

1. LA REFORMA ELECTORAL

Pedro Santana R.

1.1. Introducción:

Con el entierro de la Pequeña Constituyente Lopista correspondió a la actual administración impulsar el conjunto de reformas, que debería abocar aquella, a través del parlamento. La administración Turbay procedió a pedir facultades extraordinarias, para promulgar la mayor parte de las reformas, las cuales obtuvo con largueza. El propio presidente Turbay señaló, en discurso ante la Escuela Superior de Guerra: "Jamás un presidente de la República dispuso de tantas facultades. Las tenemos para dictar los códigos Penal y de Procedimiento. Las tenemos para dictar normas sobre el régimen urbanístico. Las tenemos para dictar los códigos Laboral y de Procedimiento. Las tenemos también para agilizar la justicia por medio de una ley, que presentó el ministro del ramo, que dispone la dotación adecuada de los despachos judiciales y la facultad de poder crear los cargos que en esa rama se requieran para tratar de colocar al día la justicia. . . y se me olvidaba decirles, que también se nos ha revestido de facultades para hacer la reforma de la educación superior, la reforma de la Universidad, la reforma del Estatuto Docente, fuera de las leyes que por sí mismo ha aprobado el Congreso como la de alivio tributario que representa ciertamente un buen entendimiento y una gran armonía entre los dos órganos del Estado. . ." (1)

El actual gobierno ha echado a andar un conjunto de reformas cuyo propósito central es, según la propia administración, la modernización de las instituciones para hacer frente a las nuevas realidades que plantea el desarrollo económico y político del país. Estas reformas pretenden realmente responder al "desencuadernamiento" que ha producido el desbordamiento en las formas de acción, tanto de los sectores populares como de los

1 Discurso del Presidente de la República, Julio César Turbay, ante la Escuela Superior de Guerra. Mayo 8 de 1979.

llamados sectores "emergentes". La legislación de excepción ha reemplazado en la práctica a la llamada legislación ordinaria, y ahora, se pretende adoptar un conjunto de normas materializadas en leyes de la República que vuelvan a hacer "útil" la legislación ordinaria. Se trata entonces de modificar normas constitucionales y leyes de la República en el sentido, o mejor aún, con el contenido que las últimas administraciones han dado a la llamada legislación de excepción que en la realidad ha venido operando desde hace más de 20 años.

El conjunto de reformas impulsadas, tanto las que han seguido el curso normal del parlamento como las adoptadas a través del mecanismo de las facultades extraordinarias; presentan una serie de características comunes que se hace necesario examinar, dado que la Reforma Electoral, propósito central de estas notas, es parte del paquete de medidas adoptadas.

1.1.1. Tendencia creciente a la centralización política y administrativa

El Estado capitalista, a decir de Gramsci, es la suma de la sociedad política y la sociedad civil, o sea, hegemonía acorazada con coacción.(2) Entendiendo aquí sociedad civil en el sentido de hegemonía política y cultural de un grupo social sobre la sociedad entera, como contenido ético del Estado(2). Distingue esta formulación dos tipos de instrumentos: Unos cuya función específica es la de organizar el consenso de las masas alrededor de los postulados y proyectos de la clase capitalista, en donde los mecanismos de consenso ideológico predominan, no los excluye, sobre los de fuerza. Otros son los instrumentos represivos de Estado, en los cuales los mecanismos coactivos predominan sobre los consensuales, pero donde tampoco opera una exclusión absoluta. En la medida en que los instrumentos ideológicos se debilitan en su propósito de mantener la "dirección" sobre el conjunto de la sociedad se refuerzan los mecanismos coactivos que permitan el "normal" desenvolvimiento de la sociedad capitalista(4).

2 Antonio Gramsci. La sociedad Civil. Antología. Pág. 291.

3 Ibid. Pág. 290.

4 Con respecto a las aportaciones de Gramsci a la teoría general del Estado Capitalista, ver artículo de Nicos Poulantzas, "Preliminares Relativos al Aparato de Estado y a los Aparatos Ideológicos". En este artículo Poulantzas señala: Hay que referirse así a la definición marxista del Estado. El Estado, que es un Estado de clase, no se define únicamente para los clásicos del marxismo, por la detentación de la "fuerza" física represiva, sino principalmente por su papel social y político. El Estado de clase es la instancia central en el mantenimiento de la unidad y de la cohesión de una formación social, en el mantenimiento de las condiciones de producción y, así, la reproducción de las condiciones sociales de la produc-

La coyuntura política colombiana muestra, a primera vista, un fortalecimiento y desarrollo exagerado del aparato represivo de Estado. Es la respuesta que las clases dominantes dan a la crisis de representatividad política que actualmente se presente en nuestra sociedad. La pérdida de consenso y de respaldo popular para los partidos tradicionales y para las demás formas o instituciones estatales, es repondida con un fortalecimiento de los mecanismos punitivos.

Las reformas impulsadas por la administración Turbay persiguen el fortalecimiento de la burocracia Estatal en detrimento de las formas alternas de organización de un consenso amplio y de la participación y vigilancia popular. Las reformas aprobadas recientemente han creado organismos dotados de poderes discrecionales situados en la cúspide de los aparatos de Estado: El Consejo Superior de la Judicatura es el organismo que cumple este papel con respecto a la rama jurisdiccional, el ICFES será el organismo encargado de hacerlo en el aparato Educativo, la Corte Electoral lo será con respecto al proceso electoral. Dichos organismos serán integrados con una participación directa de otro órgano del poder que cuenta con muy poca participación de las masas populares, nos referimos al poder ejecutivo, a quien se conceden las atribuciones más importantes en el nombramiento y composición de los organismos mencionados. Se sabe que, con la sola excepción de la institución presidencial, los restantes órganos o componentes del ejecutivo son elegidos internamente por la propia burocracia de Estado.

