

INTRODUCCION

Señalada importancia académica y científica tiene la celebración de este Coloquio Iberoamericano de Derecho Electoral Comparado que nos reúne en la ciudad de México.

El Derecho Electoral, cenicienta hasta hace poco del Derecho Público, ha venido cobrando un impulso extraordinario durante los últimos años y suscita hoy un gran interés entre estudiosos y prácticos de la política, entregados a la búsqueda de respuestas válidas para los borrascosos desafíos de nuestro tiempo. Han venido así afirmándose las calidades singulares de una disciplina que bien puede reclamar su autonomía como cuerpo de conocimiento especializado dentro del Derecho Público, que cuenta con un objeto, un método y un lenguaje propios.

La Constitución política de un Estado, ley fundamental de todo el ordenamiento jurídico, es el estatuto básico del poder político establecido en la sociedad, y de ahí su excepcional importancia. Pues bien, la médula de este código político está compuesta de sustancia electoral.

Los principios constitucionales del Derecho Electoral y sus minuciosos desarrollos legales permiten realizar la teoría democrática de la representación y dar vida a los órganos estatales mediante la dinámica del sufragio, activada por la interacción del cuerpo electoral y los grupos de interés político.

El Derecho Electoral es el núcleo legal de las garantías consagradas para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos fundamentales. Es el reglamento de la participación política, el verdadero código de la ciudadanía.

El Derecho Electoral se encuentra en una etapa aún embrionaria de su formación como disciplina científica. Aún es reducido el espacio que merece su estudio, confundido entre los innumerables capítulos de la teoría del Estado y del Derecho Constitucional. Si bien abundan las contribuciones de sociólogos y politólogos al conocimiento de los fenómenos electorales, escasean sin embargo, por razones inexplicables, las contribuciones del jurista. Ojalá el tema electoral sea objeto de un tratamiento más detenido y frecuente en los textos jurídicos y de un estudio más concienzudo en las facultades de Derecho.

La cuestión electoral ha tenido una enorme importancia en la forma y el contenido del sistema político colombiano, por razones que veremos más adelante. He dividido la exposición sobre el régimen de las elecciones en Colombia en cuatro partes, así: Centenario de una Constitución y de un sistema político, notas características de la legislación electoral, la reforma política de Belisario Betancur, *post scriptum*.

I. CENTENARIO DE UNA CONSTITUCION Y DE UN SISTEMA POLITICO

El tratamiento jurídico del tema político, con ser muy ilustrativo sobre la naturaleza, sentido y contenido de la organización del poder, resulta sin embargo insuficiente para configurar una integral, comprensiva y comprensible visión de la compleja realidad que constituyen las sociedades políticas.

De ahí la invaluable contribución que a las tradicionales ciencias jurídicas de la política, como la Teoría del Estado y el Derecho Constitucional, han hecho otras ciencias sociales: la sociología, la economía política, la ciencia

política, la antropología política, etc., para profundizar en las realidades del transcurrir político de los pueblos.

El Derecho Político nos ilustra sobre las formas o apariencias externas que ha adoptado el poder establecido, enseña las reglas a que éste pretende someter su actividad, el deber ser de la política y los políticos, el proyecto normativo de la sociedad políticamente organizada. El Derecho Político se ocupa, así, del poder retratado, paralizado y fijado en el ordenamiento positivo, ordenamiento que procura domesticarlo y mantenerlo dentro de ciertos límites de acuerdo con unos presupuestos ideológicos, de racionalidad y de eficiencia. Esta es la visión **estática** del poder.

Pero el poder político es una realidad inquieta y voluble, de imprevisible movilidad y reacia a regulaciones excesivamente rígidas. Por ello todas las ciencias de la política (¿de la sociedad?) son las más inexactas de las disciplinas científicas, en el sentido convencional de lo que se entiende por exactitud.

El Derecho hace lo posible por mantener el poder político en cintura, pero lo cierto es que las situaciones de facto, crestas del incesante cambio social, obligan a un constante reacomodamiento de las instituciones jurídicas. Es por ello que el enfoque estático-jurídico o **fotográfico** del poder debe ser complementado por el análisis del comportamiento **real** del poder, es decir, de su dinámica a través del tiempo y del espacio social, y de su desempeño frente al Derecho, que puede ser conforme a la pauta jurídica, contra la pauta jurídica, o por fuera de la pauta jurídica. El poder político, visto objetivamente bajo el manto jurídico, en su devenir histórico y como parte orgánica del todo social, corresponde a otro enfoque del mismo tema, es la visión **dinámica** del poder.

Para hacer una adecuada ubicación conceptual e histórica del Derecho Electoral Colombiano, creo conveniente exponer inicialmente, y forzosamente de manera breve y superficial, los puntos de apoyo fundamentales que este importante tema tiene para nosotros los colombianos en la

óptica estática del poder, que es básicamente la Constitución Política, y en la óptica dinámica del poder, que obliga a una rápida exploración del sistema político.

1. UNA CONSTITUCION CENTENARIA

El pasado 5 de agosto cumplió cien años de existencia la Constitución Política de Colombia. Cien años de continuidad constitucional son, sin duda, un dato importante dentro de las estadísticas del Derecho Constitucional comparado. También es el centenario de la Constitución, ocasión propicia para hacer un balance de lo que ha significado para el país este récord en la perspectiva de 165 años de trayectoria independiente, republicana y constitucional.

La Constitución de 1886, frecuentemente revisada, retocada y actualizada, ha transitado cien años de historia, en ocasiones áspera y difícil, pero siempre cambiante. No ha sido ajena a grandes crisis, como la de ninguna otra sociedad, industrializada o no industrializada, durante los siglos XIX y XX. Lo importante es que ha salido airoso de las pruebas extremas a que la ha sometido la adversidad en distintas oportunidades; ha sorteado con sorprendente vitalidad e indiscutible rectoría moral los estremecimientos de una sociedad que se convulsiona intermitentemente en la búsqueda de mejores y más equitativas condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de existencia.

Desde la Ley reformativa No. 41 de 1894 hasta el Acto Legislativo No. 1 de 1986 nuestra centenaria Constitución ha sido modificada 66 veces. Reformas de mayor, menor y mínima significación, en su conjunto todas ellas han impulsado un constante proceso de modernización y reforzamiento del orden constitucional, proceso en el cual se han apuntalado persistentemente los valores de la civilización democrática occidental, tales como: libertades públicas, separación de las ramas del poder público, legalidad y supremacía constitucional, democracia representativa, intervención estatal en garantía de los derechos sociales.

En el campo electoral la Constitución Política ha contruido su sistema sobre los principios de soberanía nacional y Estado unitario. El régimen de las elecciones recoge las normas regularmente establecidas en las democracias de inspiración liberal, tales como: derecho a elegir y ser elegido, sufragio universal, democracia representativa, representación de las minorías (consagrada constitucionalmente desde 1905).

También contiene el régimen colombiano de elecciones, en el orden constitucional, figuras más específicas, tales como: gobierno presidencial, no reelección del presidente para el período inmediato, participación en el gobierno del partido mayoritario distinto al del presidente (consecuencia del bipartidismo y el aclimatamiento del sistema de coalición propiciado por el **Frente Nacional**, que funcionó de 1958 a 1974).

2. *CENTENARIO DE UN SISTEMA POLITICO*

Es imposible dentro de la brevedad de este estudio realizar una exposición completa sobre las constantes y las variables características del sistema político que corresponde al subsistema de elecciones en Colombia. Con todo, para la cabal comprensión de éste es indispensable su inserción en el marco conceptual de aquél.

No pudiendo seguir adelante sin despachar, así sea superficialmente, este imprescindible aspecto del tema, me limitaré a enunciar algunos rasgos y a suministrar algunos elementos de lo que en análisis más autorizado y exhaustivo sería una descripción del sistema político colombiano. Nos limitaremos, en el tiempo, al sistema político que se ha configurado durante los cien años de Constitucionalismo que arrancan de 1886.

Cien años de repetidas prácticas políticas y de constante vocación de legitimidad constitucional dejan una secuela de hábitos y costumbres, una estela de tradiciones.

En efecto, el sistema político colombiano rinde tributo a un interesante cúmulo de tradiciones políticas de contenido democrático-liberal y esto es ya un lugar común en la literatura especializada. Al mismo tiempo es éste un tema de permanente y encendida controversia. Indiscutiblemente la cuestión de la democracia implica muchas condiciones que el país se halla lejos de satisfacer, como acontece con la generalidad de los países iberoamericanos. Sin embargo, en esta ocasión queremos subrayar para el caso colombiano lo que lo hace políticamente singular, como una manera de contribuir a una más objetiva ponderación de las circunstancias en que participa de esa crisis económica, social y política que es común, hoy como ayer, a la cultura latinoamericana.

A. Los valores tradicionales

El tradicionalismo es un aspecto importante de esa singularidad del sistema político colombiano. Tradición política puede implicar tanto una virtud (que se traduce en bienes sociales tales como estabilidad, orden, desarrollo sostenido, legitimidad, etc.) como un defecto del sistema (equivalente a elitización del poder; freno al desarrollo político, económico y social; desgaste institucional; obstáculo a la participación de nuevas fuerzas sociales y políticas). No habiendo espacio para un análisis que permita fundamentar juicios valorativos, me limitaré a explorar el concepto de **tradición** desde el punto de vista de los hechos históricos y de algunos datos estadísticos.

Tomemos como punto de partida el estereotipo en discusión, que bien puede ilustrarse con la opinión expresada en 1959 por el profesor Karl Loewenstein, en su obra **Teoría de la Constitución**, según la cual Colombia es *el Estado de Iberoamérica con la más larga y profunda tradición democrática*.¹ Siguiendo con los lugares comunes, creo que

1. LOEWENSTEIN, Karl. "Teoría de la constitución". Barcelona, editorial Ariel, 2a. edición, 1970, p. 88.

el tradicionalismo del sistema político colombiano comprende los siguientes aspectos: tradición legalista, tradición electoral, tradición civilista, tradición bipartidista. Veamos qué clase de contenido corresponde a estas etiquetas.

a. *Tradición legalista*

El hecho de cumplir cien años de existencia la ley fundamental otorga soporte a este rasgo del sistema político. La fe en los poderes de la ley, que en ocasiones llega a los extremos de lo que se ha llamado el fetichismo jurídico, se manifiesta en muchos comportamientos reiterados del sistema. Por ejemplo, el inveterado recurso a la reforma constitucional como medio para solucionar o conjurar las grandes crisis del establecimiento, sean éstas sociales, económicas, políticas o jurídicas.

