

# REFORMA ELECTORAL

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION	5
I. Propósito	5
II. Metodología	7
I. CAPITULO PRIMERO	8
Necesidad de la Reforma Electoral	8
A. Por qué reformar	8
B. La cultura de valores y prácticas democráticas entendidas como Capital Social.	11
C. Educación para la democracia.	15
II. CAPITULO SEGUNDO	19
Breve reseña de la Legislación Electoral Colombiana	19
III. CAPITULO TERCERO	39
El Voto	39
A. Automatización del voto	40
B. Voto obligatorio	41
C. Voto en blanco	43
D. Propuesta de reforma	44
IV. CAPITULO CUARTO	45
La Identificación Electoral	45
A. Cédula de Ciudadanía	45
1. Expedición	45
2. Cancelación	48
B. Identificación de los menores	48
C. Censo Electoral	49
D. Dirección Residencial	50
E. Propuesta de reforma	51
V. CAPITULO QUINTO	62
La Organización Electoral	62
A. Consejo Nacional Electoral	64
B. Registrador Nacional del Estado Civil	66
C. Autoridades Electorales	67
D. Jurados de Votación	68
1. Régimen	68
2. Sorteo de Jurados.	69
E. Escrutadores y Delegados	70
F. Propuesta de reforma	72
VI. CAPITULO SEXTO	88
El Proceso de las Votaciones	88

A.	Jornada Electoral	88
B.	Documentos Electorales	90
C.	Tarjeta Electoral	91
D.	Escrutinios	92
1.	Escrutinios de Mesa y de las Comisiones Electorales	92
2.	Escrutinios del Consejo Nacional Electoral	94
E.	Publicidad de las Actas de Escrutinio de Mesa.	96
F.	Número Unico de Identificación Documentaria	96
G.	Propuesta de reforma	97
VII.	CAPITULO SEPTIMO	102
	Las Reclamaciones dentro del Proceso Electoral	102
A.	Reorganización del procedimiento	102
B.	Propuesta de reforma	104
VIII.	CAPITULO OCTAVO	134
	El Referendo	134
A.	Definición	134
B.	Clasificación	136
C.	Plebiscito	140
D.	El referendo en América Latina	141
E.	Propuesta de reforma	143
IX.	CAPITULO NOVENO	149
	Las encuestas electorales	149
A.	Concepto fundamental	149
B.	Marco Jurídico	151
C.	Marco conceptual	156
D.	Realización y publicación de las encuestas.	157
E.	Una visión hacia el futuro	159
F.	Propuesta de reforma	162
X.	CAPITULO DECIMO	165
	Consideraciones Finales	165
A.	Observaciones sobre las características del Sistema Electoral Colombiano	165
1.	Instituciones probadas	165
2.	La pureza del sufragio	166
3.	Autonomía	166
4.	Garantías	167
B.	El proceso evolutivo	170
1.	Hacia una organización permanente	170
2.	Ampliación de la base electoral	170
3.	Identificación de las personas	171
4.	Participación y abstención electoral	171
5.	Incorporación de la Informática	173
6.	Los sistemas político y electoral	173
7.	Desarrollo jurisprudencial	174
8.	Itinerario del fraude	174
C.	El futuro que se avizora.	175

## INTRODUCCION

### I. Propósito

En este libro pretendo exponer de la manera más clara posible, unas propuestas de reforma del sistema electoral, para propiciar un cambio en las costumbres políticas y un avance significativo en el perfeccionamiento de las instituciones republicanas de Colombia, varias de las cuales se estudiaron durante mi paso por el Consejo Nacional Electoral con la colaboración de un grupo de abogados de ese organismo. Los objetivos de la reforma propuesta, los puedo resumir así:

- Organizar mejor los procesos electorarios.
- Rodear a la votación de cada mesa de mayores elementos de publicidad, diafanidad y seguridad.
- Asegurar la imparcialidad de los jurados de votación y simplificar su labor.
- Impedir la trashumancia de votantes.
- Regular las reclamaciones y definir las competencias en cada instancia del proceso.