Esta política es la respuesta a lo que Fernando Cepeda Ulloa definía como la esquizofrenia "consistente en que los partidos tradicionales exhiben una formidable capacidad electoral y un muy bajo nivel de capacidad de control social". Lo de la formidable capacidad electoral que Cepeda deduce de examinar los datos electorales de la última década y establecer que con respecto a los sectores de oposición y de izquierda los partidos tradicionales se fortalecen, lo cual es cierto en estos términos, pero no con respecto al potencial electoral, lo dejaremos para más adelante. Aquí nos interesa resaltar el hecho evidente de la grieta, que no ha terminado de ancharse -desde el plebiscito de 1957 para referirnos al período del Frente Nacional- entre las formaciones políticas, y el propio Estado, y las formas de organización de la sociedad civil. En las elecciones recientes los partidos tradicionales sólo lograron un respaldo del 20 al 25 por ciento del potencial electoral; las organizaciones sindicales de corte patronalista han visto crecer en su interior tendencias clasistas y democráticas que encuentran, en el empeoramiento de las condiciones de vida y en la constante pérdida del poder adquisitivo de sus

ción, es, en un sistema de lucha de clases, el fiador de la dominación política de clase. Ahora bien, tal es, muy exactamente, el papel que desempeñan los aparatos ideológicos; especialmente, la ideología dominante "cimenta" la formación social".

salarios, terreno propicio para lograr una independencia relativa con respecto al rígido control que en el pasado ejercieron los partidos tradicionales sobre la mayor parte de la fuerza laboral organizada; la iglesia, pese a ser una de las más conservadoras de América Latina, ha visto florecer en su interior sectores críticos que ganan cada vez más audiencia en el seno de los sectores cristianos; los movimientos de corte gremial y profesional asumen posiciones cada vez más independientes y a veces en contra del Estado.

El resultado de la brecha abierta entre el bloque de clases en el poder y la sociedad civil ha sido el fortalecimiento de los aparatos represivos de Estado, no solo en cuanto a su capacidad física -por decirlo así- de control sobre la vida civil, sino en relación a la dotación de instrumentos jurídicos drásticos para mantener ya no la dirección sino la dominación.

1.1.2. Fortalecimiento del órgano Ejecutivo y en particular de la institución presidencial.

El ex-presidente Alberto Lleras, en reciente intervención, señaló la excesiva concentración del poder en manos del Ejecutivo. Sobre este mismo aspecto se había pronunciado en un artículo publicado en abril de 1979, en el diario "El Tiempo", en donde precisó que tal tendencia no era solamente de carácter nacional sino internacional. Al respecto escribió: "El poder tiende siempre a concentrarse, entre otras causas porque nadie está haciendo un serio esfuerzo por descentralizarlo y distribuirlo. Y como el ejecutivo es el órgano más fuerte, allí se concentra. Pero ¿quién y cómo está intentando repartirlo equitativamente, otorgándole a los otros dos órganos clásicos algo de lo que ha ido a manos de los presidentes? Desde la Revolución Francesa no se ha hecho nada en esa dirección, y el ensayo fue tremendo. Desde entonces se teme entregarle una parte notable del poder al parlamento, al congreso, a la convención, a la Asamblea. Y esa es la única rama que podría recibir una porción del poder que se acumula en las manos del ejecutivo. . ." (5).

El hecho reseñado por el ex-presidente, en relación con la excesiva concentración de poder en manos del presidente, es claro en nuestro país, en donde no sólo se le ha investido de facultades extraordinarias sino que además se le ha dotado de enormes atribuciones y funciones en el manejo de los asuntos referidos a la política general del Estado.

Pero además nos indica el punto de vista desde el cual se apunta a la resolución de los problemas atinentes a la democracia. Lo que falla no es la estructura global del Estado capitalista, sino simplemente la distribución del

5 Alberto Lleras C. Reforma de Estructuras. "El Tiempo". Abril 3 de 1979.

poder, y para resolver el problema, se nos añade, bastaría con una redistribución de las funciones entre los tre órganos clásicos. No se plantean ni siquiera a nivel de posibilidad histórica otras formas de organización del poder y en consecuencia de resolución de la crisis política y motivada, entre otras causas, por la escisión entre las formas de organización de la sociedad civil y el Estado.

Tampoco se señala que el modelo político implementado por industriales y agrarios, en nuestro país, ha venido favoreciendo una estructura de Estado en la cual, sin renunciar a mecanismos mínimos de consenso, se privilegia y fortalece el aparato y las formas represivas.

Los instrumentos centralistas han dotado a la institución presidencial de poderes ilimitados en el manejo de los asuntos de Estado. Ello acompañado de la ficción del fortalecimiento del régimen democrático. Ficción por cuanto se concentra el mando en manos de la institución presidencial no sólo en detrimento de los restantes órganos del poder sino fundamentalmente con respecto a la inmensa masa de la población. Y todo esto se hace a nombre de la democracia, utilizando el sofisma de que como el presidente es electo mediante sufragio universal, todas las determinaciones emanadas de él, lo son también del consenso. En la práctica, sin embargo, sucede todo lo contrario: las medidas que fortalecen el papel del ejecutivo restringen y estrechan aún más la participación ciudadana.

El camino recortado ha sido bastante largo. La reforma constitucional de 1968 recortó el papel del legislador y fortaleció la institución presidencial y en general al órgano ejecutivo; las medidas adoptadas recientemente marchan en el mismo sentido y complementan el dominio del ejecutivo sobre las restantes ramas del poder y lo más importante, excluyen toda posibilidad de participación popular.

1.1.3. Crisis Ideológica y de Autoridad.

En la medida en que las clases en el poder han perdido su capacidad de "convencimiento", en que sus proyectos políticos y sus aparatos ideológicos no logran una adhesión de la población, en esa misma medida no logran tampoco mantener una posición "dirigente" sino principalmente "dominante", detentadora de la fuerza coactiva. Ello significa que las grandes masas se han desprendido de las ideologías tradicionales, no creen en aquello en lo que antes creían.

En Colombia, es palpable la escisión entre la organización Estatal y el cuerpo social. Esta escisión tuvo en los campesinos, durante el período de la violencia, su principal fuerza; y en las formas de resistencia colectiva, de armamento general en algunas regiones, sus formas más claras de manifes-

tación. La presencia masiva de los campesinos en la escena política, la superación de su inmovilidad produjo una modificación profunda en la vida social que el régimen político no pudo asimilar.

