

EXPERIENCIA COMPARADA

LA LEY DE GARANTÍAS EN COLOMBIA¹



JAVIER FRANCISCO FRANCO

INSTITUTO LIBERTAD Y PROGRESO DE COLOMBIA

Colombia ha tenido diversos cambios en su sistema electoral en los últimos años. Por ejemplo, si observamos la Constitución de 1991, vemos que ésta derogó la posibilidad de reelección no inmediata del Presidente de la República —cuestión que había caracterizado al sistema político colombiano durante el siglo xx— y creó un sistema de doble vuelta electoral. De igual manera, a nivel del legislativo, se unificó la circunscripción del Senado, y se dejó abierta la posibilidad de que cada partido otorgara los llamados «avales». De esta forma, en lugar de tener listas únicas para la presentación de candidatos a las elecciones de Congreso, los partidos presentaban una diversidad de candidatos a su nombre —maniobra conocida como operación «avispa»—, pero que realmente representaban intereses de pequeños sectores sin el seguimiento de un programa real o una plataforma partidaria. De ese modo llegaron a proliferar lo que algunos denominaron «microempresas electorales». Una vez elegidos, los congresistas tenían muy pocos motivos por los cuales seguir indicaciones de las autoridades del partido que les otorgó «el aval»; se dedicaron a hacer reivindicaciones de los sectores de la sociedad que los habían apoyado financiera o políticamente (empresarios, terratenientes,

¹ Ésta es la versión final y ampliada de la intervención del autor en el Seminario Internacional sobre Modernización del Régimen Electoral Chileno, realizado en Santiago de Chile el 17 de noviembre de 2006. El autor agradece a las personas e instituciones organizadores del evento: CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, PNUD, IDEA, Proyectamérica y CEP. Especialmente agradece a los doctores Enrique Ganuza, Ignacio Walker, Ignacio Illanes y Carla Pietrantoni por su apoyo y colaboración que hicieron posible la participación en el evento.

banqueros, campesinos, sindicatos), quedando atados a representar sus intereses y a transar con el Ejecutivo, el cual ante la inexistencia práctica de verdaderos partidos debió hacer pequeñas concesiones para obtener los votos requeridos para la tramitación de sus proyectos de ley.

Frente a esta división, los propios partidos hicieron una reforma que pretendió fortalecer las organizaciones políticas, consolidar programas y plataformas, modernizarlos y reivindicarse como mecanismos legítimos y eficientes puentes entre las necesidades de sectores de la sociedad y el Estado como diseñador y ejecutor de políticas públicas. Se buscaba evitar la consolidación de pequeños grupos que, a través de mecanismos de cabildeo y representación de pocos, terminaran obteniendo injustificadas rentas. Los cambios implicaron una reforma constitucional, contenida en el acto legislativo 1 de 2003. Los principales puntos de la reforma fueron el establecimiento de listas únicas y voto preferente, la creación de umbrales y el cambio del método de repartición proporcional de Hare por el método d'Hondt.

La reforma política se aplicó primero en las elecciones de corporaciones administrativas, como concejos municipales y asambleas departamentales; para las elecciones legislativas se aplicó en el año 2006, momento en el cual por primera vez los partidos tradicionales no obtuvieron el control del Congreso.

La falta de garantías en los procesos electorales era un antecedente común en Colombia. Si esto se sumaba al hecho de que fue permitida la reelección inmediata del Presidente de la República, resultaba inconveniente que, en un país donde gran parte del sector privado dependía de las compras del Estado y las licitaciones que éste entregaba, utilizándose la violencia como mecanismo de presión política, el Presidente buscara ejercer todas sus prerrogativas² para lograr ser reelegido. Luego de largos debates, se aprobó una reforma constitucional mediante la cual se permitió su reelección. El proyecto pasó por la revisión de la Corte Constitucional quien lo encontró ajustado a la Carta. La reforma constitucional exigía que se aprobara una Ley

² En Colombia, el Presidente de la República, como en gran parte de los regímenes presidenciales, es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Suprema Autoridad Administrativa y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

de Garantías Electorales para evitar que el Jefe del Estado abusara de sus prerrogativas y funciones como servidor público para favorecer sus posibilidades de ser reelegido.

