

REFORMA ELECTORAL COLOMBIANA

MABEL CECILIA MONROY GARCIA

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR

FACULTAD DE DERECHO

Barranquilla, 1985

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA
4031535
No. INVENTARIO 110
FECHA 27 FEB. 2008
TIPO DONACION

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

DR 0993



UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR

BIBLIOTECA

CARRANQUILLA

No. IDENTIFICACION _____

TITULO _____

FECHA _____

CANJE _____

DOCCION _____

T
347.07 861
M 752

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

SIMÓN BOLÍVAR

RECTOR : DR. JOSE CONSUEGRA H.

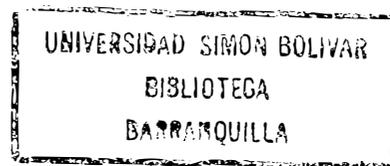
DECANO : DR. RAFAEL BOLAÑO MOVILLA

SECRETARIO ACADEMICO : DR. CARLOS LLANOS SANCHEZ

DIRECTOR CONSULTORIO

JURIDICO : DR. ANTONIO SPIRKO

PRESIDENTE DE TESIS : DR. RAUL DIAZ CARDENAS



Barranquilla, 14 de Junio de 1985

Señores

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR

Att.: Dr. Rafael Bolaño Movilla

Decano Facultad de Derecho

Ciudad

Apreciados Señores :

He revisado el Ante-Proyecto y Proyecto de la Tesis "REFORMA ELECTORAL COLOMBIANA" preparada por la egresada Mabel Cecilia Monroy García y presentada en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Universidad para optar el título en Derecho.

La señorita Monroy García hace un juicioso análisis sobre nuestro actual sistema de designación de los gobernantes, así como del Sistema Democrático en su Concepción moderna y en sus diferentes aspectos y generalidades.

En el proyecto afirma acertadamente la necesidad del sufragio como facultad especial dentro de una Democracia representativa a fin de que el pueblo pueda participar indirectamente a través de sus representantes en el gobierno y en marcha del Estado. Igualmente y en consecuencia señala la necesidad de una Reforma al sistema electoral colombiano y para ello estudia detenidamente el Proyecto de Ley 35 de 1984, el cual modifica el Código Electoral vigente.

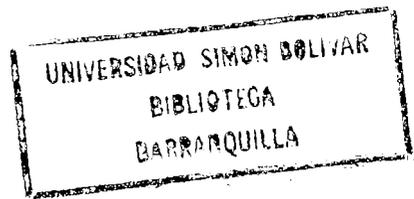
Todo el trabajo de la señorita Mabel Cecilia Monroy García merece un cálido elogio por la forma de tratar los temas y la forma de ahondar en ellos, realizando de esta manera una labor investigativa encomiable y tratando de aportar ideas positivas sobre el tema desarrollado con fundamento y criterio.

Por todo lo anterior, considero que su labor es meritoria y con el trabajo presentado se llenan los requisitos reglamentarios para que la señorita Mabel Cecilia Monroy pueda optar el título respectivo en Derecho.

Cordialmente,



RAUL DIAZ CARDENAS
Director de Tesis



REFORMA ELECTORAL COLOMBIANA

MABEL CECILIA MONROY GARCIA

Tesis de Grado presentada como requisito parcial para optar el título de Abogado.

ASESOR : DR. RAUL DIAZ CARDENAS

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

Barranquilla, 1985

DEDICATORIA

La presente tesis la dedico con mucho amor a mis padres, quienes sembraron en mí el espíritu de superación y me apoyaron en el desarrollo de mi carrera, la cual estudié con ahínco.

Así mismo, agradezco a mis compañeros quienes compartieron y vivieron conmigo aquellos momentos inolvidables en la Universidad.

Finalmente, no dejaré de resaltar la orientación y el reconocimiento de la gran asesoría que tuve de mi Director de Tesis, Dr. Raúl Díaz Cárdenas. Como también a las personas que en una u otra forma me colaboraron, como mi prima Gloria.

NOTA DE ACEPTACION

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Barranquilla, 1985

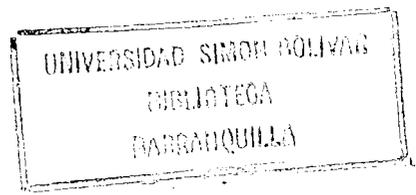


TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION.....	6
CAPITULO I	
1. EL SUFRAGIO : ESENCIA DE LA DEMOCRACIA.....	12
1.1 Democracia Representativa.....	13
1.1.1 Límites de la Democracia Representativa.....	24
1.2 Democracia Directa e Indirecta.....	25
1.2.1 Democracia Directa.....	25
1.2.2 Democracia Indirecta o Semi-directa.....	27
1.3 El Sufragio.....	31
1.4 El Sufragio Universal.....	34
1.4.1 Excepción por Razón de la Edad.....	36
1.4.2 Excepción por Razón del Sexo.....	37
1.4.3 Excepción por Razón Militar.....	39
1.4.4 Excepción por Razón de Raza.....	40
1.5 Sistemas Históricas del Sufragio.....	41
1.6 El Voto Popular.....	44
1.7 El Voto Directo.....	44
1.8 El Voto Indirecto.....	45
1.9 El Voto Obligatorio.....	46

CAPITULO II

2.	SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO.....	49
2.1	Génesis del Sistema Electoral Colombiano y su Evolución	49
2.2	Evolución de la Legislación Anterior al Actual Código Electoral.....	59
2.2.1	Ley 41 de 1892.....	59
2.2.3	Ley 85 de 1916.....	60
2.2.4	Ley 70 de 1917.....	61
2.2.5	Decreto 3 de 1918.....	62
2.2.6	Decreto 142 de 1918.....	62
2.2.7	Decreto 414 de 1918.....	63
2.2.8	Decreto 1551 de 1918.....	63
2.2.9	Ley 96 de 1920.....	63
2.2.10	Ley 80 de 1922.....	64
2.2.11	Ley 31 de 1929.....	64
2.2.12	Ley 60 de 1930.....	65
2.2.13	Ley 41 de 1931.....	65
2.2.14	Ley 7 de 1932.....	66
2.2.15	Ley 7 de 1934.....	67
2.2.16	Ley 19 de 1935.....	67
2.2.17	Ley 187 de 1936.....	68
2.2.18	Ley 67 de 1937.....	68
2.2.19	Ley 189 de 1938.....	68



Pág.

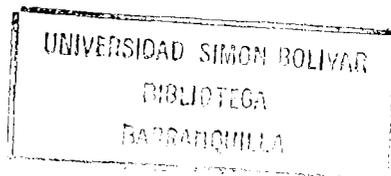
2.2.20	Ley 21 de 1940.....	69
2.2.21	Ley 167 de 1941.....	69
2.2.22	Ley 41 de 1942.....	70
2.2.23	Ley 2 de 1943.....	70
2.2.24	Ley 39 de 1946.....	71
2.2.25	Ley 41 de 1946.....	72
2.2.26	Ley 89 de 1948.....	72
2.2.27	Ley 6 de 1958.....	74
2.2.28	Ley 29 de 1969.....	74
2.2.29	Ley 30 de 1969.....	75
2.2.30	Decreto 0863 de 1977.....	75
2.2.31	Ley 20 de 1977.....	76
2.2.32	Ley 23 de 1977.....	76
2.2.33	Decreto 2001 de 1977.....	77
2.2.34	Ley 27 de 1977.....	77
2.2.35	Ley 28 de 1979.....	78
2.2.36	Decreto 2450 de 1979.....	78
2.2.37	Ley 85 de 1981.....	79
2.3	¿El Actual Código Electoral Derogó a la Legislación An- terior?.....	80
2.4	Representación Proporcional de los Partidos.....	84

CAPITULO III

3.	NECESIDAD DE UNA REFORMA ELECTORAL.....	92
3.1	Problemas Técnicos, Legales y Jurídicos del Sistema Electoral Vigente.....	92
3.1.1	Problemas Técnicos.....	92
3.1.2	Problemas Legales y Jurídicos del Sistema Electoral Vigente.....	95
3.2	¿Ofrece Credibilidad el Régimen Electoral Colombiano?..	101
3.3	Ausencia de una Jurisdicción Electoral.....	102
3.4	Abstención Electoral.....	103

CAPITULO IV

4.	ESTUDIO DEL PROYECTO DE LEY 35 DE 1984 PRESENTADO AL CONGRESO, EL CUAL MODIFICA EL CODIGO ELECTORAL VIGENTE (LEY 28 DE 1979 Y LEY 85 DE 1981).....	105
4.1	Bases de los Legisladores para Modificar el Código Electoral Vigente.....	105
4.1.1	Corte Electoral.....	107
4.1.2	Zonificación e Inscripción.....	110
4.1.3	Voto Secreto.....	110
4.1.4	Organización Simplificada.....	111
4.1.5	Caución de Seriedad.....	112
4.1.6	Sanciones.....	112



Pág.

4.1.7	Reserva Legal.....	113
4.1.8	Inscripciones.....	113
4.1.9	Censos Electorales.....	114
4.1.10	Fondo Rotatorio.....	116
4.1.11	Temas Varios.....	117
4.2	Diferencias entre el Proyecto de Ley 35 de 1984 y las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981.....	120
4.3	Observaciones al Proyecto de Ley 35 de 1984.....	131
4.4	Propuestas.....	133
4.4.1	Sistematización del Voto.....	133
4.4.2	Institucionalización de los Partidos y Establecimiento del Voto Obligatorio.....	135
4.4.3	Creación de una Medida contra la Abstención Electoral..	137
4.4.4	Creación de una Jurisdicción Electoral.....	139
4.4.5	Financiación de las Elecciones por Parte del Estado....	140
CAPITULO V		
5.	TEXTO DEL PROYECTO DE LEY 35 DE 1984.....	141
CAPITULO VI		
6.	CONCLUSIONES.....	173
	BIBLIOGRAFIA.....	176

REFORMA ELECTORAL COLOMBIANA

1.1 FORMULACION DEL PROBLEMA

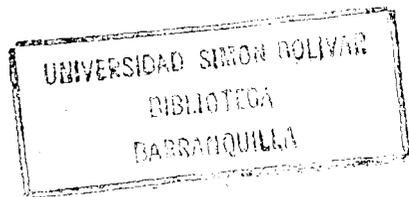
Como considero que el sistema electoral vigente es un tanto anacrónico debido a muchas fallas que se ven cada vez que hay comicios electorales, me he interesado en este tema que es de actualidad, amplio e interesante ya que su reforma tiene mucho que ver con el futuro de nuestras instituciones, el desarrollo y la paz de nuestro país. En el Código Electoral (Ley 28 de 1979 y Ley 85 de 1981), se trató de establecer un sistema ordenado y completo para las elecciones, sin embargo hay fallas fundamentales que tal vez se han corregido en el Proyecto de Ley 35 de 1984 y se han establecido otras nuevas ideas, considero que, muy convenientes al sistema electoral nuestro. Es de mucha importancia por ejemplo la sistematización y tecnificación electoral donde la impresión de los votos solo contemplan el nombre de las cabezas, principal y suplente, de las listas, con el fin de facilitar los escrutinios y reducir los gastos a cargo de los partidos e indicación del contenido de las papeletas que se utilizan para votar. Este ejemplo que acabo de mencionar aparentemente es sin importancia pero debemos pensar que estamos en la era de la electrónica y que todavía nuestras elecciones se hacen a lápiz, se alumbran con vela y se realizan al aire libre, poniendo en mano de una simple lluvia o brisa

la suerte de nuestra democracia, a pesar de todo estó cuando se hacen normalmente sus resultados viajan en canoa o a lomo de mula; todo ello contribuye a que no halla confiabilidad en sus resultados.

Entonces basándonos en cosas tan elementales como la forma de realizarse las elecciones en nuestro país que son de manera manual y lenta, pienso que solo cuando se modernice el aparato electoral y se tecnifique todo el proceso eleccionario se podrán realizar elecciones tan depuradas como las que admiramos en las Naciones más avanzadas.

Entendemos que la modernización a estos niveles, del sistema electoral Colombiano, es un asunto que implica fuertes erogaciones monetarias, pero si se entiende, como todos lo entendemos, que el mantenimiento del sistema democrático demanda claridad diáfana, como mecanismos de expresión de la voluntad popular, nadie dudaría de que la prioridad que le corresponde está por encima de muchas inversiones que pueden ser necesarias y generan golpes de interés para el prestigio del sistema, pero jamás con la profundidad que aportaría, a todo el pueblo colombiano, saber que su voluntad está fielmente reflejada en las urnas donde depositaron su voto.

A grandes rasgos he formulado el problema eleccionario en Colombia tocando solamente un punto de él, lo demás tendré oportunidad de desarrollarlo en mi trabajo de investigación.



1.2 ESCOGENCIA Y JUSTIFICACION

Analizando y estudiando punto por punto la problemática del proceso electoral colombiano considero de mucha importancia las reformas que se hagan al Código Electoral vigente. El proyecto de Ley 35 de 1984 presentado al Congreso de la República consagra reformas donde busca perfeccionar la legislación electoral actual para conseguir una organización electoral moderna que facilite el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos, suministrando oportunos y confiables resultados.

Para tratar de entender y dar un concepto sobre la reforma presentada por los Legisladores es necesario indagar sobre la evolución histórica del sistema electoral colombiano y luego sobre su proceso de transformación o avance hasta llegar a conocer y plantear de verdad cual sería el sistema a llevar en las elecciones. También a través de este estudio conoceríamos sus carencias y necesidades de cambio jurídicas e institucionales, instrumentales y financieras, organizativas y administrativas. Profundizar en torno de tales indagaciones y propuestas es nuestro objetivo esencial y la razón básica de la escogencia del tema.

Este interés académico se complementa con intereses profesionales de tipo laboral y personal. En efecto, el desempeño del autor, en el

momento perteneciente nominalmente a la Cámara de Representantes hace evidente la presencia de motivaciones en torno al rol y estudio del sistema Electoral Colombiano, también debido a la actividad política desempeñada y a la participación en los comicios electorales, con el interés de llevar personalidades al gobierno para que nos representen y donen sus capacidades; sus esfuerzos y su afán de ayudar al pueblo colombiano en sus necesidades.

Lo anterior justifica con creces la escogencia del presente tema y deseo ahondar lo máximo en su análisis.

1.3 OBJETIVOS

El objeto general primero que todo, es conocer el sistema electoral que nos rige y analizar el proyecto de reforma al Código Electoral vigente, así mismo, objetar, proponer, comparar y aportar ideas al proyecto propuesto.

Para satisfacer el objetivo general antes enunciado se persigue el logro de los siguientes objetivos específicos :

- a. Necesidad de introducir una reforma del aspecto técnico al proyecto electoral en trámite.

- b. Demostrar como el actual sistema no ha sido, ni ha ofrecido suficientes garantías o confiabilidad en los resultados.
- c. Necesidad de crear una jurisdicción electoral que se encargue directamente de los procesos electorales.
- d. Crear una medida contra la abstención electoral que vive nuestro país.

INTRODUCCION

La inquietud sobre el tema electoral es de permanente actualidad.

En él se reflejan las pasiones ínsitas a todo proceso eleccionario y de su confiabilidad depende, y en alto grado por cierto, el que las decisiones de las urnas estén rodeadas por el respeto y el acatamiento de todos, o en caso contrario, enturbiadas por la desconfianza y de ello, como es lógico, se desprende la legitimidad del poder que otorgan los pueblos, o la perturbación de la paz pública cuando no hay confianza en el proceso electoral y cuando son fácilmente manipulables sus resultados.

De ahí que el gobierno y los legisladores busquen con afán su perfeccionamiento. Pero por su misma importancia, es paradójico que no sea fácil el acuerdo en tan delicada materia. Y de ello nace que las instituciones electorales no sean de fácil cambio, que haya recelo frente a las fórmulas audaces y que apenas de cuando en cuando, sean posibles pequeños avances o ligeras correcciones.

Por eso quienes han participado en el proceso de elaboración y expedición de estas leyes son conscientes de muchas limitaciones y solamente se reducen en sus debates a sembrar ideas y esbozar iniciativas que quizá el tiempo madure y una más generalizada conscientiza-

ción sobre ellas permita su adopción.

Sabemos que el tema electoral es amplio e interesante, porque él tiene mucho que ver con el futuro de nuestras instituciones, el desarrollo y la paz de nuestro país. Es un campo, no nuevo pero tampoco perfeccionado en nuestra sociedad, generador de muchas controversias y conflictos hacia donde debe encaminarse el interés de todos los colombianos para el mejoramiento de nuestro sistema electoral, que signifique realmente garantías para el pueblo colombiano y sus agrupaciones políticas.

Lo que ha frenado nuestro progreso y ha lesionado enormemente la paz nacional, han sido esas guerras continuas entre los dos grandes partidos tradicionales de Colombia, que tuvieron como causa principal la defectuosa legislación electoral de entonces, la falta de pureza de nuestro sufragio, en el que la voracidad del partido mayoritario se saciaba sobre las minorías desconocidas.

A pesar de todo, hay que reconocer que las dos colectividades históricas colombianas han emulado -por no decir que se han puesto de acuerdo en los últimos 50 años- por dotar a la República de Leyes electorales justas, no obstante nuestras leyes electorales siguieron emitiéndose en forma desordenada, hasta la promulgación de la Ley 28 de 1979 "por la cual se adopta el Código Electoral", que a pesar de

su título no ha tenido la entidad de una codificación completa en la materia. A los dos años de promulgada esta ley, el Congreso Nacional emitió la Ley 85 de 1981 "por la cual se modifica la Ley 28 de 1979". Sin embargo, pudieron detectarse algunas fallas que debieron ser corregidas a los proyectos anteriormente mencionados y el Gobierno presenta un proyecto a consideración del Congreso que busca perfeccionar la legislación electoral vigente, contenida en las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, introduciéndole las reformas y adiciones que aconseja la experiencia, el avance de la técnica y la necesidad de conseguir una organización electoral moderna, ágil e imparcial, que facilite el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos, que otorgue plenas garantías a todos, que suministre oportunos y confiables resultados y que le dé a nuestra democracia mayor solidez y respetabilidad.

El proyecto de Ley 35 de 1984 "por el cual se modifican las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981 y se dictan otras disposiciones", tiene como base la iniciativa que discutió el año pasado la Comisión Primera del Senado, sobre la cual los partidos y sus agrupaciones lograron satisfactorio acuerdo, adicionada ahora con propuestas que empiezan a darle vida entre nosotros a la Constitución de un poder electoral autónomo e independiente, que permita ir institucionalizando la "cuarta rama del poder público".

Entre los temas nuevos que contiene el proyecto, vale la pena destacar los de la Corte Electoral, el Voto Secreto, la Sistematización y Automatización del Voto y otros que significan y racionalizan la organización de los debates comiciales.

Podemos pensar en una Ley Electoral ideal. Sabemos que el sistema para redactar las Leyes Electorales, en buena hora enlazado, ha sido el de comisiones mixtas de las autoridades electorales, el Gobierno, el Parlamento y los Partidos Políticos.

Quienes han participado en ellas han tenido el privilegio de conocer la exposición detallada y documentada de los diversos poderes y sistemas electorales del mundo; de apreciar valiosos estudios técnicos para el caso colombiano, y oír propuestas que van desde las más tímidas hasta las más audaces para ilustrar lo cual baste una breve enunciación : voto obligatorio, reglamentación de los partidos, financiación de éstos por el Estado, independencia total del poder electoral; haciendo de él un cuarto poder, con origen popular y autonomía presupuestal y con competencia para lo administrativo y judicial en la materia; entrega de las urnas a los partidos políticos; votaciones en días diferentes; nacionalización de la cédula; automatización del proceso electoral y del voto; supresión de las papeletas y cambio por tarjetas; adopción de símbolos y colores para el proceso de votación; cambios radicales para los censos electorales y los registros, dando-

les a estas implicaciones domiciliarias y de otra índole que tocarían cambios de la misma legislación civil y darían vuelco total a los censos de la población y a las actividades del DANE etc.

Todos los colombianos debemos hacer votos porque nuestras autoridades electorales tan reacias a los cambios fundamentales; el Gobierno tan pródigo en otros campos y tan avaro cuando de lo electoral se trata; los partidos políticos aún cercados por una desconfianza ancestral que hoy se ve huérfana de razón y es anacrónica; y el Parlamento mismo; en donde se reflejan esas fuerzas que retardan el avance : tomemos conciencia de la urgencia y de la imprescindible necesidad que existe en Colombia para no seguir padeciendo un sistema electoral del siglo pasado; indeficiente, lleno de vacíos; rebozante de desconfianza; propicio para el fraude y la triquiñuela, y hagamos el firme propósito de marchar con la época y con los adelantos tecnológicos cuya bondad y eficacia ya ha sido suficientemente probada en otras latitudes.

En cuanto al proyecto del Acto Legislativo 34 de 1984 presentado al Gobierno Nacional conviene plantear algunos temas de actualidad política y social del país, dado el contenido de la iniciativa y sus proyecciones.

Lo que anima esta reforma es el fortalecimiento de instituciones que dan aliento al sistema democrático y representativo del país. En e-

se campo van justamente a formular unas propuesta concretas, bajo la significación de que la democracia es el Gobierno directo del pueblo, de que el cuerpo electoral nace de la soberanía del pueblo, y que debe por consiguiente ese cuerpo de ciudadanos, en la democracia directa como se pretende sea la nuestra, ejercer su potestad como órgano supremo del Estado.

El Proyecto Gubernamental considera básicamente la elección popular de alcaldes, el establecimiento del referendum o consulta popular local o municipal, la creación de las provincias, la creación de determinados círculos electorales (para diputados y concejales), la constitucionalización de la Corte Electoral, y finalmente la distribución equitativa en la representación al Congreso de la República, de las Intendencias y Comisarías.

La presente investigación busca examinar y analizar el sistema electoral vigente y dar a conocer la necesidad de introducir en la reforma propuesta, aspectos nuevos que perfeccionen y faciliten el proceso electoral.

CAPITULO I

1. EL SUFRAGIO : ESENCIA DE LA DEMOCRACIA

Tratamos de estudiar en este capítulo la participación que tenga el pueblo en el gobierno del Estado a que pertenece, bien sea por su decisión directa en la formación de las leyes y demás actos jurídicos, o en la escogencia de aquellas personas que, como representantes suyos, tomen las decisiones en su nombre o expidan las normas obligatorias para los habitantes del país. Aunque los dos aspectos están íntimamente ligados y se hará constar que la referencia del uno al otro, los enfocaremos desde dos secciones diferentes, la primera dedicada a las formas de la democracia y la otra a la participación del pueblo en la integración del cuerpo gobernante.

De las muchas funciones que se han dado a la democracia la famosa de Lincon de "gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo" ha tenido mucha fortuna. Sin entrar en el análisis de su riqueza de contenido, ella expresa, del simple tenor de palabras, que se trata de un sistema político en que es el pueblo el que gobierna.

Es también, por otra parte, lo que se desprende del sentido etimológico de la palabra democracia, derivada de dos voces griegas : demos, pueblo y cratos, reino, gobierno o poder; gobierno del pueblo.

Históricamente y en doctrina se han distinguido tres formas de la democracia : representativa, directa y semidirecta o indirecta.

1.1 Democracia Representativa

Es un tipo de gobierno en el que el poder político no lo ejerce directamente el pueblo sino representantes que él elige. La justificación se hace por unos autores en razón de la imposibilidad de practicar la democracia directa; ROUSSEAU admite la democracia representativa a regañadientes. *Otros autores por el contrario, creen que es el estilo político que mejor se acomoda a la falta de cultura del pueblo para resolver los grandes negocios del Estado y al talento de que dispone para escoger con acierto a quienes lo representen. MONTESQUIEU en su obra El Espíritu de las Leyes¹ expone lo siguiente : "había un gran vacío en la mayor parte de las repúblicas antiguas; que el pueblo tenía el derecho de tomar resoluciones activas y que demandaban alguna ejecución, cosa de la cual él es enteramente incapaz. El no debe entrar en el gobierno sino para escoger a sus representantes, lo que está muy bien a su alcance. Porque si hay pocas gentes que conozcan el grado preciso de la capacidad de los hombres, cada uno es, sin embargo, capaz de saber, en general, si aquel que escogió es más capaz que la mayor parte de los hombre... la gran ventaja de los representantes es que ellos son capaces de discutir los negocios. El pueblo no es propio

1. Citado por Bordeau, Pág. 126

vestidura aparecían ya no como representantes suyos sino como esa especie de persona jurídica que era la nación.

Los efectos que se derivan de esta especie de democracia son los siguientes : el acto cumplido por el representante se considera hecho por el representado mismo; el mandato es colectivo; el mandato no es imperativo.