De ordinario cada gobierno quiere hacer su reforma constitucional para, así, perpetuar su memoria en la historia nacional. Muchos otros propósitos importantes, entre ellos la cotidiana administración pública, han sufrido enervamiento por la gran expectativa que en ocasiones rodea al tortuoso trámite de reforma constitucional.

Otra indicación de este espíritu es el sometimiento de los dos órganos políticos (ejecutivo y legislativo) a la rama jurisdiccional, en aras de la constitucionalidad y la legalidad, probado en condiciones extremas, como cuando en 1978 y en 1981 la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la función de control de constitucionalidad, declaró sin efecto dos importantes reformas constitucionales propuestas por el gobierno y recientemente aprobadas por el Congreso, por vicios de procedimiento en su elaboración.

El sistema político ha permitido un desarrollo muy completo y un intenso ejercicio de las acciones públicas (es decir, que pueden ejercer todos los ciudadanos) para la defensa de la legalidad, por dos vías principales: acción pública de inexequibilidad o inconstitucionalidad (instaurada desde 1910) y acción pública de nulidad, procedente ante la jurisdicción contencioso-administrativa (establecida

desde 1914) contra todos los actos de la administración pública en sus distintos órdenes territoriales y funcionales, inclusive los de naturaleza política.

Esta tradición legalista, en su modalidad de **tradición jurídica**, ha sido la enseña de nuestros gobiernos en la conducción de los asuntos internacionales.

b. Tradición electoral

Nos referimos especialmente a la democracia representativa y, en concreto, a la periódica realización de elecciones. En este particular son de interés algunas constantes.

Durante cien años de historia electoral todos los gobiernos, salvo una excepción, han sido producto del sufragio conforme a los preceptos constitucionales y legales respectivos. Ciertamente es que en algunos casos las elecciones no fueron competitivas, por falta de garantías para la oposición o por la abstención de un partido político. Con todo, de fraude electoral no se ha vuelto a hablar desde los años veintes, salvo las suspicacias suscitadas por la estrecha ventaja que, en las elecciones presidenciales de 1970, obtuvo el candidato del partido conservador sobre el de la coalición que entonces se llamó Alianza Nacional Popular (ANAPO).

Durante el lapso 1886-1986 el país tuvo 23 períodos presidenciales, ninguno de los cuales excedió el respectivo término constitucional (seis años hasta 1910, cuatro años desde entonces), incluida la excepción de origen no democrático (la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla, que se extendió de 1953 a 1957).

En cuanto toca con las modalidades de elección, el Presidente de la República fue electo en tres ocasiones por una asamblea constituyente, en otras tres por una asamblea electoral y 17 veces por el sufragio directo de los ciudadanos, a partir de 1914 (primero restringido, y universal desde 1938).

En todo este tiempo sólo ha habido un caso de reelección presidencial (Alfonso López Pumarejo, electo para los

períodos 1934-1938 y 1942-1946), que la Constitución Política sólo permite cuando se interpone un período presidencial.

La alternación constante de los gobernantes en la presidencia y frecuentemente la de los partidos políticos, ha impedido el establecimiento del poder personal encarnado en un caudillo u **hombre fuerte**. Salvo algunas serias contingencias (1905, 1944, 1949), el Congreso de la República ha funcionado regularmente y, mal que bien, ha cumplido con sus funciones legislativa, fiscalizadora del Ejecutivo, moduladora de la opinión pública y reformadora de la Constitución Política.²

Durante los cien años de constitucionalismo que estamos analizando, la sucesión presidencial siempre tuvo lugar pacíficamente, sin disturbios y con reconocimiento de sus derechos a quien ganó las elecciones por parte de los perdedores, inclusive en los casos en que fue derrotado el candidato del partido entonces en el gobierno (1930, 1946, 1982, 1986).

c. *Tradición civilista*

Entendemos por este concepto adhesión a los ideales republicanos, circunscripción de la institución militar a su ámbito estrictamente profesional y acatamiento de dicha institución a los gobernantes constitucionalmente electos. Se opone a esta noción la vocación o **derecho natural** para gobernar en que se ha fundado el protagonismo político del estamento militar en otros países latinoamericanos.

Durante el período 1886-1986 sólo ha habido un gobierno de facto, que ejerció el comandante de las Fuerzas Armadas entre 1953 y 1957. Sin embargo, aún en este caso no podría afirmarse estrictamente que la institución militar **se tomó** el poder a secas y por su propia cuenta y riesgo, pues se trató de un proceso temporal de respiro para los

2. Cfr. RESTREPO P., Carlos. "Esquicio para una perspectiva histórica del congreso en Colombia". Bogotá, editorial Universidad Externado de Colombia, 1986.

partidos políticos y sus dirigentes, alentado por ellos mismos y apoyado en su momento por todas las corrientes de opinión, al punto de haber afirmado un ilustre dirigente liberal que no se había tratado de un golpe militar sino de **un golpe de opinión**, propiciado por el omnipresente sistema bipartidista.

Por otra parte sólo dos militares de profesión han sido electos para la presidencia de la República: el general Rafael Reyes, para el período 1904-1910 y el general Pedro Nel Ospina, para el período 1922-1926.

d. Tradición bipartidista

El ininterrumpido protagonismo de los partidos liberal y conservador durante todo el siglo de la Constitución de 1886 y algo más (138 años desde cuando se solemnizaron las respectivas denominaciones y bases doctrinarias), testimonia un caso excepcionalmente antiguo de régimen bipartidista puro en el derecho político comparado.

Son partidos de vieja raigambre, con innegable capacidad de movilización de masas y de incorporación de nuevos sectores sociales, que funcionan sobre la base de procedimientos tradicionales tales como: directorios de notables, caciquismo regional, control burocrático y presupuestal con fines electorales, etcétera.

Los dos partidos políticos tradicionales, al contrario de lo que ocurre en otros países donde éstos sólo han logrado establecerse durante los últimos tiempos (siendo frecuente su afiliación a organizaciones políticas internacionales promotoras de la democracia representativa), son instituciones netamente autóctonas, producto de la vida política interna del país durante el siglo XIX y el siglo XX. Es ello lo que da pie para hablar de un **sentimiento nacional bipartidista**, consistente en el hábito ya más que secular del sufragante medio, de votar preferencialmente por candidatos liberales o por candidatos conservadores.

Al contrario de lo que algunos piensan no son simples **partidos de elecciones**, porque es constante su influencia

en la vida política del país, especialmente visible en la dinámica de las corporaciones públicas y en el proceso de renovación de las altas posiciones de la administración.

En el régimen electoral colombiano ha sido tradicional la libertad para inscribir candidaturas (para elecciones presidenciales y de corporaciones públicas) independientemente de los partidos políticos. Sin embargo, esta circunstancia nunca ha afectado perceptiblemente el carácter bipartidista del sistema colombiano de partidos políticos.

Los independientes, arrastrados por la fuerza histórica del bipartidismo, de hecho se ven obligados a identificarse ante sus electores (los electores medios lo esperan y se lo reclaman) como liberales o como conservadores (el sufragante típico vota básicamente liberal o conservador desde hace 138 años). Así se integran los independientes, a la postre, en el sistema de partidos reinante.

Los independientes que se lanzan a la contienda electoral con otras enseñas (socialistas, comunistas, nacionalistas, demócrata-cristianos, etc.), quedan reducidos al limitado potencial de un electorado con alguna disciplina y convicción doctrinaria, cierto es, pero que, siendo extraño a costumbres locales largamente practicadas, no han logrado crecer en proporción significativa.

Criticados por la falta de democratización en su organización interna y, en general, por su mínima **institucionalización**, en términos de reglamentación legal (como es el caso de otros partidos políticos antiguos, el republicano y el demócrata de los EEUU, v.gr.), lo cierto es que permiten una considerable movilidad social en su interior, que son organizaciones de concepción y criterios absolutamente civilistas y de declarada vocación democrática. Habiéndose hecho, con el tiempo, difusas sus fronteras doctrinarias, los dos partidos son homogéneos en cuanto a cubrimiento regional y composición social.

El régimen bipartidista ha producido todas las modalidades de gobierno imaginables: gobiernos hegemónicos de partido; gobiernos con colaboración **técnica** de la oposición; gobiernos con colaboración **política** de la oposición

(es decir de coalición); gobiernos de coalición obligatoria consagrada constitucionalmente (Frente Nacional, de 1958 a 1974); gobiernos con participación **adecuada y equitativa** de la oposición (coalición que la oposición tiene la opción de declinar). Luego de casi 30 años de coalición en distintos grados, volvemos en 1986 a la dinámica partido de gobierno/partido de oposición.

El bipartidismo se manifiesta también en el reparto burocrático, aspecto que ha sido una de las grandes fuentes de conflicto entre los partidos durante toda la historia republicana del país, y hasta de una virtual guerra civil en los tiempos modernos (la **violencia** entre 1948 y 1958). Durante el Frente Nacional se estableció la **paridad política** para todos los cargos públicos. Desde 1978, concluida la paridad, la distribución de los puestos está ligada a la **participación adecuada y equitativa** del principal partido de oposición.

Como secuela permanente del Frente Nacional ha quedado la composición paritaria liberal-conservadora de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado y, por ende, de toda la rama jurisdiccional del poder público (art. 12 del plebiscito de 1.º de diciembre de 1957).

Los resultados electorales de 1986, contra toda predicción, no indican la crisis ni la decadencia de los partidos tradicionales. Por el contrario, al romper todos los récords estadísticos, liberales y conservadores han confirmado que capitalizan las preferencias del electorado y, para bien o para mal, confirman que habrá régimen bipartidista para rato.³

La aparición ocasional y transitoria de terceros partidos con cierta fuerza durante estos cien años y su pronta disgregación, ha dejado siempre al descubierto que se trata-

3. Las elecciones del 9 de marzo de 1986 (para corporaciones públicas) arrojaron los siguientes resultados: partido liberal, 3.385.221 sufragios; partido conservador, 2.542.968 sufragios; nuevo liberalismo, 453.623; unión patriótica (izquierda y coaliciones con el liberalismo), 467.143. En las elecciones presidenciales del pasado 25 de mayo de produjeron cifras récord, así: partido liberal, 4.214.510 votos; partido conservador, 2.588.050 votos; unión patriótica (izquierda), 328.752 votos.

ba de circunstanciales disidencias de alguno de los partidos tradicionales, o de coaliciones entre minorías pertenecientes a los dos partidos. Los partidos y coaliciones de izquierda nunca han sobrepasado el 5% del total de los sufragios depositados en una elección.