Otro factor de estímulo al ahondamiento de la brecha entre el Estado y la sociedad lo suministró la intensificación del proceso de industrialización y la introducción masiva del capitalismo en la agricultura, ocurridas inmediatamente después de la segunda guerra mundial. La convergencia entre los efectos del período de la violencia y el auge de la industrialización determinó el acelerado crecimiento de los núcleos poblacionales urbanos y la consiguiente transformación de una sociedad rural en una sociedad predominantemente urbana. Todos estos cambios se desarrollaron sin que los instrumentos políticos de la burguesía sufrieran transformaciones significativas a pesar de los enormes cambios que los fenómenos descritos anteriormente trajeron para la estructura de clases en el país. Piénsese, nada más, en el peso que alcanza la clase obrera, en la aparición de una masa estudiantil importante, en el desarrollo de un enorme ejército de desempleados y en los efectos que estos fenómenos tuvieron y siguen teniendo en la apropiación del espacio urbano. Las tentativas de organización sindical son obstaculizadas por el régimen lo mismo que se hostiga a la organización estudiantil y barrial. La acumulación de capital desarrollada sobre la miseria de la población y la insatisfacción de las más elementales necesidades humanas se ha traducido en el desprendimiento de las formas de organización tradicional y de los partidos políticos que hasta este momento han monopolizado la vida política del país.

El control ejercido sobre la cúspide de los partidos tradicionales por parte de los sectores financieros, la defensa férrea e intransigente de los intereses de la burguesía local y de la burguesía imperialista por parte del Estado, la marcada dependencia tecnológica y cultural, la utilización abierta del aparato de Estado en beneficio de los grandes consorcios y monopolios y el manejo clientelista de los dineros públicos ha conducido al aislamiento de las formaciones políticas y del Estado con respecto a la inmensa masa de la población.

De esta forma, no basta comparar los resultados electorales de los partidos liberal y conservador con los exiguos resultados electorales de la izquierda y la oposición -como lo hace Cepeda Ulloa- para examinar la situación de los partidos políticos en Colombia. Es necesario observar el comportamiento y la opinión del potencial electoral en su conjunto, si se pretende analizar el peso de los partidos, y mucho más allá, si se pretende analizar la coyuntura política.

Lo cierto es que a estos fenómenos se responde por parte de las fuerzas tradicionales con dos medidas: de una parte, con la implantación constitucional del bipartidismo y de otra, con la utilización ininterrumpida

del Estado de Sitio desde hace unos 25 años. Pero el aislamiento del Estado y de los Partidos tradicionales no se resolvió con estas determinaciones. La escisión se ha ido manifestando de otras formas. El crecimiento acelerado de la abstención que ha alcanzado índices hasta del 80 por ciento, sobre todo después de 1970 en lo cual ha influido indudablemente la derrota de la Anapo, y la aparición de los movimientos cívicos, protagonizados por los habitantes de las pequeñas ciudades provinciales, unidos alrededor de demandas en materia de servicios públicos. Esos movimientos han prescindido, en la mayoría de las ocasiones, de los alinderamientos políticos y de las perspectivas estratégicas.

El cambio más notorio, derivado de la situación descrita, lo constituye el ascenso del militarismo y el repliegue de los partidos políticos.

Los partidos tradicionales han tratado de responder a esta escisión fortaleciendo los mecanismos de centralización del Estado, reformando las instituciones y transformando en este sentido el ordenamiento jurídico en el país. En este marco se inscribe la llamada reforma electoral, adoptada por el parlamento en las sesiones extraordinarias de Marzo-Abril de 1979.

1.2. La Reforma Electoral

1.2.1. Antecedentes históricos

El estudio de Fernán González, presentado en los números 64-65 de *Controversia*, hace un resumen, a mi juicio, bastante completo de la legislación electoral adoptada desde los albores de la independencia. González presenta la legislación electoral hasta 1968, por lo cual, aquí sólo presentaremos, cuando sea necesario a nuestro análisis y basándonos en este trabajo, un resumen de las últimas reformas.

Para comenzar diremos que en materia electoral la reforma más importante y en buena medida la que sirvió de base para la elaboración de la reforma aprobada en el año 79, fue la que adoptó el legislador de 1948. Esta reforma quedó consignada en la ley 39 de Diciembre de dicho año.

Resumiendo el contenido de dicha ley señala González: "La Ley 39 de 1948 se encamina a crear una organización electoral ajena a las influencias de los partidos, de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo político pueda derivar ventajas sobre los demás en la obtención de la cédula de ciudadanía para sus afiliados, ni en la formación de los censos electorales, ni en las votaciones y escrutinios; y cuyas regulaciones garanticen la plena responsabilidad y la imparcialidad política de los funcionarios adscritos a ella"(6).

6 *Controversia* No. 64-65 p. 46 y 47.

Esta ley confía la organización electoral a una Corte electoral, con sede en Bogotá, a unas comisiones escrutadoras en los departamentos, intendencias y comisarías, a un Registrador nacional del Estado Civil, a los delegados de éste en los departamentos y a los registradores municipales y sus delegados en las mesas de votación.

La Corte Electoral estaba compuesta por el ex-presidente más antiguo, los dos magistrados más antiguos de la Corte (de distinta filiación política), el Rector de la Universidad Nacional y por el Gerente del Banco de la República. (Pero no podría tener más de tres miembros de un solo partido).

La corte elegía o destituía por unanimidad al Registrador Nacional, efectuaba los escrutinios para Presidente, Senadores, Representantes y Diputados a las Asambleas y hacía la correspondiente declaratoria de elección. Además, aprobaba o negaba las normas generales de la Oficina Nacional de Identificación. Nombraba escrutadores y aprobaba los nombramientos de escrutadores hechos por el Registrador. Tenía la suprema inspección y vigilancia de los organismos electorales creados por esta ley.

“El Artículo 34 otorga a los partidos políticos el derecho a vigilar la organización y el proceso electorales: un testigo, designado por la dirección de cada partido, podrá asistir a las sesiones de la corte, a los escrutinios, tendrá derecho a solicitar y obtener informes del registrador. También se podrían designar testigos para cada departamento.