- a) El acto del mandatario se considera como cumplido por el mismo representado.

Como el derecho civil, el acto de un representante es reputado como del mandante. La nación detenta la soberanía, pero ha delegado su ejercicio a sus representantes. De esta manera, los hechos que estos realicen son de la nación, sin necesidad que ellos tengan que ratificarlos por un pronunciamiento popular.

- b) El mandato es colectivo

El representante no lo es de las personas que han votado por él sino de la nación entera, la cual ha delegado el ejercicio de la soberanía que ella detenta, no por porciones a cada uno de los representantes, sino a todos en cuerpo conforme a las formas que la constitución establezca. El Artículo 75 de la Constitución

Colombiana expresa con nitidez el carácter colectivo del mandato al decir "toda reunión de miembros del Congreso que, con la mira de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y las personas que en las deliberaciones tomen parte serán sancionadas conforme a las leyes" (Art. 10 del Acto Legislativo número 1 de 1968).

La posibilidad de un mandato entre el elector y el elegido queda descartada. La soberanía, siendo indivisible, no puede ser delegada en su ejercicio sino al conjunto de los representantes :

"los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de la nación entera", exclamaba la constitución francesa de 1791 y la colombiana en su Artículo 105 repite el principio : "los individuos de una y otra cámara representan a la nación entera...". Por su parte el Artículo 179 complementando, declara : "el sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo". No obstante denominar su gobierno como el del "mandato claro", el Presidente López Michelsen en su mensaje al Congreso de 1974 para explicar la emergencia económica, invocó los artículos citados para descartar la idea de que las medidas legislati-

vas adoptadas durante ese período de excepción autorizado por el artículo 122 de la Constitución hubiesen podido ser tomadas por las cámaras legislativas dado el gran apoyo con que contaba en ellas el ejecutivo².

En la teoría de ROUSSEAU, por el contrario, por cuanto la soberanía se entendía divisible si podría existir una especie de contrato entre el elector y el representante sobre la parte de la soberanía que le correspondía. ROUSSEAU la llamaba la representación fraccionada, para él la soberanía del pueblo es la suma de las diferentes fracciones de soberanía que detentan todos y cada uno de los individuos en particular. "Supongamos que el estado esté compuesto de 10.000 ciudadanos; cada miembro del Estado tiene solamente la diezmilésima parte de la autoridad soberana"³. Esta doctrina de ROUSSEAU se llama tradicionalmente teoría de "soberanía fraccionada". Tiene como resultado una representación igualmente fraccionada, : cada ciudadano posee una parte del mandato que los electores otorgan a su elegido.

Esta teoría es muy democrática. Conduce primero al sufragio universal, puesto que cada ciudadano debe participar en la elección de los gobernantes para expresar su parte de soberanía. Conduce después a la teoría del "electorado-derecho", según la cual el voto es para cada ciudadano un derecho que le pertenece como de-

2. El Gobierno del Mandato Claro, Imp. Nal. Tomo I 1975, Pág. 134

3. Rousseau. Contrato Social Tomo III, I

tentador de una parcela de soberanía, de la cual nadie puede privarle : "el derecho de voto es un derecho que no puede ser arrebatado a los ciudadanos por nada", decía Rousseau, conduce también a la teoría del mandato imperativo, en la cual el elegido está atado por la voluntad del elector. Por todas estas razones, la teoría de Rousseau ha sido descartada durante mucho tiempo en beneficio de la teoría de la soberanía nacional. La reivindicación "one man, one vote", desarrollada en los países donde existen discriminaciones electorales, traduce exactamente la doctrina rousseauiana. Sin embargo, el desarrollo de los partidos políticos conduce también a transformar la representación hacia un sentido colectivo, muy diferente del concepto de representación fraccionada.

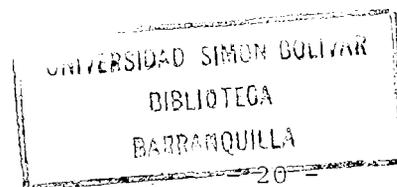
c) El mandato no es imperativo, es representativo.

El mandato imperativo en la teoría rousseauiana, es un principio muy difícil de poner en práctica. Generalmente conduce a que un cierto número de electores pueda, por vía de petición, obligar al elegido a presentarse de nuevo ante el sufragio universal. También cabe pensar en la intervención del partido que haya patrocinado al candidato. En ciertas constituciones africanas, la revocación la decide el partido político al que pertenece el elegido. En Europa, algunos partidos políticos obligan a sus candidatos a firmar una dimisión con la fecha en blanco, que el partido utili-

za si el elegido no le es fiel. En la práctica, todo esto no resulta muy satisfactorio. Además, el principio de la revocabilidad de los elegidos rara vez se aplica en los regímenes occidentales; se le encuentra, no obstante, en los Estados Unidos y en Suiza. También existe en las dictaduras socialistas, donde el partido único le quita mucha significación.

Quien sea elegido representante de la nación, no tiene la obligación jurídica de seguir las instrucciones de los que consignaron su voto por él. Al resultar investido, el representante se despoja de sus vínculos con el elector y se convierte en mandatario único de la nación. MIRABEAU explicaba esta consecuencia del mandato representativo, opuesto radicalmente al imperativo, en aquella frase célebre : "si nosotros estamos ligados por instrucciones, no tenemos más que hacer que dejar nuestras peticiones sobre los bancos y marcharnos a casa" y CONDORCET, también citado por BORDEAU, lo confirmaba : "mandatario del pueblo yo haré lo que crea más conforme a sus intereses. El me ha enviado para exponer mis ideas, no las tuyas; la independencia absoluta de mis opiniones es el primero de mis deberes hacia él".

Dos efectos principales se producen por la concepción del mandato representativo : que el representante no es responsable delante de sus electores y que su mandato no puede ser revocado. El Ar-



título 106 de la constitución colombiana presenta el primer aspecto en los siguientes términos : Los Senadores y Representantes son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo. En el uso de la palabra solo serán responsables ante la Cámara a que pertenezcan..." Como colorario de esta irresponsabilidad ante el cuerpo electoral, el mandato no es revocable y la persona elegida continúa en el ejercicio de su cargo hasta la finalización del período. Aún más, se buscan períodos largos justamente para garantizar la independencia de los diputados ante sus electores.

El Artículo 27 de la constitución francesa de 1958, siguiendo la trayectoria que hemos descrito de democracia representativa, declaró que "todo mandato imperativo es nulo". Esta concepción frenó una práctica que pretendió afianzarse durante la tercera república, y que hacía dependientes de su partido a los miembros de la Asamblea Nacional. Antes de la elección, ciertos partidos políticos exigían a sus candidatos una nota de renuncia del cargo en blanco, que guardaban para cuando por el representante se infringiera la disciplina del partido, con lo cual se deshacían de él en el momento que juzgaran oportuno. Estas cartas de renuncia que el partido representaba cuando le resultara más conveniente, no fueron nunca aceptadas a menos que el diputado en mención ratificara expresamente su renuncia.

La teoría del mandato representativo corresponde a la de la soberanía y de la representación nacional. Si el conjunto de los diputados representa al conjunto de la nación, los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores, puesto que los verdaderos mandantes no son estos sino la nación. Esta, al ser un ser colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes; solamente les da el mandato de representarla, es decir, de expresarla. Así, los diputados son libres en cuanto a sus actos y a sus decisiones, que son la expresión de la nación.

De hecho, por este camino, la soberanía nacional conduce de deformar la idea de representación política y a trasladar la verdadera soberanía de la nación al parlamento. Esto responde siempre a la voluntad de la burguesía de no aparecer ahogada bajo la masa de los sufragios populares. La restricción del derecho del sufragio por la teoría del electorado-función constituía una primera pantalla protectora. La teoría del mandato representativo y de la soberanía parlamentaria constituía una segunda protección : ponía el poder político en manos de una oligarquía de diputados.

La idea de la libertad absoluta de los parlamentarios respecto a sus electores no ha sido jamás aceptada plenamente por éstos. Sin embargo, la teoría de la soberanía parlamentaria ha conocido

una gran popularidad porque primero el parlamento se opuso a gobiernos monárquicos o aristocráticos, y porque más tarde desempeñó el papel de control popular sobre las decisiones gubernamentales. La teoría de que los diputados representan a la nación ha tenido gran auge entre los partidos de la izquierda liberal y conserva una relativa vigencia en las democracias occidentales.

Estudiadas las notas distintivas de la democracia representativa, con BORDEAU se puede uno preguntar si es democrático un estilo de gobierno montado sobre la concepción de que el pueblo no tiene otra función que la electoral, en el cual la voluntad de la nación se manifiesta exclusivamente por la voz de los elegidos y en el que el pueblo carece de acción sobre las personas que elige, tanto para darle instrucciones sobre la manera como quiere que atienda los intereses públicos como para revocar su mandato. Parece que la contradicción entre el ideal democrático y ésta forma de gobierno fué advertida desde la época revolucionaria.

Luego de planteada la duda sobre la índole democrática del gobierno representativo, BORDEAU expone tres razones sacadas de la participación del pueblo en los regímenes modernos que contribuyen a disipar la nube que cierne sobre los espíritus ante el interrogante anterior :

1- El sentido de la operación electoral se ha modificado de tal mane-

ra que será falso pensar que los electores se limitan a designar un candidato que se encargue de pensar en su lugar. En realidad se vota hoy menos por un hombre que por un partido o por un programa, es decir, por una política que va a guiar la conducta parlamentaria de la persona investida.

- 2- Consecuencialmente, existe una línea política señalada que debe seguir el parlamentario y durante el término de la legislatura la opinión pública se manifiesta a través de la radio, la prensa, de las reuniones políticas, etc., para hacer conocer su voluntad a los diputados.

- 3- Lejos de sentirse en un papel subordinado, los representantes gustan proclamarse emisarios de la voluntad del pueblo. En esta evolución del gobierno representativo, inspirada en una mayor participación del pueblo, han jugado papel de primerísima importancia los partidos políticos. En su momento se verá como frente a movimiento y agrupaciones tachadas de facciosas durante la etapa revolucionaria francesa los partidos se han trocado en vehículos de la opinión pública, en intermediarios entre el ciudadano y el estado.

El Marxismo político enemigo de la teoría de la soberanía nacional, se separa del mandato representativo y confirmando cierto acepto roussoniano de sus concepciones, pretende la fórmula del mandato

imperativo.

En la Unión Soviética y en las llamadas "Democracias Populares" se postula la manera de idear un control del pueblo en el ejercicio del mandato por los representantes. El Artículo 142 de la Constitución de la URSS de 1936 contemplaba la revocación de los elegidos y le imponía la obligación a cada diputado de dar cuenta a sus electores sobre su trabajo. La Constitución Checa en su Artículo 4º dispone : "El pueblo soberano ejerce los poderes del estado por medio de los cuerpos de representantes que son elegidos por el pueblo, controlados por el pueblo y responsables ante el pueblo".

La técnica del partido político único y minoritario, disciplinado, único canal de ejercicio del poder político en las democracias marxistas, permiten este control sobre las actuaciones de los diputados. La responsabilidad del parlamentario existe más ante el partido que ante sus electores.

1.1.1 Límites de la Democracia Representativa

Llamamos "Democracia Representativa" al sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes. Se ha dicho que la representación política es la base de las instituciones occidentales. En la práctica,

sin embargo, los regímenes políticos liberales no descansan únicamente en ella. Algunos dejan cierto lugar a la intervención directa de los ciudadanos en la vida política. En todos, una parte del poder político no arranca de la elección, sino de una investidura autocrática.

1.2 Democracia Directa e Indirecta

1.2.1 Democracia Directa

La democracia directa como su nombre lo indica, consiste en el gobierno directo del pueblo, este ejerce el poder legislativo, el ejecutivo y el jurisdiccional, sin necesidad de representantes ni mandatarios.

Históricamente se ha llamado democracia directa al sistema de gobierno de cierta época griega. El pueblo se reunía en asamblea en el ágora y allí decidía todo lo relativo al gobierno. No obstante lo exiguo de la población comparada con la de las ciudades modernas, este tipo de ejercicio del poder político pudo realizarse quizás porque en la práctica no todos los habitantes de Atenas tomaban parte en las deliberaciones. Estaban excluidos de la gestión gubernamental los metecos, las mujeres, los menores y los esclavos. Si se tiene en cuenta también que algunos ciudadanos no concurrían por no desearlo o por estar ausentes, puede pensarse que realmente era posible la congregación

física de los atenienses y la toma de decisiones en estas asambleas.

Dada la extensión de los estados modernos y la abundancia de su población, la reunión de todo el pueblo para gobernarse es imposible y la democracia directa es un recuerdo que pertenece a la historia. Sin embargo, en algunos cantones suizos, donde la comunidad es reducida, el pueblo se reúne para elegir sus representantes y para votar las leyes.

Los procedimientos de democracia directa, actualmente se emplean muy rara vez. Corresponden a las democracias antiguas en que las decisiones las tomaba la asamblea general de los ciudadanos. Rousseau veía en ella la única democracia verdadera porque pensaba que los representantes tienden a situarse en lugar de los representados y que, por lo tanto, la representación conduce a una alineación de la voluntad popular. A menudo, los hechos le dan la razón. Pero, de hecho, la democracia directa solo puede funcionar en países muy pequeños, donde todo el pueblo pueda reunirse. Por otra parte, es necesario que los problemas a resolver sean bastante simples para que todos los ciudadanos puedan hacerlo directamente.

Prácticamente, la democracia directa hoy, solo funciona en tres cantones suizos de la alta montaña poco poblados : Glaris, los dos semicantones de Appenzell y los dos semicantones de Unterwald. Allí las asambleas se reúnen una vez al año. Su misión es limitar a los gober-

nantes que gobernar realmente. También en los Estados Unidos se encuentran algunas asambleas populares a nivel municipal. En realidad, el sistema no es tan democrático como parece ya que la discusión pública perjudica más o menos el secreto de las elecciones políticas de los ciudadanos. Por lo tanto, el partido socialista suizo ha hecho campaña contra estas asambleas.

Otros autores propician otro tipo de gobierno por consideraciones ya no de índole numérica por razones que pudieramos llamar de técnica, y según las cuales la complejidad de los problemas del estado moderno no permite su solución por cualquier hijo de vecino, sino que debe confiarse a especialistas.

Una forma de la democracia directa, netamente diferenciada de la democracia representativa, que ofrece anotaciones ciertos estilos de gobierno, supone que, a diferencia de lo que ocurre en ésta última, el poder se ejerza no por representantes del pueblo en las personas que este seleccione para la función gubernamental conlleva dos consecuencias principales : el mandato imperativo y la revocación del mandato.

1.2.2 Democracia Indirecta o Semi-directa

Los procedimientos de la democracia semi-directa están mucho más extendidos. Consiste en una especie de colaboración de los ciudadanos

y de sus representantes. A este respecto pueden emplearse dos grandes tipos de procedimientos. Los ciudadanos pueden intervenir primero para asegurarse una cuestión : es la "iniciativa popular". Prácticamente, se realiza por el depósito de un proyecto de reforma por vía de petición, firmado por un cierto número de ciudadanos. Después de esta petición, si los gobernantes se niegan a dar continuación al proyecto, tiene lugar un voto popular : si la mayoría de los ciudadanos adopta el proyecto, los gobernantes están obligados a aplicarlo. Por otra parte, la eficacia del procedimiento es variable según se trate de una iniciativa "formulada", que comprende un verdadero proyecto de ley con la debida forma, o de una iniciativa "no formulada", que consiste en una simple indicación general de la reforma a realizar. En el primer caso, el pueblo consigue elaborar directamente la mayor parte de una medida legislativa.

También los ciudadanos pueden intervenir acerca de una decisión tomada o preparada por sus representantes. El procedimiento más corriente es entonces el del "referendum". Los representantes (Parlamento o Gobierno) preparan un texto, sobre el que son llamados a pronunciarse todos los ciudadanos por sufragio universal. Si lo aceptan, el texto se convierte en ley. Si lo rechazan, el texto no se aplica. A veces, el sistema tiene variantes. Existe "opción" si a los ciudadanos se propone no un solo texto para aprobar o rechazar, sino varios, entre los cuales deben escoger.

El referéndum es el más empleado de los procedimientos de la democracia semi-directa. Se le hace objeto de dos críticas principales. En Francia se le reprocha, en primer lugar, tradicionalmente, el que se convierta en "plebiscito". Se llama plebiscito al voto de confianza personal a un hombre, siendo referéndum la aprobación o el rechazo de un texto, tal como se ha hecho antes; en Suiza, patria del referéndum, la distinción no es tan clara. El riesgo es real y la práctica del Primer y Segundo Imperio, y después la V República, lo han demostrado.

Sin embargo, si los ciudadanos pueden libremente separar del poder a quien se hace "plebiscitar" si su distinción es una hipótesis normal y no la perspectiva de una catástrofe, el sistema conduce a una revocación del elegido, lo que es muy democrático.

Por otra parte, se le ha reprochado, al referéndum, que tiene resultados conservadores. La mayor parte de los referéndums suizos han conducido al mantenimiento del statu-quo y al rechazo de los proyectos de reforma. Por ejemplo, si Suiza es el único país democrático en rechazar en el sufragio los referéndums o de los "Landsgemeinde". Quizás el carácter conservador de los ciudadanos helvéticos se añade en esta ocasión al del referéndum. Pese a todo, el defecto es real. Pero el referéndum también presenta la gran ventaja de permitir al conjunto de los ciudadanos resolver por sí mismos los problemas importantes y evitar que sus "representantes" acaparen todo el poder político.

En algunos pocos países recogen uno o más de los procedimientos característicos de la democracia semi-directa.

En Francia hay hostilidad a la fórmula de esta democracia. Primeramente a la rígida concepción de la soberanía nacional, sobre la cual se ha fundado la omnipotencia del parlamento, luego porque como lo dice VEDEL⁴ "la democracia semi-directa es una combinación de las instituciones representativas y de la democracia directa. En la democracia semi-directa el ejercicio de la soberanía es corrientemente delegado en lo que concierne al poder legislativo, a representantes elegidos pero sobre ciertas cuestiones y en ciertos casos, los electores ejercen directamente la competencia correspondiente a la soberanía".

En Colombia, por el contrario, sigue el predominio de la democracia representativa. Ni aún en el tema de la organización departamental y municipal, que toca directamente con la condición del ciudadano como miembro de una comunidad político-administrativa, ha querido ser sometido a la decisión directa de los colombianos, sino que será estudiada por una Asamblea Constituyente. Probablemente hemos sostenido la conveniencia de un referendo en la materia.

4. Cours Págs. 463

1.3 El Sufragio

Para saber exactamente el origen del sufragio en nuestra sociedad, tenemos que remontarnos a la época en que nació la nación y más aún cuando con el desarrollo de ésta, nació el Estado. Como fué tal el crecimiento se hizo necesario la existencia de reglas y directivas. El Estado como lo definió DIGUIT "es la personificación jurídica de la Nación".

Al principio todo se rigió por el derecho consuetudinario y luego el derecho escrito, pero sus tres columnas principales se rigieron desde la Ley de las XII Tablas por estos principios : Dar a cada cual lo suyo, No hacer daño a otro y Vivier honestamente.

Desde la antigüedad los griegos se reunían en una gran plaza, el ágora, y allí se presentaban los candidatos, que siempre eran hombres de gran capacidad y honradez. Estos subían a una plataforma exponiendo sus opiniones y proyectos sobre el gobierno de la ciudad y hablaban sobre los problemas del momento. Naturalmente estaba de acuerdo toda la gente : unos elegían a un candidato, "votaban por él, levantando el brazo, otros se inclinaban en favor de otro". En tales condiciones o se daban por elegidos los que tenían el apoyo de la mayoría o la minoría no se conformaba y estallaba la guerra civil.

De esta manera fué imponiéndose la democracia, que sucedió al sistema teocrático, característico de las monarquías, en que el príncipe se consideraba predestinado y señalado por Dios para gobernar a los hombres.

Con el avance de la civilización en nuestra sociedad, se fué fortaleciendo el sistema para que las minorías acepten con agrado, o por lo menos con resignación las decisiones de las mayorías. Además el que un grupo minoritario pierda la votación no significa que sus opiniones no tengan validez o que sean descartadas, estas deben ser siempre tenidas en cuenta.

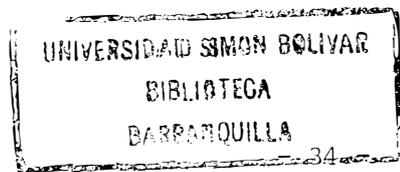
Las democracias más adelantadas y que funcionan en la forma más satisfactoria son las que dan a las minorías la posibilidad de expresar sus opiniones y de influir en las decisiones de la mayoría. De ahí que el sistema de la elección, respetando lo acordado por la mayoría se hizo de la esencia en el sistema democrático.

Cuando es toda la población la que participa en la elección de sus directivos y en la escogencia de las reglas que deben gobernarla, la democracia es directa. Este sistema democrático no funciona en las grandes sociedades, porque lo impide el tamaño de su abundante población. Pero cuando se trata de una gran nación, con millones de ciudadanos diseminados en un vasto territorio, la intervención del elector en las

funciones gubernativas se vuelve mucho más difícil. Lo más probable es que ni conozca personalmente al candidato o gobernante y, desde luego, no conoce ni puede conocer los graves problemas que el candidato tendrá que afrontar si resulta electo; son demasiado complicados y quizá de tal naturaleza, que no pueden exponerse públicamente. Sin embargo, como el país debe ser gobernado por sus ciudadanos, se descubrió entonces otro mecanismo : el de la representación popular. En este, los ciudadanos eligen cierto número de personas para que actúen como sus voceros. Se llaman representantes o diputados, porque el pueblo diputa, es decir delega en ellos su derecho a expresar sus opiniones. También se la denomina democracia representativa, que parte de la idea de que el poder procede del pueblo, pero no es ejercido directamente por él, sino por sus representantes.

La democracia representativa se vale del sufragio, es decir, del voto de los ciudadanos para designar su representación.

La elección en algunos Estados constituye un mandato que el pueblo confiere a su representante y que cuando éste no lo cumpla pierden la investidura de mandatarios del pueblo. En Colombia la elección no confiere mandato alguno, pues el Artículo 179 de nuestra Constitución Nacional dice : "el sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo".



Sin embargo, la ética política sí impone al elegido la obligación moral de ser consecuente con sus promesas y programas, que precisamente le valieron el respaldo electoral del pueblo.

El sufragio queda calificado según su propia naturaleza : como institución, es una función constitucional necesaria para el juego de todo el organismo de la república y como operación confiada a determinados ciudadanos, es un voto de confianza que llama al elegido a funcionar conforme a la Constitución y consultando solo el bien público, según se lo dé a entender su conciencia. Es la verdad del sufragio popular : todo lo demás que se pretenda es ficción y artificio, arbitrariedad y anarquía.

1.4 El Sufragio Universal

El sufragio universal fué la conquista de la lucha política. Con anterioridad, sobre concepciones ideales o por limitación del derecho al voto, el sufragio era restringido. Esto sucedió durante casi todo el siglo xix, y consistía en que el derecho a votar solo se reconocía a las personas que reunían determinadas condiciones, especialmente la de poseer cierta cantidad de bienes : en algunos casos el electorado no era más del 5% de la población total. De ese modo los grupos políticos o partidos se competían electoralmente representa-

ban un sector muy reducido y los intereses sociales y, además, no les era necesario disponer de una auténtica organización porque las elecciones no eran excesivamente costosas, el contacto con los electores era relativamente simple y los grupos políticos que, en virtud de su propia situación social, ya disponían de cierta información política y ciertos criterios para conocer sus propios intereses.

Dentro del sistema del sufragio restringido, se impusieron las siguientes restricciones para el ejercicio del sufragio : Restricción por la riqueza y restricción por la educación.

En el siglo xx impera el llamado sufragio universal, obtenido tras una larga lucha de los pueblos por sus derechos. Aquí se supone que tienen derecho a votar todos los ciudadanos a partir de determinada edad y siempre que no hayan sido privados de tal derecho en virtud de una sanción específica.

Jurídicamente se denomina sufragio universal "al que no está limitado por ninguna condición de fortuna o capacidad"⁵, lo cual no significa que todos los miembros de la nación tengan derecho de voto. Incluso el régimen de sufragio universal, a veces se intenta apartar de las urnas a determinadas categorías de personas y, de hecho, llegar a un auténtico sufragio restringido. En Francia, aunque establecido por

5. DUVERGER. Instituciones Políticas
Pág. 144

las constituciones de 1792 y 1793, el sufragio universal solo se aplicó efectivamente a partir de 1848. Antes de esta fecha solo tenían derecho al voto los ciudadanos que reunían una serie de condiciones, principalmente de carácter económico.