B. Tradición, reformas, revolución

Con lo significativas que han sido las tradiciones legalista, democrática, civilista y bipartidista en la trayectoria del sistema político colombiano, ellas no lo compendian íntegramente ni están exentas de reparos importantes, algunos de los cuales se han anticipado arriba. Se denosta del bipartidismo porque monopoliza el poder y ha hecho estéril la viabilidad de terceras agrupaciones políticas. El sistema vigente de coalición constitucional que el Presidente de la República tiene la obligación de ofrecer al segundo partido y éste tiene la facultad de declinar (parágrafo del Art. 120 C,N,) es hoy el tema político de mayor actualidad y controversia.

Al principio civilista se opone la recurrencia del estado de sitio como instrumento del gobierno civil para tiempos de alteración del orden público, con sus dos secuelas principales: el ejercicio de facultades legislativas por parte del gobierno y el juzgamiento de civiles por tribunales militares, cuando hubieren cometido determinados delitos que atentan contra el orden público, especialmente delitos políticos y delitos atroces.

La cuestión de la democracia también forma, claro está, parte de la controversia cotidiana. En buena parte hoy tiene que ver con mayores canales participativos de la comunidad y garantías para la oposición, aspecto este último que amerita una breve digresión.

El sistema político colombiano se ha fortalecido sostenidamente gracias a que oportunas reformas le permitieron incorporar al proceso democrático fuerzas políticas que estaban excluidas del mismo y aspiraban a tener en él

participación e influencia. En este sentido creo que, durante los cien años de historia del actual sistema, sólo hubo dos grandes cambios o, mejor, reformas políticas: la reforma constitucional de 1910 (Acto Legislativo No. 3) que permitió la integración con garantías del partido liberal al sistema político, y la reforma constitucional de 1957 (plebiscito de diciembre 1o. de 1957), que creó un renovado clima de tolerancia y coexistencia entre liberales y conservadores, mediante un sistema de alternación en el gobierno, constitucionalmente programado.

De acuerdo con los moldes clásicos de la teoría de la oposición política, ésta no ha tenido contratiempos mayores para constituirse en una realidad consolidada en la vida política del país. Esto gracias a que ha sido una oposición planteada dentro de las líneas generales del sistema político preexistente.

Cosa muy distinta confronta el sistema político colombiano desde hace unos 25 años, cuando nuevas organizaciones plantean, mediante la lucha armada, una oposición no dentro del sistema, sino contra el sistema, porque no comparte esas líneas generales del orden político-constitucional preestablecido. Para este nuevo tipo de oposición (revolución) no bastan las acostumbradas reformas (nuevas leyes, reformas constitucionales), en la medida en que se rechace el pluralismo y se prefieran las soluciones autoritarias y de fuerza. Es claro que en estos nuevos términos pierde utilidad la concepción tradicional de lo que es la oposición política.

Con todo, viene adelantándose un experimento político (diálogo con las organizaciones guerrilleras), aún en curso, importante y prometedor no obstante los grandes tropiezos que lo han dificultado, para ensamblar el sistema político y la insurgencia guerrillera en un modelo de coexistencia que hasta el momento son sólo declaraciones de buenas intenciones de parte y parte. ¿Reformas o revolución? El sistema político ofrece las primeras, las guerrillas procuran la segunda. ¿Es posible un lugar intermedio que haga posible la paz entre los contendores? Para el sistema

político esta es una nueva prueba de su capacidad reformatoria. Para las organizaciones guerrilleras un desafío a sus reservas de imaginación y pragmatismo político.

Una última consideración. El sistema político colombiano ha sido renuente a las reformas económico-sociales. Sólo una reforma constitucional (el Acto Legislativo No. 1 de 1936) de las 66 enmiendas que se han hecho a la carta fundamental, ha tocado este sensible punto. ¿Será que, como sostiene el doctor Carlos Restrepo Piedrahita, la Constitución Política se ha modificado innumerables veces para permanecer siempre igual?⁴ Tal vez no hay que ir más lejos para encontrar explicación a los caracteres crónicos o endémicos de la violencia en el país. En este aspecto el sistema político colombiano enfrenta su mayor desafío. Hasta ahora ha sorteado con éxito las crisis y ha contado con indiscutible capacidad de réplica institucional, de encuadramiento social, de absorción de las disensiones y de legitimación del establecimiento. Ha sido un modelo bien probado de equilibrio estable, como se dice en ciencia política.

Al reformismo del sistema político colombiano hay que darle soporte económico-social. Las futuras reformas políticas se frustrarán si no son anticipadas o complementadas con importantes estrategias destinadas a los sectores sociales menos favorecidos en aquellos aspectos esenciales para llevar una vida digna: empleo, educación, salud, vivienda, servicios públicos.

Esta necesidad es hoy para todos tan evidente, que la reconocen sin distinción los programas de los distintos partidos políticos, la exponen dirigentes políticos y empresariales de todos los sectores y niveles, la han aceptado sin

4. Cfr. "Puntos sobre algunas tesis", en *Lecturas Dominicales*, periódico El Tiempo de agosto 3 de 1986, p. 10.

Es también la opinión del expresidente liberal Alfonso López Michelsen, entre muchos otros que podrían citarse. Cfr. Prólogo a "25 años de evolución político-constitucional 1950-1975", de Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá, editorial Universidad Externado de Colombia, 1976, p. XLVI.

ambages los últimos gobiernos⁵ y forma parte sustancial del programa del presidente liberal recientemente posesionado, el doctor Virgilio Barco.⁶ El tiempo indicará la distancia que existe entre la teoría y la práctica, entre el Estado de hoy y el Estado de bienestar social, distribuidor justo de los beneficios contemporáneos de la civilización.

II. NOTAS CARACTERISTICAS DE LA LEGISLACION ELECTORAL

Dadas las comprensibles limitaciones de espacio impuestas por la naturaleza del evento en que se ha solicitado el presente estudio, no es posible hacer una descripción detallada de las complejas regulaciones que de ordinario integran la legislación electoral, campo del Derecho en que de una manera particular abundan las minuciosidades, reglamentarismo que ha contribuido a que la gente la vea como especialmente árida y fatigante.

Concediendo que el Derecho Electoral se resiente de esa pesadez e intrincamiento que el común de la gente le atribuye, por otra parte no vemos cómo podría prescindirse de regular tantos pormenores para asegurar, en los Estados modernos de hoy, la fiel expresión de la multitudinaria voluntad popular en el nada sencillo proceso de integración de los órganos electivos.

Este es un congreso de Derecho Electoral, pero es a la vez un encuentro de Derecho comparado. Razones de buen método aconsejan, en aras de la viabilidad de la comparación que nos proponemos, destacar aquellos rasgos que se consideran esenciales, característicos, haciendo a un lado

5. Cfr. Las aseveraciones del exministro de gobierno, Jaime Castro, del dirigente conservador Alfredo Vásquez Carrizosa, del dirigente del partido comunista Alberto Rojas Puyo y otros, en este sentido, en "Reformas Políticas - apertura democrática". Bogotá, editorial Nikos-Oveja Negra, 1985, pp. 26, 39, 41, 42, 63, 81.

6. BARCO, Virgilio. "Hacia una nueva Colombia". Bogotá, editorial Oveja Negra, 2a. edición, 1986, pp. 11-14 y 73-107.

lo de menor entidad o meramente adjetivo. Eso es lo que me propongo en este capítulo: ofrecer una visión panorámica de los aspectos más sobresalientes de la legislación electoral colombiana, de manera que se le dé la oportunidad al observador extranjero de contar con puntos de apoyo firmes que hagan posible la comparación.

Por una parte debo entregar una completa información sobre el régimen de elecciones en Colombia, pero por otra debo al mismo tiempo, hacerlo de manera que sea factible, sin elaboración adicional, juzgar sobre sus semejanzas y diferencias con instituciones comparables de otros países, sobre su relativo grado de evolución y desarrollo, sobre su adecuación, no sólo a las realidades de la política nacional sino también de la realidad política internacional.

En este orden de ideas adelantaré la exposición con arreglo a los siguientes temas cardinales: las fuentes normativas, el Estado y la organización electoral, quiénes eligen a quiénes se elige, cuándo y cómo se elige, el proceso electoral, garantías del sufragio y partidos políticos.

1. LAS FUENTES NORMATIVAS

Entendemos por fuentes normativas del Derecho Electoral las regulaciones de derecho positivo que se ocupan del tema de las elecciones, que son fundamentalmente la Constitución Política y las leyes. En ellas centraremos nuestra atención y sólo circunstancialmente acudiremos a otras fuentes del Derecho Electoral: jurisprudencia, doctrina, costumbre, por ser éste un informe preferencialmente descriptivo y sólo secundariamente analítico y crítico.

A. La Constitución

Ya en la parte introductiva se ha señalado la condición centenaria de nuestra actual Constitución Política, sus rasgos generales y la importancia histórica real que tiene en el andamiaje político del país.

Como es apenas obvio, muchas de sus disposiciones tienen un esencial contenido político y cumplen certeramente la función de fijar: las condiciones y requisitos para la creación, organización y funcionamiento de los órganos estatales; el régimen común de las personas, y el régimen especial de los ciudadanos y los funcionarios públicos.

Un título de la Constitución (el XVI) se refiere de manera especial al tema de las elecciones, para las cuales fija reglas generales en diez breves artículos, de los cuales dos no han sufrido modificación alguna desde 1886 (el 179 y el 180).

Para inventariar los fundamentos constitucionales del régimen electoral colombiano es necesario, no obstante la existencia en la carta de un capítulo especial sobre el tema, efectuar un minucioso rastreo a través de todo el articulado constitucional, pues numerosas disposiciones dispersas en él tienen incidencia más o menos directa en el modelo colombiano de elecciones.

Conforme a estudio más detenido que he realizado sobre el tema,⁷ los fundamentos constitucionales del régimen electoral colombiano giran alrededor de cuatro conceptos: principio de soberanía nacional, ciudadanía, sufragio popular y democracia representativa. Conviene advertir que son su hilo conductor principios políticos regularmente establecidos en los regímenes liberales, tales como: derecho ciudadano a elegir y ser elegido, sufragio universal, democracia representativa, representación de las minorías, etc. Las peculiaridades del modelo colombiano surgen al profundizar en cada uno de estos conceptos. Veamos algunas de ellas sucintamente.

Desde 1886 la Carta Política ha permanecido fiel al dogma de la soberanía nacional, que en diversas ocasiones ha tratado de removerse mediante proyecto de reforma constitucional inspirados en la doctrina más avanzada y de más clara vocación social, de la soberanía popular.

7. HERNANDEZ BECERRA, Augusto. "Régimen electoral colombiano". Bogotá, editorial Universidad Externado de Colombia, 1986, p. 17 y ss.