El Artículo 43 anunciaba que la revisión completa de la cedulaación y de los censos vigentes o los nuevos métodos de identificación y la formación de los censos correspondientes regirían para las elecciones presidenciales de 1950: el que no poseyera el nuevo instrumento de identificación o la cédula de ciudadanía debidamente revisada no podría sufragar en ellas. . . Con más de seis meses de anticipación a las elecciones presidenciales de 1950, cada registrador Municipal debería hacer saber a los ciudadanos la obligación de presentarse para obtener la revisión de sus cédulas o el nuevo instrumento de identificación. 20 días antes de esas elecciones, las cédulas no revisadas se considerarían caducas para todos los efectos legales: se sancionaría al que aceptara las cédulas no revisadas o no exigiera el nuevo documento de identificación”(7).

El acto legislativo No. 3 de Agosto de 1954, otorgó a la mujer el derecho al sufragio. No obstante el gobierno de Rojas no le dio al varón ni a la mujer la oportunidad a ejercerlo.

A partir de los decretos 2864 de 1952 y 51 de 1954, son los Registradores municipales los encargados de preparar la cédula.

7 Controversia No. 64-65 pág. 46 y 47.

El Decreto 247 de Octubre de 1957 estableció la igualdad de derechos políticos para la mujer; introdujo el voto incompleto, ya que se adjudicaban paritariamente los cargos legislativos entre los dos partidos tradicionales; se estableció igualmente la paridad en el ejecutivo y la rotación en la presidencia de la República entre los partidos Liberal y Conservador; se estableció la prohibición para los funcionarios públicos de intervenir en actividades políticas partidistas y controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho del sufragio.

El Decreto 252 de 1957 otorgó un conjunto de facilidades para el ejercicio del sufragio. Según el decreto, se podía votar sin necesidad de censos o listas previas, pudiendo el ciudadano sufragar con la nueva cédula laminada o la cédula antigua de ciudadanía, o la libreta militar, la tarjeta de identidad postal, el carné de afiliación a los seguros sociales, la cédula de identidad militar para los militares en retiro, la cédula de policía, o el pasaporte colombiano.(8).

En resumen, los decretos de este período buscaban, ante todo, el aumento de la votación, dado que los cargos públicos ya habían sido repartidos entre los dos partidos tradicionales. Esta fué una de las causas de la amplia votación registrada en el plebiscito, (72.3%).

La reforma Constitucional de 1968 tuvo poco que ver con transformaciones en la legislación electoral: unificó las fechas de elecciones para presidente y congresistas, lo mismo que el período para senadores y representantes, que quedó en cuatro años. Además se adoptó el sistema del cuociente electoral para las elecciones de dos o más individuos. Se pactó también el desmonte gradual del sistema de alternación presidencial y paridad, característicos del Frente Nacional(9).

La Ley 23 de 1977, o de Reforma electoral, declarada inexecutable por la corte Suprema de Justicia, en razón de vicios procedimentales, incluyó en su artículo 21 la financiación pública de los partidos políticos al determinar que el Estado asumiría, parcialmente, los gastos de las campañas electorales para corporaciones públicas y para ello reembolsaría a los partidos, movimientos o grupos "una cantidad de dinero equivalente al resultado de multiplicar el costo integral de cada voto por el número de sufragios que obtenga cada lista del partido, grupo o movimiento.

El Artículo 20 señalaba como obligación del Estado la televisión gratuita para los distintos candidatos y movimientos políticos que aspiraran o participaran de las elecciones para presidente de la República.

8 Controversia No. 64-65 p. 52.

9 Ibid. p. 54.

1.2.2. Código Electoral: Ley 28 de 1979.

1.2.2.1. Antecedentes

En el mes de Enero de 1979 el gobierno constituyó una comisión integrada por los ministros de Gobierno, Germán Zea Hernández; de Agricultura, Germán Bula Hoyos; de Justicia, Hugo Escobar Sierra y de Educación, Rodrigo Lloreda Caycedo; y los parlamentarios Libardo Lozano, Augusto Espinosa Valderrama, Guillermo Angulo G., César Pérez García, Felio Andrade Manrique, Armando Barona, quienes, con el Registrador nacional del Estado Civil, Gerardo Ayerbe, deberían presentar al parlamento un proyecto de reforma electoral para ser discutido y adoptado en las sesiones extraordinarias del congreso citadas para finales del mes de Febrero del mismo año.

La comisión presentó a consideración del parlamento un proyecto que contemplaba como aspectos nuevos y centrales los siguientes:

-Zonificación electoral; se extendería la zonificación electoral a todas las ciudades con más de 100.000 cédulas vigentes; hasta el momento sólo regía para Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

-El voto obligatorio: el artículo señalaba textualmente "Para posesionarse de un destino o cargo público en la administración, entidades descentralizadas, empresas comerciales del Estado o de economía mixta, a nivel nacional, seccional o municipal, o para continuar en él, o para ser contratista o proveedor de las mismas entidades, el ciudadano deberá acreditar si votó en las últimas elecciones.

Parágrafo primero: La Registraduría Nacional del Estado Civil suministrará a cada mesa de votación los talonarios con la leyenda adecuada para que con la firma de uno de los jurados de votación y el sello correspondiente se certifique el voto de cada elector"(10).

-Modificación en la composición y funciones de la Corte Electoral.

-Mejoramiento en los medios técnicos: referido a los métodos de contabilización, escrutinio y agilización en la comunicación de los resultados electorales.

-Establecimiento de criterios y medios para actualizar el censo electoral. Régimen de sanciones para quienes incumplan las leyes referentes al sistema electoral y delitos en contra de la libertad del sufragio.

-Legalización de los Partidos: El proyecto planteó la necesidad de definir los partidos políticos que se considerarían legales en el país. Tal definición señalaba:

10 El Espectador. Marzo 28 de 1979.

“Entiéndese por partido político toda asociación voluntaria de ciudadanos que tenga por objeto dar expresión política a las tendencias y aspiraciones del pueblo colombiano, mediante la formulación de soluciones para los problemas públicos y la elección, por medio del sufragio, de los cargos a que se refiere el Artículo 171 de la Constitución”(11).

-Juicios electorales: agilización del procedimiento de los juicios electorales, “facilitando a quienes concurran a esta jurisdicción, la eficacia en la demostración de los derechos en litigio”.