Pero dentro del sistema del sufragio universal también existen limitaciones para su ejercicio, que constituyen las excepciones del sistema, como los denominan los demócratas auténticos. Estas excepciones principalmente son las siguientes :

1.4.1 Excepción por Razón de la Edad

Los menores de edad se considera que no están aún suficientemente preparados para ejercer el derecho del voto. También es normal que los niños no intervengan en las votaciones. En Colombia la Constitución Nacional considera al mayor de edad como ciudadano. Hasta 1974, en Colombia , la mayoría de edad, o sea la calidad de ciudadano, solamente se adquiría al cumplirse veintiún años, pero a partir del Acto Legislativo 1 de 1975 "son ciudadanos colombianos los ciudadanos de 18 años".

Los "derechos políticos" inherentes a todo ciudadano consiste en poder elegir y ser elegidos. Para poder ejercer el derecho de elegir, esto es, de votar en unas elecciones, basta ser colombiano mayor de 18 años de edad, es decir, ciudadano colombiano. Empero, para poder ser

elegido la Constitución y las leyes exigen distintas edades, según el rango y categoría del rango electoral.

Se atribuye el voto a las personas que dispongan de cierta madurez de juicio. En ocasiones se hace coincidir la edad del sufragio con la de la capacidad civil, y como los hombres son más revolucionarios en cuanto son más jóvenes, los regímenes conservadores atrasan la edad del sufragio mientras los progresistas la adelantan.

1.4.2 Excepción por Razón del Sexo

Dentro del desarrollo de la historia del sufragio universal, el sufragio femenino apareció mucho más tarde que el sufragio masculino. En principio el "derecho a elegir y ser elegido" le fué negado a las mujeres. Esta excepción se funde en una pretendida división de trabajo que le asigna a la mujer exclusivamente los menesteres domésticos. Otorgados por primera vez el voto a la mujer en el estado de Wyoming de los Estados Unidos en 1890, fué consagrado luego en los estados del Norte Europeo, en la Unión Americana de 1920, en Inglaterra en 1928, en Francia en 1945, en Colombia en 1954, hecho efectivo en el acto constitucional del 1 de Diciembre de 1957, en Suiza de manera general en 1971. El motivo general de resistencia al sufragio femenino reside en una concepción no igualitaria del papel de los dos sexos. El rechazo del voto femenino no está solamente ligado a luchas de intere-

ses entre las clases o los partidos políticos. Muy a menudo los partidos que quieren conceder el voto a las mujeres son quienes saldrían perjudicados al aplicar esta medida; éste es el caso de los partidos de izquierda, por que las mujeres votan más bien en sentido conservador. Se trata de una oposición entre los sexos, de un esfuerzo de los hombres para conservar una situación privilegiada y desigual : los referéndums organizados en Suiza sobre el voto de las mujeres demuestran que la mayoría de los hombres permanece opuesta a él. En Colombia, a la mujer se le reconocieron por primera vez sus derechos políticos, o el derecho del sufragio, por medio del acto legislativo número 3 de 1954, proferido por la Asamblea Nacional Constituyente de la época de la dictadura del General Rojas Pinilla; pero fué en vano tal reconocimiento que se le hizo a las mujeres colombianas, porque bajo dicho gobierno se habían suspendido todas las elecciones populares y el sufragio se negaba inclusive a los varones.

En cambio, el decreto 247, "Sobre plebiscito para una reforma constitucional", expedido por la Junta Militar de Gobierno que había reemplazado al General Rojas Pinilla, convocó a los varones y mujeres colombianos mayores de 21 años a votar. Y el Domingo primero de Diciembre de 1957, realizado el plebiscito la mujer colombiana ejerció por primera vez el derecho al sufragio, el derecho del voto. Posteriormente durante el gobierno del Doctor Lleras Camargo se expidió el decreto 3325 de 1959 donde se incrementó la cedulaación femenina, se or-



ganizó el censo electoral con cédula de hombres y mujeres que hubie-
ren escrito. Después de la reforma plebiscitaria fué derogada por el
Artículo cuarto del Alcto Legislativo número uno de 1975 donde la ma-
yoría de edad es a los diez y ocho años, desde entonces existe actual-
mente.

De ese tiempo para acá, en Colombia hay absoluta igualdad de derechos
políticos entre varones y mujeres, tanto para elegir como para ser e-
legidos, porque actualmente una mujer que reúna las mismas calidades
que exige el varón, puede ser elegida hasta para presidente de la Re-
pública.

En Colombia la vida política de la mujer y su participación ha sido
positiva; porque su presencia en las urnas y en las plazas fué fac-
tor decisivo para acabar la violencia política que durante tantos a-
ños ensangrentó al país.

1.4.3 Excepción por Razón Militar

La privación del derecho del voto impuesta a los militares en deter-
minados países tiene motivos complejos. Por una parte, se trata de
impedir la opresión de los oficiales sobre los soldados, que deforma-
ría el voto. Se trata, por otra parte, de evitar la intrusión de la
política en el ejército, como perjudicial para la disciplina militar.

En el último aspecto, nos encontramos con un ataque al sufragio universal y los principios democráticos : Se niega a los soldados el derecho de ser ciudadanos integrales. En un país que se apoya en el servicio militar obligatorio, el sistema conduce a retrasar la mayoría de edad electoral y en la práctica tiene un significado conservador.

En Colombia, por mandato del Art. 168 de C.N., "La fuerza armada no es deliberante". O sea que no puede participar con derechos políticos en las elecciones. La prohibición se refiere a los oficiales, suboficiales, y tropa en toda las Fuerzas Armadas, llámese ejército, policía, armada, aviación, etc. Una vez que tales miembros de la Fuerza Armada se retiren del servicio activo, podrán recuperar el derecho al sufragio.

1.4.4 Excepción por Razón de Raza

En ciertos países racistas ha habido discriminación de derechos políticos, como existió en los Estados Unidos entre negros y blancos y como también existió entre los judíos en la Alemania Nazi y en la Italia Fascista.

En Colombia antiguamente existió la exclusión de los derechos políticos de los indígenas, hoy abolida, pues los indígenas desde que sean

colombianos tienen los correspondientes derechos políticos que la Constitución consagra en favor de cualquier otro connacional.

1.5 Sistemas Históricos del Sufragio

En el curso del siglo xviii se apuntó el fenómeno de asimilación de democracia y elección, en la filosofía política de la época, ante la imposibilidad del ejercicio del gobierno directo y como colorario inmediato de las teorías representativas. En el siglo xix buena parte de la lucha reposó en la extensión del sufragio, expresión del proceso de democratización del Estado que se anhelaba.

El sufragio o elección es la base del modelo democrático. Es un procedimiento de designación de los gobernadores o puestos de la herencia, la cooptación o a la conquista violenta, que son los medios autocráticos, contrarios a los democráticos.

El principio de la representación popular comenzó en su auge a partir de los siglos xvii y xviii. Las democracias antiguas eran democracias directas, que pretendían que todos los ciudadanos decidieran en elecciones todos los asuntos del Estado, no solamente la escogencia de sus gobernantes sino también de sus leyes.

Luego, históricamente, dentro del desarrollo del sistema electoral, o sea del sistema de "elecciones", o también llamado sistema de sufragio, fué primero el sufragio directo, el voto directo del pueblo para decidirlo todo. Era el estilo de los estados pequeños.

Empero, a medida que crecieron los Estados, su población, y se hizo más complejo el sistema directo del sufragio, surgió el sufragio indirecto fundado especialmente en el principio de la "representación popular" o sea, que el pueblo directamente no puede decidirlo todo, no puede elegir sus gobernantes y elegir o escoger también sus leyes. El sufragio indirecto, que históricamente siguió al sufragio directo, consistió en que las grandes poblaciones de los Estados modernos eligen mediante la "representación popular" a sus representantes, para que éstos, a su vez, en nombre del pueblo que representan, expidan las leyes para el Estado y -hasta en algunas partes- designen los mandatarios de los pueblos.

El sufragio directo que existió primero y el sufragio indirecto, fundado este en el principio de la representación popular, hubo una etapa intermedia conocida con el nombre de sufragio semidirecto o democracia semidirecta, sistema intermedio que predominó antes de la V República francesa y que tuvo su expresión más elocuente en el Referéndum y el Plebiscito.

El Referéndum es el más empleado de los procedimientos del sufragio semidirecto y consiste en que por iniciativa popular un gobierno somete a decisión del pueblo el "texto" de un proyecto constitucional o legal, para que sea aprobado o rechazado, es decir, que el pueblo tiene el derecho al "veto" sobre el texto propuesto.

El Plebiscito es un voto de confianza personal a un gobernante. El referéndum se refiere a un texto de ley propuesto, mientras el plebiscito es la confirmación o revocatoria del poder de que se ha investido a un gobernante. Suiza es la cuna del referéndum y Roma patentó el sistema del plebiscito.

En Colombia en 1957, se denominó plebiscito el acto popular del 1º de Diciembre, que en realidad fué más referéndum que plebiscito, porque expidió reformas constitucionales sustanciales, como el implantamiento del Frente Nacional, habiendo tenido de plebiscito en realidad la disposición de su Art. 10, que estatuyó que "hasta el 7 de Agosto de 1958" (en Colombia) "continuará ejerciendo la presidencia de la República la Junta de Gobierno integrada por el Mayor General Gabriel París, el Mayor General Deogracias Fonseca, el Contralmirante Rubén Piedrahíta, el Brigadier General Rafael Navas Pardo y el Brigadier General Luis E. Ordoñez.

1.6 El Voto Popular

Es el que funciona en el "sufragio directo", cuando directamente y sin que se actúe como representante, es el pueblo el que elige o decide en elección sobre sus gobernantes o sus leyes.

También opera el voto popular en el sufragio "indirecto", cuando se cumple al primera etapa de este proceso democrático, o sea, cuando el pueblo en elección designa sus representantes o inviste a unos ciudadanos de su representación popular, para que estos representantes del pueblo elijan sus gobernantes o expidan las leyes del estado.

Aún dentro del sistema del "sufragio semidirecto", o sea, en el referéndum o en el plebiscito, existe el voto popular, que es el derecho que tiene toda persona dentro de un conglomerado a manifestar su voluntad, dentro de una democracia, por medio del sufragio universal.

Esto quiere decir que el voto popular se presenta en todos los sistemas en que se presente el sufragio y en todas las épocas.

1.7 El Voto Directo

Como su nombre lo indica, los miembros activos de un Estado eligen directamente sus gobernantes. Pero como he venido estudiando a lo

largo del trabajo, la democracia directa encuentra una posibilidad material en las naciones modernas, no me detendré a conceptuar profundamente sobre este tema. Simplemente lo enunciaré.

1.8 El Voto Indirecto

Por el voto indirecto se acogen unas personas que su turno han de elegir a quien haya de ocupar determinado cargo.

El sistema del voto indirecto puede comportar dos, tres o más grados. Se suele decir que la elección indirecta atempera los ímpetus de los electores y que facilita un real conocimiento de los candidatos, que escapa a veces a la mayoría de los electores.

Como sabemos funciona dentro del sistema del sufragio indirecto y, más, concretamente el que emiten los representantes elegidos por el pueblo en elecciones generales, para designar a los gobernantes y adoptar las leyes de un Estado.

Ejemplo : Es voto indirecto a) Cuando la Cámara de Representantes elige al Contralor General de la República (Art. 102 C.N.). b) Cuando el Congreso de Colombia reunido en pleno, Senado y Cámara, como representantes del pueblo, eligen al Designado a la Presidencia de

la República.

El voto indirecto no es un voto popular, sino calificado; es el voto del mandatario del pueblo, depositado en ejercicio del principio democrático de la "representación popular".

El sufragio indirecto es menos democrático que el directo; la acción de los gobernados en la elección de gobernantes es más remota en el primero que en el segundo.

El sufragio indirecto es también un medio de organizar la descentralización, incluso el federalismo : los elegidos locales designan a los elegidos nacionales.

1.9 El Voto Obligatorio

Esta distinción reposa sobre la posibilidad de que se tenga para participar en el debate electoral voluntariamente o porque el estado exige, bajo ciertas sanciones, que los ciudadanos deben necesariamente, expresar alguna opinión. Es muy difícil orientar una política si la mayor parte de los electores o un buen volumen de ellos no deja conocer cuál es su criterio para gobernar. En el fondo, el voto obligatorio es una presión estatal contra la abstención que ocasiona la vi-

da democrática, o como lo dice JACQUES CADART, la expresión de una moral cívica exigente; ha obtenido resultados eficaces en Bélgica y Austria, también se practica en Italia, Luxemburgo y en Austria.

Dentro de la democracia hay dos teorías para explicar la naturaleza del voto : una, que lo considera como un derecho de todos los ciudadanos, descarta el voto obligatorio y proclama el denominado voto facultativo; la otra, que considera al voto como función que no puede dejarse de cumplir por parte del ciudadano sin faltar a sus deberes como súbditos del Estado, es partidaria del llamado voto obligatorio.

En Colombia el acto legislativo número 1 de 1979, declarado inexecutable por sentencia del 3 de Noviembre de 1981 de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, en el inc. 2 del Art. 2 había establecido que "la Ley podrá, igualmente, estimular el ejercicio de la función del sufragio y aún establecer el voto obligatorio".

Con base en esa autorización constitucional, y encabezado por el ex-ministro Jorge Mario Eastman, un grupo de representantes presentó un proyecto para establecer definitivamente en Colombia el voto obligatorio, proyecto que, sin embargo, a la postre no prosperó en el Congreso Nacional de 1978 y 1979.

No obstante en las anteriores tentativas frustradas de establecer el

voto obligatorio, en nuestra constitución vigente se entiende que "el sufragio se ejerce como función" (Art. 179), con lo cual nuestra Carta se declaró partidaria del voto-función y no del voto-derecho, sentando ahí las bases para cimentar en nuestro país el establecimiento del voto obligatorio, como una medida contra la indiferencia del pueblo por las elecciones, como una medida contra el abstencionismo que predomina en las elecciones colombianas.

CAPITULO II

2. SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO

2.1 Génesis del Sistema Electoral Colombiano y su Evolución

La facultad de establecer el sistema electoral en Colombia la delegó al legislador la Constitución de 1986 de acuerdo con lo estudiado en los Art. 93, 95, 175, 178 y 181, principalmente. El mandato constitucional se desarrolló con las leyes 7 de 1888 y 119 de 1882 : en la primera, se declaraban electos los candidatos "que obtubieren el mayor número de votos y en el orden descendente de éstos", 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.

Lo primero que nos trae la historia electoral nuestra, sobre los principios minoritarios, o lo denominado derecho de las minorías, data del año 1891, cuando Antonio B. Cuervo, militar y diplomático conservador, propuso la participación de las minorías en las Cámaras y en las ramas judicial y administrativa. La Ley 42 de 1905 estableció 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".

Posteriormente, el art. 45 del acto legislativo numero 3 de 1910 fué 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 1986 prevaleció en Colombia la Ley de que el que triunfa arrasa con todo el botín electoral, dejando sin ninguna representación al vencido. Esto fué causa de muchas controversias y de guerras fratricidas que nos llevó a los colombianos a la "Guerra de los Mil Días", que dejó como experiencia. la consigna de que a las minorías no se les podía seguir dejando sin ninguna representación en las corporaciones públicas.

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, a todos los mecanismos relacionados con el sufragio adoptado.

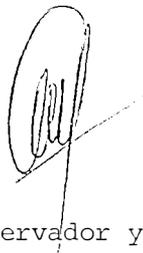
Durante las tres cuartas partes del siglo pasado hubo disposiciones

aisladas adoptadas en Colombia sobre elecciones populares, 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 surgieron 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 1910, que facultó a la ley para establecer cualquier sistema (el del voto incompleto, el del cuociente electoral, el del voto acumulativo, etc.) pero siempre con un propósito : que asegure la representación proporcional de los partidos.

Este mismo propósito subsiste desde entoces, desde 1910, hasta nuestros días, de que el sistema electoral que se establezca tenga esa finalidad 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 un determinado sistema, que es el cuociente electoral.

La primera inquietud en el sistema electoral colombiano que se estableció desde 1910, fué la de la representación proporcional de los partidos. Como en Colombia han existido dos partidos tradicionales



que son el Liberal y el Conservador y uno de ellos es mayoría, había gran preocupación porque hubiese paridad en los dos partidos. A través de los años los legisladores trataron siempre de reformar, aclarar e incluir nuevos procedimientos para que el sistema electoral fuera conveniente. La legislación electoral colombiana se desvió, en muchísimas ocasiones, de éste 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 terminó siendo lo más desproporcional para los partidos políticos.

Y así al pasar de los años tratando de establecer realmente un sistema electoral conveniente se llegó a la Ley 39 de 1946 que empezó a regir a partir de su sanción; en esta Ley se empleaba el sistema de cociente electoral mediante el arrastre. Esta Ley fué declarada inexecutable mucho tiempo después que las instituciones democráticas del país entraran en receso.

Durante la vigencia de la ley anteriormente mencionada se efectuaron las elecciones denominadas de "mitaca", o sea las elecciones de 1948, siendo presidente de la República el Doctor Mariano Ospina Pérez. En este año, el 9 de Abril, fué asesinado el caudillo popular de la época el Doctor Jorge Eliécer Gaitán, y a causa de esto, los motines populares destruyeron gran parte de la ciudad de Bogotá. El gobierno de "Unión Nacional" que venía realizando el presidente Ospina Pérez ha-

bía terminado antes de los sucesos del 9 de Abril de 1948, con ocasión del retiro del partido liberal del gobierno y a raíz de los sangrientos sucesos, los partidos políticos tradicionales restablecieron el gobierno bipartidista y la colaboración liberal regresó al gobierno, encabezada por el Doctor Darío Echandía, nombrado ministro de gobierno por el presidente Ospina Pérez.

La violencia política que se había tornado en el país, disminuyó notablemente por la forma patriótica y atinada como el presidente Ospina Pérez sorteó aquel momento histórico, restableciendo la colaboración del partido liberal a su Gobierno.

Los dos grandes partidos tradicionales, el Conservador, que con el presidente Ospina Pérez dominaba la rama ejecutiva del poder público, y el Liberal, que controlaba las "mayorías" parlamentarias del Congreso Nacional se empeñaron en las instituciones averiadas en esa fecha trágica. Unidos los dos partidos y mediante acuerdos, se pusieron conjuntamente a laborar en una reforma electoral que fuera recíproca garantía para ambos y fué así como se expidió la Ley 89 de 1948, "sobre organización electoral", Ley ésta que según reza su Art. Primero, tiene por objeto crear una organización electoral ajena a las influencias de los partidos, de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo político pueda derivar sus ventajas sobre los demás. Esta ley recibida con beneplácito, legisló sobre la cédula de ciuda-

danía, sobre la información de los censos electorales, sobre las votaciones y escrutinios, creó y organizó la Corte Electoral, la Registraduría Nacional del Estado civil y sus delegados departamentales, los registradores municipales, etc...pero no dijo nada en cuanto a la clase de sistema electoral que debía aplicarse en las elecciones de cuerpos colegiados, y por ello en este campo continuó vigente el sistema establecido por la Ley 39 de 1946.

La Ley 89 de 1949 señaló que el primer domingo de Junio de 1949 serían las elecciones de representantes, diputados y concejales y el primer Domingo de Junio de 1950 para las elecciones de presidente de la República. Para estas elecciones el ambiente político se había vuelto a caldear, volvió a retirarse el partido liberal de la colaboración del gobierno del presidente Ospina Pérez, se eligió un nuevo Congreso en Junio de 1949 que ni siquiera alcanzó a funcionar, ya que el presidente de la República, resolvió declarar el estado sitio y clausurar el Congreso que se aprestaba a amarrarle las manos al primer magistrado de la Nación. Las elecciones de 1950 se llevaron a cabo sin la participación del partido liberal, que por supuestas faltas de garantías oficiales resolvió no ir a la justa electoral, en la que resultó elegido el presidente de la República el doctor Laureano Gómez, para el período constituido entre el 7 de Agosto de 1950 y el 7 de Agosto de 1954.

El 13 de Junio de 1953, cuando el presidente Laureano Gómez, reasu-

mió el mando, se produjo el "cuartelazo" o golpe de estado de los militares que, encabezados por el General Gustavo Rojas Pinilla, asumieron el poder en Colombia.

La primera etapa del gobierno de Rojas Pinilla fué celebrada por todos los colombianos, hasta el extremo de que eminentes jefes del partido liberal calificaron de "golpe de opinión" lo que fué un auténtico golpe de Estado Militar. Más adelante, ante el gobierno despótico militar y el establecimiento de una auténtica dictadura, los dos partidos tradicionales, acordaron con sus máximos jefes, los doctores Laureano Gómez y Alberto Lleras Camargo la fundación del "Frente Nacional", en principio llamado "Frente Civil", para suscitar la caída de la dictadura militar y el retorno a las instituciones democráticas de la República, ya que durante todo el mandato rojaspinillista no hubo en Colombia elecciones ni cuerpos colegiados de origen popular. En su lugar, por decreto del dictador militar, se creó una Asamblea Nacional Constituyente y los famosos concejos administrativos departamentales y municipales que pretendieron sustituir respectivamente a las asambleas y concejos.

El 10 de Mayo de 1957 se produjo el derrocamiento de la dictadura militar.

Luego fué nombrada una junta militar de Gobierno que a los cinco me-

- 56 -

ses de instalada, convocó al pueblo colombiano, por medio de su Decreto 247 de 1957, "sobre plebiscito para una reforma constitucional", para que expresara su aprobación o improbación a un texto indivisible de enmienda constitucional, que había sido elaborado por los partidos históricos de Colombia. Este plebiscito fué aprobado por inmensa mayoría de los colombianos, señaló el día 7 de Agosto de 1958 para que asumiera la presidencia de la República el ciudadano que fuera elegido popularmente en elecciones libres que debían efectuarse en el primer semestre de 1958 y estableció en Colombia un régimen transitorio del Frente Nacional, fundado en estos tres principios que lo caracterizaron : a) La paridad política en todas las ramas del poder público; b) Se estableció el principio de las dos terceras partes de los votos de todas las corporaciones públicas para poder tomar las decisiones en los cuerpos colegiados de elección popular; c) Y en 1959 se estableció "la alternación de los partidos en el poder" de manera que para un período presidencial fuera elegido un presidente conservador sucesivamente hasta el 7 de Agosto de 1974.

El primer presidente de la República elegido dentro del sistema bipartidista del Frente Nacional fué el liberal Doctor Alberto Lleras Cargango, quien asumió el poder el 7 de Agosto de 1958, para un período constitucional de cuatro años, hasta 1962. El 20 de Julio de 1958 comenzaron otra vez a funcionar las corporaciones públicas. En esta forma patriótica después de un receso democrático que duró 9 años

(1949-1958), en Colombia volvieron a funcionar tanto las instituciones de la República, como la democracia, con las temporales limitaciones que, por la salud de la patria, impuso el sistema constitucional del Frente Nacional.

Al reanudarse el régimen de elecciones populares, y ante la inexecutablez de la ley de arrastre, muchos pensaron que podían revivirse el sistema del "cuociente electoral mediante el descarte", que se había establecido en la Ley anterior (Ley 67 de 1937), pero el Consejo de Estado se encargó de mostrar implícitamente que este último sistema de la mencionada ley, había resultado también inconstitucional, y así lo declaró por medio de su sentencia del 4 de Octubre de 1972, de la cual fué ponente el Consejo de Estado Doctor Carlos Gustavo Arrieta.

Para los primeros cuatro años presidenciales del Frente Nacional, sin que hubiere regido todavía la "alternación presidencial", adoptada solo después por medio del acto legislativo número 1 de 1959, los dos partidos socios del Frente Nacional, y por conceso, eligieron al estadista liberal Doctor Alberto Lleras Camargo. Para los segundos cuatro años del mismo sistema, 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 adoptó en el citado acto legislativo. Para el tercer período presidencial, los dos partidos eligieron al estadista liberal Carlos Lleras Restrepo, ya en vigencia

el sistema de la alternación presidencial. Y para el último cuatrenio presidencial del Frente Nacional, los dos partidos socios eligieron al estadista conservador Misael Pastrana Borrero. Este sistema terminó en 1974 y para el cuatrenio presidencial de 1974-1978 se enfrentaron por primera vez democráticamente 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 del Frente Nacional, consagrado por el Artículo Tercero del Plebiscito de 1957 y ampliado o prorrogado por el Artículo Sexto del Acto legislativo número 1 de 1959, dejó de regir simultáneamente con el desmonte de la paridad en Concejos y Asambleas, y a partir de 1974, en Cámara de Representantes y Senado de la República.