Aunque algunos piensan que la permanencia de esta doctrina en la Constitución Política frena la modernización y democratización de nuestras instituciones, lo cierto es que esto depende más de las realidades socioeconómicas de nuestro sistema político que de las socorridas virtudes de la doctrina de la soberanía popular.

El régimen constitucional de la ciudadanía no presenta características cuya originalidad valga la pena mencionar en esta parte; su última innovación ocurrió mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1975, que redujo de 21 a 18 años el requisito de edad.

En materia de sufragio prescribe el Art. 179: *El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo.*

Infructuosas han sido las iniciativas para instaurar el voto obligatorio y la revocabilidad del mandato, alrededor de las cuales se mantiene una controversia de gran interés político y jurídico.

Durante el siglo XX buena parte de la evolución de la democracia ha consistido en la progresiva universalización del derecho de sufragio: en 1910 se estableció el voto directo para la elección presidencial, que se practicó por primera vez en las elecciones de 1914; en 1936 se abolió el voto censitario; en 1945 se extendió el voto directo a la elección de Senadores; en 1957 se reconoció el derecho de sufragio a la mujer; en 1975 se redujo el requisito de edad a 18 años para adquirir la ciudadanía.

A la sombra del principio de la democracia representativa, según el cual es norma constitucional el que las principales autoridades de las ramas ejecutiva y legislativa, en los órdenes nacional, departamental y municipal, sean elegidas directamente por el voto de los ciudadanos, han venido desarrollándose instituciones especiales que imprimen carácter singular a la actual concepción de la democracia en Colombia.

Si por una parte bien puede afirmarse que el régimen constitucional colombiano de las elecciones ha evolucionado

do en consonancia con las más generales tendencias de las democracias occidentales, por otra parte el sistema ha generado modalidades *sui generis* para conjurar algunos fenómenos problemáticos de la democracia: en primer lugar, la previsible e indeseable tendencia de los gobernantes a perpetuarse en el poder, mediante la aceptación de sucesivos mandatos; en segundo lugar, la tendencia análoga de los partidos políticos colombianos no simplemente a conquistar el gobierno como es lo natural y ordinario en tratándose de partidos políticos, sino a adueñarse de todo el Estado (Gobierno, Congreso, Justicia, Burocracia, Presupuesto). Es por ello que temas como la alternación en el gobierno, la representación de las minorías y la paridad partidista en la integración de los órganos estatales revisten especial interés en nuestra historia institucional.⁸

Desde la primera Constitución que rigió a nuestro país (1821) hasta la actual, siempre se concibió la elección de presidente para un período fijo y más bien breve (que ha variado entre dos, cuatro y seis años, siendo actualmente de cuatro).

Durante toda la historia constitucional de Colombia, 165 años desde 1821, se ha estipulado prohibición semejante a la que hoy aparece en el Art. 129 CN: *El Presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el período inmediato*. Lo más notable es que este precepto siempre se ha respetado y, en consecuencia, ha determinado la alternación de los protagonistas del gobierno y, con frecuencia, la de los mismos partidos políticos en el poder. Sin embargo, no imposibilita la reelección, luego de transcurrido un período presidencial intermedio, y en ello algunos encuentran reparo a nuestro régimen presidencialista. Con todo, en lo que va del siglo sólo un colombiano, Alfonso López Pumarejo, electo Presidente por el período 1934-1938, fue reelegido popularmente (en 1942).

El derecho de representación de las minorías fue consagrado constitucionalmente en 1905. En Europa sólo se

8. Ibid, p. 31 y ss.

le anticiparon algunos cantones suizos (1891) y Bélgica (1899).⁹ Distintas fórmulas de representación proporcional se han ensayado para realizar este principio (voto incompleto, cociente electoral) hasta llegar al actual Art. 172 CN, que establece el sistema de cociente electoral simple, conocido también como método de Hare. Excepcionalmente, cuando en una circunscripción sólo se van a proveer dos puestos, se aplica el sistema de cociente electoral rectificado (método de Hagenbach-Bischoff), en que el divisor es tres.

A partir de la reforma constitucional aprobada y referéndum en 1957, constitucionalmente fue acordado, como fórmula transitoria, que todos los cargos públicos se distribuirían por partes iguales entre ciudadanos pertenecientes a los dos partidos políticos tradicionales (liberales y conservadores), protagonistas del acuerdo de alternación en el gobierno que entonces se puso en marcha con el nombre de Frente Nacional y que duró 16 años. La paridad fue norma tanto en las corporaciones de origen electivo, como en toda la administración pública (nacional, seccional y local) y la administración de justicia. Salvo en relación con estas últimas, el régimen de paridad concluyó en 1974, fecha a partir de la cual recuperó plena vigencia el sistema de cociente electoral.

Como secuela permanente del sistema del Frente Nacional ha quedado el cada vez más controvertido parágrafo del Art. 120 CN, donde se dice que *para preservar... con carácter permanente el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública*, el Presidente de la República deberá dar *participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al suyo* en el nombramiento de Ministros, gobernadores y demás cargos de la rama ejecutiva.

Con todo, agrega la norma, *si dicho partido decide no participar en el ejecutivo, el Presidente de la República*

9. Cfr. CARRERAS, Francesc de. "Las elecciones". Barcelona, editorial Blume, p. 103. También TASCÓN, Tulio Enrique. "Derecho constitucional colombiano". Bogotá, editorial Minerva S.A., 1934, p. 296.

constituirá libremente el gobierno en la forma que considere procedente. Hasta el presente todos los gobiernos desde 1974 han contado con la participación del *partido mayoritario distinto al del Presidente de la República*, dando lugar a toda clase de controversias. Algunos preferirían volver a la práctica de los gobiernos de partido (es la tesis del recientemente electo presidente liberal, el doctor Virgilio Barco), fórmula que a otros inquieta por no serles familiares las privaciones burocráticas de la estoica oposición.

Se ha criticado severamente la ambigüedad del lenguaje y el carácter mismo de la institución, que tiende a perpetuar el monopolio de la burocracia en favor de los dos partidos tradicionales, desvirtúa el principio de la representatividad y la mecánica natural de las elecciones, tiende a confundir orgánica y doctrinalmente los partidos políticos, y destruye los presupuestos necesarios para una oposición política actuante y un control verdaderamente democrático sobre los actos del gobierno.

Gran expectativa ha causado el reciente anuncio del partido conservador de no participar en el gobierno liberal de Barco, instalado el pasado 7 de agosto, y su decisión de lanzarse a la oposición.

B. La ley

Es voluminosa la historia de la legislación electoral en nuestro país. Prolífica, incesante y cambiante hasta el borde mismo del exceso, la legislación electoral se ha mantenido siempre, sin embargo, dentro de unos límites muy prudentes y conservadores.

Varios han sido los códigos electorales que trataron de abarcar globalmente la materia, sin lograrlo, por supuesto. Entre ellos deben mencionarse la Ley 85 de 1916, la Ley 89 de 1948, la Ley 23 de 1977 (declarada inconstitucional ese mismo año por la Corte Suprema de Justicia por vicios de procedimiento en su formación) y, por último, los tres cuerpos legales que hoy forman el núcleo vigente

de la legislación electoral: la Ley 28 de 1979, la Ley 85 de 1981 y la Ley 96 de 1985, integrados en un código de reciente expedición, el Decreto 2241 de 1986. (Julio 15.)

Nuestro sistema constitucional ha dispuesto que la legislación electoral sea caracterizadamente rígida. De acuerdo con el Art. 83 CN inciso segundo, *las leyes que modifiquen el régimen de elecciones deberán ser aprobadas por los dos tercios de los votos de los asistentes*, una mayoría no siempre fácil de configurar, especialmente en materias tan candentes como esta de las elecciones.

Luego de las precisiones que la Constitución hace en materia electoral, que son ciertamente fragmentarias y muy dispersas, el Art. 180 CN concluye: *la ley determinará lo demás concerniente a elecciones y escrutinios, asegurando la independencia de unas y otras funciones; definirá los delitos que menoscaban la verdad y libertad del sufragio, y establecerá la competente sanción penal.*

El estatuto anterior a la ley 96 de 1985 (Ley 28 de 1979 y Ley 85 de 1981) compiló y armonizó en buena parte la dispersa legislación anterior, pero no introdujo grandes innovaciones. Algunas de sus disposiciones de mayor entidad, como aquella en que se ordena al gobierno proveer a la sistematización del proceso electoral y a la automatización del voto, no pasaron de ser sólo buenas intenciones.

Con todo, se ha expedido un nuevo e importante estatuto electoral, la ley 96 de 1985, *por la cual se modifican las leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, el Código Contencioso Administrativo, se otorgan unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones.* Esta ley introduce importantes enmiendas a las que haremos referencia en el capítulo siguiente.

2. EL ESTADO Y LA ORGANIZACION ELECTORAL

A. La función electoral

Los publicistas colombianos coinciden en considerar la organización electoral como una parte autónoma del aparato estatal a cuyo cargo está todo lo relativo a las elecciones. Así, ésta constituye una **función** especializada del Estado, a cargo de una **cuarta rama** del poder público.¹⁰

En verdad, nuestra Constitución se halla lejos de haber estructurado en tal forma la organización electoral. Es más, realmente no hace la menor referencia al tema de la organización electoral, con lo cual se acusa una omisión inexplicable. El Art. 180 CN se contenta con señalar que *la ley determinará lo demás concerniente a elecciones y escrutinios, asegurando la independencia de unas y otras funciones...*

Así, es la ley la que se ha encargado de dar forma y contenido a esta importantísima sección del Estado, a la que progresivamente se ha dotado de mayores competencias, recursos, autonomía y prestigio institucional.

Si acogemos la tesis dominante de los constitucionalistas colombianos, tendremos que la cuarta rama del poder público en Colombia ha sido de creación legal y no de origen constitucional como cabría esperar.

Por fortuna las leyes electorales han tenido éxito en proveer a la función electoral de una estructura orgánica que funciona con independencia respecto de las tres ramas del poder público y, en lo que ha sido su mal crónico, la precariedad de sus recursos y la vetustez de sus procedimientos, se han hecho progresos considerables en los últimos años.

10. Cfr. COPETE LIZARRALDE, Alvaro. "Lecciones de derecho constitucional". Bogotá, editorial Lerner, 1960, p. 130. RODRIGUEZ, Libardo. "Estructura del poder público en Colombia". Bogotá, editorial Temis, 1983, p. 72. HENAO HIDRON, Javier. "Panorama del derecho constitucional colombiano", Bogotá, editorial Temis, 1973, p. 167.

