lo dispuesto en el artículo 201 del Código Electoral.
- 6) Recibir y entregar bajo inventario los elementos de la oficina.

7) Instruir al personal sobre las funciones que le competen.

8) Resolver las consultas sobre materias electorales y todas aquellas concernientes a su cargo.

9) Investigar las actuaciones y conductas administrativas de los empleados subalternos e imponer las sanciones a que hubiere lugar.

10) Tramitar todo lo concerniente a la preparación de cédulas y tarjetas de identidad y a las solicitudes de duplicados, rectificaciones, correcciones, renovaciones, cambios de domicilio, inscripciones, registros de cédula de ciudadanía, impugnaciones y cancelaciones.

11) Atender y vigilar la preparación y realización de las elecciones.

12) Nombrar los jurados de votación.

13) Reemplazar los jurados de votación que se excusen.

14) Sancionar con multas a los jurados de votación en los casos señalados por la ley.

15) Nombrar para el día de las elecciones visitadores de mesas, con facultad para reemplazar a los jurados que no concurran a desempeñar sus funciones o que abandonen el cargo. Estos visitadores tomarán posesión ante el secretario de la Registraduría Distrital.

16) Comunicar el mismo día de las elecciones, conjuntamente con otro de los claveros, por lo menos, al registrador nacional del estado civil, a los delegados de este, al ministro de Gobierno y al alcalde mayor los resultados de las votaciones, y publicarlos.

17) Actuar como claveros de la correspondiente arca tri-clave, que estará bajo su custodia.

18) Conducir y entregar personalmente a los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil de Cundinamarca los documentos relacionados con el escrutinio distrital, y

19) Las demás que le asigne el asigne el Registrador Nacional del Estado Civil.

3.1.1.3. Registradores Municipales y Auxiliares

En virtud del artículo 48 del actual Código Electoral los registradores municipales tendrán las siguientes funcio-

nes:

- 1) Disponer la preparación de cédulas y tarjetas de identidad, atender las solicitudes de duplicados, certificaciones correcciones, renovaciones, impugnaciones y cancelaciones de esos documentos y ordenas las inscripciones de cédulas.
- 2) Atender la prestación y realización de las elecciones.
- 3) Nombrar los jurados de votación.
- 4) Reemplazar a los jurados de votación que no concurren a desempeñar sus funciones, abandonen el cargo o lo ejerzan sin la imparcialidad o corrección debida, así como a los que estén impedidos para ejercer el cargo.
- 5) Sancionar con multas a los jurados de votación en los casos señalados en el presente código.
- 6) Nombrar para el día de las elecciones, en las ciudades donde funcionen más de veinte (20) mesas de votación, visitantes de mesas, con facultad de reemplazar a los jurados que no concurren a desempeñar sus funciones o abandone el cargo. Estos visitantes tomarán posesión ante el Registrador Municipal y reclamarán el concurso de la fuerza publica para tales efectos.

7) Transmitir el día de las elecciones, conjuntamente con otro de los cláveros, por lo menos al Registrador Nacional del Estado Civil, al Ministro de Gobierno, a los delegados del Registrador Nacional y al respectivo Gobernador, Intendente o Comisario, los resultados de las votaciones y publicarlos.

8) Actuar como clávero del arca triclave que estará bajo su custodia y como secretario de la Comisión Escrutadora.

9) Conducir y entregar personalmente a los delegados del Registrador Nacional los documentos que las comisiones escrutadoras hayan tenido presentes y las actas de escrutinio levantadas por éstas.

10) Recibir y entregar bajo inventario los elementos de oficina.

11) Las demás que les asignen el Registrador Nacional del Estado Civil o sus delegados.

En virtud del artículo 49 del actual Código Electoral los Registradores Auxiliares tendrán las mismas funciones de los Registradores Municipales, con excepción de las contempladas en los numerales 3o, 5o y 6o. del artículo anterior. Las comunicaciones y documentos de que tratan los

numerales 7o, y 9o deberán enviarse y entregarse a los respectivos Registradores Distritales o Municipales.

3.1.1.4. Delegados de Registradores Distritales y Municipales

En virtud al artículo 56 del actual Código Electoral los delegados de los registradores distritales y municipales tendrán las siguientes funciones:

- 1) Atender la inscripción y registro de cédulas y la preparación y realización de las elecciones en los lugares que le correspondan.
- 2) Reemplazar oportunamente a los jurados de votación que no concurren a desempeñar sus funciones, abandonen el cargo o lo ejerzan sin la imparcialidad o corrección debida.
- 3) Comunicar al registrador del incumplimiento o mal desempeño de las funciones de los jurados de votación, para las sanciones a que hubiere lugar.
- 4) Conducir, custodiados por la fuerza pública, y entregar personalmente al respectivo registrador todos los documentos provenientes de las mesas de votación.