Tan pronto se terminó el régimen constitucional del Frente Nacional, se dispuso el retorno a la plenitud del sistema del cuociente electoral para asegurar la representación proporcional de los partidos, manteniéndose lo establecido en 1910 el principio de la representación proporcional de los partidos desde hace 64 años, con la excepción limitada del sistema del Frente Nacional.

2.2 Evolución de la Legislación Anterior al Actual Código Electoral

En esta parte del programa estudiaremos de manera muy somera los distintos pasos por los que ha pasado la conformación de nuestro sistema electoral, conociendo así algunos apartes de las leyes emitidas al respecto.

2.2.1 Ley 41 de 1892

Con el título "por la cual se definen las incompatibilidades que comprenden a los miembros del Congreso sancionada por el presidente Miguel Antonio Caro, esta ley constante de 11 artículos de los cuales fueron declarados inexistentes a los artículos 3, 5, 6 y 7 por la Corte Suprema de Justicia. Las demás disposiciones establecen que "la representación nacional que ejercen los Senadores y Representantes no es un empleo, sino un derecho que se rige por las disposiciones especiales que a él expresamente se refieren, y que no se extinguen sino por muerte, por pérdida de los derechos políticos, o por renunciación expresa.

2.2.2 Ley 10 de 1913

Con el título, "con la cual se dictan disposiciones relacionadas con la elección para presidente de la República", ésta ley constaba de 26 artículos cuyas principales disposiciones fueron subrogadas por la ley

85 de 1916. Creó los distritos electorales, integrados por los departamentos de entonces, a los que se agregaron las intendencias y comisarías.

2.2.3 Ley 85 de 1916

Con el título "sobre elecciones", constaba de 309 artículos y un artículo transitorio final. Conocida como el primer Código Electoral expedido en Colombia, y algunas de sus disposiciones tienen aún vigencia.

Organizó el sufragio como función constitucional, estableció que la elección de concejales, diputados, representantes y presidente de la República se elegían directamente por los ciudadanos; la elección de los senadores era indirecta que correspondía hacerlo a la Asambleas Departamentales.

Estableció el censo electoral, donde previamente se inscribían los ciudadanos para poder ejercer el sufragio. Creó los denominados departamentos electorales reemplazando los anteriores distritos electorales; reorganizó la estructura del "Gran Consejo Electoral", creó los Consejos Electorales en las capitales y los Jurados Electorales en los municipios; estos deberían nombrar los jurados de votación.

Se estableció el sistema de las "papeletas" para las votaciones, fijó 8 horas de duración, dispuso que en el día electoral ningún ciudadano podría ser arrestado para que ejerciera el derecho al voto, adoptó el sistema del voto incompleto. Estableció las normas para los escrutinios que realizan los jurados de votación en casa mesa; creó los escrutinios municipales; organizó las juntas electorales para escutar los departamentos electorales y declarar la elección de diputados; estableció las causales de nulidad para toda elección y el procedimiento que se debe seguir para los juicios electorales, exigió calidades para ser elegido concejal, diputado, representante, senador y presidente de la República, y consagró hoy las denominadas inhabilidades para tales elecciones.

Reglamentó la entrega y remisión de los pliegos electorales y su curso por los correos nacionales. Incluyó los delitos que atentan contra el sufragio y los que comentan los funcionarios electorales, y estableció sus sanciones. Y, por último dictó una serie de normas de carácter general.

2.2.4 Ley 70 de 1917

Con el título "por la cual se reforma la ley 85 de 1916", fué sancionada por el presidente José Vicente Concha, esta ley constaba de 10 artículos estableció competencia dentro del Consejo de Estado y de la

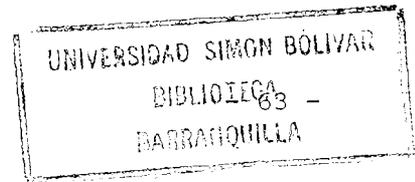
jurisdicción contencioso-administrativa para los juicios electorales, las cuales hoy están regidas por la ley 167 de 1941 sobre "organización de lo contencioso-administrativo".

2.2.5 Decreto 3 de 1918

Con el título "reglamentario de algunas disposiciones de la ley 85 de 1916", este decreto contenía solamente tres artículos. Por medio de él se dispone que los ejemplares de las listas de los sufragantes para los jurados de votación deberán estar firmados en cada una de sus hojas por los miembros y secretarios de los correspondientes jurados electorales. También obliga a los gobernadores, prefectos, alcaldes, intendentes, etc.; a permanecer el día de las elecciones en sus respectivos despachos.

2.2.6 Decreto 142 de 1918

Con el título "por el cual se adiciona el marcado con el número 59 del 11 de Enero de 1918, reglamentario de algunas disposiciones de la ley 85 de 1916", este decreto consta solamente de dos artículos por los cuales se estableció que en cada capital de departamento habrá en el Consejo Electoral un arca triclave destinada a depositar en ella los pliegos relativos a las elecciones para presidente de la República.



2.2.7 Decreto 414 de 1918

Con el título "por el cual se considera una Resolución del gobernador de Antioquia", relacionada con la forma como los suplentes de los concejales municipales deben reemplazar a los principales.

2.2.8 Decreto 1551 de 1918

Con el título "por el cual se llena un vacío en la ley 85 de 1916 sobre elecciones", el presidente de la República Doctor Marco Fidel Suárez expidió éste decreto que consta de cuatro artículos, por medio del cual se dispone que cuando una corporación electoral escrutadora haya recibido oportunamente los registros necesarios para efectuar el escrutinio, y estos les fueron sustraídos deberán pedir copia legalizada de ellos a la autoridad correspondiente y a realizar con dicha copia los escrutinios de rigor.

2.2.9 Ley 96 de 1920

Con el título "reformatoria de la ley 85 de 1916 sobre elecciones", esta ley contentiva de 31 artículos, de los cuales la mayoría están derogados. Introdujo algunas modificaciones al censo electoral, fijó término y procedimiento para los reclamos que se presentaren para las listas del censo y los ciudadanos inscritos en ellas, consagró las

"nulidades" de los registros electorales por alteraciones sustanciales.

2.2.10 Ley 80 de 1922

Con el título "por la cual se dictan algunas disposiciones en el ramo electoral", sancionada por el presidente Pedro Nel Ospina, consta de 9 artículos dispone que los ciudadanos reciban votos para las corporaciones públicas en el número que hagan presumible su elección, no pueden actuar como miembros de las corporaciones escrutadoras, también anula el registro electoral cuando el número de votos es superior al de ciudadanos.

2.2.11 Ley 31 de 1929

Con el título "por el cual se reforma el Código Electoral", sancionada por el presidente Miguel Abadía Méndez. Esta ley reestructuró la organización electoral; fijó la fecha para la realización de las elecciones populares; reglamentó las inscripciones de las listas electorales, estableció la obligación para todo ciudadano de estar previamente inscrito en el censo electoral permanente a fin de poder ejercer el derecho de sufragio; y dispuso que de cada registro electoral, debían extenderse cinco ejemplares, uno de ellos se debía enviar al correspondiente Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

Esta ley tiene el gran mérito de haber creado en Colombia la cédula de ciudadanía, como instrumento apto para el sufragio, y constituyó un gran avance para prevenir y castigar el fraude electoral.

2.2.12 Ley 60 de 1930

Con el título "reformatoria de ley 31 de 1929", esta ley creó los llamados supernumerarios de los Consejos Electorales, para que éstos no dejaran de funcionar por ningún motivo. Estableció la prelación en los telégrafos nacionales para los mensajes que transmitieran resultados electorales previendo sanciones penales para los infractores. Y prohibió a los funcionarios del poder judicial, de lo contencioso-administrativo y del ministerio público formar parte de los directorios políticos, ni poner al servicio de la política las funciones que ejerzan.

2.2.13 Ley 41 de 1931

Con el título "Por la cual se adicionan las disposiciones vigentes sobre elecciones", sancionada por el presidente Enrique Olaya Herrera, contiene nueve artículos, algunos vigentes en la actualidad. Entre ellos cabe destacar el Artículo 2 que prohíbe, para el día de las elecciones el tránsito de los ciudadanos de un municipio para otro, para evitar el que se sufrague en un municipio y otro, lo cual era entonces una de las modalidades más comunes. También está vigente la norma

donde se obliga a los alcaldes municipales inmediatamente después de verificada una elección, a tomar el dato de los resultados y transmitirlo telegráficamente al gobernador y al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. Esta ley es importante porque estableció en Colombia por primera vez la tinta indeleble, que aún hoy existe.

2.2.14 Ley 7 de 1932

Con el título "por la cual se dictan algunas disposiciones electorales", sancionada también por el presidente Enrique Olaya Herrera, consta de 16 artículos, organizó nuevamente la estructura del Gran Consejo Electoral y de sus organismos subalternos dentro del proceso electoral y exigió calidades para ser elegido miembro del Gran Consejo Electoral, elección que correspondía al Senado y Cámara.

Lo más importante de ésta ley 7 cuya disposición aún rige en Colombia e inclusive fué prohijada por el Código Contencioso-Administrativo, en su artículo 14, que estableció el límite de la competencia de las corporaciones electorales, sin que le sea dable entrar a conocer asuntos de derecho que fueron atribuídos a la privativa competencia de la jurisdicción contencioso-administrativo.

2.2.15 Ley 7 de 1934

Con el título "por la cual se dictan algunas disposiciones sobre elecciones y cédula de ciudadanía", sancionada por el presidente Alfonso López Pumarejo, consta de 9 artículos, fué la primera ley electoral del nuevo gobierno liberal. Esta ley señaló el primero y cuarto Domingo del mes de Mayo de 1935 como fechas para las elecciones. Tuvo la importancia de que en su artículo quinto estableció a partir del 1º de Febrero de 1935 como obligatoria la presentación de la cédula de ciudadanía no solamente para poder ejercer el sufragio, sino también para todos aquellos actos civiles y políticos que en la identificación personal de un ciudadano sea necesaria.

2.2.16 Ley 19 de 1935

Con el título "por la cual se reforma el artículo 10 de la ley 31 de 1929", sancionada por el presidente López Pumarejo, consta de 6 artículos, adoptó el procedimiento para hacer nacional la cédula de ciudadanía para efectos electorales. Este proceso denominado de revalidación de la cédula de ciudadanía, hoy sustituida por el proceso de inscripción de la cédula en otro municipio distinto al de su lugar de expedición.

2.2.17 Ley 187 de 1936

Con el título "sobre elecciones", sancionada por el presidente Alfonso López Pumarejo, consta de 13 artículos, en ésta ley se estatuyeron multas para los jurados electorales municipales que faltaren a sus deberes; forma de inscribirse las listas de candidatos a las corporaciones pública; se dispuso establecer mesas de votación en las cabeceras de los corregimientos distantes más de 10 kilómetros de la cabecera del municipio; se fijó para la elección de presidente de la República las fechas y dictaron otras normas.

2.2.18 Ley 67 de 1937

Con el título "sobre cuociente electoral", sancionada por el presidente Alfonso López Pumarejo, consta de 2 artículos, en los cuales se estableció en Colombia el denominado "Cuociente electoral mediante el descarte".

2.2.19 Ley 189 de 1938

Con el título "por la cual se dictan unas disposiciones electorales y se decretan varios auxilios", sancionada por el presidente Eduardo Santos, ésta ley consta de 6 artículos, se dispuso que las elecciones para diputados a las Asambleas Departamentales y Representantes al

Congreso se verificarán el tercer Domingo de Marzo para períodos legislativos de dos años.

2.2.20 Ley 21 de 1940

Con el título "por la cual se fija la base de población para elegir diputados a las Asambleas Departamentales", sancionada por el presidente Eduardo Santos, consta de 3 artículos, se estableció que las Asambleas Departamentales serán de elección popular, y se compondrán de los diputados que correspondan a la población de los departamentos, a razón de un diputado por cada 35.000 habitantes y uno más por fracción igual o mayor de la mitad de dicha cifra.

2.2.21 Ley 167 de 1941

Con el título "sobre organización de la jurisdicción contencioso-administrativa", aprobada por el Congreso Nacional y sancionada por el presidente Eduardo Santos. Esta ley conocida como el Código Contencioso-Administrativo que aún nos rige con algunas enmiendas entró a regir en todo el país a partir del 1º de Abril de 1942.

En materia electoral tiene importancia en su capítulo "De los juicios electorales", donde reglamenta el procedimiento que se debe seguir en los juicios electorales, atribuídos a la competencia de los tribunales

contencioso-administrativo y del Consejo de Estado.

2.2.22 Ley 41 de 1942

Con el título "sobre inspectores de cedulaación, fiscalización electoral y delegados presidenciales para asegurar la pureza del sufragio", sancionada por el presidente Alfonso López Pumarejo, consta de 27 artículos y fué la primera ley aprobada durante el segundo período del presidente López Pumarejo. Esta ley estableció con carácter permanente a los inspectores nacionales de cedulaación, reestructurando sus funciones y modificando su nombramiento. Se exigieron las mismas calidades de Juez del Circuito para poder ser nombrado inspector nacional de cedulaación, asignándosele funciones de supervigilar la preparación y expedición de la cédula de ciudadanía, denunciar ante las autoridades los delitos contra el sufragio; igualmente reorganizó la revalidación de las cédulas en otros municipios y por último ésta ley creó los delegados electorales, nombrados por el Gobierno y de distinta filiación política, encargados de vigilar la apertura y el cierre de las urnas en el día de las elecciones.

2.2.23 Ley 2 de 1943

Con el título "por la cual se dicta algunas disposiciones sobre administración, división administrativa y régimen electoral de las inten-

dencias y comisarías", sancionada por el presidente Alfonso López Pumarejo, consta de 21 artículos, solo algunos artículos de ésta ley como el 17 y el 18, se relacionan con asuntos electorales. Esta ley dispuso que mientras la elección de Senadores corresponda a las Asambleas Departamentales, la población de las intendencias y comisarías queda agregada a la de los departamentos para formar las respectivas circunscripciones senatoriales. Igualmente, estatuyó que para la elección de representantes, cada intendencia o comisaría que tenga más de 70.000 habitantes formará una circunscripción electoral independiente, con los organismos electorales adecuados.

2.2.24 Ley 39 de 1946

Esta ley conocida como la "ley de arrastre", consta de 4 artículos, aquí se estableció el denominado "cuociente electoral mediante el arrastre" consagró el principio de que las listas cuyos votos válidos no hubieren alcanzado una cantidad por lo menos igual a la mitad del cuociente, se excluirán del escrutinio, pero sus votos se acumularán o agregarán a la del mismo partido que hubiere alcanzado mayor número de votos, para que cumplida así esta acumulación, cada una de las listas tendrá derecho a tantos puestos cuantas veces cupiere el cuociente electoral de sus votos, y si hecha la adjudicación respectiva quedarán uno o más puestos por proveer, entonces se les adjudicarán a los residuos en orden descendente, previa la acumulación al mayor de los

pertenecientes a las listas del mismo partido.

2.2.25 Ley 41 de 1946

Con el título "por el cual se provee a la revisión de los censos electorales, se modifican algunas disposiciones de la ley 41 de 1942 y se dan unas autorizaciones", sancionada por el presidente Mariano Ospina Pérez, consta de 20 artículos, dispuso que en adelante, la oficina nacional de identificación deberían desempeñarla dos jefes, de distinta filiación política para estar a tono con la modalidad del Gobierno de "Unión Nacional" que regía entonces. En cuanto al censo electoral, ordenó que los funcionarios encargados de la cedulaación deberían practicar en Diciembre de cada año una visita a los archivos parroquiales de su respectivo municipio para tomar nota de las partidas de nacimiento de varones que deban llegar a la mayoría de edad con el objeto de apelar a esta fuente del Estado como medio para controlar la cedulaación.

2.2.26 Ley 89 de 1948

Con el título "sobre organización electoral", sancionada por el mismo presidente, consta de 67 artículos, y fué reputada en la época como un nuevo Código Electoral, después de la ley 85 de 1916, que en nuestra historia política había tenido análoga entidad.

Entre los puntos más importantes de ésta ley tenemos :

- a. Crear una organización electoral ajena a las influencias de los partidos.
- b. Creó la Corte Electoral.
- c. La Corte Electoral entró a reemplazar al Gran Consejo Electoral señalándole funciones importantes, tales como : elegir por unanimidad al Registrador Nacional del Estado Civil por un período de dos años; efectuar los escrutinios en las elecciones para presidente de la República, para Senadores y Representantes al Congreso y para Diputados a las Asambleas Departamentales; le asignó funciones importantes al Registrador Nacional del Estado Civil; le asignó funciones a los Delegados Departamentales del Estado Civil; en cada municipio creó los Registradores Municipales que reemplazaron a los antiguos jurados electorales.

Además ésta ley señaló normas para la realización de elecciones y sus escrutinios; confirió a los partidos políticos el derecho a ejercer vigilancia sobre las actuaciones de los organismos electorales. Estableció igualmente que quien no posea el nuevo instrumento de identificación o la cédula de ciudadanía, no podrá sufragar en las elecciones.

2.2.27 Ley 6 de 1958

Con el título "por la cual se fija la fecha para la reunión de los Concejos Municipales, las Asambleas Departamentales y se dictan otras disposiciones", sancionada por el presidente Alberto Lleras Camargo, donde se dispuso : se fijó el 1º de Octubre de cada año para la reunión de las Asambleas Departamentales en sesiones ordinarias; se fijó el 1º de Noviembre de cada año para la reunión de los Concejos Municipales que debe funcionar ordinariamente y por derecho propio, además se dictaron normas sobre asignaciones diarias a los Diputados.

2.2.28 Ley 29 de 1969

Con el título "por la cual se dictan normas sobre composición y funcionamiento de las Asambleas Departamentales", sancionada por el presidente Carlos Lleras Restrepo, ley que consta de 7 artículos por medio de la cual se fijó el número de diputados que integran las Asambleas Departamentales se reiteró el período de dos años de éstos, pudiendo ser reelegidos; se dispuso que las Asambleas se reunirán ordinariamente en la capital del Departamento y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, del 1º de Octubre al 20 de Noviembre de cada año, se creó y reglamentó la Comisión del Plan de las Asambleas.

2.2.29 Ley 30 de 1969

Con el título "por la cual se dictan normas sobre la composición y el funcionamiento de los Concejos Municipales y se dan unas autorizaciones al Gobierno", sancionada por el presidente Carlos Lleras Restrepo, consta de 12 artículos y por medio de la cual se dispuso que los Concejos Municipales estarían integrados por 6, 8, 10, 12, 15 y hasta por 20 miembros, según el número de su población; estableció que los Concejos Municipales del Distrito Especial de Bogotá y de las ciudades capitales de Departamento, o de municipios de más de 100.000 habitantes se reunirán cuatro veces al año en los días asignados, por el período determinado en las leyes vigentes.

2.2.30 Decreto 0863 de 1977

Con el título "por la cual se crea la Comisión de Vigilancia del Proceso Electoral", el presidente de la República Alfonso López Michelsen expidió este decreto, que consta de 5 artículos, que, como bien lo dice su título es un decreto por medio del cual, presidida por el Ministro de Gobierno de ese entonces Rafael Pardo Vuelvas, se creó ésta comisión polipartidista encargada de recibir, investigar y analizar los reclamos que por indebida intervención en política se formule contra los funcionarios públicos.

2.2.31 Ley 20 de 1977

Con el título "por la cual se limita la apropiación presupuestal para la remuneración de los Diputados a las Asambleas Departamentales", sancionada por el presidente Alfonso López Michelsen, consta de 4 artículos, por medio de la cual se dispuso que la asignación diaria de los diputados a las asambleas departamentales por dietas, viáticos, gastos de representación, cualquier otro concepto, en conjunto o separadamente, no podrá exceder a la suma total que por razón de dietas y gastos de representación perciban diariamente los miembros del Congreso.

2.2.32 Ley 23 de 1977

Con el título "por la cual se reforma el sistema electoral", sancionada por el presidente Alfonso López Michelsen, contiene 76 artículos y vino a constituir en su momento una más o menos completa reglamentación sobre nuestro sistema de votación y escrutinios. Esta ley rigió desde su promulgación, tuvo una corta existencia, pues no se aplicó para ninguna elección en Colombia, ya que al entrar a regir debía ser aplicada a las inmediatas elecciones que debían efectuarse en 1978, más la Corte Suprema de Justicia la declaró totalmente inexecutable.

2.2.33 Decreto 2001 de 1977

Con el título "por el cual se establece el procedimiento para sancionar los delitos descritos en la ley 23 de 1977", el presidente Alfonso López Michelsen expidió este decreto, que consta de 21 artículos, por el cual el Gobierno hizo uso de la facultad que le había conferido el parágrafo 2 del artículo 60 de la ley 23 de 1977 para establecer un procedimiento breve y sumario tendiente a sancionar los delitos en ella contemplados. Como la citada ley fué declarada inexecutable, es apenas lógico que con ella hubiera dejado de regir también este decreto, que se había proferido aproximadamente tres meses antes de la sentencia de la Corte. Observando lo anterior podemos decir que fué una lástima que el procedimiento especial y sumario establecido por este decreto para sancionar los delitos electorales no se hubiera reproducido en posteriores leyes, pues tal procedimiento penal u otro similar, se hace indispensable en Colombia para sancionar rápida y ejemplarmente la delincuencia electoral que azota nuestro país.

2.2.34 Ley 27 de 1977

Con el título "por la cual se fija la mayoría de edad a los 18 años", sancionada por el presidente Alfonso López Michelsen, consta de 3 artículos por medio de la cual para todos los efectos legales, se dispuso que se considerará mayor de edad, o simplemente mayor, a quien ha-

ya cumplido 18 años.

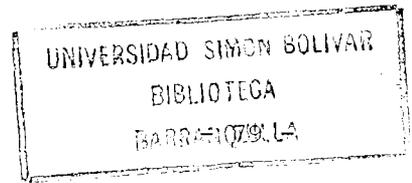
2.2.35 Ley 28 de 1979

Con el título "por la cual se adopta el Código Electoral", sancionada por el presidente Julio César Turbay Ayala, la cual consta de 206 artículos, que es en gran parte la repetición de la mayoría de los textos de la ley 23 de 1977 que la Corte había declarado inexecutable. Esta ley -si lo podemos decir así- vino a llenar los vacíos de legislación que había dejado la ley 23 de 1977 al desaparecer. Sin embargo, a pesar de su sofisticado título de Código Electoral, siendo que no legisló ni reglamentó toda la órbita eleccionaria, porque denota muchos vacíos y deficiencias que deben ser llenados por la legislación anterior mientras que no expidan posteriores leyes. Y para comprobar que ésta ley tiene muchos vacíos vemos que no demoró dos años el legislador sin expedir la primera ley de remiendos y modificaciones, como fué la ley 85 de 1981.

De todas maneras, esta ley 28 rige hoy, con las modificaciones que le introdujo la ley 85 de 1981.

2.2.36 Decreto 2450 de 1979

Con el título "por el cual se reglamenta parcialmente la ley 28 de



1979", el presidente de la República Julio César Turbay Ayala, expidió este decreto reglamentario, que consta de 23 artículos donde se desarrollaron algunos aspectos parciales de la citada ley, especialmente relacionado con las calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Electoral, Registrador Nacional del Estado Civil, etc., así como a la comprobación de dichas calidades. También expidió normas de reglamentación sobre jurados de votación que reemplacen a los que no asistan, escrutinios de mesa de votación, reclamaciones electorales, desacuerdo de las comisiones escrutadoras, inscripción de candidatos y sufragantes, etc.

2.2.37 Ley 85 de 1981

Con el título "por la cual se modifica la Ley 28 de 1979", sancionada por el presidente Julio César Turbay Ayala, consta de 47 artículos, en esta ley observamos que en su artículo 36 se creó una nueva acción electoral, preventiva, distinta a la acción de nulidad que siempre ha existido. En efecto, este artículo perdió su vigencia por haber sido declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia.

Como hemos podido observar, a través de los años los legisladores se han esforzado en estudiar e implantar un sistema electoral que sea conveniente a nuestro país. Sin embargo, en las últimas leyes expedidas captamos que aún existen vacíos que debido a la evolución continúa

de nuestro sistema de vida, son necesarias muchas reformas que van a llevar a ser fructíferos y organizados los comicios electorales a realizarse en el futuro.

2.3 ¿El Actual Código Electoral Derogó a la Legislación Anterior?

Trataré de hacer un análisis para saber si realmente al adoptarse un nuevo Código Electoral, queda totalmente derogada la legislación anterior; para ello es necesario conocer los estudios realizados por la Corte Electoral y los conceptos emitidos por la Corte Suprema de Justicia.