Los principales temas que regula la ley son:

- Requisitos para participar en las elecciones.
- Financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales.
- Propaganda electoral, encuestas y derecho a réplica.
- Prohibiciones del Presidente durante la campaña electoral.
- Intervención en política de los servidores públicos.
- Veeduría internacional.

Es objeto de la Ley de Garantías superar la contradicción entre el rol de Presidente y de candidato fruto de la reelección presidencial, al tiempo que busca garantizar el acceso igualitario de todos los candidatos presidenciales a los canales de comunicación.

Requisitos para participar en las elecciones

Pueden participar partidos y movimientos políticos con personería jurídica; además de movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, siempre y cuando acrediten ante la Registraduría Nacional un número de firmas de respaldo equivalente al 3% de votos válidos depositados en las anteriores elecciones presidenciales.

Si el Presidente y el Vicepresidente desean participar en las elecciones, deben manifestar su intención públicamente y por escrito seis meses antes de las votaciones en primera vuelta, pero sólo podrán iniciar la campaña presidencial durante los cuatro meses anteriores a la fecha de la votación para primera vuelta, al igual que los demás candidatos.

Desde el momento en que se postulan, el Presidente y el Vicepresidente quedan sujetos a lo dispuesto en la Ley de Garantías en cuanto al uso de los medios oficiales de comunicaciones, contratación estatal, entre otras prohibiciones. La lógica subyacente es lograr la igualdad en la contienda electoral.

Financiamiento preponderantemente estatal de las campañas presidenciales

Busca la equidad en los comicios, ya que una mayor afluencia de dinero repercute en la expansión de la imagen del candidato y amplía sus límites de publicidad. De ese modo, se espera que los candidatos se preocupen más por sus propuestas que por la búsqueda de financiamiento privado. Hay un dilema en la financiación estatal:

Asignación igualitaria	Asignación proporcional
Mayor equidad entre partidos minoritarios y mayoritarios.	Evitar que grupos sin respaldo popular utilicen recursos públicos en propuestas irrealizables.

Atendiendo lo anterior, el sistema de financiación colombiano se presenta como sigue:

Campañas para Congreso, gobernaciones y alcaldías	Campaña presidencial
Sistema de financiación estatal proporcional, vinculado a la cantidad de votos obtenidos por el candidato (reposición de votos)	Armoniza el principio de igualdad electoral con el mecanismo constitucional de reposición de votos, mediante mecanismos de financiación previa o anticipos y beneficios posteriores a las elecciones por medio de la reposición de votos.

Propaganda electoral y derecho a réplica

Frente al tema de la publicidad, algunas personas consideran que el Presidente no requiere propaganda electoral para darse a conocer. Sin embargo, para la Corte Constitucional la propaganda electoral que promociona al Presidente no sólo está destinada a la promoción de su imagen, sino también a la de su programa político, programa que no va ligado en estricto sentido a los cuatro años de gobierno que lo preceden.

Propaganda negativa. Sobre este aspecto el proyecto de ley aprobado por el Congreso prohibía que la propaganda contuviese mensajes alusivos a otros candidatos, a los distintivos o lemas de sus campañas, y transmitiera mensajes negativos frente a los demás aspirantes;

mientras que para la Corte Constitucional la prohibición de la denominada propaganda negativa, aunque enmarcada en propiciar un clima de lealtad entre las fuerzas que ingresan a la contienda electoral, introduce una limitación inconstitucional a la libertad de expresión y al derecho de difundir libremente las ideas y programas.