B. Organización de elecciones y escrutinios

Un buen punto de partida para abordar el aspecto organizativo del proceso electoral colombiano es precisamente la celosa distinción que el artículo 180 CN establece entre elecciones y escrutinios, y la orden perentoria que hace a la ley para que se asegure la independencia de las dos funciones.

Lo concerniente a las elecciones ha sido desarrollado por la ley como una organización administrativa permanente a cargo del Estado, que dispone de unas competencias especiales, de unos recursos financieros, humanos y técnicos propios y que es, en fin, responsable de un servicio público autónomo cuyo objeto es la preparación, organización, vigilancia e impulsión del proceso electoral. Los miembros de la organización electoral desempeñan funciones administrativas y están sujetos al régimen legal de los empleados públicos del orden nacional.

Los escrutinios, entendidos como proceso de contabilización de votos, son una actividad que comienza, naturalmente, una vez concluida la jornada electoral, y están confiados a una organización completamente diferente de la organización electoral. Los responsables de la contabilización de los votos son ciudadanos reclutados expresamente para esa actividad, que es un deber cívico cuyo incumplimiento acarrea severas sanciones. Esta función se cumple por medio de organismos colegiados (por ello la ley habla eventualmente de corporaciones escrutadoras): jurados de la mesa de votación; comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares; delegados del Consejo Nacional Electoral y Consejo Nacional Electoral.

Los miembros de la organización de los escrutinios no son, por el solo hecho de integrarla, empleados públicos. Salvo el Consejo Nacional Electoral, y a diferencia con la organización electoral propiamente dicha, los escrutinios se efectúan por medio de una organización no permanente, transitoria, constituida ad hoc para el solo efecto de su delicada misión.

C. Los organismos electorales

El órgano superior de la organización electoral a cuyo cargo está la inspección y vigilancia de todo el sistema, antiguamente denominado Corte Electoral, a partir de la Ley 96 de 1985 se denomina Consejo Nacional Electoral.

Dicho organismo está integrado por siete magistrados, elegidos por el Consejo de Estado en pleno para un período de cuatro años. Debe subrayarse que, por tanto, este organismo tiene origen completamente judicial y es autónomo de las ramas políticas del poder público y de los partidos políticos. De los siete magistrados habrá tres por *cada uno de los partidos que hubieren obtenido mayor número de votos en la última elección de Congreso* (eufemismo por partido liberal y partido conservador) y uno por el partido que siga a los dos anteriores en votación.

Sin embargo, contra toda apariencia, el Consejo Nacional Electoral no tiene funciones jurisdiccionales, sino básicamente administrativas: elige al Registrador Nacional del Estado Civil, designa los Delegados del Consejo Nacional Electoral para que realicen los escrutinios generales (departamentales) en cada circunscripción electoral, aprueba el respectivo presupuesto, aprueba los nombramientos de personal subalterno de la Registraduría, aprueba las resoluciones que dicte el Registrador Nacional, realiza el escrutinio para Presidente de la República y conoce de los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus Delegados para los escrutinios generales. La decisión que recaiga se hará mediante acuerdo motivado, que no es una providencia judicial sino meramente administrativa. Dicho acuerdo podrá ser demandado ante el Consejo de Estado, tribunal supremo de lo contencioso-administrativo, para que, éste sí, falle como autoridad jurisdiccional.

El Registrador Nacional del Estado Civil es designado por el Consejo Nacional Electoral para un período de cuatro años. Para el cargo se requieren las mismas calidades que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Como Director que es, responde por el funcionamiento de

todas las dependencias de la Registraduría Nacional. Su origen es totalmente ajeno al ejecutivo, al legislativo y a los partidos políticos. La Registraduría goza de autonomía orgánica, funcional y presupuestal dentro del Estado y frente a los partidos políticos.

En la Registraduría Nacional estas dependencias son: delegaciones seccionales, registradurías locales y delegaciones de estas últimas en sectores rurales, con lo cual se asegura la presencia de autoridades y servicios electorales en todos los espacios que componen la división política del territorio nacional.

En general, a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil está: organizar y vigilar el proceso electoral, expedir las cédulas de ciudadanía, proveer los cargos de la entidad, suministrar todos los elementos necesarios para la realización de las elecciones, dar al conocimiento público los resultados electorales, a medida que se vayan conociendo, y al final del escrutinio.

Cabe agregar, porque complementa la organización electoral, la jurisdicción contencioso administrativa, compuesta por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos existentes en los distritos judiciales, ante quienes los ciudadanos pueden demandar los actos declarativos de una elección, por violación de las leyes, en ejercicio de la acción electoral.

3. *¿QUIENES ELIGEN?*

En Colombia eligen los nacionales mayores de dieciocho años de edad, quienes por tal razón se consideran ciudadanos, siempre y cuando no estén sujetos a alguna de las limitaciones o restricciones que establecen la Constitución o las leyes. Las principales de las limitaciones que impiden votar a los nacionales colombianos mayores de dieciocho años son: pertenecer a las fuerzas armadas (no pueden ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo), indignidad penal (privación de

derechos políticos por decisión judicial), indignidad política (altos funcionarios del Estado privados de sus derechos políticos por el Senado de la República en juicio político), carecer de la cédula de ciudadanía laminada (documento de identificación electoral), no aparecer la respectiva cédula de ciudadanía en las listas de sufragantes que elabora la Registraduría Nacional del Estado Civil para el día de las elecciones.

4. ¿A QUIENES SE ELIGE?

El Art. 171 CN establece: *Todos los ciudadanos eligen directamente presidente de la República, Senadores, representantes, diputados, consejeros intendenciales y comisariales, alcaldes y concejales municipales y del Distrito Especial.* Dicho de otra manera, la Constitución Política preceptúa la vía electoral como medio para integrar: la jefatura del Ejecutivo en los órdenes nacional (Presidente de la República) y municipal (alcaldes municipales y del distrito especial de Bogotá); el órgano legislativo nacional (Congreso de la República, compuesto de Senado y Cámara de Representantes); las corporaciones de representación popular departamentales (asambleas), intendenciales y comisariales (Consejos) y municipales (concejales), que son órganos de naturaleza administrativa.

De creación muy reciente es la elección popular de alcaldes, que comenzará a practicarse a partir de 1988, y a la que haremos especial alusión más adelante.

A las anteriores elecciones deben agregarse las **consultas populares** introducidas por el Acto Legislativo No. 1 de 1986 (Art. 6), que se realizarán para que, de acuerdo con formalidades y requisitos que deberá precisar la ley, los habitantes de los municipios decidan sobre asuntos de interés local.

Además, la Ley 11 de 1986, al desarrollar el Art. 196 CN, relativo a juntas administradoras locales, señala que el territorio municipal podrá ser dividido por los concejales en

sectores que se llamarán **comunas**, si se trata de áreas urbanas, y **corregimientos**, cuando se trate de zonas rurales, para la mejor administración y prestación de los servicios locales. Dichas comunas y corregimientos serán administrados por juntas, parcialmente integradas por el voto de los ciudadanos.

Constitución y leyes someten el principio general de ciudadanía a determinadas condiciones y lo restringen, tratándose de derecho de sufragio pasivo o *ius honorum*. Esto, que conforma lo que podríamos llamar el **estatuto del candidato**, comprende las siguientes limitaciones: los colombianos por nacionalización no pueden ser elegidos para aquellos cargos de especial significación política que, en la Constitución, han sido reservados a los colombianos por nacimiento (Presidente de la República, Senador); pertenecer a las fuerzas armadas y ser sacerdote de la Iglesia Católica impide postularse para cargos electivos (ya en otra ocasión he señalado cómo esta prohibición constitucional curiosamente no se extiende a los ministros de otras confesiones religiosas;¹¹ indignidad penal; indignidad política; sanción disciplinaria; no haber inscrito la candidatura conforme a las leyes electorales; no llenar las calidades especiales que se exigen para ciertos cargos (edad, título universitario, ejercicio profesional, trayectoria pública, etc.); encontrarse en alguna de las situaciones constitucionales de inelegibilidad (gestión de negocios con el gobierno o desempeño de cargos públicos en época próxima a las elecciones; doble representación; haber sido condenado judicialmente a pena de prisión, con excepción de delitos políticos, etcétera).

El requisito de inscripción de las candidaturas previamente a las elecciones, con el cumplimiento de ciertas formalidades, fue introducido desde la ley 31 de 1929. Hasta entonces imperó el sistema nominativo, en que simplemente se votaba por los nombres que aparecieran impresos en

11. HERNANDEZ BECERRA, Augusto. "Régimen electoral colombiano", op. cit., p: 26.

las papeletas, sin ninguna otra condición. Ha sido constante el principio de libertad de postulación, bastando cualquier número plural de ciudadanos que la hagan.

El término para la inscripción de candidatos a la presidencia de la república vence *a las seis de la tarde del último lunes del correspondiente mes de abril* (Ley 96 de 1985, Art. 43), teniendo en cuenta que la elección se realiza *el último domingo del mes de mayo siguiente* (Ley 28 de 1979, Art. 196). Por excepción este término mínimo se reduce a *seis días antes de la fecha de las votaciones*, cuando por muerte o renuncia del candidato deba hacerse inscripción de un nuevo candidato a la presidencia de la república (Ley 28 de 1979, Arts. 162 y 163). ¿Y si el candidato fallece o renuncia dentro del término de seis días? Nada disponen las leyes para este evento. Sólo para caso tan extremo podría la ley permitir, quizá, el sistema simplemente nominativo.

El término para la inscripción de candidatos a las distintas corporaciones de elección popular vence a las seis de la tarde del primer martes del mes de febrero del respectivo año (Ley 96 de 1985, Art. 43).

Según el Art. 196 de la Ley 28 de 1979, *Las elecciones para integrar corporaciones públicas se realizarán el segundo domingo de marzo del respectivo año.*

Este término será menor en caso de muerte, renuncia a la candidatura o pérdida de los derechos políticos de alguno o algunos de los integrantes de la lista. En tal evento podrá modificarse la lista *por la mayoría* de los que la hayan suscrito, a más tardar quince días calendario antes de la fecha de las votaciones (Ley 96 de 1985, Art. 45).

5. ¿CUANDO Y COMO SE ELIGE?

Presidente de la República, senadores y representantes, son elegidos por el voto directo de los ciudadanos para un período de cuatro años. Estas elecciones se realizan el mismo año pero no simultáneamente: senadores y repre-

sentantes se eligen el segundo domingo de marzo y presidente el último domingo de mayo.