-La financiación de los partidos: inicialmente la comisión discutió acerca de las bases establecidas en la Reforma electoral de 1977, reproducidas más arriba; al final la financiación quedó reducida a “Garantía del transporte para el día de elecciones”. “Tiene la ley, en su Artículo 206, una especial previsión que impone al Gobierno Nacional la obligación de garantizar el transporte en las ciudades y en todo el territorio nacional durante las jornadas electorales. Es esta otra disposición para garantizar los derechos igualitarios de todos los partidos y movimientos políticos al uso de un medio vital para el éxito de un debate electoral. . .”(12).

-Autonomía presupuestal de la Rama Electoral: “Por los Artículos 207 y 208 de la ley se consagra la autonomía presupuestal de la Registraduría Nacional, dándole la calidad de ordenador al Registrador nacional, con facultad de delegarla en sus subalternos. . .”(13).

-La Eliminación del Escrutinio Municipal: “se elimina el escrutinio municipal y en la totalidad del territorio nacional se iniciarán los escrutinios generales el día miércoles siguiente al de las elecciones”(14).

1.2.3. La Reforma Electoral fue resultado del Acuerdo Bipartidista.

“Conviene recordar que el texto original de la iniciativa gubernamental fue el fruto de un verdadero y feliz consenso político entre los partidos tradicionales, lo que demuestra la madurez de las colectividades, la prudencia y sensatez de los más altos representantes de los mismos en el seno de la Comisión Mixta de congresistas y ministros, convocada por el señor

11 El Espectador. Marzo 5 de 1979.

12 Ponencia presentada por los representantes Luis Lorduy y Gilberto Salazar. Anales del Congreso. 27 Marzo de 1979.

13 Ibid.

14 Ibid.

presidente de la República, y cuyas deliberaciones constituyeron las bases fundamentales de la iniciativa que va a modificar sustancialmente el sistema electoral vigente en el país”(15).

El proyecto como bien lo dicen sus ponentes tuvo origen en el seno mismo del Gobierno del presidente Turbay Ayala y contó con la consulta inicial y luego con el respaldo casi total de los parlamentarios de los partidos tradicionales. A su discusión inicial no fueron llamados los representantes de los partidos de oposición, y ni siquiera a los parlamentarios de los partidos tradicionales que hacen oposición al actual Gobierno.

Quizá no se les llamó para no entorpecer la negociación política y el reparto burocrático, y para hablar más claramente acerca de los verdaderos alcances de la Reforma. Lo cierto del caso es que, se utilizó un lenguaje indirecto, ya no aquel lenguaje directo utilizado por ejemplo en el plebiscito de 1957, mediante el cual los liberales y los conservadores se abrogaron el exclusivo derecho de gobernar el país por 16 años, ni de aquél contenido en la reforma del 68 que prolongó la agonía del Frente Nacional. Este lenguaje ambiguo servirá a los personeros del régimen para defender el pretendido contenido democrático del proyecto. En realidad, mediante la reforma electoral, aprobada en 1979, se prolongó, en la organización del aparato electoral, el más rudo bipartidismo.

Uno de los aspectos centrales de la reforma era la definición del organismo máximo, encargado de la dirección y el control del proceso eleccionario, es decir, de la definición de la composición y funciones de la Corte Electoral; lo mismo que de la composición del aparato electoral. El artículo 6 de la nueva ley electoral señala al respecto:

“Artículo 6o. Los dos partidos políticos que hayan obtenido mayoría en las últimas elecciones estarán representados paritariamente, en igualdad de circunstancias, en la organización electoral, sin perjuicio del régimen de imparcialidad política y garantías que corresponde a todos los ciudadanos”(16).

En el Capítulo II que establece las funciones de la Corte Electoral se señala:

“Artículo 12. La corte electoral tendrá a su cargo la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral.

Artículo 13. La corte electoral estará integrada por nueve (9) magistrados, elegidos así: Cuatro (4) por cada uno de los dos partidos que hubieren obte-

15 Ibid.

16 Nuevo Código Electoral. Daniel Díaz Páez.

nido el mayor número de votos en la última elección del congreso y uno (1) por el partido distinto de los anteriores que les siga en votación.

Parágrafo: Al acreditar las calidades para la confirmación del nombramiento los Magistrados presentarán atestación juramentada de pertenecer al partido político a cuyo nombre fueron elegidos”(17).

Se deduce, del Artículo 6o. del nuevo Código Electoral, que para ser funcionario de la Registraduría Nacional del Estado Civil hay que pertenecer al partido liberal o al partido conservador y, además, que por cada funcionario liberal habrá un funcionario conservador.

Con respecto a la Corte Electoral además del bipartidismo hay un hecho de importancia adicional. En el Artículo 20 se estipula: “En las reuniones de la Corte Electoral el quórum para deliberar será el de la mitad más uno de los miembros que integran la corporación y las decisiones se adoptarán por las dos terceras partes de los integrantes de la misma”(18).

De esta manera las decisiones de la Corte Electoral serán adoptadas siempre por la coalición bipartidista dada su composición.

La propuesta hecha por algunos sectores liberales de que la organización electoral debería reflejar la proporcionalidad en los resultados fué rechazada vehementemente por las fracciones conservadoras quienes señalaron, en comunicación leída en la Comisión Primera de la Cámara: “No debe ser así, porque la paridad en materia electoral no proviene del Frente Nacional, sino que se remonta a 1948, cuando lo pactaron los presidentes Ospina Pérez y Echandía, y ha demostrado su bondad, para que los partidos mayoritarios mantengan una situación de mutuo respeto y juego democrático limpio y sin ventajas”(19).

Por su parte, el diario La República, en su edición del 19 de Enero de 1979, interpretaba de esta forma los acuerdos a que había llegado la comisión constituida a instancias del Gobierno: “Mantener la paridad en la corte electoral, acordó en la tarde de ayer la comisión bipartidista designada por el Gobierno para redactar un proyecto de ley que busca agilizar y modernizar el actual sistema electoral. . .” De esta manera queda suficientemente clara la decisión adoptada por el congreso a instancias de la administración Turbay Ayala.