5) Comunicar el día mismo de las elecciones al Registrador los resultados de las votaciones, y

6) Las demás que le señale el Registrador Nacional del Estado Civil o sus delegados.

4. ANALISIS

El articulado del derecho electoral colombiano, gira alrededor de unos principios orientadores, que constituyen el eje de manejo en el ejercicio del derecho al sufragio.

En una democracia, el sufragio es el sistema por el cual, mediante elección, el pueblo designa libremente a sus gobernantes o adopta sus leyes y a quienes debe someterse todo el conglomerado. Dentro de la institución del sufragio existen electores y los elegidos.

En Colombia para ser elector se requiere tener la calidad de ciudadano en ejercicio (C.N. art. 15); y para ser elegido se requiere también la misma calidad, conforme a la misma disposición, pero además se deben reunir otras calidades, como ya lo hemos visto, según el cargo para el cual sea elegido un ciudadano (Presidente de la República, Senador, Representante, Diputado, Concejal, etc.). Conforme al artículo 14 de la C.N. (1º del acto legislativo número 11 de 1975), son ciudadanos los colombianos mayores de 18 años.

La ciudadanía se pierde de hecho, cuando se ha perdido la nacionalidad y también se pierde o se suspende, en virtud de decisión judicial, en los casos que determinan las leyes.

El C.P. consagra en su art. 42 la interdicción de derechos y funciones públicas u oficiales y dignidades que conforman las entidades oficiales.

En Colombia, el sufragio no constituye mandato alguno, ni para los electores ni para los elegidos, es decir la calidad de elegido no es revocable por el elector.

Conforme al artículo 2º de la C.N. "la soberanía reside esencialmente en la nación, y de echo emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que la Constitución establece", como los miembros del Congreso Nacional, Senado y Representantes, son elegidos en Colombia por el pueblo y la población y el territorio constituyen la nación, por eso los miembros del Congreso representan a la nación entera, tal como lo dispone el art. 105 de la ley fundamental de la República.

Precisamente por eso, "todos los colombianos eligen directamente miembros del Congreso, Presidente de la República o miembros de corporaciones administrativas municipales, intendenciales, comisariales y departamentales, así lo or-

dena el art. 3º de la ley 28 de 1979, por la cual se adopta el Código Electoral.

Las autoridades están obligadas a proteger, otorgarán garantías y actuarán con imparcialidad.

En Colombia en el presente siglo se han expedido tres leyes que constituyen una completa reglamentación del sistema de elecciones en nuestro país. La primera fue la Ley 85 de 1916, 89 de 1948 sobre organización electoral y la última, la 28 de 1979; sin embargo, ninguna de ellas resultó ser estatuto completo y perfecto en su época, y por esta razón le sucedieron muchas leyes alcaratorias, reformativas o complementarias.

Actualmente, el denominado Código Electoral, ley 28 de 1979, que pretendió, como todos los códigos, constituir una completa reglamentación de toda materia electora, para dejar sin vigencia la abundante legislación eleccionaria anterior.

El Decreto Complementario aplicado en el último debate electoral, y el cual constituye objeto de análisis es el Decreto 2241, el cual lo desglosa en los siguientes capítulos:

4.1. INSCRIPCION DE CANDIDATURAS

Según el art. 89 del mencionado decreto, vencidos los términos señalados en el art. 88 del mismo, se entenderá que el candidato no la acepta, y, por consiguiente, podrá ser reemplazado por los inscriptores, conforme al artículo 94 de este código.

Como se puede observar, la ley exige dos elementos sinecuanum para perfeccionar la inscripción, los cuales son:

- a) La inscripción del candidato por parte de un grupo de copartidarios, quienes se presume que lo postulan.
- b) La aceptación escrita, expresada por el candidato interesado, lo cual indica que no reunidos éstos, no se estaría legal y perfectamente inscrito.

En el debate pasado aconteció en la capital de la República, un hecho que suscitó comentarios jurídicos y consideraciones personales, al ser secuestrado el candidato, hoy alcalde de Bogotá, Andrés Pastrana Arango.

Si bien, está claro las exigencias de la norma, también es cierto, que si se interpreta el principio orientador y constitucional de la "capacidad electoral", quien consagra que

todo ciudadano puede elegir y ser elegido, mientras no exista norma expresa que le limite; podemos observar además que el espíritu de la norma es restringido.

De lo anterior aplicado a lo sucedido en la capital, el candidato no estaba limitado por una norma expresa, sino por un evento violatorio del principio.