- Otorgar mayor credibilidad a los resultados que divulguen las autoridades electorales.
- Modificar la estructura de la Organización Electoral.
- Simplificar el procedimiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana.
- Reglamentar la publicación de las encuestas de opinión política y electoral.

Los cambios propuestos a lo largo del presente estudio se fundamentan en dos conceptos aparentemente encontrados, pero que ofrecen la seguridad de reformar sin caer en terrenos desconocidos a la espera de ver “*qué ocurre*”, para descubrir *a posteriori* si se acertó o no. El primero, es que las actuales instituciones electorales colombianas son de vieja data y en general se han desarrollado con experiencias probadas, muchas de las cuales siguen siendo válidas. Segundo, que es necesario adaptarlas a la época contemporánea bajo la consideración de que, desde el punto de vista jurídico, la normativa que las regulan en buena parte es anterior a la Constitución Política adoptada en 1991 y, desde el punto de vista tecnológico, no contemplan, aun, desarrollos que pueden ayudar grandemente a su fortalecimiento.

Si se me pidiera identificar las calidades caracterizadoras de las propuestas contenidas en este trabajo, diría que son la *simplicidad* y el *pragmatismo*, porque están concebidas con elementos sencillos, compatibles con nuestra idiosincrasia, sin vanidosas pretensiones innovadoras y tomados de la experiencia que durante muchos años ha tenido la organización electoral colombiana. Pese a tantas críticas - muchas de ellas fundadas -, nuestro sistema electoral tiene numerosas bondades rescatables, con la necesidad imperiosa, claro está, de que se modernice y se adapte a las nuevas realidades. Con ese bagaje es fácil idear las reformas que aquí se sugieren, para que el sistema político colombiano disponga

de unas herramientas electorales que fortalezcan a la democracia representativa y privilegien la participación de los ciudadanos.

## **II. Metodología**

En esta obra se expresan unas consideraciones generales sobre el sistema electoral colombiano, se explican las propuestas que se hacen para su modificación y se incluye un articulado que puede integrar un proyecto de ley para estudio del Congreso Nacional. Los textos de los artículos respectivos van incorporados en los diferentes capítulos en los cuales se divide el libro.

Es necesario explicar que, el proyecto, contiene disposiciones conducentes a que las votaciones reflejen fielmente la voluntad de los electores y para que se introduzca en Colombia una nueva cultura en cuanto al servicio que deben prestar todos los ciudadanos en favor de un sistema político que, si bien acusa defectos, es el fruto de una larga experiencia democrática y es el que escoge el pueblo en cuya cabeza reposa la soberanía del Estado.

## I. CAPITULO PRIMERO

### Necesidad de la Reforma Electoral

#### A. *Por qué reformar*

Sería necio pensar que no se necesitan varias reformas de la organización estatal en aspectos tan cruciales como el sistema político, bien sea en la legislación electoral, el régimen de los partidos, la financiación de las campañas o el funcionamiento del Congreso, para mencionar solamente algunos. De la misma manera como reclaman cambios urgentes la rama judicial, el régimen pensional, o la estructura presupuestal de la Administración Pública.

Con todo, es indispensable meditar con serenidad el contenido de las reformas y mirar claramente qué se quiere conseguir con ellas. La preocupación principal del reformador debe ser auscultar las repercusiones que han de tener los cambios legislativos en el futuro de una nación.