Además, en la misma fecha en que se eligen congresistas, serán elegidos también diputados, consejeros, concejales y alcaldes municipales, para un período de sólo dos años. Con la reciente inclusión de la elección popular de alcaldes, estas elecciones intermedias o **de mitaca**, tendrán una significación política sin antecedentes. A la manera de un verdadero referéndum seccional y municipal, servirán para calificar favorable o desfavorablemente la gestión de las autoridades nacionales (Gobierno y Congreso), las cuales deberán adaptar su ritmo a las exigencias de esta que será su prueba de fuego a mitad de camino.

El sistema de la elección presidencial es mayoritario simple o relativo, a una sola vuelta. Seguramente así reglamentará la ley también la elección de alcaldes. La elección para corporaciones públicas se rige por el sistema de cociente electoral simple (Método de Hare), con adjudicación de escaños sobrantes a los mayores residuos. Por excepción, cuando en la circunscripción sólo se van a proveer dos puestos, se aplica el sistema de cociente electoral rectificado (Hagenbach-Bischoff), en que el divisor es tres.

6. EL PROCESO ELECTORAL

Ya hemos señalado cómo la única disposición constitucional que se ocupa del problema orgánico electoral prescribe simplemente: *la ley determinará lo demás concerniente a elecciones y escrutinios, asegurando la independencia de unas y otras funciones* (Art. 180).

Alrededor de esta instrucción las leyes han estructurado la organización electoral, de tal manera que a unos órganos y funcionarios corresponda todo lo concerniente a la preparación y realización de las elecciones, y a otros completamente distintos la contabilización de los votos y la declaración solemne de los resultados electorales, como ya más arriba quedó explicado. Así, unos aspectos del proceso

electoral están a cargo de la **organización de las elecciones**, típica función administrativa o servicio público a cargo del Estado, personificado por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Otros aspectos del proceso electoral, que se ponen en acción el día mismo de las elecciones y concluyen su labor cuando se declara formalmente la elección producida en cada caso, corren por cuenta de la **organización de los escrutinios**, compuesta de ciudadanos reclutados e instruidos para este solo efecto, y regida por el Consejo Nacional Electoral.

A. Organización de las elecciones

Entre los múltiples pormenores que comprende esta etapa del proceso electoral encomendada a la Registraduría Nacional del Estado Civil, deben destacarse las siguientes tareas: expedición de cédulas de ciudadanía, definición de los lugares de votación, elaboración del censo electoral, elaboración de las listas de sufragantes (cédulas aptas para votar en cada lugar de votación), inscripción de candidaturas y de listas de candidatos, preparación y distribución de papelería y demás elementos necesarios para la elección, designación de los jurados (a razón de cuatro por cada mesa de votación), información y propaganda institucional, custodia de las arcas triclaves que contienen los votos y demás documentos electorales.

Algunos aspectos organizativos de la elección corren por cuenta de los partidos políticos: impresión, empaque y distribución de las papeletas de votación; facilitar medios de transporte y otros servicios a los electores; como es obvio, la promoción y propaganda electorales; la vigilancia de las elecciones acreditando previamente a testigos electorales para que los representen en las mesas de votación y ante las corporaciones escrutadoras.

El Presidente de la República nombra delegados suyos con el encargo de velar en los comicios por el cumplimien-

to de las normas previstas en la ley. Debe tomar providencias especiales en materia de orden público y auxiliar a las autoridades electorales.

B. Organización de los escrutinios

El proceso de conocimiento y declaración de los resultados electorales está ordenado conforme a los siguientes pasos: contabilización de los votos depositados en cada urna electoral por los jurados de la respectiva mesa de votación; escrutinios municipales (comisiones distrital, municipales y auxiliares); escrutinios generales (por departamentos) y escrutinio nacional del Consejo Nacional Electoral.

En los escrutinios generales se produce la declaración de elección, inapelable, de los concejales municipales; probablemente también la de alcaldes, dependiendo de lo que diga la futura ley sobre el particular. También la declaración de elección, apelable ante el Consejo Nacional Electoral, de diputados, consejeros intendenciales o comisariales, senadores y representantes. Al Consejo Nacional Electoral corresponde el escrutinio general de las votaciones parciales para presidente de la república producidas en las secciones del territorio nacional y en las embajadas, consulados y legaciones en el exterior, y declarar su elección.

7. GARANTIAS DEL SUFRAGIO

Numerosas disposiciones legales y reglamentarias procuran rodear de garantías el libre ejercicio del derecho de sufragio, el regular desarrollo del proceso electoral y el respeto al resultado de las elecciones. En dos principales cuerpós legales se concentra, sin embargo, la defensa del voto democrático en interés de las instituciones y en interés de los derechos políticos de los ciudadanos: en el Derecho Penal y en el Derecho Contencioso-Administrativo.

El primero determina las conductas que atentan contra el derecho de sufragio y sus correspondientes sanciones. El segundo enumera las causales que podrían dar lugar a la anulación de un cúmulo de votos o de una elección y reglamenta los procedimientos especiales que deben seguirse para perseguir dicha finalidad tanto por vía meramente administrativa (durante los escrutinios) como por la vía contencioso-administrativa.

A. Garantías penales

El título VIII del Código Penal, relativo a los delitos contra el sufragio, describe los siguientes tipos penales (Arts. 248 a 258): perturbación electoral, constreñimiento al elector, violencia y fraude electorales, corrupción de elector, voto fraudulento, favorecimiento de voto fraudulento, fraude electoral, mora en la entrega de documentos relacionados con una votación, alteración de resultados electorales, ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula, denegación de inscripción.

El título X, que se refiere a delitos contra la libertad individual y otras garantías, regula en el Art. 293 el delito de violación de derechos políticos.

Algunas de estas normas describen delitos que sólo pueden ser cometidos por empleados oficiales (Arts. 253, 255 y 258). Los demás tienen carácter general. Las penas consisten en multas y prisión que puede oscilar entre seis meses y seis años.

El anterior elenco de delitos se complementa con otros hechos punibles tipificados por las leyes electorales, tales como: modalidad culposa de mora en la entrega de documentos relacionados con una votación; múltiple cedula, retención y posesión indebida de cédulas; renuencia en la firma de actas de escrutinio; obstrucción de actividades partidistas; perturbación de reunión política (Ley 28 de 1979). La ley 96 de 1985 sanciona además: entorpecer u obstaculizar actuaciones de las autoridades encargadas de

preparar y realizar las elecciones, o impedir o dificultar a un ciudadano la inscripción de su cédula o la realización de cualquier acto indispensable para el ejercicio del derecho a sufragar, invitar a las autoridades electorales al incumplimiento de sus funciones o promover la realización de actos que conduzcan al mismo fin. También se erige en delito el incumplimiento de sus obligaciones por parte de los miembros permanentes o temporales de la organización electoral durante las elecciones.

B. Impugnación de las elecciones

Importante garantía electoral es aquella por la cual todo ciudadano tiene el derecho de atacar la legitimidad de una elección y la posibilidad de probar su pretensión y de sacarla avante con el respaldo de la Ley y de las autoridades competentes.

Nuestro régimen electoral ha demarcado dos vías para impugnar los resultados electorales: una consiste en el expediente de las **reclamaciones** que en el curso de los escrutinios pueden interponerse ante las respectivas corporaciones escrutadoras. El otro medio consiste en la vía judicial, propia de la jurisdicción especial de lo contencioso-administrativo.

Las reclamaciones que pueden elevarse ante las mismas corporaciones escrutadoras se rigen por los siguientes principios generales: las reclamaciones no pueden presentarse de cualquier manera, sino siempre por escrito; no por cualquier motivo sino sólo por las causales taxativamente señaladas en la ley; no por cualquier individuo, sino por aquellos a quienes la ley reconoce un interés o una legítima personería de tal interés; no en cualquier oportunidad sino en el transcurso de los escrutinios; no ante cualquier autoridad electoral sino ante las correspondientes corporaciones escrutadoras.

De acuerdo con el Art. 82 del Código Contencioso-Administrativo (Decreto 01 de 1984), *La jurisdicción en lo*

contencioso-administrativo está instituida para juzgar las controversias originadas en actos y hechos administrativos de las entidades públicas, y de las privadas cuando cumplan funciones públicas.

Esta jurisdicción se ejerce por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos localizados en cada distrito judicial.

Ante los jueces administrativos cualquier persona puede ejercer la acción electoral (acción pública o popular), que tiene por objeto demandar el acto administrativo de una corporación electoral mediante el cual se declara una elección (en este caso el Consejo Nacional Electoral o sus Delegaciones), para que se anule, se rectifique, modifique, adicione o revoque. Todo el procedimiento de las reclamaciones que se adelanta ante las corporaciones escrutadoras (y las decisiones que dentro de él recaigan) es de naturaleza estrictamente administrativa, lo cual frecuentemente lo reduce al carácter de una etapa preliminar de la verdadera impugnación electoral, que es la judicial, y explica el limitado haz de poderes de decisión que se ha confiado a las autoridades electorales.

Cuando reparamos en que esas autoridades con capacidad decisoria dentro de la organización de los escrutinios (Consejo Nacional Electoral y sus Delegados) son también juristas, y de las más altas calidades profesionales, no nos explicamos por qué no se les asigna definitivamente la función judicial en las materias electorales de que les toca conocer como escrutadores, para evitar esa duplicación innecesaria de las impugnaciones, para que éstas se decidan por verdaderos especialistas en la materia, para que se descongestione al Consejo de Estado de esta tarea que no siempre es grata, y para que nuestra organización electoral sea verdaderamente autónoma.¹²

12. Ibid, p. 94.

8. PARTIDOS POLITICOS

Cuando se habla del tema electoral resulta imprescindible referirse a los partidos políticos que protagonizan las elecciones. Los partidos políticos son un aspecto del tema electoral que plantea dificultades especiales de exposición, principalmente porque sus modalidades reales de existencia y comportamiento, por lo variadas y cambiantes, escapan a todo esfuerzo de clasificación y simplificación expositiva. A lo anterior debe agregarse que, en casos como el colombiano, los partidos políticos tradicionalmente no han sido regulados por las leyes y entonces para su conocimiento es necesario remitirse a su íntegra trayectoria histórica y a la necesaria consideración del subsistema de partidos dentro del sistema político local. Naturalmente un análisis de este orden desborda, por su magnitud y su contenido, las limitadas proporciones de esta comunicación.