En el caso invocado, el candidato se encontraba inscrito, pero no había aceptado escritamente su candidatura, de lo que se puede anotar además, que en los artículos 94, 95, 96, se establece las situaciones de renuncia, pérdida de los derechos políticos y la muerte, tienen legalmente sus formas de acreditarse.

Esta imprevisión jurídica, en los casos de privación de la libertad, únicamente sería acreditable a través de la aceptable notoriedad pública; en estos actos delictivos que limitan el ejercicio de un derecho constitucional, pero que no se encuentra previsto en nuestro estatuto electoral colombiano.

4.2. PROCESO DE LAS VOTACIONES

Según el artículo 111 del Código electoral, las votaciones principiarán a las 8:00 a.m. y concluirán a las 4:00 p.m.,

se establece también, la hora en que deben hacerse presente los jurados designados por los registrostradores especiales; después de haberse sometido en la etapa pre-electoral, a la selección y nombramiento.

Podemos entonces, interpretar al tenor del numeral 2º del art. 56 del Decreto 2241, mediante el cual se puede obviar la inasistencia de los jurados por parte de los delegados, quienes pueden reemplazar oportunamente a los jurados que no concurran en la hora señalada a desempeñar sus funciones; pero, la pregunta que surge es, si los delegados ante esa situación de incumplimiento, solucionable escogiendo a los primeros ciudadanos que entren a sufragar para proveer las mesas de votación que se encuentran sin jurado; no violan el principio de la imparcialidad?

Este medio técnico utilizado por la Registraduría y que no aparece legislado, constituye irregularidad, escepticismo e infalibilidad en nuestro actual estatuto, más aún, si se tiene en cuenta la falta de adiestramiento en los jurados, que a pesar de someterse a la ilustración pertinente, suelen equivocarse en el manejo de los formularios, qué se puede entonces esperar de un ciudadano que no ha recibido explicaciones previas?

Lógicamente, le compete a los delegados, registradores especiales o auxiliares, dar las explicaciones complementarias y absolver las consultas hechas, pero que tal si se omiten de mala fe, por jurados que pretendan vicios que generarían polémicas y conflictos jurídicos posteriores.

Dentro de la etapa electoral, efectuada de 8:00 a.m. a 4:00 p.m., como ámbito a tiempo en ésta, debido a que los escrutinios son considerados de post-electoral, suele presentarse la situación más frecuente, consagrada en el artículo 117, donde la ley prevee, el evento de que un ciudadano, cuya cédula apta para votar aparezca erróneamente cancelada por muerte, tendrá derecho a sufragar en la mesa especial que para efecto señale el Registrador del estado civil o su delegado. Una vez lo autorice este funcionario, mediante certificación que se le expedirá, con la sola presencia física del ciudadano y su identificación mediante la cédula de ciudadanía en este caso; por qué? puede ser cancelada por omisión o error del número de la cédula en las listas parciales de sufragantes (formulario E3).

En estos casos el procedimiento a seguir es el siguiente:

- 1) Identificar al ciudadano, verificando los datos de la cédula, tomarle la huella del índice derecho y cotejarla con la cédula; si la cédula de ciudadanía es del grupo a-

signado a su localidad, confrontar con la tarjeta alfabética la huella y datos de la cédula, al igual que la nota de cancelación y expida el formulario E-17.

2) Se pueden presentar las siguientes situaciones:

Inscritos último período (1987-1988), verificar la contraseña (#4A) al respaldo de la cédula, con el listado de novedades y si aparece inscrito en otro lugar, no se le expide el actual certificado que es el (formulario E 17); si no figura el ciudadano en el listado de novedades, hay que verificar en la copia del formulario E 4 o el maestro inscritos, conformado por las tarjetas E4C, y si el ciudadano se inscribió proceda a expedir el formulario E 17.

Si no aparece en el E 4 o sea el formulario utilizado para la inscripción o/y archivo maestro de inscritos, conformado con las tarjetas E 4C o índice de alfabéticas no se expide.

Para los inscritos en 1986, no votantes, se deben consultar las copias del formulario E 4C o E 4, elaborado en las pasadas elecciones para presidente y corporaciones; si aparece se expide, de lo contrario no.

Como podemos observar, la concatenación de las tres eta-

pas, se derivan fallas de las posteriores, cuando no se llevaron a cabo eficazmente las anteriores, en este caso las omisiones que presentan las listas parciales de sufragantes, ocasionadas por rechazos de las computadoras y que aparecen registradas en el listado de novedades, se debe a las siguientes razones:

- a) Ilegibilidad del número, apellidos o nombres.
- b) La múltiple zonificación, Barranquilla ha sido ejemplo de esto, cuando se comprobó que un ciudadano se zonificó más de 50 veces.