El Artículo 3 de la Ley 153 de 1887, establece que: "Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería".

Como la ley 18 de 1979 se titula "por la cual se adapta el Código Electoral", ¿se podrá pensar que ésta ley legisló íntegramente la materia electoral, y que, por tanto debe estimarse insubsistente la abundante legislación anterior?

Ante éste interrogante la Corte Electoral, en reciente doctrina adop-

tada en su acuerdo 16 de 1982, "por el cual se resuelven las apelaciones interpuestas durante el escrutinio de los votos para Senado, Cámara y Asamblea emitidos en las elecciones del 14 de Marzo de 1984 en la circunscripción electoral del Magdalena", conceptúo que toda la legislación anterior a la ley 28 de 1979 se encuentra derogada, y en efecto expresó en los siguientes términos : "Tampoco puede invocarse tal hecho con base en el artículo 26 del Decreto 3254 de 1963, porque las leyes 28 de 1979 y 85 de 1981 al regular íntegramente la materia electoral, abrogaron el citado decreto".

Sin embargo, a pesar del anterior concepto de la Corte Electoral, nosotros consideramos que no toda la legislación anterior a la ley 28 de 1979 está abrogada, por las siguientes consideraciones :

Primera.- En ninguna parte la ley 28 de 1979 ni la ley 85 de 1981 dijeron que quedaba derogada la legislación anterior. El último artículo de la ley 28 de 1979, expresó que "Esta ley regirá desde su promulgación" y el decreto reglamentario 2450 de 1979 contempla el citado artículo agregando : "Este decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las normas que le sean contrarias".

Para entender más a fondo ésta situación nos vamos a referir al artículo 71 del capítulo 6 del título preliminar del Código Civil, donde se establece que la derogación de las leyes es únicamente de dos

maneras, expresa o tácita. "Es expresa cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua" y "es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no puede conciliarse con las de la ley anterior. La derogación de una ley puede ser total o parcial".

Lo expuesto nos indica que ninguna de las nuevas leyes electorales contiene una disposición por medio de la cual expresamente se deroguen leyes o decretos legislativos que en materia electoral les sean anteriores o preexistentes.

Solo contiene derogación tácita de disposiciones legales o electorales anteriores en aquellas partes en que la legislación anterior no puede conciliarse con las nuevas disposiciones legales. Luego están vigentes la ley 85 de 1916 y demás disposiciones legales en materia electoral que siendo anteriores a 1979, sin embargo, sus disposiciones no hayan sido modificadas o contrariadas por la nueva ley.

Si la derogación de la legislación anterior no es expresa, como se ha visto, sino tácita, como se acaba de explicar, resulta que de acuerdo con el artículo 72 del Código Civil, la derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugne con las disposiciones en la nueva ley.

Segunda.- Y que no se traiga el argumento, como lo justificó la Corte

Electoral en su acuerdo sobre el Magdalena, de que la ley 28 de 1979 es un Código para considerar derogada o insubsistente totalmente la legislación anterior, sobre todo en aquellas disposiciones que si pueden conciliarse con la nueva legislación electoral, porque el artículo 3 de la ley 153 de 1887, al que antes nos referimos, preceptúa : "Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería"; más para ellos sería indispensable que la nueva ley, en efecto y en verdad, regulara íntegramente la materia lo cual no es cierto en cuanto al Código Electoral adoptado por la ley 28 de 1979, porque, indudablemente, sus múltiples vacíos hay que llenarlos con las leyes anteriores y porque además, en ninguna parte de la ley 28 de 1979 dice que ella regula íntegramente la materia electoral.

En materia de derecho electoral tenemos que aseverar que el denominado Código Electoral derogó tácitamente la legislación electoral anterior en forma parcial, pues dejó vigente aquella parte que bien puede conciliarse con la nueva ley y, sobre todo, llenar los vacíos de la nueva ley. No podemos decir lo mismo a manera de ejemplo cuando se expidió el nuevo Código de Comercio mediante el decreto 410 de 1971 y en su artículo 2033 expresa : "Este Código regula íntegramente las materias contempladas en él". Además el citado artículo agrega :



"Consiguientemente quedan derogados el Código de Comercio Terrestre y el Código de Comercio Marítimo".

2.4 Representación Proporcional de los Partidos

Uno de los temas de la Ciencia Política que ha obtenido mayor desarrollo en los últimos tiempos es el relativo a los partidos políticos. Hay toda una sociología de partidos en cuyo estudio ha intervenido mucho el profesor francés DUVERGER, quien tiene ya una obra clásica en la materia. El profesor francés afirma que los partidos desempeñan un doble papel en la representación política. En primer lugar, encuadran a los electores es decir, a los representados. Encuadran también a los elegidos, es decir, a los representantes. Son así una especie de mediadores entre elegidos y electores. Esta mediación es discutida, y a menudo en las democracias occidentales se critica a los partidos. Sin embargo, es indispensable. Sin partidos políticos, el funcionamiento de la representación política, es decir, la base misma de las instituciones es imposible.

Desde el punto de vista jurídico la pertenencia de partidos políticos se suele explicar como el derecho de asociación. Pero puede ser que determinados partidos contradigan el ideal de la sociedad política de un país y pueden ser prohibidos. También se discute sobre la organi-

zación legal de las colectividades políticas como antes, dotados de personería jurídica, en cuya vida interior pueden decidir los tribunales y que quedan sometidos a un cierto control estatal.

Los partidos políticos representan en la actualidad los mejores canales de la opinión pública. Por su intermedio viven los pueblos su vida política y su existencia. Nadie escoge ahora directamente los candidatos sino que prefieren uno u otros, tomados de los que presentan los partidos. El sufragio se encuentra encausado, el voto será más o menos libre y el Estado más o menos democrático según el grado de participación del pueblo en la actividad de los partidos.

En algunos casos la intervención de los electores es nula, porque los candidatos los escoge los miembros de las directivas de los partidos. Los partidos socialistas han establecido un sistema de escogencia por parte de los miembros que tengan su carné y hayan pagado las cuotas, unas veces directamente en las asambleas adherentes, otras de manera indirecta. Los partidos social-cristianos hallan también propicio este procedimiento. Sin embargo, dada la desproporción existente entre los miembros activos de un partido y sus electores siempre aparece una minoría imponiendo candidatos a la mayoría.

Con el propósito de hacer menos decisiva la intervención de los comités directivos de los partidos, en Norte América se acude a la selec-

ción de los candidatos por los ciudadanos en elecciones que se llaman primarias. Este sistema de las primarias con las modalidades propias de cada país, se ha extendido a otros con una expresión de la participación de los ciudadanos en la vida interna de su partido y de un propósito de democratización política, tal es el caso de Costa Rica y Venezuela.

En Colombia se propuso en el año de 1976 por un grupo de congresistas liberales un sistema de elección primaria para la escogencia del candidato a la presidencia de la República de los partidos, curiosamente el presidente, del mismo partido, consideró, sin mayores razones jurídicas que el proyecto de ley podría ser contrario a la Constitución Nacional.

El profesor JACQUES CADART⁶ atribuye a los partidos políticos las siguientes funciones : instrumentos de formación de la opinión, encuadramiento de los electores y de los elegidos e intermediarios permanentes entre los electores y los representantes.

Por primera vez se estableció en Colombia éste propósito o mandato constitucional en el artículo 45 del Acto Legislativo número 3 de 1910 que dispuso :

6. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel,
L.G.D.J., 1975, Tomo I, Pág. 253

"Art. 45.- En toda elección en que se vote por más de 2 individuos, aquella se hará por el sistema de 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 este derecho.

Desde el constituyente de 1910 arranca en la historia Colombiana 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 artículo 172 de la actual Constitución Nacional de Colombia expresa :

"Art. 172.- A fín de asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por 2 o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema del cuociente electoral".

La diferencia entre ambos textos, mediando 74 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 cuociente electoral.

- b. En que el constituyente de 1910 legisló para cuando se vote por más de 2 individuos, dando a entender que cuando se vote por solamente 2 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 1958), legisló para cuando se vote por 2 o más individuos, dejando el sistema de mayoría únicamente para cuando se vote por un solo individuo.

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 populares.

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.

El propósito constitucional de dar representación proporcional a 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.

Cuando se implantó el sistema del voto incompleto en la ley 85 de 1916 que consistía en prefijar para el grupo que obtuviera la mayoría en una elección de 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 esa forma cumplía el mandato constitucional de asegurar la representación proporcional de los partidos. Como el artículo de la citada ley que estamos tratando se le consideró confuso y produjo polémicas porque aplicado en la práctica se separaba del mandato constitucional, fué menester que se aclarara, y así se hizo, por medio de la ley 96 de 1920 en su artículo 2. Esta ley de extraordinaria importancia en nuestra legislación electoral de este siglo, lo que hizo fué ratificar enérgicamente el mandato constitucional que había dado el constituyente de 1910, para que en toda elección de más de 2 o más individuos se asegurara la representación proporcional de los partidos y dió una orden a las autoridades y a las corporaciones encargadas de aplicar nuestra legislación electoral pa-

ra que en todas sus decisiones siempre tuviera presente la letra y el espíritu de lo dispuesto en el acto legislativo de 1910.

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 hoy en Colombia, por lo que reitera así el artículo 172 de nuestra Carta, mandato que ha tenido vigencia en nuestra República desde 1910.

Han transcurrido 64 años desde la expedición de la ley 96 de 1920, y algunas de sus expresiones resultan inaplicables, pero sigue vigente aquello de decirles a las corporaciones que deben interpretar y aplicar las leyes electorales, lo mismo en el acto legislativo número 3 de 1910 que en el actual artículo 172 de nuestra Constitución Nacional que dispone que se debe asegurar la representación proporcional de los partidos cuando se vote hoy por 2 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.

El objeto de la ley cuando exige a las listas al inscribirse que se identifiquen a que partido pertenecen, es precisamente para poder darles aplicación al mandato constitucional de la representación propor-

cional de los partidos, porque no para otra cosa tiene interés saberse a nombre de que partido se inscribe una lista electoral.

En resumen, se tiene que el constituyente colombiano, en 1968, en 1945 y hasta en 1910, es decir, durante los últimos 64 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.

CAPITULO III

3. NECESIDAD DE UNA REFORMA ELECTORAL

3.1 Problemas Técnicos, Legales y Jurídicos del Sistema Electoral Vigente

3.1.1 Problemas Técnicos

Hemos pensado a lo largo del estudio y del análisis del proceso electoral vigente que son muchos los problemas técnicos que presenta y por eso considero que es necesario una reforma en este aspecto para que el ciudadano pueda ejercer el derecho del sufragio. Sabemos que las limitaciones a este derecho son variadísimas y gran poder paralizante, surgidas de situaciones económicas y sociales, de factores geográficos, de ignorancia muy generalizada, de costumbres pervertidas en los debates electorales por eso en cierta forma en el proyecto de reforma que se presentó a consideración del Congreso en 1984, se observa un definido criterio de acierto, de armonía entre los partidos políticos, de deseo de superación de las técnicas electorales. Más aún, un propósito de síntesis para taponar las vías tortuosas por las cuales, a la postre, podría perderse la verdad electoral en los procedimientos ante las autoridades del ramo. sin embargo, la confrontación de la ley con la realidad mostró que la superación de algunos de estos procedimientos, tales como el escrutinio municipal y la tinta indeleble, no fueron muy afortunados; como también poco lo fué la innovación de

exigir para cada comicio la inscripción de las cédulas expedidas en lugares distintos de la residencia actual del ciudadano.

Lo anterior es solamente un ejemplo que nos demuestra que nuestro sistema electoral adolece de muchas deficiencias, de lentitud, de procedimientos anacrónicos y aún de vicios inveterados de difícil erradicación. Seguramente el país no tendrá un sistema más puro y confiable que el actual mientras que no se proceda a una reforma conveniente. Sólo cuando se modernice el aparato electoral y se tecnifique todo el proceso de las elecciones como se prevee en la reforma electoral presentada en el Proyecto de Ley 35 de 1984 que cursa en el Congreso, se podrán realizar elecciones tan depuradas como las que admiramos en las Naciones avanzadas. Esperamos que este aspecto fundamental de nuestro estatuto electoral sea una realidad cercana pues con la continuidad de los actuales sistemas lentos y manuales radica la base de las críticas a nuestra organización. El hecho de observar la rapidez con la cual se actúa en otros países, sirve de contraste para demeritar cuanto se ha hecho en Colombia, pero vale la pena advertir que es al Gobierno a quien corresponde desarrollar mandatos de gran alcance como los que se inducen en las facultades conferidas y que llevan incuestionablemente a la utilización de mecanismos electrónicos para la elaboración de cédulas, para el control y manejo de los registros electorales y para el procesamiento rápido de los resultados comiciales.

Entendemos que la modernización a estos niveles, del sistema electoral colombiano, es asunto que implica fuertes erogaciones monetarias, pero si se entiende, como todos lo entendemos, que el mantenimiento del sistema democrático demanda claridad diáfana, como mecanismo de expresión de la voluntad popular, nadie osaría dudar de que la prioridad que le corresponde está por encima de muchas inversiones que puedan ser necesarias y generar golpes de interés para el prestigio del sistema, pero jamás con la profundidad que aportaría todo el pueblo colombiano; saber que su voluntad está fielmente reflejada en las urnas. Caso semejante ocurre con la justicia, cuya eficacia, rapidez y diáfania han recobrado en los tiempos que corren prioridad excepcional, para devolver al pueblo colombiano la fé un tanto desvanecida en sus instituciones.

Y podemos decir con mucha certeza que hay muchos y variados problemas técnicos en el proceso eleccionario nuestro, porque por investigaciones realizadas para este trabajo he podido observar y con mucha tristeza que a estas horas de la vida en el desarrollo de la Registraduría Nacional del Estado Civil no hay ninguna garantía de que la población electoral esté cedulaada, aún no sabemos cual es la capacidad eleccionaria del país, aunque sabemos los datos del DANE, que nos está diciendo cuantos ciudadanos deberían estar cedulaados, en este momento en un término de 17 millones aproximadamente, de ahí en adelante los incidentes que se presentan, la pérdida de la cédula que aquí en Co-

lombia es un problema grande, ya que la expedición de un duplicado demora más de lo esperado.

También sucede lo mismo con los resultados tardíos en los debates electorales, ya que la tecnología del conteo, está demasiado atrasada y se prestan para ser manipulados, por eso no hay nada que le de confianza a los colombianos respecto a la eficiencia, la seriedad y la responsabilidad del organo primordial o por lo menos básico de una democracia; el electoral.

3.1.2 Problemas Legales y Jurídicos del Sistema Electoral Vigente

Los principales problemas que se pueden presentar en el aspecto legal y jurídico en nuestro sistema electoral vigente y al que le debemos tomar mucha importancia ya que es decisivo para el futuro del país son a los de los Juicios Electorales.

La Ley 167 de 1941 orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa adscribe al Consejo de Estado y a los Tribunales Administrativos la competencia para conocer de los Juicios Electorales (Arts. 34 y 52) y dedica el Capítulo XX del Título IV para señalar el procedimiento especial y las causales de nulidad de los actos electorales.

De tiempo atrás se viene criticando la lentitud de los procesos elec-

torales, que en la generalidad de los casos hacen coincidir el fallo con la finalización del respectivo período de la corporación popular. Es lo cierto que en la actualidad existe una dualidad o duplicidad de funciones -o si se prefiere de competencia-, entre la jurisdicción contencioso administrativa y las comisiones escrutadoras electorales. En efecto, la ley consagra unas causales de reclamación, que en teoría deben proponerse ante las comisiones escrutadoras, y otras causales de nulidad que serían alegables ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

Pero si confrontan unas y otras causales, se establecen sus coincidencias, el Art. 152 de la ley 28 de 1979 trae las causales de reclamación y los artículos 195 y 196 del Código Contencioso-Administrativo, sustituidas en su orden las causales de nulidad. De su comparación resulta fácil establecer la similitud entre unas y otras.

Pero además, el Código Contencioso Administrativo establece que se podrá solicitar de la respectiva corporación electoral que declare las nulidades previstas en el mismo Código. O sea que se extiende la competencia para conocer de la nulidad alegada a las corporaciones electorales.

Para tratar de justificar la dualidad de competencias se ideó la frágil teoría según la cual las comisiones escrutadoras conocen de las

cuestiones de hecho, al paso que la jurisdicción conoce de las cuestiones de derecho. Esta teoría carece de fundamentos jurídicos y filosóficos ya que no puede establecerse esa separación entre los hechos y el derecho.

El derecho no es cosa distinta a la normatividad de la vida social reflejada en los hechos. O, para decirlo en términos más simples, el derecho nace de los hechos.

Otro problema sustancial básico de nuestro sistema electoral vigente es el registro de estado civil, para corregir sus actuales deficiencias de organización y funcionamiento. Desde el punto de vista legal y jurídico considero que es necesario una reforma, por no decir urgente, y es la oportunidad de transcribir la propuesta presentada al Congreso por el H. Representante Donald Rodrigo Tafur en su ponencia para primer debate al proyecto de ley número 35 de 1984, expuesta en la Cámara de Representantes : "Varias razones aconsejan proyectar la organización del registro civil como una dependencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil; el aumento de personal será el mínimo necesario, porque se aprovechará la actual estructura de dicha institución; las inscripciones o partidas beneficiaran con el "elemento identidad" que puede proporcionar la Registraduría Nacional y las cédulas con las informaciones civiles que se extraerán de esas inscripciones; la correlación de ambos tipos de documentos impedirá la comisión de fraudes

contra la personalidad, el estado civil y la nacionalidad; la Registraduría Nacional quedará en condiciones de otorgar las actuales "tarjetas de identidad" para los mayores de 7 años, en el proceso electoral se perfeccionará apreciablemente y, en el plano operativo, las oficinas locales, que aumentarán en número, serán al mismo tiempo oficinas de Registro Civil y cedulaación, con enorme beneficio para la colectividad.

La nueva organización del registro civil deberá basarse en la existencia de una red de oficinas locales, en general una en cada municipio y de un archivo central, dependiente única y exclusivamente de una jefatura central que será parte integrante de la Registraduría Nacional.

En materia de división territorial, para los fines de registro, el proyecto adoptará las normas vigentes, pero, para darle flexibilidad al sistema y permitirle atender sus problemas específicos, se otorgará al Registrador Nacional la facultad de agrupar dos o más municipios o de dividir un municipio en dos o más secciones, con el fin de establecer áreas especiales de registro, como el establecimiento de oficinas en hospitales, clínicas y otras instituciones similares, a la vez que se asegurará la atención regular al público y permitirá el máximo aprovechamiento del personal.

En el proyecto se dispone que hayan tres registros que se llevarán por

duplicado : de nacimiento, de matrimonio y de defunciones. Uno de los ejemplares se conservará en la oficina local y el otro pasará a formar el archivo central. Los demás actos y contratos relacionados con el estado civil será objeto de anotaciones complementarias en el registro que correspondan. De esta manera se facilita la correlación de las partidas sin complicar el sistema.

La formación de un archivo central de registro civil se justifica, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista estadístico. Desde el ángulo del derecho la existencia de un archivo central aumenta notablemente la seguridad de conservación de los documentos que constituyen la base de la organización familiar, porque en el plano nacional es más fácil adoptar medidas que favorezcan esta seguridad; facilita además el control del trabajo de los registradores porque permiten el exámen continuo de las partidas por personal especializado y hace posible la confección de índices alfabéticos de alcance nacional, facilitando la obtención de copias o certificados de las inscripciones".⁷

Observando la propuesta presentada por el Doctor Donald Rodríguez Tafur, considero que es de mucha importancia ya que el registro civil cumple una función fundamental de carácter jurídico que consiste en registrar los hechos y actos que constituyen las fuentes del Estado Civil, lo

7. Anales del Congreso, Martes 23 de Octubre de 1984
No. 86, Senado de la República, Imprenta Nacional

que permite la organización y el funcionamiento del sistema jurídico que rigen las relaciones de los individuos organizados en familias y y sus vinculaciones con el Estado. Tal sistema descansa en el hecho jurídico "nacimiento" que da origen a la personalidad el estado civil y a varios otros derechos y obligaciones; en el hecho jurídico "muerte" que extingue la personalidad, da origen a los derechos sucesorios y a otros derechos y obligaciones, y en los demás actos jurídicos (matrimonio, divorcio, separación, nulidad, adopción, legitimación y reconocimiento) que crean, modifican o extinguen estados civiles y otros derechos y obligaciones.

La prueba de los hechos y actos que deban registrarse interesan tanto al estado como al individuo. El sistema probatorio de los hechos y actos del estado civil por el derecho, es en cierto modo, un reconocimiento de que el registro civil contribuye a la estabilidad de las relaciones entre los individuos y entre éstos y el Estado.

Sin aquella estabilidad no hay orden jurídica y sin orden jurídico no se puede plantear ni promover ninguno de los programas de desarrollo económico ni social que en la actualidad ocupa la atención de los gobernantes en la mayoría de los países de nuestro continente y el mundo.

3.2 ¿Ofrece Credibilidad el Régimen Electoral Colombiano?

Esta es una pregunta que nos hacemos todos los colombianos, especialmente cuando se avecinan los comicios electorales, en donde cumpliendo con el deber de ciudadano, cada colombiano desea acercarse a las urnas a votar por el candidato que lo ha ayudado o que simplemente es de su agrado. Pero que pasa? es muy triste que el sistema nuestro sea o esté tan impuro como para que los colombiano por falta de credibilidad se abstengan de cumplir con la democracia.

Porque no ofrece credibilidad al sistema electoral vigente? Porque sencillamente los medios que se están utilizando son muy antiguos y se prestan para que sean manipulados fácilmente los resultados de los debates. Si existieran medios más modernos tal vez sería otra cosa las elecciones de nuestro país. Pero sabemos que el sistema actual no es confiable ya que hay lugares de Colombia que se demoran hasta 8 días para dar a conocer los resultados de los escrutinios; pensemos, en todo este tiempo, no será fácil manipular los resultados?

Seguramente el país no tendrá un sistema más puro y confiable que el actual mientras el Gobierno no proceda a ejecutar el mandato que le confiere el artículo 156 de la Ley 28 de 1979. La citada disposición prevee la modernización del aparato electoral y la tecnificación de todo el proceso electoral. De manera que todos esperamos que este as-

pecto fundamental de nuestro estatuto electoral sea una realidad cercana, pues la continuidad de los sistemas lentos y manuales es base para muchas críticas. Y no solo eso, el pueblo colombiano va entrando en la era de la abstención

3.3 Ausencia de una Jurisdicción Electoral

He considerado a lo largo del desarrollo del trabajo que los legisladores se han ocupado de reformar el sistema electoral a lo largo de la historia, pero se me ocurre debería existir una jurisdicción electoral que le pusiera más atención a la organización, ejecución, control y vigilancia del proceso electoral, más concretamente de los juicios electorales. Debemos tener en cuenta que en estos momentos la máxima autoridad en materia electoral es la Corte Electoral, a quien en el proyecto de reforma 35 de 1984 se le asigna funciones, que estudiaremos más adelante. Pues bien, la Corte Electoral es la que debe encabezar esa jurisdicción electoral que hace falta. Creemos por otra parte, que esta iniciativa recoge el deseo expresado por muchas personas y entidades, entre ellas el Consejo de Estado, en el sentido de establecer órganos y procedimientos que puedan aligerar la solución de los reclamos en materia electoral.

Sabemos que la vinculación funcional existente entre la Corte Electro-

ral y el Consejo de Estado por razón de la competencia de éste en materia contencioso-electoral, lejos de ser un argumento a favor de la tesis acogida por el proyecto, acentúa la necesidad de mantener en la Corte Suprema muchas de las facultades que le han asignado.

Pero estamos concientes que para que se traslade a la Corte Electoral el contencioso de los litigios electorales, a fin de que pueda fallar con carácter definitivo sobre tales controversias, se debe tramitar y aprobar una reforma constitucional. De todas maneras no debemos perder la esperanza que con el avance del tiempo y con la evolución permanente que vivimos diariamente se forme una jurisdicción electoral que además va a ser necesaria.

3.4 Abstención Electoral

La abstención electoral se debe precisamente a la falta de confianza en los debates electorales. Para conocer los índices de abstención de que fué objeto el país en los últimos comicios electorales no fué necesario investigar mucho. Eso a simple vista se palpó, solamente con los comentarios de la gente fué suficiente.

Aunque algunos caciques afirmaron su predominio en los feudos departamentales y municipales, puede decirse que el gran derrotado de los

debates electorales pasados en nuestro país fué el "Orangután con sa-coleva", como el maestro Darío Echandía definiera en frase célebre a la supuesta democracia colombiana. Esa democracia de fachada, caciquil y gamonalista, fué derrotada por una fuerte abstención.