Existen ejemplos de reformas expedidas con la intención de suprimir vicios y defectos, que generaron problemas mayores a los que se quisieron corregir. Algunos casos para recordar son: El reconocimiento oficial de los partidos que en la constitución de 1991 se facilitó grandemente con el fin de erradicar el bipartidismo, pero condujo a la exageración de contar hoy con más de 70 partidos y movimientos políticos legalmente reconocidos; o la inclusión en la Constitución de normas sobre la distribución del presupuesto nacional, que ha producido serias dificultades para la financiación del gobierno central; o las reformas al Código

Penal buscando el sometimiento voluntario de los inculpados por narcotráfico mediante rebajas de penas y variados beneficios adicionales. Si bien, en este último caso la nación miró inicialmente con complacencia esas disposiciones como un remedio a la impunidad rampante y a la violencia desatada por los narcotraficantes, posteriormente se consideró que se hacía una burla a la justicia con las decisiones de los jueces basadas en la rebaja de penas que la ley contempló. Como algunos de estos temas siguen siendo objeto de proyectos de reformas, merecen un examen juicioso e ilustrado para que dentro de algún tiempo no se produzcan resultados indeseados.

Las propuestas de reformas políticas tienen la propiedad de generar grandes expectativas sobre la solución de los problemas de un Estado, que con frecuencia se presentan como la panacea. De ahí que sea fácil especular con temas que pasan a ser de aparente dominio público pero que, la postre, se pueden traducir en nuevas frustraciones colectivas. Sorprende que en instituciones de bastante complejidad como la electoral, pasen a convertirse en aparentes *aspiraciones sociales* figuras que en otros países ya van pasando de moda, cuando han existido en nuestra legislación mecanismos probados por décadas, que se pueden mejorar con la incorporación de algunas previsiones legales acordes con los nuevos tiempos.

Sobre el particular afirma el Profesor Daniel Sabsay, politólogo argentino: *“Es esta suerte de panacea que se le atribuye al sistema electoral como poder benéfico, o en su caso maléfico, lo que resulta particularmente inquietante. Curiosamente, esta nueva moda consistente en erigir al sistema electoral en materia “vedette” de la agenda política abarca a la mayoría de nuestras democracias, en las cuales se instala con el mismo vigor y dentro del mismo marco y consideración. Decimos que nos inquieta porque el sistema electoral es un instrumento que puede facilitar el mejoramiento de ciertas realidades percibidas como negativas. Pero de ningún modo es un bálsamo que per se e independientemente de toda una serie importantísima de otros factores, va a poder operar sobre la escena del poder*

*mejorándola y despojándola de sus agentes nocivos. Instalar en el debate público a una cuestión rodeándola de estas características puede suscitar un exceso de expectativas, que luego se verán frustradas por la falta de mesura y de realismo en el enfoque”.*<sup>1</sup>

Es muy importante para Colombia contar con una legislación electoral moderna, clara y adecuada a nuestra realidad nacional, que garantice la expresión de la voluntad popular y de fácil comprensión, para garantizar a quien la estudie y a quien deba aplicarla, bien sea en condición de jurado de mesa, escrutador, testigo electoral, candidato, apoderado o elector, el seguimiento ordenado de los pasos de las votaciones y escrutinios y saber cómo actuar en cada una de las diversas etapas del proceso electoral.

Se parte del axioma de que la elección debe quedar definida durante el día de la votación y, por lo tanto, ésta debe rodearse de garantías y transparencia. Para ello es indispensable garantizar la publicidad de los resultados, la imparcialidad de los jurados y la presencia de los testigos electorales y, en consecuencia, definir con precisión las causales y oportunidad de las posibles reclamaciones.

En el sistema electoral colombiano se deben establecer procedimientos ordenados y precisos en los escrutinios e instancias superiores a los de mesa, para impedir que se puedan desconocer los resultados de las urnas con alegatos artificiosos o prácticas indebidas, cuando para esos pasos ulteriores ya no existen todas las garantías y controles que se otorgan durante las votaciones a las que el Estado dedica enormes esfuerzos de organización y de inversión de recursos. Esas instancias posteriores deben ser oportunidades para atender justas reclamaciones sobre situaciones de hecho o de derecho que pudieran haber atentado contra la pureza del sufragio y, a la postre, confirmar los resultados de las urnas, pero, no pueden servir para desconocer las decisiones que en forma mayoritaria hubieran aprobado los votantes.