17 Ibid.

18 Nuevo Código electoral.

19 El Espectador 22 de Marzo de 1979.

1.2.4. Abstención y Voto Obligatorio

En un país en donde los gobiernos son elegidos por la minoría de quienes constitucionalmente pueden hacerlo y en donde, por consiguiente, los índices de abstención superan a los de participación, se intentan diversos diagnósticos y se utilizan variados mecanismos para reducirla. Una de las últimas propuestas que se han hecho en nuestro país es la de implantar el voto obligatorio. La comisión encargada del estudio de la reforma Electoral consideró este como uno de sus aspectos. La cuestión finalmente no pudo resolverse, pero continúa pendiente y es casi seguro que en el futuro se vuelve a introducir su discusión.

En relación con éste tema se desarrolló un interesante debate entre las corrientes políticas que actúan en el país.

El ex-ministro de Educación Rodrigo Lloreda planteó de manera clara la postura del gobierno, la cual impulsó en la comisión de reforma Electoral de la que formaba parte. En rueda de prensa, en la ciudad de Cali el 14 de Febrero de 1979 señaló: “. . . Se hace necesario obligar a los empleados a votar, fijando sanciones para quienes no lo hagan. . . una de las formas de obligar a los colombianos a que concurran a las urnas es imponiendo como norma, el voto, para poder solicitar el pasaporte, préstamos a la Caja Agraria o entidades del Estado. . .”(20).

Augusto Espinosa Valderrama, miembro de la Dirección nacional del Liberalismo y miembro de la comisión redactora del proyecto de reforma Electoral, señaló: “. . . Pensamos que es inaceptable y hasta inmoral que haya individuos que pretendan ser empleados públicos sin cumplir con un deber primordial de la democracia, como es el de votar en las elecciones ordenadas por la Constitución. O que alguien pudiera negociar con el Estado sin preocuparse por sostener su estructura básica. De ahora en adelante requerirán de un paz y salvo democrático, además del tributario. No sobra repetir que cada cual podrá votar como a bien lo tenga, ya que el certificado que se le exija, como el voto es secreto, no hará referencia al modo como se consignó la voluntad del elector. . .”(21).

Hugo Escobar Sierra, ministro de Justicia dijo al respecto “. . . En realidad la norma (contemplada en el Artículo 205 del proyecto gubernamental) no establecía el voto obligatorio, como se había dicho o se dijo, por algunos críticos, con el ánimo de impresionar a la opinión pública y, desde luego, lo lograron, porque impresionaron en la Cámara falsamente a una mayoría importante de representantes”.

20 La República Febrero 14 de 1979.

21 El Espectador Marzo 29 de 1979

“Allí se creaban estímulos para el voto como es nuestra obligación. Si el sufragio se ejerce como una función constitucional, quiere decir que el derecho emana de la Constitución misma y todos los individuos tenemos la obligación de cumplir la Constitución y las leyes de la República y por lo mismo la obligación de votar”.

“Desde luego, éste era un principio si se puede decir así, tímido desde el orden legal tratando de llegar, no se cuándo, a lo mejor no lo vamos a lograr nunca, al voto obligatorio. . .”(22).

Analizando la misma propuesta el diario El Espectador, en su línea editorial, señalaba: “No creemos que a nuestra democracia le quepa salvación distinta de la recuperación real, sincera, amplia de la fe popular en las instituciones, los partidos, los dirigentes. Cualquier otro método se nos antoja artificioso y de dudosa eficacia sobre la vida nacional. . . Hay la sensación de que se tratara de osificar, aún más si cabe, una armazón clientelista: el poder entendido y manejado como un botón jojo al orangután! . . .”(23).

Gerardo Molina, miembro del Comité Nacional del Movimiento Firmes, planteó al respecto: “La iniciativa del voto obligatorio, en las actuales circunstancias tiene para mí la explicación de que los proponentes han visto en ella la única manera de reactivar los viejos partidos, cuyo electorado esta cada vez más esquivo, por la sencilla razón de que dichos partidos no presentan las soluciones que exigen las necesidades de las masas. . .

Pero como todo proceso político es contradictorio, puede ocurrir que la obligación del voto determine la movilización de gran parte de los abstencionistas en el sentido de favorecer a organizaciones políticas nuevas, caso en el cual el voto obligatorio daría resultados que dejarían un gran beneficio para el avance del país. . .”(24).

Alvaro Vásquez, Miembro del Comité Ejecutivo del Partido Comunista, precisó al respecto: “Es una forma grotesca de obligar a la gente a participar en elecciones, cuando se le niega todo derecho a las masas para su movilización. Este es un sistema cada vez más antidemocrático y con medidas policivas la gente tampoco va a votar. El pueblo participará en elecciones cuando haya un cambio profundo en las estructuras del país, es decir, cuando haya un cambio democrático. Lo demás son sofismas de distracción”(25).

22 El Siglo Marzo 29 de 1979.

23 El Espectador Marzo 24 de 1979.

24 Revista Alternativa. No. 198. Febrero 5-12 1979.

25 Ibid.

Luis Carlos Galán, del Nuevo Liberalismo: "Considero conveniente una fórmula dirigida a aumentar la masa de votantes, sin pensar en la obligatoriedad del voto. . . De todas maneras el voto obligatorio, como yo lo concibo, le encuentro sus ventajas, pues estoy seguro de que si se aumentara la votación siquiera en tres millones más, no serían votos conformistas. . ." (26).

Lo más curioso es que los partidos tradicionales, para no correr ningún riesgo, como el planteado por la actitud que asumirían los abstencionistas frente a la obligatoriedad del voto y a la necesidad de optar por una de las alternativas en juego y que, a primera vista, favorecería a las nuevas corrientes políticas, decidieron proponer el voto parcialmente obligatorio, es decir, establecer unos mecanismos "legales" para asegurarse el pago de los favores por parte de los centenares de miles de empleados públicos y oficiales. No de otra manera se explica que la propuesta, presentada por la Administración Turbay Ayala al parlamento, cobijara básicamente a los servidores del Estado y de los institutos descentralizados, precisamente, a los puestos distribuidos por los partidos liberal y conservador.

La obligatoriedad del voto, tal como la presentó la Comisión redactora del proyecto, entronizaba el más burdo clientelismo, hacía explícito algo que en la práctica viene sucediendo, pues, para nadie es un secreto que los partidos liberal y conservador han hecho de la empleomanía oficial uno de los tantos mecanismos para mantener una "adhesión" política no propiamente voluntaria. Sin embargo el proyecto avanzaba "legalmente" estableciendo mecanismos de control sobre la masa de funcionarios públicos, elevaba a ley la práctica de repartir el aparato de Estado entre los diversos grupos de los partidos tradicionales.