La abstención, persiste y generalizada, viene castigando con su silencio y su vacío el sistema podrido que padecemos. En esta ocasión, sin embargo, tenemos la impresión de que aumentó el guarismo de los no sufragantes, quizás debido a la revelación de escándalos como el "robo del Departamento de Calda", propiciado por una alianza de caciques de los partidos tradicionales. Probablemente el electorado dijo : "todos son iguales, no vale la pena votar por ninguno de ellos". Pero probablemente ese electorado, o mejor, la franja independiente, espera con razón una verdadera alternativa, no comprometida con el sistema actual, para otorgarle sus favores. Trabajar para hacer factible esa alternativa patriótica, es el más noble deber de los colombianos que desean una nueva Colombia segura, comunitaria, compartida y de verdad democrática.

CAPITULO IV

4. ESTUDIO DEL PROYECTO DE LEY 35 DE 1984 PRESENTADO AL CONGRESO, EL CUAL MODIFICA EL CODIGO ELECTORAL VIGENTE (LEY 28 DE 1979 Y LEY 85 DE 1981)

4.1 Bases de los Legisladores Para Modificar el Código Electoral Vigente

A la luz de la práctica, la Ley 28 de 1979, llamada Código Electoral, arrojó resultados que en su mayoría fueron benéficos para el desarrollo democrático en el ejercicio del sufragio, pero también se pudieron detectar algunas fallas que deben ser corregidas.

Como se trata de garantizar a todos los partidos y grupos políticos el libre examen y la escogencia de sus voceros ante las corporaciones de elección popular y al mismo tiempo la de Presidente de la República, no puede ser la reforma, caprichosa imposición de un solo sector, sino que tiene que sostenerse sobre bases que solo se logren mediante un acuerdo nacional, que quedó plasmado en el proyecto que se está debatiendo ampliamente y que se pusieron a consideración de las Cámaras Legislativas.

Lo primero que los legisladores pretenden al presentar una reforma es el ánimo de fortalecer las instituciones que dan aliento al sistema democrático y representativo del país. En este campo los legisladores

formulan unas propuestas concretas, bajo la significación de que la democracia es el Gobierno directo del pueblo, de que el cuerpo electoral nace de la soberanía del pueblo, y que debe por consiguiente ese cuerpo de ciudadanos, en la democracia directa como se pretende sea la nuestra, ejercer su potestad como Órgano supremo del Estado.

El actual Ministro de Gobierno Doctor Jaime Castro Castro al presentar el proyecto de ley 35 de 1984, expuso motivos suficientes para hacer una reforma al Código Electoral vigente, que expongo a continuación :

"El proyecto que presenta el Gobierno a consideración del Congreso busca perfeccionar la legislación electoral vigente, contenida en las leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, introduciéndole las reformas y adiciones que aconsejan la experiencia, en avance de la técnica y la necesidad de conseguir una organización electoral moderna, ágil e imparcial, que facilite el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos que otorgue plenas garantías a todos, que suministre oportunos y confiables resultados y que dé a nuestra democracia mayor solidez y respetabilidad.

El proyecto tiene como base la iniciativa que se discutió el año pasado en la Comisión Primera del Senado, sobre la cual los partidos y sus agrupaciones lograron satisfactorio acuerdo, adicionada ahora con

propuestas que empiezan a darle vida entre nosotros a la constitución de un poder electoral autónomo e independiente.

Entre los temas nuevos que contiene el proyecto vale la pena destacar los de la Corte Electoral, el voto secreto y otros que simplifican y racionalizan la organización de los debates comiciales"⁸.

Resumidamente enumeraré las modificaciones y reformas que el Ministro presentó en cada tema iniciado en el proyecto de ley 35 de 1984.

4.1.1 Corte Electoral

Se proponen cambios sustanciales en su estatuto principalmente en lo que tiene que ver con su integración, atribuciones frente a la organización electoral y facultades para conocer de las reclamaciones que se presenten con motivo de los escrutinios.

En desarrollo del enunciado que se acaba de formular, el proyecto amplía considerablemente el campo de acción de la Corte Electoral. Es así como entre sus nuevas y más importantes funciones pueden citarse las siguientes : expedir las medidas necesarias para el debido cumplimiento de las leyes los decretos que expida el ejecutivo, señalar con antelación no menor a seis meses de cada elección, las ciudades con más de 20.000 cédulas aptas para votar que deben ser divididas por

8. Reforma Electoral
Min-Gobierno 1985, Pág. 26

la Registraduría Nacional en zonas destinadas a facilitar las inscripciones, votaciones y escrutinios; fijar los términos dentro de los cuales pueden efectuarse las inscripciones de cédulas; determinar con antelación no superior a 8 meses de las respectivas elecciones, el número de ciudadanos que podrán sufragar en las distintas mesas de votación que, en todo caso, no podrá ser inferior a 300, ni superior a 1.000 votantes por mesa; reglamentar el procedimiento que se debe seguir para que los ciudadanos puedan votar en el exterior, previa inscripción ante el funcionario público cuando no se encuentren en el lugar donde deseen sufragar; expedir las normas que aseguren el voto efectivamente secreto, determinar a partir de que momento se votará de acuerdo con el sistema adoptado para estos efectos y disponer que el mismo sistema se aplique a las elecciones de corporaciones públicas; elegir delegados para determinados escrutinios; y emitir concepto para que el Registrador Nacional pueda prescindir del requisito de la licitación, si el contrato que espera celebrar se relaciona con la preparación y realización de elecciones, y su tramitación tiene lugar dentro del año anterior al que éstas deban realizarse, y autorizar al mismo registrador para delegar la ordenación de gastos en sus subalternos.

De otro lado, el proyecto amplía, también considerablemente la competencia de la Corte Electoral, de sus delegados y de las comisiones escrutadoras para decidir sobre las reclamaciones que se presentan con ocasión de los escrutinios. De conformidad con la legislación vigen-

te dichas reclamaciones fundadas en situaciones de hecho. La propuesta adiciona a estas causales en conocimiento de muchas otras, incluidas algunas, fundadas en situaciones de derecho. Con ello se agilizan las decisiones que en la circunstancias actuales deben esperar al trámite y culminación de demorados y dispendiosos procesos.

Además, en los proyectos que presentará el Gobierno a las Cámaras sobre institucionalización de los partidos y financiación de las campañas electorales, también le asignan nuevas e importantes tareas a la Corte.

El cumplimiento de tan delicadas funciones exige la presencia de una corporación que actúe en forma permanente, de tiempo completo, y no de manera esporádica o temporal como ocurre ahora; que sus cinco magistrados sean elegidos por el Consejo de Estado, entidad que por ser cabeza de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo y cuerpo consultivo del Gobierno, mantiene permanente relación funcional con toda la organización electoral, pues decide sobre las controversias electorales y opina sobre proyectos de ley y de decretos del mismo carácter; que sus magistrados que deben acreditar las mismas calidades exigidas a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, estén sujetos a las inhabilidades e incompatibilidades fijadas para los empleados públicos y para los funcionarios del orden electoral; y finalmente, que su período sea de cuatro años contados a partir del 1º de Sep-

tiembre siguiente a la iniciación del período constitucional del Congreso que la elija. En párrafo transitorio se prescribe que al entrar en vigencia la ley, se nombren magistrados de la Corte para el lapso comprendido entre el momento de la elección y el 31 de Agosto de 1986, con el objeto de que su período coincida con el nuevo que se inicia el 1º de Septiembre de 1986.

Como se ve, son sustanciales las enmiendas que se proponen para la Corte Electoral. De ser aprobadas, constituirán indudablemente, paso positivo del legislador, que de esa manera dará estabilidad e independencia a la organización electoral.

4.1.2 Zonificación e Inscripción

Se suprime la distinción entre las figuras de la zonificación e inscripción que se conserva y da valor únicamente a ésta última. Así desaparece la confusión que existe en la opinión pública respecto de dos operaciones que estuvieron separadas sin razón de ser y gana la legislación en claridad, sencillez y unificación de procedimiento.

4.1.3 Voto Secreto

Se establecen mecanismos para garantizar que el voto sea efectivamente secreto pues se dispone, cuando la Corte Electoral lo determine, en las

elecciones presidenciales se sufragará con las papeletas que imprima la Registraduría Nacional y que dichas papeletas contendrán la leyenda que ordena la ley, serán de color que señalen los candidatos en el momento de su inscripción y en ellas aparecerán impresos nítidamente la fotografía del candidato y el símbolo del partido o movimiento político respectivo que se halla registrado igualmente durante la inscripción. "Además, la Registraduría debe tomar las medidas necesarias para que los sitios en donde funcionen mesas de votación, se habiliten y organicen lugares que permitan a los electores escoger secretamente la papeleta con la cual han de sufragar". Así mismo, se percibe que la Corte puede disponer que este sistema se aplique a las elecciones de corporaciones públicas. Como la Registraduría asume el costo de la impresión de las papeletas, que serán entregadas al elector por el jurado, se disminuye, como consecuencia los gastos electorales del partido.

4.1.4 Organización Simplificada

Se simplifica y racionaliza la organización para el día de las elecciones, porque como ya se anotó, el proyecto prevee la reducción del número de mesas que tengan baja participación electoral, disminuye de 4 a 3 el número de jurados por mesa y autoriza a la Registraduría para prescribir los formularios que deben llevar los jurados y el método para efectuar el conteo de los sufragios. Así se eliminan los múltiples

y engorrosos documentos que hoy es necesario diligenciar, se permite agilizar los procedimientos y adaptar en el futuro, la labor de los jurados a las nuevas realidades técnicas de la Registraduría.

4.1.5 Caución de Seriedad

Los candidatos a corporaciones públicas, distintas de los Concejos Municipales, deben prestar una caución equivalente a 5 veces el salario mínimo, que se hará efectivo si la lista no obtiene por lo menos el 3% de la votación total. De esta manera se evita la proliferación de listas sin asidero en la realidad electoral, que entraban en proceso, aumentan sus costos y retardan el escrutinio.

4.1.6 Sanciones

Se establecen sanciones penales para los jurados de votación, miembros de Comisiones Escrutadoras y Delegados de la Corte Electoral que se niegan a firmar las correspondientes actas de escrutinio, para quienes entorpezcan u obstaculicen actuaciones de las autoridades encargadas de preparar o realizar las elecciones, o impidan o dificulten a un ciudadano la inscripción de su cédula o la realización de cualquier acto indispensable para el ejercicio del derecho del sufragio, y para quienes inviten a las autoridades electorales al no cumplimiento de sus funciones o promuevan actos con el mismo fin.

4.1.7 Reserva Legal

Con el objeto de proteger el llamado "derecho a la intimidad", se reglamenta la manera como la Registraduría puede informar a terceros sobre los datos biográficos de las personas registradas y sobre la composición del ceso electoral.

En el primer caso, la reserva, que desaparece frente a las investigaciones que se adelanten para asuntos criminales, cobija la información (filiación, lugar de residencia, el teléfono, impresiones dactilares) que se refiere al derecho que se busca garantizar, y, en el segundo, se permite a cualquier persona inspeccionar los censos electorales en todo tiempo pero, por razones de seguridad electoral, no se autoriza la expedición de copia de ellos.

4.1.8 Inscripciones

Para purificar las lista de sufragantes se eliminan las inscripciones de cédulas que se realizaron durante los años 1980, 1982 y 1984 y se ordena una inscripción para 1986 sin perjuicios de que, como es obvio todo ciudadano pueda votar en el lugar de expedición de su cédula sin necesidad de ningún registro previo.

Además, el proyecto como ya se anotó, trata de temas que el año pasa-

do fueron discutidos en la Comisión Primera del Senado. Entre otros merecen mencionarse los referentes a los censos electorales y a la creación del fondo rotatorio que le otorga autonomía administrativa y financiera a la organización electoral.

4.1.9 Censos Electorales

Son instrumentos claves en el proceso electoral, pues deben establecer en forma inequívoca y por anticipado, la relación completa de los ciudadanos que tienen derecho a sufragar.

Los que hoy en día tiene el país están desactualizados y no ofrecen, por tanto, garantía ni fiabilidad alguna. Por declaraciones de las propias autoridades electorales se sabe que en ellos figuran millones de personas que han debido ser "dada de baja" en sus listados pero por insuperables razones de orden práctico, continúan figurando en estos, "inflando" así el potencial electoral y dando a propios y extraños la idea de una participación electoral que no corresponde a la real presencia ciudadana en las urnas. El daño que esas cifras y sus correspondientes de abstención causan a la imagen de nuestro sistema democrático y representativo es evidente.

De ahí la necesidad de proceder a la purificación y actualización de los censos electorales que se logra, en primer lugar eliminando de e-

llos las personas fallecidas, los ciudadanos residentes en el exterior y los colombianos que por expresas disposiciones constitucionales y legales que no pueden sufragar, y disponiendo luego quienes tienen derecho en el futuro a ser incluidos en dichos censos.

Por las razones anteriores, se ordena que los censos estén integrados por : a) las cédulas de quienes se inscribieron para las elecciones presidenciales de 1986, debate para que éstos efectos permita hacer una especie de "corte de cuentas" pues sirve de punto de partida para la elaboración de un nuevo patrón electoral del país. b) Las cédulas que se expidan después de dichas elecciones, y c) Las cédulas que se inscriban a partir de esas mismas elecciones.

Estas reformas al censo electoral obligan a distinguir entre los conceptos de cédula y gente cédula apta para votar. Cédula vigente es la que produce todos sus efectos legales pero que sólo habilita para sufragar si aparece en el respectivo censo electoral. La suspensión de la vigencia de una cédula únicamente se puede ordenar mediante resolución del Registrador Nacional, que a su vez lo prefiere porque existe una sentencia judicial que decreta la interdicción de derechos y funciones público, cédula apta para votar, como su nombre lo indica, es la que a más de estar vigente sirve para sufragar porque su número aparece en uno de los censos electorales. En cual? En el lugar de su expedición o en el del sitio en que hubiere sido inscrita.

Por tanto, una cédula podrá carecer de aptitud para votar, pese a su vigencia, pero si es apta para votar, debe necesariamente estar vigente. Además, la aptitud para votar se adquiere con la simple inscripción de la cédula, mientras que la recuperación de la vigencia exige solicitud de parte, prueba sumaria de que se modificó la situación jurídica que dió origen a la resolución de baja y ejecutoria de la providencia que ordena darla de alta en el censo.

4.1.10 Fondo Rotatorio

El Fondo Rotatorio de la Registraduría debe contribuir financieramente a la consolidación de los planes de modernización y tecnificación que demanda con urgencia la organización electoral del país. Como recursos suyos se preveen las partidas que le asigne el Presupuesto Nacional, las sumas que perciba por concepto de expedición de duplicados de cédulas y tarjeas de identidad y por rectificaciones y renovaciones de los mismos documentos, así como los dineros que recaude por otros conceptos.

La creación del fondo contribuye considerablemente a darle autonomía administrativa e independencia financiera a toda la organización electoral si se inscribe dentro del propósito de ir avanzando hacia la institucionalización de un verdadero cuarto poder.

4.1.11 Temas Varios

Se refiere tambien el proyecto a asuntos que tienen incidencia grande en el mejoramiento y modernización de todo el sistema electoral del país. Entre dichos temas pueden citarse los siguientes :

- 1- Señalamiento de exigentes calidades para el desempeño de cargos importantes dentro de la organización.
- 2- Precisión de las atribuciones de algunos funcionarios y de los hechos que en el caso de los empleados públicos constituyen intervención en política.
- 3- Fijación del procedimiento para que puedan votar quienes no figuren en los censos.
- 4- Autorización para imprimir votos que solo contengan el nombre de las cabezas principal y suplente de las listas, con el fin de facilitar los escrutinios y de reducir los gastos a cargo de los partidos, e indicación del contenido de las papeletas que se utilicen para votar.
- 5- Determinación de los reclamos que puedan formular los testigos electorales, de la manera como se debe notificar a los jurados

y de los efectos que producen los votos en blanco.

- 6- Realización de escrutinios y funciones de los claveros.
- 7- Fijación de requisitos y de fechas para la inscripción de candidatos y requisitos para la aceptación de éstos.
- 8- Determinación del número de firmas necesarias en las actas de escrutinios para su validez.
- 9- Prohibición a los candidatos y a sus parientes de servir como jurados, claveros, miembros de Comisiones Escrutadoras o Secretarios de estas, so pena de que se anulen los sufragios depositados por tales candidatos.
- 10- Reglamentación de la votación en el exterior "autoriza al Gobierno para habilitar locales distintos de las Embajadas y Consulados, disponiendo que cuando el ciudadano no se encuentre en el lugar donde desea sufragar pueda solicitar su inscripción ante un funcionario público de acuerdo con la reglamentación que dicta la Corte Electoral".
- 11- Señalamiento de los documentos que se pueden presentar para la obtención de la cédula de ciudadanía.

Para que la Registraduría y las demás dependencias y oficinas que integran la organización electoral del país, puedan cumplir las tareas que les asigna el proyecto y poner en marcha las reformas que él mismo propone, se necesitan precisas facultades extraordinarias que le permita al Gobierno expedir el régimen de clasificación y nomenclatura de los empleos electorales y el estatuto de quienes lo sirvan, con el fin de garantizar igualdad en las condiciones de acceso al servicio, ascensos por mérito, antigüedad y retiro o despido por causas legales. Esta propuesta y el uso que de las facultades haga el Gobierno, debidamente asesorado por el Congreso y la propia Registraduría, se inscriben dentro del propósito de darle mayor entidad, autonomía e independencia a la organización electoral.

Por último, debe anotarse que las reformas sugeridas están concebidas dentro del esquema de la legislación vigente, porque esta contiene positivos avances y constituiría esfuerzo inútil recomenzar la tarea de estructurar toda una nueva legislación electoral, desoyendo por completo la preceptiva de la codificación vigente.

La presentación esquemática del proyecto se debe completar con las explicaciones que el Gobierno suministrará durante los debates a que de lugar su discusión a los cuales espera concurrir asiduamente para el debido ejercicio de su función colegisladora.

Sin desconocer que el proceso legislativo es necesario, agregaron coetáneamente el de tecnificación a la Registraduría, sin el cual no podrá darse el vuelco requerido de nuestra legislación electoral, se puede afirmar que el proyecto adjunto contiene propuestas que representan verdadero y significativo avance en la materia, como son el logro de la modernización y autonomía de la organización electoral del país. Por eso confía el Gobierno que merecerá la ilustrada atención de las Cámaras y que, con las modificaciones que su recto criterio indiquen, será convertido en ley.

4.2 Diferencias entre el Proyecto de Ley 35 de 1984 y las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981

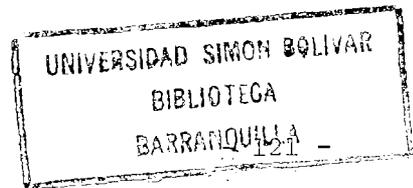
Después del estudio y la comparación del articulado del referido proyecto de ley, he establecido las siguientes diferencias entre éste y las leyes anteriormente mencionadas, que a continuación se relacionan :

ARTICULO 1º
Art. 12/28/79

Se le asignan por medio de la ley funciones específicas a la Corte Electoral. En la Ley sólo ejerce funciones de vigilancia.

ARTICULO 2º
Art. 13/28/79

Reducción de 9 miembros en la ley. Y 5 miembros en el Proyecto.



ARTICULO 3º
Art. 14/28/79

En la ley los miembros de la Corte Electoral son elegidos por la Corte Suprema de Justicia a partir del 1º de Enero. Y en el Proyecto son elegidos por el Consejo de Estado y comienza el período el 1º de Septiembre.

ARTICULO 4º
Art. 15/28/79

Cambio de afinidad de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por Magistrados del Consejo de Estado y cambio de afinidad en grado del 1º Civil en la Ley 28 de 1979 por el 1º Civil en el Proyecto.

ARTICULO 5º
Art. 18/28/79

Establece inhabilidades en el Proyecto y respecto a la Ley 28/79 deja el sistema de sueldos igual.

ARTICULO 6º
Art. 20/28/79

En el Proyecto 4/5 partes y en la ley 2/3 por reducción numérica en el Art. 13 de la Ley.

ARTICULO 7º
Art. 21/28/79

Cambio de Corte Suprema en la Ley. Por Consejo de Estado en el Proyecto. Reduce el número de conueces de a 5 de acuerdo con el Art. 13 de la Ley.

ARTICULO 8º
Art. 23/28/79

Cambio de fecha del 1º de Enero en la Ley.
Por el 1º de Octubre en el Proyecto.

ARTICULO 9º
Art. 24/28/79

La Ley dice..."Que haya sido"...y el Proyecto "Quien sea miembro".

ARTICULO 10º
Art. 27/28/79

Ordinal 16...Amplía la fijación de viáticos hacia las Comisiones Escrutadoras.

ARTICULO 11º
Art. 28/28/79

El Proyecto fija calidades para los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y Distrital lo mismo ante quienes se posesionarán, e igualmente sueldos de acuerdo a calidades.

ARTICULO 12º
Art. 38/28/79

Ordinal 10 Art. 38 Ley 28/79. Los Registradores Distritales no tramitarán sino dispondrán lo referente a los documentos de identificación.

ARTICULO 13º
Art. 40/28/79

El Proyecto amplía los requisitos para ser Registrador Municipal de capital, de Departamento o de ciudad con más de 100 mil habitantes y establece sueldo proporcional a sus calidades.

ARTICULO 14º
Art. 45/28/79

Ordinal 1º de la Ley 28 dice : "tramitar" y el Proyecto, disponer lo referente a solicitudes de duplicados etc. y no habla de cambio de domicilio.

Ordinal 8º.- Además de las funciones establecidas en la Ley 28 de 1979 el Proyecto habla de Secretario de la Comisión Escrutadora.

ARTICULO 15º
Art. 1º/85/81

En el Proyecto se amplían las inhabilidades de los funcionarios públicos, materia electoral.

ARTICULO 16º
Art. 2º/85/81

El Proyecto reglamenta lo referente a la inscripción de la cédula para efectos de votación a partir de 1986.

ARTICULO 17º
Art. 3º/85/81

El Proyecto transfiere la facultad de zonificación, cantidad de cédulas y tiempo para inscripción de la Registraduría Nacional del Estado Civil a la Corte Electoral.

ARTICULO 18º
Art. 53/28/79

El Proyecto hace nueva redacción con la misma esencia.

ARTICULO 19º
Art. 60/28/79

El Proyecto discrimina lo que deben contener los censos electorales. Tiene un párrafo transitorio, reglamentando los censos electorales para 1986.

ARTICULO 20º

Fija los términos dentro de los cuales la Corte Electoral debe efectuar las inscripciones, habla de que no se podrán cerrar con más de un mes de anticipación a la fecha de las respectivas elecciones. (No hace referencia a ninguna Ley).

ARTICULO 21º
Art. 61/28/79

El proyecto además de reunir en uno solo los artículos 58 y 79 de la Ley 28/79, fija término para inscripción de los ciudadanos que quieran sufragar en el exterior y reglamenta lo concerniente a jurados, mesas de votación, representación política etc. En el Proyecto párrafo transitorio.

ARTICULO 24º
Art. 72/28/79

En el proyecto se establece la opción que en la papeleta para votar sólo figuren los nombres y apellidos del principal y suplente que encabece la lista.

ARTICULO 25°
Art. 80/28/79

Inciso 3°- El Proyecto reglamenta el derecho de reclamación de los tres testigos electorales por posibles anomalías en el proceso de conteo de votos etc.

ARTICULO 26°
Art. 6°/85/81

En el Proyecto se habla de reunir los incisos 1° y 2° del Art. 6° de la Ley 85/81 y la reforma propuesta corresponde al cuerpo del Art., además en esta Ley no figuran incisos.

ARTICULO 27°

Se refiere a las papeletas que imprimía la Registraduría lo mismo que la leyenda contenga las mismas, según la Ley, el color y símbolo de los partidos que se hubieren inscrito. Disposición de la Corte Electoral respecto a la aplicación del sistema para Corporaciones Públicas.

ARTICULO 28°
Art. 91/28/79

El Proyecto Reglamenta lo referente a las elecciones efectuadas con base en los artículos 87, 88 y 90 de la Ley.

ARTICULO 29°
Art. 94/28/79

El proyecto contempla la reducción de un mes a 15 días para el nombramiento de jurados de

votación y de 4 a 3 los miembros de las mesas de votación.

ARTICULO 30º
Art. 98/28/79

El Proyecto habla de reformar el inciso 1º cuando en realidad se trata es del Art. 98. Además, reduce de 20 a 10 días el tiempo para publicación de miembros de jurados de votación.