---

<sup>1</sup> **Democracia Política y Electoral en América Latina.** Jorge Pretelt Ch. y Juan Manuel Ramírez P. Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda.

**B. La cultura de valores y prácticas democráticas entendidas como Capital Social.**

El ex - presidente del Ecuador, Oswaldo Hurtado, en su ponencia para el Seminario Internacional *“Democracia Política y Electoral en América Latina”*,<sup>2</sup> hizo las interesantes observaciones que recojo a continuación:

*“En última instancia una democracia es lo que son sus ciudadanos y el desarrollo es el resultado de la forma en que desempeñan sus labores trabajadores, empresarios y funcionarios públicos.*

*“Lo advirtió tempranamente Alexis de Toqueville (1805 – 1859) en su libro La Democracia en América, en el que visionariamente descubrió la importancia de las virtudes cívicas para el buen funcionamiento de la democracia y el progreso de las naciones. En el recorrido que hizo por los Estados Unidos a principios del siglo XIX, encontró que los valores culturales de los ciudadanos eran diferentes a los existentes en su nativa Europa, como también de los que inspiraban la conducta de los latinoamericanos, razón por la cual el país que visitaba y que por entonces daba los primeros pasos por el camino del desarrollo, estaba llamado a convertirse en una nación grande y próspera, vaticinio que al iniciarse el nuevo milenio ha adquirido el carácter de una profecía cumplida”.*

Más adelante agrega el ex –mandatario: *“Resumiré alguna de sus observaciones. Los americanos del Norte confiaban en la capacidad de los individuos y de las asociaciones para resolver sus problemas diarios y atender las necesidades individuales y colectivas, actitud que les llevaba a constituir organizaciones de la*

---

<sup>2</sup> Ibídem

*más variada índole con el fin de alcanzar todos los propósitos imaginables. Esta confianza en la capacidad de los individuos y de las organizaciones por ellos constituidas para atender sus necesidades y solucionar sus problemas, les llevaba a mirar al gobierno y a las autoridades como instancias a las que sólo se debían acudir cuando sus fuerzas y las de sus vecinos o socios fueran insuficientes para valerse por sí mismos. El diario ejercicio de las responsabilidades individuales en cada uno de sus actos y la participación democrática en las organizaciones de las que formaban parte, hacía de los norteamericanos personas conscientes de sus obligaciones con sus semejantes y con el gobierno, cumplidoras de las leyes e interesadas en el bienestar familiar, con el que buscaban relacionar sus intereses particulares*

*Concluye diciendo que “La suma de instituciones y virtudes cívicas conforman lo que hoy se conoce con el nombre de capital social, que en el desarrollo de las naciones parecer ser más importante que los recursos naturales, los medios financieros y el capital humano.”*

Por su parte, Bernardo Kliksberg, Coordinador del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES/BID) en su trabajo *“América Latina: Una región en riesgo”*,<sup>3</sup> afirma: *“Una oleada de investigaciones está explorando actualmente algunos de los “tesoros escondidos” en una forma de capital excluida del pensamiento económico convencional, el denominado “capital social”. Los trabajos pioneros de Robert Putnam y James Coleman, verificaron a inicios de los 90, la influencia sobre el desarrollo de factores intangibles, no visibles a los ojos, pero de presencia diaria activa en las sociedades y de alto peso en su evolución. En su conocida obra “Para hacer que la democracia funcione” (1994), Putnam, después de extensas indagaciones sobre la evolución histórica de Italia, encuentra algunas de las principales causas del mayor desarrollo de la Italia del Norte, con relación a la del Sur, en variables no consideradas por los enfoques macroeconómicos convencionales. No se trata de meras especulaciones. Tanto Putnam como*

---

<sup>3</sup>*América Latina: Una región en riesgo. Pobreza, Inequidad e Institucionalidad social.* Bernardo Kliksberg. 2001.