El Espectador, con una visión de más largo plazo, en lo referido a mantener las llamadas "instituciones democráticas", advertía del peligro que para la supervivencia de esas instituciones significaba la aprobación del clientelismo como norma legal en el país. Claro está que los representantes de la llamada "izquierda liberal" ni el propio diario El Espectador pusieron el dedo en la llaga, como se suele decir popularmente, pues su cuestionamiento no llegó hasta el señalamiento y denuncia de la práctica clientelista que opera con o sin el voto obligatorio. Actualmente los funcionarios públicos se ven obligados no sólo a votar sino a desarrollar campaña política a favor de quienes los han "recomendado" y los mantienen en los diversos organismos oficiales. Al no existir en la práctica la carrera administrativa ni el derecho de contratación colectiva y al restringirse la capacidad legal de sus organizaciones sindicales, los empleados oficiales están a merced de los politiqueros de turno, pues son estos, los que en la práctica controlan y hasta

26 Ibid.

generan los empleos en las empresas públicas y en los institutos descentralizados. Por ello mientras no existan normas que pongan en vigencia una carrera administrativa, que garanticen la organización sindical y la contratación colectiva para estos funcionarios, la masa de empleados públicos seguirá contando para efectos de sumar votos, así sean amarrados.

La implantación del voto obligatorio es un intento por lograr un retoque de la tan flamantemente llamada "democracia" en nuestro medio. Es claro que la legitimación del régimen y de los últimos gobiernos, con el exiguo respaldo electoral, con el que han sido elegidos, se plantea problemática. Se trata de limpiar el rostro de la "democracia restringida" que opera entre nosotros sin cambiar de fondo las relaciones sociales por no hablar de cambios estructurales que en el orden económico y político, reclama hoy nuestro país. Se trata de resolver la crisis que carcome a las organizaciones políticas tradicionales, incapaces para generar un amplio respaldo por su propia iniciativa y de establecer nuevas formas de acción y de organización que de como resultado la adhesión política. Las organizaciones tradicionales no sólo se muestran incapaces para transformar la realidad de miseria que han contribuido a generar sino también de emprender su propia transformación. Se intenta entonces la obligatoriedad del voto como medio para resolver su crisis y en parte la crisis de las instituciones constitutivas del Estado.

Para los sectores de izquierda, que participan de las elecciones, el voto obligatorio puede ser a la larga beneficioso si realmente la abstención, como parece serlo, significa un desprendimiento de las ideologías tradicionales. No obstante lo que refleja la actual situación es la crisis de la propia izquierda, incapaz de utilizar las condiciones objetivas a su favor, para insertarse en los sectores populares. Por tanto, aunque pudiera sacar réditos electorales de la medida, estaría reflejando su propia debilidad política.

1.2.5. La Corte Electoral

El organismo central en materia electoral, definido por el legislador, es la Corte Electoral, que, como vimos, tiene un marcado contenido y composición bipartidista. Su nombramiento depende de la Corte Suprema de Justicia por un período de cuatro años, que comenzó el pasado primero de Enero. Todos los magistrados de la Corte Electoral, incluido naturalmente el que corresponde al tercer partido, son de nombramiento de la Corte Suprema, que, como se sabe, está integrada paritariamente por magistrados liberales y conservadores.

Con respecto a su propia composición la nueva ley electoral se queda atrás de los criterios establecidos en el Artículo 34 de la Ley 39 de 1948. En efecto, en el citado artículo se facultaba a los partidos políticos para nombrar un

testigo que "podrá asistir a las sesiones de la Corte Electoral, a los escrutinios, tendrá derecho a solicitar y a obtener informes del Registrador. . .". También se podían nombrar testigos a nivel departamental. De acuerdo con la nueva ley electoral dichos testigos ya no tendrán el derecho de asistir a la Corte Electoral. Sus funciones quedan establecidas en el Artículo 194 de la nueva ley electoral que señala: ". . . los partidos, sus fracciones y los movimientos políticos podrán acreditar testigos ante los correspondientes funcionarios electorales para que vigilen la entrega de los documentos respectivos y para que actúen en los escrutinios generales en cada circunscripción electoral o en los que practica la Corte".

En la Corte Electoral se concentran las funciones atinentes a la composición de la organización electoral y a la vigilancia del proceso electoral.

En el Artículo 22 de la nueva ley electoral se definen las funciones de la Corte Electoral: "La Corte Electoral ejercerá las siguientes funciones:

1. Elegir al Registrador Nacional del Estado Civil y a quien haya de reemplazarlo en sus falta absolutas o temporales.

2 Remover al Registrador Nacional del Estado Civil por parcialidad política o por cualesquiera de las causales establecidas en la ley;

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

4 Aprobar el presupuesto que le presente el Registrador nacional del Estado Civil;

5 Aprobar los nombramientos de Secretario General, Visitadores Nacionales, Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y Registradores Distritales de Bogotá;

6 Aprobar las resoluciones que dicte el Registrador Nacional del Estado Civil sobre creación, fusión y supresión de cargos, lo mismo que respecto de la fijación de sueldos y viáticos;

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

8 Conocer los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados para los escrutinios generales; y

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

El Registrador Nacional, funcionario elegido por la Corte Electoral, completa el cuadro de la rígida centralización de funciones y de control del aparato organizativo. Así por ejemplo, el Artículo 28 estipula que en cada circunscripción electoral habrá "dos (2) delegados del Registrador nacional del Estado Civil, de filiación política distinta, quienes tendrán la respon-

sabilidad y vigilancia de la organización electoral, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Nacional, a nivel seccional''.

Como se observa la nueva ley electoral hace parte de la tendencia centralista que ha venido reproduciendo el poder, a partir de los propios órganos estatales, desconociendo los más elementales derechos de la oposición y de las minorías.