Libertad de los medios para difundir publicidad política. Un medio de comunicación puede optar por no transmitir publicidad política, siempre y cuando no transmita publicidad de ninguna campaña; si acepta transmitir publicidad de un candidato, obligatoriamente debe permitir a los demás candidatos la transmisión de sus propagandas.

Solicitud del derecho de réplica. Primero se acude al medio de comunicación, y sólo en caso de no tener éxito, se puede acudir ante el Consejo Nacional Electoral para que éste decida definitivamente sobre el derecho de réplica o rectificación. Para tomar la decisión, previamente debe escuchar al candidato y al medio de comunicación observando, de este modo, el debido proceso.

Prohibiciones del Presidente durante la campaña electoral

- Asistir a actos de inauguración de obras públicas.
- Entregar personalmente recursos o bienes estatales, o cualquier otra suma de dinero proveniente del erario público o producto de donaciones de terceros al Gobierno Nacional.
- Referirse a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones o presentaciones públicas, como Jefe de Estado o de Gobierno.
- Utilizar o incluir la imagen, símbolos o consignas de su campaña presidencial en la publicidad del Gobierno.
- Utilizar bienes del Estado, diferentes a aquellos destinados a su seguridad personal, en actividades de su campaña presidencial.

Intervención en política de los servidores públicos

Las prohibiciones de los servidores públicos son:

- Acosar, presionar, o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.
- Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado en la presente ley.
- Favorecer con promociones, bonificaciones, o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.
- Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.

Veeduría internacional

La ley condiciona el despliegue de la veeduría internacional a la existencia de indicios serios y razonables de riesgo inminente de alteraciones del orden público o fraude el día de los comicios electorales, que pudieran comprometer el normal desarrollo de la jornada de votación. De esta forma, el Gobierno interviene en la concertación de los puestos de votación que serán observados. La decisión sobre los puestos de votación que tendrán presencia de la veeduría internacional puede ser tomada por el Consejo Nacional Electoral, oídos los candidatos, partidos y movimientos políticos y sociales. El Gobierno sólo interviene para brindar condiciones de seguridad a los veedores internacionales.

CONCLUSIONES

Colombia ha tenido profundos cambios políticos desde la expedición de la Constitución de 1991. En particular, se da un cambio en el sistema de elegir el Congreso y la introducción de la figura de la reelección presidencial. Se expide una Ley de Garantías cuyos efectos aún se están evaluando pero que, en términos generales, tiene una estructura que al menos parcialmente logra equilibrar las relaciones entre las candidaturas presidenciales y el ejercicio de la administración pública. La ley es un importante avance en términos democráticos, pues intenta superar las ventajas políticas con que algunos parten en la carrera por cargos de representación popular. Los resultados son difíciles de analizar, pues antes no se presentaba la figura de la reelección y sólo un estudio en algunos años, que tenga en cuenta varios eventos electorales, podrá señalar si la Ley de Garantías Electorales cumple o no con su objetivo. En todo caso debemos recordar que, si bien se pueden impulsar algunos cambios sociales con legislación, ésta no reemplaza el papel de los ciudadanos y la sociedad civil en el control político y la transformación de la realidad en torno al ejercicio de las libertades y el fortalecimiento de la democracia.

REFERENCIAS

- MALDONADO JARAMILLO, Hernán. (2003). *El acertijo de la reforma política en Colombia*. Documentos del CEDE, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.
- NOHELN, Dieter. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PALACIOS, Marco y Frank SAFFORD. (2002). *Colombia. País fragmentado y sociedad dividida. Su historia*. Bogotá: Norma.
- PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo y Clara Rocío RODRÍGUEZ PICÓ (editores). (2005). *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas para la política en Colombia y América Latina*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Heinrich Böll Stiftung.
- URIBE CELIS, Carlos y otros. (2006) *Historia de Colombia. Todo lo que hay que saber*. Bogotá: Taurus.
- REGISTRADURÍA COLOMBIANA DEL ESTADO CIVIL. <<http://www.registraduria.gov>>.