*muchas investigaciones recientes, “miden” esos elementos. Los avances en metodología de la investigación en ciencias sociales permiten actualmente hacerlo.*

Según Kliskberg, el capital social está conformado por los elementos que a continuación se explican:

*El clima de confianza* que exista entre los integrantes de la sociedad, que incide profundamente en numerosos aspectos como el grado de cohesión social, las expectativas comunes, el nivel de agresividad y la capacidad de concertación entre Estado y sociedad civil. Cuanto mejor sea el clima de confianza, serán menores los costos en que deba incurrir una sociedad para crear instancias de conciliación o sancionatorias de los conflictos.

*La capacidad de asociación*, que se identifica por la tendencia de los miembros de una sociedad de formar parte de organizaciones y participar activamente en ellas, así como para crear esfuerzos asociativos de toda índole y desarrollar sinergias.

La *conciencia cívica*, son las actitudes básicas de los integrantes de la sociedad hacia lo colectivo, que van desde cumplir correctamente con sus obligaciones tributarias hasta cumplir las normas sobre la preservación del aseo en los lugares públicos.

En la segunda mitad del siglo pasado se hizo evidente, especialmente en el área latinoamericana, la crisis de los sistemas democráticos en la satisfacción de las necesidades primordiales del hombre. Los niveles de pobreza de la población aumentaron simultáneamente con los del endeudamiento externo e interno de los países, lo que se tradujo en el deterioro las condiciones de vida de la población señalado por los indicadores económicos más importantes como el crecimiento del desempleo, el desbordamiento de la inflación, el deterioro del ingreso *per cápita*, el

aumento de la desnutrición, la falta de vivienda digna, la escasez de agua potable y la carencia de salud y de educación públicas.

La desconfianza en los respectivos gobiernos surgida de estos fenómenos, generó un alto grado de ingobernabilidad que se hizo evidente en los sorprendentes acontecimientos políticos de Ecuador, Perú, Argentina, Venezuela y Bolivia ocurridos entre 1998 y 2003, para mencionar solamente los más recientes.

En Colombia, el fenómeno tiene unas connotaciones muy particulares. La ingobernabilidad como un descontento generalizado contra el llamado “*establecimiento*”, se frena por la amenaza de los cuerpos subversivos que pretenden llegar al poder por la vía de las armas. Paradójicamente, las acciones de la subversión se traducen en la necesidad de defender el sistema político que es tan ineficiente como son el de Argentina, Perú, Ecuador, Venezuela o Bolivia. Por eso no es fácil aceptar que la sola persecución a las fuerzas subversivas sea suficiente para crear las condiciones adecuadas para el desarrollo integral de Colombia, ni, tampoco, solamente algunas reformas legales del sistema político. Para lograr un viraje sustancial en Colombia, se requiere la combinación de diversos elementos constitutivos de la sociedad que no es el caso analizar en este trabajo; pero, en cuanto se refiere a la reforma del sistema electoral, ésta debe estar sintonizada con las realidades nacionales y apuntar hacia donde van las tendencias de cambio de la estructura general del Estado, con el objeto de crear un clima apropiado para la implantación de una mayor justicia social y la consecución de la paz.

Este es el gran reto nacional. Si bien es preciso recobrar el principio de autoridad, muy descaecido en los últimos gobiernos y revivir conceptos, desdibujados hoy por un exceso de permisividad, como el monopolio de las armas por parte del Estado o la imposibilidad jurídica de hacer justicia por la propia mano, también es indispensable implantar la justicia social, porque el fondo del conflicto colombiano no es un simple problema de orden público sino de orden social que no se puede

soslayar. Y en la base de su solución está la vigencia de un sistema político confiable que dé garantías de participación a todos los ciudadanos y genere los desarrollos legales, institucionales y gubernamentales apropiados para mejorar las condiciones de vida de toda la población.

### **C. *Educación para la democracia.***

Las elecciones son el método más equitativo para escoger a los representantes del pueblo y constituyen la base del concepto democrático liberal. Sin elecciones, sin la abierta competencia por el poder, no hay democracia. Las elecciones libres son el procedimiento que nos permite distinguir a ésta de otros sistemas políticos y son los gobiernos surgidos de elecciones universales los que se reconocen como verdaderamente legítimos en la actual época. De ahí la importancia de que el Estado imparta una educación para la vida en democracia.