1.2.6. Eliminación de los Escrutinios Municipales y vigilancia electoral.

De acuerdo con la nueva legislación electoral se eliminaron los escrutinios municipales. En adelante se procederá a escrutar en cada una de las mesas de votación. Los artículos del título IV, capítulo I, de la nueva legislación señalan el procedimiento que resumidamente es el siguiente:

Terminada la votación, uno de los miembros del jurado leerá en voz alta el número total de sufragantes, el que se hará constar en el acta de escrutinio y en el registro general de votantes. A continuación se abrirá públicamente la urna y uno de los jurados contará los votos; si hubiere un número mayor que el de ciudadanos que sufragaron, se introducirán de nuevo en la urna y después de moverlos para alterar su colocación, se sacarán a la suerte tantos sobres cuando sean los excedentes y sin abrirlos se quemarán inmediatamente. Recogidas las papeletas, los jurados procederán a hacer el escrutinio y anotarán en el acta el número de votos emitidos en favor de cada lista o candidato. Los resultados se harán constar en un acta realizada por los jurados. Del acta se extenderán cuatro (4) ejemplares iguales que serán firmados por los miembros del jurado de votación. Los cuatro ejemplares se distribuirán así: Uno para el arca triclave, otro para los delegados del Registrador Nacional, otro para el Registrador del Estado Civil y el cuarto para el Tribunal Contencioso Administrativo.

Los escrutinios de mesa podrán ser supervigilados por los testigos electorales. Estos serán autorizados a cumplir esta función por los Registradores del Estado Civil y serán presentados por los directorios o movimientos políticos, a razón de uno por cada mesa de votación.

La institucionalización del testigo electoral es importante y beneficia a los diversos movimientos políticos. No obstante, no es el mecanismo central en la prevención del fraude electoral como se ha pretendido presentar por los reformadores.

La práctica más generalizada en la realización del fraude es la adulteración de los registros de inscripción de los electores. Asegurando una mayor inscripción, el gamonal puede hacer votar varias veces a sus seguidores ó con la complicidad de los jurados, que por lo regular pertenecen a su partido o

grupo y son sus recomendados, puede hacer "aparecer" el número de cupos reservados en la inscripción. Otra práctica del fraude es la utilización de las cédulas de los muertos bien sea para aumentar la inscripción o simplemente para "hacer votar al muerto". El interés de los gamonales por no actualizar el registro electoral, está íntimamente relacionada con el fraude que se realiza con la cédula de los difuntos. Otra práctica es la de la múltiple zonificación o inscripción, consistente en la inscripción en varios municipios o departamentos utilizando las deficiencias que se presentan para la elaboración de las listas únicas de inscritos o zonificados. También se da el cambio de urnas y actas, cuando se trasladan del municipio a la ciudad capital, etc. No falta la compra directa del voto, que en última instancia es el más seguro y muy practicado en algunas regiones del país.

Estas son las diversas formas del fraude que, como se ve, no están ubicadas en el momento de contar los sufragios en las mesas, por lo cual la función de los testigos electorales es apenas una mínima contribución a la pureza del sufragio.

la eliminación de los escrutinios municipales es un mecanismo que teóricamente debería servir al propósito de la agilización de los escrutinios. Decimos teóricamente, por cuanto aún no se conocen los resultados definitivos de las pasadas elecciones de marzo. Pero mantiene la inquietud con respecto al fraude electoral, dada la dificultad de cotejar los datos con los formularios, los cuales, además, pueden ser cambiados en su traslado a las capitales.

1.2.7. Finanzas y legalización de los Partidos.

Junto con la reorganización electoral, se ha planteado la legalización de los partidos políticos y la financiación estatal de los mismo. Esta y el voto obligatorio no fueron reglamentados, pese a que la comisión bipartidista encargada de elaborar el proyecto había logrado en principio un acuerdo. Como no se logró un respaldo mayoritario en el Congreso, el punto sigue en discusión y seguramente en el futuro se replanteará con miras a buscar su aprobación.

Con respecto a la financiación de los partidos políticos, la norma buscaba la subvención estatal de las campañas electorales tomando como base los costos integrales del voto. Se trataba de establecer la dependencia de los partidos políticos en esta materia del Estado y reemplazar por lo menos a nivel de la imagen, la intervención directa de los grupos financieros en sus aportes a las campañas políticas de los partidos tradicionales. Lo mismo se haría en cuanto a la supresión de los auxilios parlamentarios que es en nuestro país la contribución estatal encubierta a los parlamentarios para sus campañas reeleccionistas.

Formalmente los partidos políticos no cuentan con una financiación estatal o pública. Pero sólo formalmente, ya que en la realidad no solo existe la financiación a través de los llamados auxilios parlamentarios, sino mucho más importante aún la utilización de los fondos públicos, y la empleomanía oficial. En una palabra, la utilización del aparato de Estado con el ánimo y el fin de ganar adhesión política para los distintos grupos de los partidos tradicionales.

Por otra parte, los partidos tradicionales encuentran medios económicos de parte de los grupos financieros quienes inciden fuertemente en la conducción de los primeros. La legislación busca formalizar los auxilios para la actividad y el funcionamiento de los partidos con el objeto de proyectar la imagen de igualdad de los partidos en materia económica, igualdad, que por otra parte, es una utopía en una sociedad de clases y en la cual los partidos políticos representan intereses de clase definidos.

La legalización es otro de los grandes temas de la controversia política. La definición propuesta en el proyecto era la de conceder personería jurídica a las colectividades políticas, o sea, establecer un rígido control no solo en materia económica sino política a todas las colectividades partidistas. Ello lesionaría principalmente los intereses de quienes se oponen al actual régimen político. Para las clases que detentan el poder la única forma de expresión política es la organización de corte electoral y por ello en el proyecto se habla de la actividad electoral como el eje o centro de la acción de los partidos políticos. Parece más un intento por normativizar y reducir, a la medida del bipartidismo, la acción y actividad de todas las colectividades partidistas no inscritas en el marco de los partidos tradicionales.

De esta manera se trataría de controlar el conjunto de las actividades políticas de establecerle unos límites. De allí a declarar ilegales a ciertas colectividades políticas, como lo desean algunos sectores militaristas, no hay sino un paso.

Con estos dos proyectos el Estado pretendía ganar autoridad e incidencia en la vida política de los partidos, incluidos los de oposición, y adquirir el control legal sobre los mismos.