ARTICULO 31º
Art. 107/28/79

El Proyecto contiene la reglamentación del voto en blanco para efectos del cuociente electoral.

ARTICULO 32º
Art. 111/28/79

En el Proyecto hay similar redacción.

ARTICULO 33º
Art. 10/85/81

El Proyecto reglamenta el horario de los escrutinios Distritales y Municipales cuando no se terminen el mismo día.

ARTICULO 34º
Arts. 127-128/28/79

El Proyecto además de reunir en uno solo los artículos 127 y 128, faculta a los delegados y Registradores para que de acuerdo con el volúmen de votos se habiliten locales como arcas triclaves.

ARTICULO 35º
Art. 119/28/79

El Proyecto incluye en "de la Delegación, del Registrador Nacional, el Gobernador...el Intendente o su Delegado.

ARTICULO 36º
Art. 122/28/79

Amplía la inhabilidad de los parientes de candidatos para actuar en proceso electoral.

ARTICULO 37º
Art. 123/28/79

Se suprime la entrega de las llaves del arca triclave.

ARTICULO 38º
Art. 11/85/81

Inciso 2º en este inciso que es el 1º del Art. 11 de la Ley 85/81, se suprime "no serán tenidos en cuenta los escrutinios".

ARTICULO 39º
Art. 23/85/81

En el Proyecto se agrega "el acompañamiento por la fuerza pública". Hay modificaciones de redacción sin cambio de fondo.

ARTICULO 40º

El Proyecto trata de las elecciones para escoger únicamente Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales y Consejales reglamentando la elaboración de lista para escoger los delegados para los escrutinios generales. (No hace referencia a ninguna Ley).

ARTICULO 41º
Art. 152/28/79 y
Art. 31/85/81

Además de reunir los Artículos mencionados adicióna lo referente a funcionamiento y firma de actas en lugares no autorizados por el Registrador y reglamenta el procedimiento que deba seguirse cuando se produzcan demandas sobre la elección en las mesas.

ARTICULO 42º
Art. 35/85/81

En el proyecto se adiciona lo referente a las inscripciones para las elecciones dictadas en el Art. 196/28/79 y establece plazo de aceptación para inscripción de candidatos a corporaciones públicas.

ARTICULO 43º

En éste artículo se fija caución para los candidatos. (No hace referencia a alguna Ley).

ARTICULO 45º
Art. 160/28/79

En el inciso 2º del Art. 160 a que se refiere el proyecto corresponde al inciso 1º que habla de Consejos Comisariales.

ARTICULO 46º
Art. 164/28/79

El Proyecto no menciona el juramento de pertenecer a un partido político. En la Ley sí.

ARTICULO 47º
Art. 165/28/79

En este artículo se contempla lo referente al juramento de pertenecer a determinado partido político los candidatos.

ARTICULO 48º
Art. 172/28/79

En el proyecto se disminuye el número de firmantes de jurados de votación de 3 a 2.

ARTICULO 49º
Art. 197/28/79

En el proyecto se reglamenta lo referente al número de identificación adjudicado a las personas.

ARTICULO 50º

Este artículo establece sanciones para los funcionarios que se nieguen a firmar las correspondientes actas. (No hace referencia a ninguna Ley).

ARTICULO 51º

Establece sanciones a quienes en una u otra forma impidan el proceso electoral. (No hace referencia a ninguna Ley).

ARTICULO 52º

Este artículo se refiere a la reserva que sobre identificación de las personas debe guardar la Registraduría (No hace referencia a ninguna Ley).

- ARTICULO 53: Este artículo habla sobre la creación de un Fondo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- ARTICULO 54: Este artículo se refiere a la constitución del patrimonio del Fondo.
- ARTICULO 55: Establece las facultades que tendría el Registrador para fijar el valor de publicaciones etc., que haga la Registraduría.
- ARTICULO 56: Se refiere a la inversión que se hará de los recursos del Fondo.
- ARTICULO 57: Este artículo se refiere a la no obligación de licitar para organizar las elecciones por parte del Registrador.
- ARTICULO 58:
Art. 201/28/79 El Proyecto cambia la cuantía de \$100.000 establecidos y dice "hasta la cuantía que señale la Corte Electoral".
- ARTICULO 59: El Proyecto establece requisitos para la obtención de cédula de ciudadanía para naciona-

les y extranjeros. (No hace referencia a ninguna Ley).

ARTICULO 60º En el Proyecto se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo y se crea una comisión asesora para el Presidente de la República.

ARTICULO 61º Este artículo trata de derogación de algunos artículos e incisos.

4.3 Observaciones al Proyecto de Ley 35 de 1984

Artículo	Observación
3º	Falta decir donde se posesionan los Magistrados de la Corte Electoral.
46	Debe decir : "firma de la constancia auténtica".
7º	A qué Corte se refiere el Proyecto cuando dice : ..."O la Corte".
47	En este artículo se contempla lo anterior pero para

Artículo	Observación
	los inscriptores y al final se dice que basta con la firma de los candidatos.
52	Aclarar lo referente a los datos que sobre identidad puede suministrar la Registraduría sobre terceros.
54	Que las cauciones que se hagan efectivas ingresen al Fondo Rotatorio de la Registraduría.
55	Que el reajuste sea anual y no periódico.
60	Ordinal 2º- Que los 2 Senadores y los 2 Representantes pertenecen a los 2 partidos políticos mayoritarios en las elecciones que fueron elegidos y aclarar : además formarán parte de esa Comisión, el Registrador Nacional del Estado Civil y los miembros de la Corte Electoral.

Estas son las observaciones más importantes que puedo hacer al contenido del Proyecto de Ley, ya que son notorias éstas aclaraciones y además necesarias.

4.4 **Propuestas**

4.4.1 Sistematización del Voto

Al hablar de la sistematización del voto me quiero referir a la automatización del mismo más concretamente. Esto ya ha sido propuesto en el Art. 156 de la Ley 28 de 1979.

Se ordena en este artículo al Gobierno, la sistematización del proceso electoral y al facilitar la automatización del voto para celebrar los contratos necesarios para el cumplimiento de este mandato. Una de las fallas más evidentes del proceso electoral vigente son sus escasos recursos físicos y los sistemas anticuados que se emplean.

Instalándose un sistema electrónico central y otro de cerebros inteligentes en las capitales, con derivaciones mecánicas a los sitios de alguna entidad, se buscarían las siguientes ventajas :

- 1- Un mínimo de movimientos de documentos.
- 2- Disminución de tiempo de expedición de cédulas de 6 meses, hasta 72 horas.
- 3- Expedición inmediata de duplicados.
- 4- Simplificaciones y rehabilitación de los grandes archivos.
- 5- Posibilidad de realizar elecciones, en un período de preparación muy corto.

- 6- Agilización extrema y sin intermediación de la contabilización de los resultados electorales a nivel nacional.
- 7- Reducción de locales.
- 8- Reducción de personal.
- 9- Control centralizado total que queda como colorario a una mayor confianza nacional en el sistema.

El Art. 156 de la Ley 28 de 1979, inviste al Presidente de la República de facultades o autorizaciones para celebrar los contratos que quiera, a fin de utilizar los medios más modernos para tecnificar y sistematizar el proceso electoral colombiano, especialmente a lo largo de los siguientes propósitos : para la actualización de los censos; para la expedición de documentos de identificación; para la preparación y desarrollo de las elecciones; y para facilitar la automatización del voto.

Tecnificar el proceso electoral es hacerlo más preciso y exacto, mientras sistematizarlo es organizarlo y someterlo a reglas determinadas por la Ley. La técnica y la sistematización han sido logros de la investigación, y, con ellas, las ciencias han alcanzado etapas superiores de avance y progreso.

Utilizar la técnica y la sistematización para la actualización de los censos electorales, es someter estos listados a la moderna tecnología

de los computadores y de la informática, que operan por medio de pantallas a fin de suministrar datos y mensajes simultáneos para distintos sitios del país que hayan incluido dentro del sistema.

Aprovechar igualmente los mismos procedimientos para la expedición de documentos de identificación, como la cédula de ciudadanía o de identidad para los menores de edad, es someter la tramitación, procesamiento, expedición y vigilancia sobre estos importantes documentos, a mecanismos modernos de seguridad que impidan la doble o múltiple cedula- ción o la suplantación cedular, con fines no solamente a fraude elec- toral, sino para la comisión de otros delitos.

También la técnica y la sistematización deben ser aprovechadas para la preparación y desarrollo de las elecciones y para la comunicación de los resultados electorales, que en Colombia, han venido recibiendo- se muy retardadamente.

4.4.2 Institucionalización de los Partidos y Establecimiento del Voto Obli- gatorio

Durante los últimos años se ha querido institucionalizar o reglamen- tar el funcionamiento de los partidos políticos en Colombia, y si bien existe un notable consenso sobre esta materia en el Congreso, no obstante los diversos proyectos de ley que se han estudiado sobre

el particular no han asumido una actitud positiva. La controversia penetra entonces, en el ordenamiento constitucional y concluye preferentemente considerando que el legislador carece de competencia, olvidándose que en distintas disposiciones la Constitución prevee la presencia de los partidos en la vida nacional, como cuando lo define el cuociente electoral en el Art. 172 de la Carta o también cuando recomienda la participación adecuada y equitativa que el Presidente de la República debe otorgarles en el Gabinete Ejecutivo y en la administración pública, para mencionar solo dos textos explícitos e inequívocos, a los que podemos agregar el que establece la paridad en el poder judicial.

Estos antecedentes explican la conveniencia del Art. 1º del Proyecto de Acto Legislativo presentado por el Ministro de Gobierno, Doctor Jaime Castro, equivalente al Art. 2º del Proyecto del Senador Gilberto Salazar Ramírez. De aprobarse, ésta ley podrá reglamentar la actividad de los partidos, disponer que el Estado asuma, total o parcialmente sus gastos electorales, estimular el ejercicio de la función del sufragio y establecer el voto obligatorio, todo con votación calificada, idéntica a la que se requiere para las leyes electorales.

La norma es de especial actualidad y resulta oportuna si se tiene en cuenta que al legislador se le viene reclamando una más amplia participación de la opinión pública en el desarrollo democrático del país. Muchas de las reformas que con este espíritu se insinúan, en los me-

dios de comunicación morirían en su nacimiento, sin pena ni gloria, por ausencia del precepto constitucional que les dé viabilidad jurídica y asegure la vigencia permanente o transitoria de las disposiciones que se estimen convenientes.

4.4.3 Creación de una Medida contra la Abstención Electoral

Primero que todo considero que la medida más importante que se debe utilizar, aunque ya está creada contra el abstencionismo electoral es la de la automatización y la sistematización de los procesos electorales. Pero esta medida, en las condiciones en que se encuentra nuestro país va a demorar un largo tiempo en adoptarse, por la crisis económica en que estamos; entonces se podría pensar en el voto obligatorio, como una medida contra la indiferencia del pueblo por las elecciones.

El voto obligatorio existe plenamente dentro del federalismo en Australia. Introducido en Queensland en 1915, fué adoptado en 1925 y logró disminuir notablemente la lista de abstenciones, pues el porcentaje más alto de participación antes del voto obligatorio era de 78.30%, en 1922 bajó al 59.36%, para subir después del voto obligatorio, en 1925 a 91.31%.

Ante el abstencionismo del electorado universal, el voto obligatorio ha sido adoptado, además en otros países del mundo, incluso países

americanos (Venezuela, Costa Rica, Panamá, etc.), pero exegetas de las instituciones políticas conceptúan que si no se conjura totalmente la apatía del electorado, ya que el denominado voto en blanco o voto neutro, podría ser una salida para el elector que no ha sido convencido por los partidos políticos y a quien sin embargo el Estado obligaría a votar. Para estimular el voto de los ciudadanos y disminuir la abstención no son suficientes el establecimiento del voto obligatorio, ni las sanciones pecuniarias o penales para los ciudadanos que no cumplan la obligación de votar, ni consagrar los premios como retribuciones burocráticas ni económicas para los que sí sufraguen; porque es a las ideologías y a los ideólogos de los partidos políticos en las naciones democráticas a quienes les corresponden vencer la timidez o renuencia del ciudadano a comparecer antes las urnas para manifestar su voluntad electoral.

El voto obligatorio lo reclaman casi siempre los partidos de derecha, pues piensan que los abstencionistas son más numerosos entre los electores de sus tendencias. En otras palabras, los partidos de derecha consideran que la abstención les causa más estragos a su electorado que al electorado de las causas más populares.

En Colombia actualmente, existe el voto facultativo, que es opuesto al voto obligatorio, o sea que en nuestra democracia, los ciudadanos tienen el derecho de votar o no votar.

4.4.4 Creación de una Jurisdicción Electoral

La idea de crear una jurisdicción electoral está basada en los enormes problemas para que se siga un proceso y dicte un fallo antes de que termine el período correspondiente, cuando se ha entablado una demanda en cuestión electoral ya que, como es el Consejo de Estado el que conoce de estos procesos electorales y en él hay infinidad de procesos, entonces se hace necesario que haya una jurisdicción especial que trate solamente de estos procesos.

En el Código Electoral vigente existe la Corte Electoral, que fué creada por la Ley 89 de 1948 en reemplazo del Gran Consejo Electoral. Pero la Corte Electoral es un cuerpo consultivo del Gobierno en materia electoral, y como tal podría recomendarle proyectos de acto legislativo, de ley y de decretos sobre estas materias, más no administra justicia ni ejerce funciones jurídicas. Sus decisiones no son sentencias ni autos, sino son actos administrativos de carácter electoral llamados acuerdos.

En el proyecto de ley objeto de este estudio, se le han asignado otras funciones a dicha Corte, ya anotados pero los legisladores no se han preocupado por complementar estas funciones, asignándole procedimientos de índole jurídico donde pueda tramitar y fallar los procesos electorales que son materia de controversias cada vez que se realizan co-

micios electorales.

4.4.5 Financiación de las Elecciones por Parte del Estado

Esta propuesta se refiere específicamente a la elaboración de las papeletas en la Registraduría, como lo propone el legislador en el artículo en donde dice que se elaborarán las papeletas con el nombre y apellido del principal y del suplente, lo mismo que con el símbolo del partido a que pertenece. Si nos ponemos a pensar cuanto dinero invierte un candidato en esto, tal vez llegaríamos a la conclusión que sería útil invertirlo en otra cosa y así habría mas organización en la Registraduría con respecto a las papeletas.

Así mismo, si el Estado se encargara de financiar las elecciones, las calidades y las cualidades de los candidatos serían exigidas por el mismo Estado, para que no toda persona que posea dinero pueda comprar una votación y salir electo, sino que de verdad aquella persona que esté capacitada para ello sea la que represente al pueblo.

Y así de esta forma, he presentado algunas propuestas que creo han faltado a la Reforma Electoral, materia de este estudio.

CAPITULO V

5. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY 35 DE 1984

PROYECTO DE LEY

"Por la cual se modifican las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981 y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA :

Artículo 1º- El Art. 12 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"La Corte Electoral cumplirá las funciones que le asignen las Leyes, expedirá las medidas necesarias para el debido cumplimiento de éstas y de los decretos que la reglamenten y será cuerpo consultivo del Congreso y del Gobierno en materia electoral".

Artículo 2º- El Art. 13 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"La Corte Electoral estará integrada por cinco Magistrados elegidos así : dos por cada uno de los partidos que hubieren obtenido mayor número de votos en la última elección del Congreso y uno por el partido distinto de los anteriores que les siga en votación.

Al acreditar las calidades para la confirmación del nombramiento, los Magistrados presentarán atestación juramentada de pertenecer al partido político a cuyo nombre fueron elegidos".

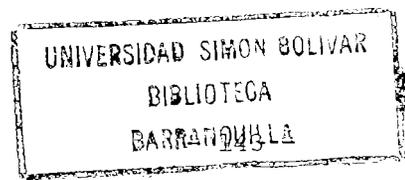
Artículo 3º- El Art. 14 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"Los Magistrados de la Corte Electoral serán elegidos por el Consejo de Estado en pleno para un período de cuatro años que comenzará el 1º de Septiembre inmediatamente siguiente a la iniciación de cada uno de los respectivos períodos constitucionales del Congreso.

Parágrafo Transitorio : Al entrar en vigencia la presente Ley, el Consejo de Estado procederá a elegir Magistrados de la Corte Electoral que durarán en ejercicio de sus funciones hasta el 31 de Agosto de 1986".

Artículo 4º- El Art. 15 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"Para ser Magistrado de la Corte Electoral se requieren las mismas calidades para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia; no haber sido elegido para corporación de elección popular, ni haber actuado como miembro del directorio político, en los dos años anteriores a su nombramiento; ni ser él o su cónyuge parientes de algunos de los Consejeros de Estado, hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil".



Artículo 5º- El Art. 18 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"Los Magistrados de la Corte Electoral estarán sujetos a las inhabilidades e incompatibilidades que la Constitución y las Leyes fijan para los empleados públicos y en particular para los miembros de la organización electoral, y tendrán la misma remuneración que la ley señale para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia".

Artículo 6º- El Art. 20 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"En las reuniones de la Corte Electoral el quórum para deliberar será de la mitad más uno de los miembros que integran la corporación y las desiciones se adoptarán por las cuatros quintas partes de los integrantes de la misma".

Artículo 7º- El Art. 21 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"El Consejo de Estado elegirá un cuerpo de conjueces de la Corte Electoral de cinco miembros que refleje la composición política de ésta. Cuando se presente empate, impedimento o recursación aceptados por la Corte, o cuando haya decisión, ésta sorteará conjueces".

Artículo 8º- El Art. 23 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"El Registrador Nacional del Estado Civil será elegido para un período de cuatro años, que se contará a partir del 1º de Octubre inmediatamente siguiente a la iniciación del período de la Corte Electoral que lo designe. El Registrador tendrá la misma remuneración que la Ley señale para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y to-

mará posesión de su cargo ante la Corte Electoral".

Parágrafo Transitorio : Al entrar en vigencia la presente Ley, la Corte Electoral que haya nombrado el Consejo de Estado, designará Registrador Nacional del Estado Civil que durará en ejercicio de sus funciones hasta el día 30 de Septiembre de 1986".

Artículo 9º- El Art. 24 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"La selección de Registrador Nacional del Estado Civil no podrá recaer en quien sea miembro principal o suplente de una Corporación de elección popular, o hubiere hecho parte de un directorio político en los dos años anteriores, o sea pariente de él o su cónyuge de alguno de los Magistrados de la Corte Electoral o del Consejo de Estado, hasta el cuarto grado de consanguinidad o el segundo de afinidad".

Artículo 10º- El ordinal 16 del Art. 27 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"Fijar con aprobación de la Corte Electoral, los viáticos para las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares, los jurados de votación cuando presten el servicio fuera del lugar donde residen y los empleados de la Registraduría del Estado Civil".

Artículo 11º- El Art. 29 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"Para ser Delegado del Registrador Nacional del Estado Civil o Regis-

rador Distrital se requiere :

- a) Tener las mismas calidades que para ser Magistrado del Tribunal Superior; o
- b) Haber sido delegado del Registrador Nacional en propiedad por término no menor de dos años; o
- c) Tener título en la modalidad de formación universitaria y haber ejercido cargo de nivel no inferior al administrativo en la organización electoral, por lo menos durante cuatro años.

Los delegados del Registrador Nacional tomarán posesión de su cargo ante el respectivo Gobernador o Intendente y los Distritales ante el Registrador Nacional del Estado Civil".

Artículo 12º- El ordinal 10º del Art. 38 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"10. Disponer de la preparación de cédulas y tarjetas de identidad, atender las solicitudes de duplicados, rectificaciones, correcciones, revocaciones, y cancelaciones de esos documentos y ordenar las inscripciones de cédulas".

Artículo 13º- El Art. 40 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"Para ser Registrador Municipal de capital de Departamento o de ciudad con más de cien mil cédulas vigentes se requiere :

mará posesión de su cargo ante la Corte Electoral".

Parágrafo Transitorio : Al entrar en vigencia la presente Ley, la Corte Electoral que haya nombrado el Consejo de Estado, designará Registrador Nacional del Estado Civil que durará en ejercicio de sus funciones hasta el día 30 de Septiembre de 1986".

Artículo 9º- El Art. 24 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"La selección de Registrador Nacional del Estado Civil no podrá recaer en quien sea miembro principal o suplente de una Corporación de elección popular, o hubiere hecho parte de un directorio político en los dos años anteriores, o sea pariente de él o su cónyuge de alguno de los Magistrados de la Corte Electoral o del Consejo de Estado, hasta el cuarto grado de consanguinidad o el segundo de afinidad".

Artículo 10º- El ordinal 16 del Art. 27 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"Fijar con aprobación de la Corte Electoral, los viáticos para las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares, los jurados de votación cuando presten el servicio fuera del lugar donde residen y los empleados de la Registraduría del Estado Civil".

Artículo 11º- El Art. 29 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"Para ser Delegado del Registrador Nacional del Estado Civil o Regis-

trador Distrital se requiere :

- a) Tener las mismas calidades que para ser Magistrado del Tribunal Superior; o
- b) Haber sido delegado del Registrador Nacional en propiedad por término no menor de dos años; o
- c) Tener título en la modalidad de formación universitaria y haber ejercido cargo de nivel no inferior al administrativo en la organización electoral, por lo menos durante cuatro años.

Los delegados del Registrador Nacional tomarán posesión de su cargo ante el respectivo Gobernador o Intendente y los Distritales ante el Registrador Nacional del Estado Civil".

Artículo 12º- El ordinal 10º del Art. 38 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"10. Disponer de la preparación de cédulas y tarjetas de identidad, atender las solicitudes de duplicados, rectificaciones, correcciones, revocaciones, y cancelaciones de esos documentos y ordenar las inscripciones de cédulas".

Artículo 13º- El Art. 40 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"Para ser Registrador Municipal de capital de Departamento o de ciudad con más de cien mil cédulas vigentes se requiere :

- a) Tener las mismas calidades exigidas para ser Juez de Circuito; o
- b) Haber ejercido dicho cargo de Registrador en propiedad por término no menor de dos años; o
- c) Tener título en la modalidad de formación universitaria y haber ejercido cargo de nivel no inferior al administrativo en la organización electoral por lo menos durante un año.

Parágrafo Transitorio : Quienes no acrediten las calidades señaladas en el literal a) del presente Art., solo devengarán el 75% de la remuneración asignada al cargo de Registrador Municipal".

Artículo 14º- Los ordinales 1º, 8º, y 9º del Art. 45 de la Ley 28 de 1979 quedarán así :

1º: Disponer la preparación de cédulas y tarjetas de identidad, atender las solicitudes de duplicados, rectificaciones, renovaciones, impugnaciones y cancelaciones de esos documentos y ordenar las inscripciones de cédulas.

8º: Actuar como claver del arca triclave que estará bajo su custodia y como Secretario de la Comisión Escrutadora.

9º: Conducir y entregar personalmente a los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil los documentos que las comisiones escrutadoras hayan tenido presente y las actas de escrutinio levantadas por éstas".

Artículo 15º- El Art. 1º de la Ley 85 de 1981 quedará así :

"El empleado público que haga parte de directorios, comités o juntas de partidos, aunque no ejerza las funciones correspondientes, o intervenga en la organización de manifestaciones o reuniones de los partidos, o pronuncie discursos de carácter partidario, o comente en periódicos noticieros u otros medios de información, temas de la misma naturaleza, o acepte candidatura a corporaciones de elección popular, o tome en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en su contra, o coarte por cualquier clase de influencia o presión la libertad de sufragio, será sancionado disciplinariamente con la pérdida del empleo, aunque pertenezca a una carrera, sin perjuicio de la correspondiente responsabilidad penal".

Artículo 16º- El Art. 2º de la Ley 85 de 1981 quedará así :

"El ciudadano sólo podrá votar en el lugar de expedición o de inscripción de su cédula, realizada esta última de conformidad con lo previsto en la Ley.

Las inscripciones de cédulas que se hagan para las elecciones de 1986 y para comicios posteriores tendrán validez mientras esas mismas cédulas no sean canceladas o inscritas en otro lugar. Las cédulas inscritas serán dada de baja del lugar de su expedición o del de su última inscripción".

Artículo 17º- El Art. 3º de la Ley 85 de 1981, quedará así :

"La Corte Electoral, con antelación nomenor de seis meses a a cada e-
lección, señalará las ciudades con mas de viente mil (20.000) cédulas
aptas para votar que deben ser divididas por la Registraduría Nacional
en zonas destinadas a facilitar las inscripciones, votaciones y escru-
tinios".