La educación política debe abarcar a todos los habitantes, es decir, tener la característica de universal y basarse en los valores primordiales del ser humano, tal como se postuló desde los inicios del Constitucionalismo Liberal. Igualmente, debe estar destinada a promover la democracia como forma igualitaria de gobierno y como un estilo de vida del ciudadano. Debe propender a su capacitación para la participación responsable en los procesos electorales de su comunidad local, regional y nacional. El proceso electoral, en particular, debe ser conocido por todos, de manera que la participación en él sea debidamente ilustrada tanto en relación con los mecanismos existentes como en cuanto a los candidatos que se disputan la representación de la comunidad.

En el contexto de los procesos electorales es necesaria la capacitación específica de aquellos ciudadanos que deben asumir roles tales como jurados de votación,

candidatos o representantes de las candidaturas en juego. De ahí surge la imperiosa necesidad de una labor educativa pertinente que adiestre a los ciudadanos en su condición de actores principales en el funcionamiento del Estado.

El politólogo costarricense Rodolfo Cerdas Cruz hace las siguientes consideraciones sobre la educación para la democracia<sup>4</sup>: *“En los momentos actuales es de la mayor importancia reenfocar la educación para abordar la formación ciudadana en particular de quienes recién han entrado o están a punto de entrar en la vida adulta para formarlos en los principios y valores de una vida en democracia. Si bien hasta ahora el desarrollo de las instituciones electorales ha jugado un papel primordial y consumido la mayor parte de los esfuerzos nacionales e internacionales, hoy parece llegado el momento de dar paso a una nueva etapa, directamente vinculada con los problemas de la construcción ciudadana y la transmisión de valores democráticos”.*

*“En otros términos, una vez creados y operantes los sistemas electorales en toda la región, (Latinoamérica), se necesita ir más allá, tanto para profundizar el desarrollo democrático, como para afrontar el difícil contexto político anteriormente apuntado, en que la desconfianza en las instituciones la pérdida de credibilidad en los partidos y las dirigencias tienden a predominar y a afectar, de manera directa, tanto la funcionalidad del sistema como la gobernabilidad de los Estados”.*

*“La falta de formación y participación ciudadana en las diversas manifestaciones que el fenómeno adquiere en la región, resulta potenciada por las dificultades propias de la instauración y funcionamiento del régimen democrático. Esto conduce a fortalecer de manera directa las nostalgias autoritarias, el surgimiento de caudillos, los reforzamientos del presidencialismo, el debilitamiento de las instituciones de deliberación política o de administración de justicia, etc., lo cual se hace siempre a nombre de una supuesta eficacia gubernamental.”*

---

<sup>4</sup> **Cultura política y democrática.** Trabajo presentado en el X Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Panamá, octubre de 2001.

Las sociedades pueden existir con diferentes niveles de participación ciudadana, aunque es evidente que de ello se desprenden variadas consecuencias. Como lo han afirmado algunos estudiosos de las ciencias políticas, cuando la concurrencia a las urnas es débil, casi siempre significa que los grupos que se hallan social y económicamente en desventaja, quedan insuficientemente representados en las autoridades elegidas. La falta de participación refleja la carencia de una educación ciudadana y la consecuente falta de credibilidad en el sistema. Por otra parte, hay quienes, interpretan los bajos porcentajes de votantes como una evidencia de la satisfacción básica del electorado que, a la postre, también redundará en un alejamiento pernicioso de la mayoría popular en las decisiones cruciales del Estado. Todos estos elementos deben ser considerados para instrumentar una política educativa del Estado, que atienda de manera primordial la aptitud de los ciudadanos para hacer una vida en democracia.