El procedimiento técnico utilizado por la Registraduría, es la elaboración de las listas parciales de sufragantes; con base en las listas de pre-censo y los formularios E 4C, que se deben tener ordenados numéricamente por cédulas.

4.3. ESCRUTINIOS

Agotada la etapa electoral, se da inicio a la post-electoral, cuando en virtud del art. 134, comienzan los escrutinios.

Practicadas las diligencias prevenidas en la mencionada norma, se abrirá la urna, procediéndose con el método acorda-

do por los jurados al conteo respectivo, que ha concluido a más tardar a las 11:00 p.m., como límite de extemporaneidad, lo cual constituye nulidad y situación en la que es recomendable con autorización de la Registraduría, incluir en los sobres todas las papeletas y documentos electorales sin contar, pero debidamente firmados por no menos de tres jurados, especialmente el (formulario E 6) o acta de instalación y escrutinio del jurado.

CONCLUSIONES

Se considera que las críticas y disertaciones en todos los campos, no sólo en materia jurídica sino, en el aspecto económico, político y estructural de un país, constituyen la indefectible reacción del inconformismo.

Los factores, que plantean los partidarios de un sistema socialista, para desvirtuar el sistema capitalista son muestra de ello, los mecanismos terroristas utilizados por los grupos alzados en armas, para lograr pretensiones del gobierno son otra, el objetivo del Estado, a fin de organizar su estructura, institucionalizando la Registraduría, y conformándola prácticamente por la oligarquía, de pronto es otra. Esto nos obliga a pensar de que el problema es, y urge un cambio de humanidad con un pensamiento exigentemente uniforme.

Estas razones, adicionadas a otras que imperfeccionan la asepción de democracia, deducen el desorden ideológico, administrativo y jurídico en una nación, conformada por ciudadanos que votan, no votan, no pudieron votar, no asis-

tieron a desempeñar el cargo de jurados de votación, saben como evitarse las sanciones establecidas, pero muchas veces inaplicables y en fin, una serie de hechos que no son secretos en nuestro conglomerado.

Indudablemente estos planteamientos de conciencia social e individual, confirmados y determinados con el comercio de votos, clasifica la existencia de "hombres pobres", en el que, el primero por carecer de medios económicos, está constreñido a carecer también de patrimonio moral, de tal manera que sin estas depuraciones a los valores axiológicos y éticos, se hacen inobviable cualquier clase de reforma.

BIBLIOGRAFIA

Calendario Electoral, las dos anteriores y el último obtenido de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Código Electoral (Decreto 2241 del 15 de julio de 1986).

Instructivo sobre información básica.

Instrucciones a comisiones escrutadoras # 2.

Ley 78 de diciembre 30 de 1986 y 49 de diciembre de 1987.

Tratados de Derecho Electoral por José Ignacio Vives Echeverría.

Unidades Autoformativas 1 y 2 para Registradores Municipales.

- BETTY HOYOS ROMERO

C.C.# 34'940.756 DE SAN MARCOS (SUCRE)

ESTUDIANTE: 7o. SEMESTRE DE DERECHO

SOLICITA: LEGALIZAR MATRICULA PARA ELLA Y PARA SU HERMANA CARLOTA HOYOS ROMERO, ESTUDIANTE DE 1er SEMESTRE DE DERECHO.

AMBAS CANCELARON MATRICULA A TIEMPO PERO LES HIZO FALTA EL REGISTRO CIVIL POR ENCONTRARSE EN UN PUEBLO DE SUCRE. YA TIENEN LOS DOCUMENTOS, POR ESO PIDEN EL FAVOR DE LA LEGALIZACION DE LA MATRICULA.

VINCULADAS POR ALEJANDRO MUNARRIZ

- JOSE MANUEL MORALES GONZALEZ

C.C.# 19'580.746 DE FUNDACION

ESTUDIANTE: 6o. SEMESTRE NOC. DE DERECHO

SOLICITA: REGISTRAR MATRICULA, PUES MIENTRAS RESCATABA LA PERDIDA DE UNA NOTA LE DIERON EL PAZ Y SALVO EX TEMPORANEO. CANCELO LA MATRICULA A TIEMPO. VIVE EN FUNDACION MAGDALENA, TRABAJA EN ARACATACA Y LE TOCA VIAJAR DIARIO. SE DEVUELVE POR LAS NOCHES DESPUES QUE SALE DE CLASES.

REFERENCIA: MARTHA JARABA.

ms de ml