Artículo 18º- El Art. 53 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"La inscripción es acto que requiere para su validez la presencia del
ciudadano y su identificación con la cédula de ciudadanía. La presen-
tación personal aquí ordenada se cumplirá ante el funcionario electo-
ral del municipio o del lugar donde se desea sufragar. Serán nulas
las inscripciones que se realicen sin la presencia personal de los
interesados y sancionados con la pérdida del empleo quienes la efec-
tuaren, sin perjuicio de la correspondiente responsabilidad penal".

Artículo 19º- El Art. 60 de la Ley 28 de 1979 quedará así:

"Los censos electorales posteriores a 1986, de las cabeceras municipa-
les, corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales, que
integran el censo general, se formarán :

- a) Con los números de cédulas pertenecientes a los ciudadanos que
se inscribieron para las elecciones presidenciales de 1986;
- b) Con los números de las cédulas expedidas después de éstas elec-

ciones; y

- c) . Con los números de las cédulas que voten o se inscriban a partir de esos mismos comicios.

Parágrafo Transitorio : Para las elecciones de 1986, dichos censos estarán formados por las cédulas expedidas en el respectivo lugar y por las que se inscriban para estas mismas elecciones. Las inscripciones que se hagan para las elecciones de corporaciones públicas valdrán para las presidenciales".

Artículo 20º- La Corte Electoral fijará los términos dentro de los cuales deben efectuarse las inscripciones de cédulas previstas en la presente Ley. En ningún caso la inscripción podrá cerrarse con más de un mes de anticipación a la fecha de las respectivas elecciones. Con todo, a medida que mejoren las facilidades técnicas de la organización electoral, la Corte irá reduciendo dicho término".

Artículo 21º- Los Arts. 61 y 78 de la Ley 28 de 1979 se refunden en no solo que quedará así :

"La Corte Electoral fijará, con antelación superior a ocho (8) meses las respectivas elecciones, el número de ciudadanos que podrá sufragar en las distintas mesas de votación. Dicho número no podrá ser inferior a trescientos (300) ni superior a mil (1.000) votantes por mesa.

La Registraduría Nacional del Estado Civil elaborará para cada mesa y en orden ascendente, las listas de cédulas aptas para votar en las cabeceras municipales, corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales.

Si después de elaboradas las listas se cancelaren o excluyeren una o más cédulas, el correspondiente Registrador del Estado Civil o su Delegado enviarán a la respectiva mesa de votación la lista de cédulas con las que no se puede sufragar".

Artículo 22º- El Art. 64 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"El ciudadano cuya cédula apta para votar no aparezca en la lista de sufragantes, tendrá derecho a votar una vez que el Registrador del Estado Civil o su Delegado, comprobado el error o la omisión, así lo autorice, con indicación de la mesa donde debe sufragar. Copias de esas autorizaciones deberán enviarse a la Registraduría Nacional del Estado Civil".

Artículo 23º- Los Arts. 58 y 79 de la Ley 28 de 1979 se refunden en uno solo que quedará así :

"Los ciudadanos también podrán sufragar en el exterior para Presidente de la República, en la Embajadas, Consulados y demás locales que para el efecto habilite el Gobierno, previa inscripción de la cédula de ciudadanía o pasaporte vigente, hecha ante la respectiva Embajada o

Consulado, a más tardar quince (15) días antes de las elecciones. Cuando el ciudadano no se encuentre en el lugar donde desea sufragar, podrá solicitar su inscripción ante un funcionario público, de acuerdo con la reglamentación que dicte la Corte Electoral.

De las listas de los inscritos se sacarán tres (3) ejemplares : uno para el archivo de la Embajada o Consulado, otro para la mesa de votación y otro que se fijará en lugar público inmediato a dicha mesa.

El funcionario diplomático designará como jurados de votación a ciudadanos colombianos residentes en el lugar, a razón de dos (2) principales y dos (2) suplentes, pertenecientes a partidos políticos que tengan representación en el Congreso de Colombia y en forma tal que no existan jurados homogéneos políticamente.

Una vez cerrada la votación, hechos los escrutinios de cada mesa y firmadas las actas, los jurados harán entrega de éstas y demás documentos que sirvieron para las votaciones al funcionario correspondiente que inmediatamente los enviará, en sobre debidamente cerrado y sellado, a la Corte Electoral, para que sean tenidos en cuenta en el escrutinio general".

ARTICULO 24º- El Art. 72 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"En las elecciones para corporaciones públicas el ciudadano votará

con una sola papeleta, que estará dividida en tantas secciones cuantas corporaciones trate de elegir. Cada sección deberá encabezarse con una inscripción en la cual se expresen los nombres de la Corporación, del partido político o movimiento y de la circunscripción por la cual se vota. A continuación irán los nombres y apellidos de los candidatos principales y suplentes que integren las respectivas listas inscritas, o el solo nombre y apellido del candidato principal y del suplente que encabecen esas mismas listas.

Los nombres y apellidos de los candidatos principales y suplentes que figuren en la papeleta deben corresponder a los nombres y apellidos de las personas que integren o encabecen las listas inscritas".

ARTICULO 25º- El inciso tercero del Art. 80 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"Los testigos electorales supervigilarán las elecciones y podrán formular reclamaciones escritas cuando el número de sufragantes de una mesa exceda el número de ciudadanos que podían votar en ella; cuando aparezca de manifiesto que en las actas de escrutinios se incurrió en error aritmético al computar los votos; cuando, con base en las papeletas de votación y en las diligencias de inscripción, aparezca de manera clara e inequívoca que en el acta de escrutinio se incurrió en error al anotar el nombre o apellidos de uno o más candidatos; y, cuando los cuatro (4) ejemplares de las actas de escrutinio de los jura-

dos de votación estén firmadas por menos de dos (2) de éstos. Tales reclamaciones se adjuntarán a los documentos electorales y sobre ellas se resolverá en los escrutinios. Las reclamaciones que tuvieren por objeto solicitar el recuento de las papeletas, serán atendidas en forma inmediata por los jurados de votación, quienes dejarán constancia en el acta del recuento practicado".

ARTICULO 26º- Los incisos 1º y 2º del Artículo 6º de la Ley 85 de 1981 se refunden en un solo inciso que quedará así :

"El proceso de la votación es el siguiente : el presidente del jurado le exigirá al ciudadano la cédula de ciudadanía, la examinará, verificará su identidad y buscará el número de la cédula en la lista de sufragantes. Si figurare, le permitirá depositar el voto y registrará que el ciudadano ha votado. Este registro se efectuará de acuerdo con las instrucciones que imparta la Registraduría Nacional del Estado Civil a los jurados".

ARTICULO 27º- En las elecciones presidenciales se sufragará con las papeletas que imprima la Registraduría Nacional del Estado Civil. Dichas papeletas contendrán la leyenda que ordene la ley, serán de color que señalen los candidatos en el momento de su inscripción y en ellas aparecerán impresos nítidamente la fotografía del candidato y el símbolo del partido o movimiento político respectio que se hayan registrado igualmente durante la inscripción.

La Registraduría Nacional tomará las medidas necesarias para que en los sitios donde funcionen mesas de votación, se habiliten y organicen lugares que permitan a los electores escoger secretamente la papeleta con la cual han de sufragar.

En el evento previsto por el artículo 162 de la Ley 28 de 1979 y en el exterior no será necesario utilizar las boletas que imprima la Registraduría pues también se podrá sufragar con papeletas en las que figuren únicamente los nombres y apellidos del candidato.

Corresponde a la Corte Electoral expedir las normas que requiera el cumplimiento de la presente disposición y determinar a partir de que momento se votará de acuerdo con el sistema señalado en el presente artículo. También podrá disponer la Corte que este mismo sistema se aplique a las elecciones de corporaciones públicas.

ARTICULO 28º- El Art. 91 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"En los casos de los artículos 87, 88 y 90 de la Ley 28 de 1979, la elección se hará para el resto del período. En los mismos casos, la Corte Electoral designará dos delegados, de distinta filiación política, por cada circunscripción en donde deban verificarse los escrutios, y el Tribunal Superior designará las respectivas comisiones escrutadoras municipales. Tales designaciones se harán dentro de los términos necesarios para el oportuno cumplimiento de la presente dis-

posición".

ARTICULO 29.- El Art. 94 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"Los Registradores Distritales y Municipales integrarán a más tardar quince (15) días calendario antes de la respectiva elección, los jurados de votación, a razón de tres (3) principales y tres (3) suplentes para cada mesa, conciudadanos no mayores de sesenta y cinco (65) años, pertenecientes a los partidos políticos que tengan presentación en un Congreso y en tal forma que no exista jurados homogéneos, aún en aquellos lugares donde únicamente haya afiliados a una sola agrupación partidista. En este caso se nombrará como jurados de otros partidos a ciudadanos de lugares próximos y para ello podrá requerirse la colaboración de las autoridades y de las Directivas Políticas.

Los jurados de votación recibirán en las oficinas del Registrador del Estado Civil o de sus delegados las instrucciones necesarias para el correcto desempeño de sus funciones.

ARTICULO 30º- El inciso 1º del Art. 98 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"El cargo de jurado de votación es de forzosa aceptación, y la notificación de tales nombramientos se entenderá surtida por la sola publicación o fijación en lugar público de la lista respectiva, que hará el legislador del Estado Civil o su Delegado diez (10) días calendario

antes de la votación".

ARTICULO 31º- El Art. 107 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"Voto en blanco es el que no expresa por lo menos el nombre y apellido un candidato.

El voto en blanco y el ilegible no se tendrán en cuenta para obtener cuociente electoral".

ARTICULO 32º- El Art. 111 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"La adición o supresión de un título o de un segundo nombre o apellido en el nombre de un candidato no anulará el respectivo voto, a menos que, con tal adición o supresión el nombre por el cual se sufragó forme el de otro candidato. Lo mismo se entenderá de la adición o supresión de iniciales en el nombre y en los apellidos. En todo caso, el primer apellido debe estar íntegramente escrito para que el voto se compute. Las palabras o frases que se agreguen a los nombres de los candidatos no anularán el voto y se omitirán en el acta, sin leerlas al público".

ARTICULO 33.- El Art. 10 de la Ley 85 de 1981 quedará así :

"Las comisiones escrutadoras Distritales, Municipales y Auxiliares comenzarán el escrutinio a las 9 de la mañana del Martes siguiente a las elecciones en el local que la respectiva Registraduría previamente se-

ñale.

Cuando no sea posible terminar el escrutinio antes de las 9 de la noche del citado día, se continuará a las 9 de la mañana del día siguiente, y si tampoco termina, se proseguirá durante los días calendario subsiguientes y en las horas indicadas, hasta concluirlo".

ARTICULO 34º- Los Arts. 127 y 128 de la Ley 28 de 1979 y 22 de la Ley 85 de 1981 se refunden en uno solo que quedará así :

"Terminados los escrutinios Distrital y Municipales, los Registradores, acompañados por miembros de la fuerza pública, conducirán y entregarán, bajo recibo y con indicación de hora y fecha, a los Delegados del Registrador Nacional, las actas de esos escrutinios y demás documentos electorales, para que sean introducidos por los claveros en la respectiva arca, de todo lo cual quedará constancia en un acta.

A pesar de lo aquí dispuesto, la Corte señalará los documentos electorales que pueden permanecer en las arcas triclaves de las Registradurías Distrital y Municipales de las capitales de Departamento y de circunscripción y de las ciudades zonificadas.

De acuerdo con el volumen de los documentos que deban custodiarse, los Delegados y Registradores, según el caso, podrán ordenar que determinadas oficinas o locales sean habilitados como arcas triclaves".

ARTICULO 35º- El Art. 119 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"Serán claveros de la Corte Electoral, su Presidente, Vicepresidente y Secretario; de la Delegación del Registrador Nacional, el Gobernador o Intendente o su Delegado y los dos Delegados del Registrador Nacional; de las Registradurías Distritales y de las ciudades con más de cien mil (100.000) cédulas vigentes, el Alcalde, el Juez Municipal y uno de los dos Registradores Distritales o Municipales; de las demás Registradurías Municipales, el Alcalde, el Juez Municipal y el respectivo Registrador; y de las Registradurías auxiliares, un delegado del Alcalde, un Juez designado por el Tribunal Superior y el Registrador auxiliar".

ARTICULO 36º- El Art. 122 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"Los candidatos a corporaciones públicas, sus cónyuges o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o de afinidad o único de adopción no podrán ser jurados de votación, claveros, miembros de las comisiones escrutadoras o secretarios de éstas, dentro de la respectiva circunscripción electoral. La violación de esta norma generará la nulidad de los votos emitidos en favor del correspondiente candidato".

ARTICULO 37º- El Art. 123 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"A medida que se vaya recibiendo los pliegos provenientes de las mesas de votación, los claveros municipales y de zona los irán introduciendo en el arca respectiva y anotarán en un registro firmado por ellos

"La Registraduría Nacional del Estado Civil determinará el sistema para la administración y manejo de los números de identificación que la misma Registraduría asigne a las personas".

ARTICULO 50º- Los jurados de votación, los miembros de comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares y los Delegados de la Corte Electoral que se nieguen a firmar las correspondientes actas de escrutinio incurrirán en arresto de tres (3) meses a un (1) año, los jurados, y de un (1) año a tres (3) años, los demás.

Sino estuvieren de acuerdo con el contenido de las actas, podrán dejar las constancias necesarias pero, en todos los casos, las deberán firmar.

ARTICULO 51º- El que entorpezca u obstaculice actuaciones de las autoridades encargadas de preparar o realizar las elecciones, o impida o dificulte a un ciudadano la inscripción de su cédula o la realización de cualquier acto indispensable para el ejercicio del derecho a sufragar, incurrirá en prisión de seis (6) meses a dos (2) años. En la misma sanción incurrirá quien evite a las autoridades electorales al no cumplimiento de sus funciones o promueva la realización de actos que conduzcan al mismo fin.

Si el agente utiliza violencia o amenazas contra las personas o las

cosas, se le impondrá prisión de uno (1) a tres (3) años. Las penas anteriores se duplicarán si el delito es cometido por empleados oficiales encargado en forma temporal o permanente de las funciones electorales.

ARTICULO 52º- Toda persona tiene derecho a que la Registraduría le informe sobre el número, lugar y fecha de expedición de documentos de identidad pertenecientes a terceros.

Tienen carácter reservado las informaciones que reposen en los archivos de la Registraduría referentes a la identidad de las personas, como son sus datos biográficos, su filiación y fórmula dactiloscópica. De la información reservada solo podrá hacerse uso por orden de autoridad competente. Con fines investigativos, los Jueces y los funcionarios de policía y de seguridad tendrán acceso a los archivos de la Registraduría.

Cualquier persona podrá inspeccionar en todo tiempo los censos electorales pero en ningún caso se podrá expedir copia de los mismos.

ARTICULO 53º- Créase el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil como establecimiento público, esto es, como un organismo dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. La representación legal y administración del

Fondo corresponden al Registrador Nacional del Estado Civil.

ARTICULO 54º.- El patrimonio del Fondo estará constituido por :

- a) Las sumas que se le asignen en el presupuesto nacional.
- b) Los recaudos por las multas que impongan a los jurados de votación, escrutadores distritales, municipales y zonales y a los Delegados de la Corte Electoral.
- c) Los recursos que perciba por concepto de expedición de duplicados de cédulas y de tarjetas de identidad por rectificación y renovación de los mismos documentos.
- d) El valor de las publicaciones, revistas, boletines y libros que edite la Registraduría Nacional.
- e) El producto de los contratos y convenios que celebre para la prestación por parte de la Registraduría de servicios de asesoría y de información o para el alquiler de equipos.
- f) Los demás bienes que como persona jurídica adquiera a cualquier título.

ARTICULO 55º- El Registrador Nacional del Estado Civil periódicamente señalará el valor de los duplicados, renovaciones, rectificaciones de las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad y de los libros y publicaciones que edite la Registraduría y la tarifa de los servicios que ésta presta.

ARTICULO 56º- Con cargo a los recursos del Fondo se atenderán los gastos que demanden la construcción, compra, mejora y conservación de las edificaciones que requiera la organización electoral para su funcionamiento; la adquisición de equipos electrónicos de procesamiento de datos, de producción de cédulas y tarjetas de identidad y de comunicaciones; y la compra de materiales y enseres.

ARTICULO 57º- El Registrador Nacional del Estado Civil, previo concepto favorable de la Corte Electoral, podrá prescindir de la licitación pública o privada, según el caso, si el contrato se relaciona con la preparación y realización de elecciones y su celebración tiene lugar dentro del año anterior al día en que éstas deban realizarse.

ARTICULO 58º- El Art. 201 de la Ley 28 de 1979 quedará así :

"La facultad de ordenar los gastos de la Registraduría Nacional del Estado Civil corresponde al Registrador quien podrá delegarla en los Delegados del Registrador Nacional y en los Registradores Distritales

hasta la cuantía que señale la Corte Electoral".

ARTICULO 59º- Para obtener la cédula de ciudadanía se necesita acreditar la mayoría de edad y la identidad personal mediante la presentación, ante el Registrador del Estado Civil o su Delegado, el registro civil de nacimiento, la tarjeta de identidad, la carta de naturaleza en caso de los extranjeros y la de inscripción en los de los hispanoamericanos y brasileños.

ARTICULO 60º- De conformidad con el numeral 12 del Art. 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para reorganizar administrativamente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Con tal fin podrá :

- 1) Determinar el sistema de clasificación y nomenclatura de los empleos que integran la organización electoral.
- 2) Establecer y regular las condiciones de acceso al servicio electoral, de ascensos por mérito de antigüedad y de retiro o despido y los demás aspectos que integren el estatuto de personal.

Para asesorar al Presidente en el ejercicio de las facultades

a que se refieren los dos numerales anteriores, créase una comisión integrada por dos (2) Senadores y dos (2) Representantes escogidos por las mesas directivas de las respectivas corporaciones, por los miembros de la Corte Electoral y por el Registrador Nacional del Estado Civil.

- 3) Codificar, previo dictamen del Consejo de Estado, las disposiciones de la presente Ley con las de las leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, articulándolas para formar con ellas un solo estatuto electoral. La numeración empezará por la unidad y los títulos y capítulos se nominarán y ordenarán de acuerdo con su contenido.

ARTICULO 61º- Deróganse los Artículos 35, 54 y 55 del inciso 1º del Art. 59, la expresión "la expedición del duplicado tendrá un valor de cien (\$100.00) pesos que podrá reajustar anualmente la Corte Electoral" del Art. 69, el inciso 3º del Art. 105 de la Ley 28 de 1979 y las demás disposiciones que sean contrarias a ésta Ley.

ARTICULO 62º- La presente Ley rige desde la fecha de su promulgación.

Presentado a consideración de la Honorable Cámara de Representantes por el Ministro de Gobierno Doctor Jaime Castro Castro.

CAPITULO VI

6. CONCLUSIONES

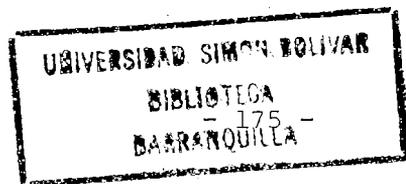
De acuerdo al estudio realizado a lo largo del trabajo, me permito opinar que el problema electoral en nuestro país, no está resuelto y que son necesarias muchas modificaciones para perfeccionarlo y así darle garantías a las voluntades populares, de saber que pueden confiar primero que todo en que los resultados electorales sean exactos; segundo, que de acuerdo a la reforma estudiada, la calidad de las personas electas sean especiales y que deben ofrecer garantías al pueblo; además, las personas encargadas de la legislación electoral o los funcionarios, sean personas que deben saber cuales son sus funciones y que estén conscientes de las sanciones que van a recibir, si tratan de alguna manera cometer un fraude en materia electoral.

Colombia necesita, osaría en decirlo, un cambio en el sistema electoral, porque éste es un país donde hay mucha gente capaz de dirigir y orientar al pueblo y que sabe las necesidades que tiene el mismo. Debemos impedir que se burlen de la voluntad del pueblo, los que tienen acceso a aquellas mesas y debemos exigirle a nuestros legisladores, el estudio pormenorizado de los proyectos presentados, para de esta forma asegurar el futuro del país.

Como estas soluciones deben corresponder a la complejidad del problema, me atrevo a concluir que las propuestas expuestas en el contenido del trabajo, serían definitivas en nuestro sistema electoral.

Además, pienso que probablemente la solución no está solamente en reglamentaciones nuevas, sino en una buena ejecución de las existentes. Un control más severo por la Corte Electoral que debería sustraerse a la controversia partidista, podría ser suficiente. Una forma de reducir los despilfarros y de garantizar la libertad del voto al elector, podría ser la boleta única para todos los candidatos y de impacto oficial. Complementando con el paso obligatorio por un cuarto aislado -loque implica que las operaciones electorales se celebren en lugares cerrados- serían medidas de progreso; con toda sinceridad y a pesar de todo pienso y no soy muy optimista, sobre las posibilidades de algunas reformas electorales por necesarias que sean, ya que en la actualidad, el país no cuenta con los medios para acarrear con los costos de ésta reforma. Y es muy lamentable, porque primero, tendríamos que aumentar el presupuesto nacional y por consiguiente el alza en los impuestos.

No parece interesar demasiado ésta inquietud, ni a uno ni a otro partido; sobre todo después de las elecciones. Es lamentable ésta situación, pues deja en el aire las observaciones que se hicieron sobre clientelismo e impureza del sufragio. Son fenómenos que no son nuevos, pero que corren a todo lo largo de la historia electoral colombiana; ni son



por lo menos en cuanto al primero, totalmente aberrantes. Basta que haya un consenso sobre el sentido de la palabra clientelismo.

El desafío de las expectativas es inmenso, defraudarla sería un peligro mayor para la democracia colombiana. Hay esperanza, tal vez esperanza de paz, una paz cívica que permita al labriego cultivar su tierra, al obrero producir lo que el país necesita, en un contexto, en que le serían reconocidos sus derechos elementales, al hombre de negocios poder volver a producir en vez de ser acosado por actividades financieras especulativas, al que se sintió arrinconado en la violencia, buscar en la dialéctica de las palabras el triunfo de sus ideas; al militar tan preocupado por las fallas de la entidad nacional, por el desvío de su misión de defensa de su integridad de la patria, conforme a un ejército no policivo rodeado por el calor de su pueblo, la verdadera fuente de la patria de un ejército.

Una elección por tan eminente que sea el ciudadano elegido, por inmensa como es su buena voluntad y, diría su sentido de la historia que no puede como por magia disipar todas las nubes. Necesitará ser rodeado del calor ciudadano y de la participación de todos. Es terrible, y sin embargo, exaltante desafío.

El hombre que tomará dentro de unos días el timón de Colombia, deberá navegar sople de donde soplar el viento.

BIBLIOGRAFIA

- ANALES DEL CONGRESO, Número 7, 1979, Págs. 69 al 78. Número 17, 1979 Págs. 222 al 236. Número 19, 1979, Págs. 259 al 268. Número 27, 1979, Págs. 287 al 288. Número 28, 1979, Págs. 216 al 317. Número 35, 1979, Págs. 743 al 478. Número 42, 1979, Págs. 509 al 518. Número 111, 1981, Págs. 1513 a 1516. Número 115, 1981, Págs. 1560 a 1564. Número 116, 1981, Págs. 1567 a 1570. Número 152, 1981, Págs. 2096 a 2098. Número 139, 1981, Págs. 1886 a 1890. Número 162, 1981, Págs. 2221 a 2228. Número 138, 1981, 1868 a 1874. Número 153, 1982, Pág. 2112. Número 12, 1982, Págs. 145 a 151. Número 91, 1982. Número 62, 1982. Número 86, 1984. Número 40, 1984. Número 31, 1985. Bogotá, D. E.
- EASTSMAN, Jorge Mario. Seis Reformas Estructurales al Régimen Político. Colección "Legislación, Doctrina y Jurisprudencia", Tomo I, Ministerio de Gobierno-Memoria 1981-1982. Bogotá, 1982.
- MINISTERIO DE GOBIERNO, República de Colombia. Reforma Electoral, Hacia La Constitución de un Cuarto Poder, Autónomo e Independiente (Proyecto de Ley). Bogotá, 1982.
- MINISTERIO DE GOBIERNO, República de Colombia. Reforma Electoral, Hacia La Constitución de un Cuarto Poder, Autónomo e Independiente (Proyecto de Ley). Bogotá, 1985.
- SAMPER, José María. Derecho Público Interno. Ed. Temis. 1982.
- VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Constitucional General, 2a. Ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1981.
- VIVES ECHEVERRÍA, José Ignacio. Tratado de Derecho Electoral Colombiano. 1a. Ed., Editorial Temis, Bogotá, 1984.