## II. CAPITULO SEGUNDO

### Breve reseña de la Legislación Electoral Colombiana

Desde el inicio de la vida republicana, Colombia se ha ocupado de los temas electorales y en ellos ha acumulado una experiencia legislativa que bien puede ser ejemplo para la mayoría de países del continente. Dos elementos se pueden destacar en la evolución de la legislación electoral colombiana. En primer término, el interés sostenido por *crear una organización electoral independiente*. En segundo lugar, la ampliación de la base electoral hasta *llegar tempranamente al voto universal*.

En relación con el primero de estos aspectos, en el siglo XIX se pueden identificar los siguientes momentos históricos:

**De 1810 hasta 1821** existió una organización jerarquizada, que se constituía temporalmente para adelantar los procesos eleccionarios, conformada así:

- **Juntas Parroquiales.** Estaban integradas por el cura y el alcalde de cada parroquia que, previa comprobación de los requisitos que exigía la ley, escogían *un elector por cada cien almas*. Éstos, a su vez, elegían un *apoderado* por cada quinientos electores o fracción mayor de doscientos cincuenta, para asistir a los Consejos de Cantón.
- **Consejos de Cantón.** Eran las asambleas de *apoderados*, que elegían representantes a los Colegios Electorales de Provincia a razón de *uno por cada cinco mil almas*.

- **Colegios Electorales de Provincia.** Se reunían en la capital de cada provincia y elegían al Presidente, al Vicepresidente a los Senadores, a los miembros del Poder Legislativo (a razón de uno por cada diez mil almas), del Poder Judicial y a los representantes de la provincia al *Congreso General del Reino*.

Entre 1821 y 1825, con la misma estructura básica, se introdujo un **Congreso Constituyente** que funcionó en la Capital de la República y verificó las elecciones de Presidente, Vicepresidente y Senadores. Por su parte, las Asambleas Electorales reunidas en 1822, solamente eligieron a los representantes de cada provincia.

**De 1825 a 1832** Se incorporaron algunas modificaciones que se pueden resumir así:

- Las **Juntas Parroquiales** se integraron por el juez y cuatro vecinos escogidos entre los electores del lugar.
- **Las Asambleas Parroquiales** vinieron a sustituir a los Consejos de Cantón.
- **Asambleas Electorales de Provincia.** Se reunieron el 1° de octubre de 1825 en las capitales de provincia, para elegir Presidente, Vicepresidente, Senadores y Representantes.

**De 1832 a 1834** se amplió la estructura electoral de la siguiente manera:

- **Juntas Parroquiales.** Presidían las elecciones de quienes iban a integrar las Asambleas Electorales y, pasadas las elecciones, debían firmar los registros electorales, cerrarlos, sellarlos y remitirlos, dentro de las 72 horas siguientes, al jefe político o al alcalde para que reuniera al Consejo Municipal y procediera a efectuar los respectivos escrutinios.
- **Consejos Municipales.** Efectuaban los escrutinios de las votaciones presididas por las Juntas Parroquiales.
- **Asambleas Electorales de Cantón.** Votaban para Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores y Representantes y elegían a los diputados a la Cámara de Provincia.
- **Cámaras de Provincia.** Se debían reunir el 15 de septiembre de cada año y perfeccionaban las elecciones de Senadores, para un período de 4 años y de Representantes, para uno de 2 años.
- **Congreso de la República.** Se integraba por los Senadores y Representantes elegidos por las Cámaras de Provincia. Escrutó los votos y perfeccionó la elección de Presidente y Vicepresidente de la República.

Entre 1834 y 1839, se creó una **Junta Escrutadora** que sustituyó al Consejo Municipal en la verificación de los escrutinios de las votaciones de las parroquias. Se integraba por tres vecinos escogidos por el jefe político o el alcalde del cantón, dentro de los tres días siguientes a las elecciones y se disolvía el día en que se instalaba la Asamblea Electoral.