Como en este capítulo aludimos estrictamente a la legislación electoral, veamos en qué medida ha sido objeto de ésta el tema de los partidos políticos en general y el de los partidos liberal y conservador (**Tradicional** dada su existencia continua durante 138 años), en especial. Desde el punto de vista de su regulación jurídica los partidos han pasado por tres etapas bien diferenciadas: primero funcionaron en un **completo vacío constitucional**, según expresión con la que Loewenstein describe el *modus operandi* de los partidos políticos europeos hasta la Segunda Guerra Mundial. Desde principios de siglo la Constitución colombiana comienza a hacer alusión a los partidos políticos (Acto Legislativo No. 8 de 1905, Art. 4o.; Acto Legislativo No. 3 de 1910, Art. 45; Acto Legislativo No. 1 de 1945, Art. 77).

La instalación del Frente Nacional con la reforma plebiscitaria de 1957 y el Acto Legislativo No. 1 de 1959, ya comentados en otra parte, produjo la **constitucionalización del bipartidismo**, según palabras de Luis Carlos SÁCHICA.¹³

13. SACHICA, Luis Carlos. "Constitucionalismo colombiano". Bogotá, editorial Temis, 1977, p. 248.

Si bien la regulación constitucional de los **partidos** ha evolucionado hacia una progresiva institucionalización, en el plano legal casi nada de esto había ocurrido, hasta la expedición de la Ley 58 de 1985, salvo la incidental referencia que en las leyes electorales se hacía a **corrientes, grupos, organizaciones o partidos políticos**, en un sentido muy general.

La Ley 58 de 1985 introduce, especialmente, controles sobre la actividad política y electoral. Algo verdaderamente desacostumbrado en los anales de la política nacional, tradicionalmente conducida sin ningún tipo de regulación jurídica especial. hábito que por cierto contraría nítidos rasgos culturales del país, como son el apego a las reglamentaciones y al legalismo y la limitación de las libertades por razones de interés público, demasiado explícitas en este caso como para que sea necesario profundizar en ellas.

El árbitro supremo de la ley de partidos políticos es un organismo neutral, en cuanto que es autónomo de los órganos políticos del Estado (Ejecutivo y Legislativo) y en cuanto que sus miembros, que no son políticos de oficio, tienen de todos modos distinta y equilibrada filiación política. Se trata del Consejo Nacional Electoral.

Tres son los principales temas de la ley: estatutos y registro de los partidos políticos, financiación de campañas electorales y publicidad política y electoral.

En el capítulo siguiente haremos comentario más detenido de la ley, por hacer parte de las reformas electorales que impulsó el pasado gobierno.

III. LA REFORMA POLITICA DE BELISARIO BETANCUR

La conducción de la política interna durante el cuatrienio del presidente conservador Belisario Betancur fue inspirada por el propósito capital de acordar la paz con las distintas organizaciones guerrilleras que actúan en el país.

Para tal fin el gobierno desarrolló una estrategia de diálogo con los representantes de los distintos movimientos alzados en armas contra el sistema político tradicional.

Durante el proceso de diálogo con las organizaciones guerrilleras y dentro de la intervención gubernamental por la paz se produjeron importantes acontecimientos políticos: creación de comisiones de paz, verificación y diálogo; ley de amnistía; acuerdos de tregua y cese de fuego; fundación del partido llamado la Unión Patriótica, integrado por una coalición de corrientes independientes y de izquierda; realización de elecciones en 1986 para corporaciones públicas y presidenciales con la más alta votación registrada en la historia electoral del país, elecciones en las que el Partido Unión Patriótica ha obtenido una representación significativa en concejos municipales, consejos intendenciales y comisariales, asambleas departamentales, Senado y Cámara de Representantes.

Concediendo que este es el balance positivo en el tratamiento del fenómeno complejo de la subversión armada, por otra parte graves hechos de violencia y la ruptura de los pactos han puesto en tela de juicio la idoneidad de los métodos y mecanismos utilizados, la sinceridad de las partes en discordia, la representatividad de los negociadores designados para tan delicada misión.

Como secuela de la controvertida gestión del presidente Betancur y de su accidentada política de entendimiento con las guerrillas, ha quedado un haz de reformas políticas, que confluyen en el proclamado objetivo de **apertura democrática**, que fue una de las consignas emanadas del ambiente de diálogo tendiente a transformar la disidencia armada en oposición desarmada, dentro de los cauces democráticos de la vida política nacional.

Haremos a continuación comentario especial de algunas de dichas reformas, aquellas que directamente tienen que ver con la cuestión electoral, a saber: la nueva ley electoral, elección popular de alcaldes, otras elecciones seccionales y locales, y estatuto de los partidos políticos.

1. LA NUEVA LEY ELECTORAL

La recientemente expedida Ley 96 de 1985 no es propiamente un código electoral. Es un cuerpo legal que, en 74 artículos, introduce reformas a las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1985 y al Código Contencioso Administrativo, adiciona el régimen electoral con algunas figuras nuevas, deroga toda la legislación electoral anterior a la Ley 28 de 1979 y faculta al gobierno para codificar las disposiciones electorales de los tres estatutos supérstites (Ley 28/79, Ley 85/81 y Ley 96/85) en un solo estatuto, código que ya ha sido expedido, mediante Decreto No. 2241 de 1986.

La nueva ley introduce significativas enmiendas que tocan con la organización electoral, la depuración del censo electoral, simplificación de documentos y trámites, aumento de sanciones penales y administrativas, mejor reglamentación para el trámite de las reclamaciones, mayores garantías de imparcialidad y pureza del sufragio, mayor eficiencia administrativa tanto en el proceso de las elecciones como en el de los escrutinios, y una audaz iniciativa, quizá la más importante de esta ley, para transferir gradualmente a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a partir de 1987, el registro del estado civil de las personas, lo cual permitirá por fin al país contar con un censo electoral objetivo y permanentemente actualizado, como la ha tenido, por ejemplo, Costa Rica desde hace muchos años.¹⁴

Algunas iniciativas de interés que formaban parte del proyecto no lograron quedar incluidas en la Ley 96 de 1985, como aquella que ordenaba la impresión oficial de las papeletas de votación para garantizar más eficazmente el secreto del sufragio.

14. VILLEGAS ANTILLON, Rafael. "Algunas consideraciones respecto a la legislación electoral de Costa Rica", en "Legislación electoral comparada (Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica)". San José, Costa Rica, editorial CAPEL, 1986, p. 92 y ss.

2. ELECCION POPULAR DE ALCALDES

Sin duda alguna el Acto Legislativo número 1 de 1986, que se ocupa de varias materias políticas, es sobre todo importante porque establece, por primera vez en este siglo, e irónicamente al cumplirse el centenario de la Constitución que la abolió, la elección popular de alcaldes.

Conforme al nuevo texto del Art. 201 CN, los alcaldes serán elegidos para períodos de dos años y queda prohibida la reelección para el período inmediato. La primera elección general de alcaldes tendrá lugar el segundo domingo del mes de marzo de 1988, es decir, simultáneamente con las elecciones de diputados, consejeros y concejales que entonces deberán realizarse. Las elecciones de **mitaca** tendrán entonces la importancia que nunca antes tuvieron en el país.

A la ley queda deferido reglamentar todos los pormenores relativos a la elección y las funciones de los alcaldes.

Esta importantísima ley, que aún no se ha expedido pero que indudablemente tendrá carácter prioritario en las deliberaciones del Congreso, que está reunido en sesiones ordinarias desde el pasado 20 de julio, deberá precisar todos los detalles de esta materia, algunos de ellos verdaderamente problemáticos, como el referente a la suspensión o destitución de los alcaldes por parte de los jefes superiores de la administración, en los casos que taxativamente señalará dicha ley.

Un efecto trascendental será la autonomía política (además de administrativa y económica) de la capital de la república, situación notable si se considera el carácter unitario del Estado y que aún en algunos regímenes federales (México, Brasil, etc.) no se ha dado un paso así en tratándose de la ciudad capital del país.

Pero, por sobre todo, el Congreso deberá remontar las dudas y suspicacias que se han cernido sobre la conveniencia de esta institución, recrudecidas por la actual crisis del diálogo pacificador con los guerrilleros y por la acción también subversiva del narcotráfico.

Si bien no pueden menospreciarse los riesgos que entrañan para la estabilidad institucional las actuales circunstancias del orden público, no es menos cierto que la elección popular de alcaldes es una reforma largamente esperada y de antaño anunciada a través de numerosos proyectos y programas políticos. Su establecimiento oxigenará indudablemente nuestra democracia con la creación de un nuevo y múltiple canal de participación y creará condiciones más propicias para la práctica del pluralismo, para convertir la oposición **contra** el sistema en oposición **dentro** del sistema.

3. *OTRAS ELECCIONES SECCIONALES Y LOCALES*

Junto con la elección popular de alcaldes otras reformas han coincidido en estimular la participación ciudadana mediante el más activo ejercicio del derecho del sufragio, ya para constituir órganos administrativos locales (consejos comisariales, juntas administradoras locales) o bien para expresar la opinión de la comunidad en asuntos de interés común (referéndum municipal).

Estas medidas anuncian que serán más frecuentes las elecciones, y que por esta vía el ciudadano será estimulado a interesarse más por los problemas de la vida comunitaria y a expresar su opinión sobre la mejor manera de resolverlos y sobre el mejor candidato para administrarlos. El artículo 6 del Acto Legislativo número 1 de 1986 introduce un mecanismo que nuestros municipios quizá no han practicado desde los tiempos legendarios de la colonia. Se trata de la realización de **consultas populares** para que, de acuerdo con formalidades y requisitos que deberá precisar la ley, los habitantes del municipio decidan sobre asuntos de interés local.

En materia de elecciones municipales debemos registrar que por fin el inciso 3o. del Art. 196 CN (originario del Acto Legislativo número 1 de 1968), relativo a Juntas Administradoras Locales, ha recibido un soplo vital gracias a la Ley 11 de 1986, *por la cual se dicta el estatuto básico*

de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

El territorio municipal podrá ser dividido por los Concejos en sectores que se llamarán **comun**as, si se trata de áreas urbanas, y **corregimientos**, cuando se trate de zonas rurales, para la mejor administración y prestación de los servicios locales (Art. 16).

Dichas comunas y corregimientos serán administrados por juntas administradoras locales, integradas por no menos de tres ni más de siete miembros, varios de los cuales serán elegidos por votación directa de los ciudadanos del sector correspondiente para un período de dos años, de acuerdo como lo determine el Concejo Municipal (Art. 18).

El principio de la descentralización territorial adquiere con este amplio elenco de elecciones municipales una connotación política que permite superar uno de los dogmas sacrosantos de la Constitución de 1886, expresado en la frase de don Rafael Núñez: *centralización política y descentralización administrativa*. Evidentemente, otra vez podemos hablar en Colombia, luego de cumplirse cien años desde el naufragio del federalismo, de descentralización política.

4. *ESTATUTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS*

Una de las razones de la estabilidad y continuidad del sistema político colombiano en sus grandes líneas institucionales y doctrinarias radica en la presencia constante y sorprendentemente vigorosa de sus dos partidos políticos característicos, el liberal y el conservador.

Sus antecedentes mediatos remiten a los tiempos mismos de la guerra de independencia y sus inmediatos nos ubican en los años 1848 (partido liberal) y 1849 (partido conservador), cuando son publicados sus respectivos idearios y programas políticos.

Desde entonces liberales y conservadores han protagonizado incesantemente la vida política del país y han

alternado en el poder, del cual han hecho ejercicio como gobierno de partido, de coalición e incluso, contra el partido derrotado.

Ciento treinta y seis años de continuo protagonismo político evidencian un caso ciertamente prolongado de bipartidismo, bipartidismo neto que no ha conocido la aparición de una tercera opción y que por su considerable capacidad de adaptación a los cambios que impone cada época, ha sabido absorber graves crisis e integrar nuevas fuerzas y sectores sociales. Sobre el particular observa Dieter Nohlen: *ya en el siglo pasado los partidos colombianos se habían convertido en partidos de masas en el sentido de partidos dominados por una élite y con masas de afiliados; ya entonces se había configurado una intensa identificación de partido por parte del conjunto de la población. Los intentos de fundar nuevos partidos en el siglo XX tropezaron con un mercado de movilización política prácticamente agotado en especial a causa de que, al conseguir reorientar su programa en el sentido de las reformas sociales, el partido liberal supo integrar en el sistema tradicional de partidos a los nuevos sectores urbanos de trabajadores y empleados.*¹⁵

En el capítulo anterior reseñamos la expedición, por primera vez, en 1985, de una ley que reglamenta el funcionamiento de los partidos políticos en Colombia.

Desde años atrás se preconizaba la necesidad de un estatuto de los partidos, que tendría como finalidad **modernizar** los vetustos partidos tradicionales, dotarlos de una organización permanente y funcional, estimular su democratización interna, obligarlos a regirse por unos estatutos, someter a control sus actividades, ingresos y gastos. Lo que se ha llamado, en resumidas cuentas, la institucionalización de los partidos. Obsérvese que el propósito central de esta trajinada iniciativa y de la ley finalmente expedida ha sido no propiciar la aparición de terceros partidos ni, claro está, implantar por primera vez en el medio colom-

15. NOHLEN, Dieter. "Sistemas electorales del mundo". Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 604.

biano la práctica de los partidos, sino restaurar el bipartidismo tradicional.

En efecto, el prurito de la modernidad acometió a los partidos históricos y han intentado autorreformarse con una ley que, desde fuera, les imponga los requisitos que debe llenar un partido político contemporáneo, según ciertos modelos europeos.

La idea de lo que **debe ser** un partido político moderno es, en la Ley 58 de 1985, un abigarrado inventario de todo lo que al legislador le pareció **nuevo**, según su información, completa y actualizada, de lo que ocurre en materia de partidos políticos en otras latitudes.

El procedimiento arbitrario seguido para configurar el nuevo modelo de partido político para Colombia y la idea de que una realidad tan tozuda como es un partido político sesquicentenario puede transformarse tranquilamente con la simple expedición de una nueva ley, explican en buena parte su fracaso, hoy reconocido sin reservas por todos los sectores políticos.

Lo cierto es que a poco de expedida la Ley 58 de 1985, los mismos políticos que la aprobaron comenzaron a encontrarle toda clase de defectos y arreciaron las críticas y las protestas. Mal comienzo para una ley que, apenas acabando de nacer, es aborrecida por el propio legislador.

La ley no rige aún en su integridad por faltar una completa reglamentación de sus prescripciones. Los partidos políticos se le han sometido a regañadientes. Todos a una acordaron interpretación evasiva de su rigor en cuanto a uso de la televisión para propaganda política y electoral, durante la pasada campaña electoral, en que fue mínima la influencia de la ley de partidos.

Premonición de un final lánguido es la premura con que se han organizado comisiones parlamentarias bipartiditas al comenzar el 20 de julio la legislatura ordinaria de este año, para revisar con carácter urgente la norma en forma íntegra y presentar un proyecto de reforma.

La Ley 58 de 1985 abarca demasiadas materias: sometimiento de los partidos a estatutos, de acuerdo con

unas pautas que han suscitado gran controversia; reconocimiento de personería jurídica y registro; inscripción de directivos; registro de libros de contabilidad; presentación anual de balance e informe sobre situación financiera; presentación de informe sobre ingresos y egresos de campaña presidencial; controles y restricciones en materia de financiación de campañas electorales; financiación parcial por el Estado, publicidad política y electoral; encuestas de opinión.

Conviene señalar que países con sistemas políticos modernos han podido prescindir de un estatuto integral de partidos políticos. Tales los casos de Italia, Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos. También vale observar que algunos de los modernos estatutos de partidos políticos se han diseñado para realizar una labor de pedagogía política en países donde no ha habido tradición democrático-representativa ni una sostenida práctica de las elecciones.

En general puede concluirse que una nueva ley para Colombia en este campo debe tener en cuenta las circunstancias históricas, sociológicas y políticas de nuestro sistema de partidos, debe atemperar la fiebre reformista atendiendo a que en esta materia no se pueden producir cambios drásticos en breves plazos, y debe dar cabida a aspectos de gran actualidad omitidos o soslayados en la Ley 58, tales como el estatuto de la oposición y la mayor incorporación de terceras agrupaciones políticas al sistema de partidos.

En fin, las reformas estructurales que los partidos tradicionales necesitan urgentemente para democratizar su organización interna, ampliar su cobertura y reforzar su legitimidad, sólo pueden realizarse desde el interior de los mismos partidos, nunca por acción de fuerzas externas, así tengan el prestigio reverencial de una ley de la república.

IV. POST SCRIPTUM

La experiencia enseña que los temas políticos se resisten a un tratamiento tajante y concluyente. El constante fluir vital de la sociedad impide postular sobre ella algo tan definitivo como unas conclusiones. Siendo éstas habitualmente la parte final de una exposición, me parece impropio intentarlas en esta ocasión, dada la naturaleza de la materia, y no lo haré.

Lo que sí es posible, a manera de conclusión, es hacer un comentario a lo que en el país se está pensando y diciendo sobre el actual momento político.

Colombia está recorriendo un arduo camino de reformas; que procura contemporizar dos extremos: la conformidad con el sistema político vigente, de antiguo establecido, y la insatisfacción de sectores muy dinámicos que pugnan por grandes cambios económicos y sociales. Entre los numerosos temas que animan el diálogo se encuentra naturalmente la cuestión electoral, dentro del marco más general del interés común por la democracia real.

Son conocidas las tesis que, desde la izquierda tradicional, han puesto en tela de juicio la prestancia de las elecciones como vía auténticamente democrática para la constitución de los órganos políticos legítimos de una sociedad plural y con economía de libre concurrencia como la nuestra. *La revolución no necesita de elecciones*. Mientras la primera no se produzca, las segundas serán sólo una farsa. La izquierda más radical, no exenta de mesianismo, prefiere concebir la participación política popular no mediante el voto sino mediante la movilización armada, inducida, dirigida y coordinada por los cuadros revolucionarios.

Acatados sectores de la intelectualidad han persistido en desconocer valor alguno a las viejas reglas del juego político, que no por añosas dejan de contener valores inherentes a todo sistema democrático. Haciendo de todo ello tierra arrasada, se han abandonado a la imaginación de un nuevo sistema que nada tenga que ver con el anterior, como si nuestra cultura hubiera sido totalmente ajena, en

su devenir histórico, a la experimentación, así sea rudimentaria o saltuaria, y a la sensibilidad de lo que son los ideales democráticos.

Ya en varios países latinoamericanos ha tenido que lamentarse actitud tan rigorista y dogmática. Cierta impredecibilidad que es propia tanto de la conducta individual como de los comportamientos sociales, ha traído en casos muy infortunados, como consecuencia de este radicalismo un tanto simple y pueril, no el cambio revolucionario en beneficio de las grandes mayorías sociales, sino el colapso de las formas democráticas y la desaparición de todo espacio para la libertad.

Este diálogo político debe remontar, como se ve, importantes obstáculos de hecho y considerables prejuicios ideológicos, especialmente difíciles estos últimos cuando han llegado a erigirse en dogma. El pragmatismo de los tiempos modernos y el avance de las ciencias sociales han precipitado, sin embargo, una crisis generalizada de los dogmas políticos. Crisis de fe a la que no escapa (no debe escapar) la creencia ciega en el efecto catártico y transformador de la dinámica de la violencia, utilizada como decisivo recurso terapéutico, a manera de **tratamiento de shock**, para provocar cambios económicos y sociales cualitativos.

En Colombia es palpable la voluntad nacional por un cambio de vastas dimensiones y, para llevarlo a cabo, la inequívoca preferencia de las mayorías por los medios pacíficos. La opinión pública reclama progreso social y económico mediante drásticas reformas, pero preservando las bases de la convivencia afirmadas en el principio de la constitucionalidad y en el patrimonio político que para el país significan algunas virtudes indiscutibles de su experiencia republicana.

En la dimensión particular de las reformas electorales se han dado recientemente pasos importantes para aumentar las oportunidades y la frecuencia de la participación política con la elección popular de alcaldes, la elección de juntas administradoras locales para comunas y corregimientos y el referéndum municipal.

Otros temas continúan en el plano de los proyectos y las deliberaciones: elección presidencial a dos vueltas, creación de la vicepresidencia, voto obligatorio, circunscripciones uninominales, congreso unicameral, referéndum para reformas constitucionales, abolición de la paridad en la rama jurisdiccional, reforma o eliminación del sistema de coalición constitucional consagrado por el párrafo del artículo 120 de la Constitución, no reelección de presidente de la república y de congresistas, etcétera.

En este terreno, el nuevo gobierno ha expresado su interés por reglamentar tanto la elección popular de alcaldes como la consulta popular municipal. También desea propiciar la creación de una circunscripción nacional que permita a grupos políticos minoritarios obtener una mayor garantía de representación en el Congreso de la República.

Se ha señalado también como objetivo principal del gobierno dar contenido económico y social a las reformas políticas, aspecto tradicionalmente descuidado, mediante la lucha contra la denominada **pobreza absoluta**, flagelo que azota a la mayoría de los colombianos, así como a la mayoría de los latinoamericanos. Mientras ésta subsista no habrá piso firme para el progreso político de nuestros pueblos.