De 1840 a 1852 la Junta Parroquial fue sustituida por una **Junta Calificadora**, presidida por un Juez, acompañado de 4 vecinos con las calidades de sufragantes

parroquiales, designados por el Consejo Municipal. La Junta Calificadora tenía las siguientes funciones:

- Elaborar las listas de sufragantes.
- Presidir la elección de los electores de las Asambleas Electorales de Cantón, a razón de uno por cada mil almas o fracción mayor de quinientas, que se efectuaba duraban 8 días, con horario de 9 a 12 a.m. y de 3 a 6 p.m.
- Remitir, debidamente diligenciados, los registros de las votaciones a la Junta Escrutadora de Cantón.

**En 1853 se expidió la Ley 1ª del 16 de junio**, que introdujo cambios sustanciales en el sistema electoral y en las instituciones que debían integrarse por votación popular. Estos cambios se pueden sintetizar de la siguiente forma:

- **Jurado Electoral de Distrito Parroquial.** Sus miembros eran cinco, designados a la suerte por la Corporación Municipal de entre los ciudadanos del distrito que supieran leer y escribir. El Jurado conformaba la lista de electores de los Distritos Parroquiales; presidía las votaciones y expedía las cédulas a los electores para que ejercieran el derecho al sufragio. Entraba a ejercer sus funciones el día 10 de julio y se clausuraba inmediatamente después de que se instalara la Legislatura de la Provincia, a la cual debía remitir las actas con los registro de la votaciones
- **Corporación Municipal.** Estaba encargada de velar por los asuntos electorales de su región, actuaba como organismo coordinador y resolvía consultas sobre estas materias.

- **Legislatura Provincial.** Se instalaba el 20 de octubre y estaba conformada por los Diputados elegidos en los distritos parroquiales La Legislatura efectuaba el escrutinio de los votos depositados por los electores para Presidente y Vicepresidente de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, Senadores, Representantes, Fiscales, Magistrados de los Tribunales de Distrito y Gobernadores.
- **Congreso de la República.** Escrutó y efectuó la declaratoria de elección del Presidente y Vicepresidente de la República, del Procurador General de la Nación y de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, con base en los registros de votación elaborados por los miembros de la Legislatura Provincial.

**En 1888 se expidió la Ley 7ª del 31 de enero** que estableció una completa estructura electoral y reguló ampliamente los organismos a ella pertenecientes. De ese estatuto se puede extractar lo siguiente:

- **Jurado Electoral.** La Junta de Distrito designaba un Jurado en cada distrito municipal, compuesto de 4 miembros, si la población no excedía de quince mil habitantes o de 6 si era mayor. Se instalaba el 1 de abril y debía integrar la lista de electores. Escogía los jurados de votación a razón de 5 por cada mesa. Finalmente, efectuaba los escrutinios de los votos y declaraba la elección de los Concejeros Municipales. En relación con las demás votaciones, preparaba los registros con destino a la Junta Electoral.
- **Junta de Distrito Electoral.** Era la encargada de hacer el escrutinio y declarar la elección de los Representantes a la Cámara, con dos suplentes cada uno, los Diputados a la Asamblea Departamental y los electores por los Distritos

Municipales, con base en los registros remitidos por los Jurados Electorales de los Municipios.

- **Consejo Electoral.** Existía uno en cada Departamento compuesto por 6 miembros nombrados cada 4 años así: Dos por el Senado, dos por la Cámara y dos por el Presidente de la República. El cargo de Consejero era de forzosa aceptación. El Consejo designaba a los integrantes de la Junta de Distrito Electoral.
- **Gran Consejo Electoral.** Tenía como sede la Capital de la República y estaba integrado por 6 miembros que eran designados, dos por el Senado, dos por la Cámara y dos por el Presidente de la República, con sus respectivos suplentes. Su período era de un año y le correspondía hacer el escrutinio general de la votación para Presidente y Vicepresidente de la República y declarar la respectiva elección.

**En 1892** se introdujeron modificaciones a los organismos y procedimientos electorales, de las cuales se describen las siguientes:

- **Jurado Electoral.** Este organismo no sufrió modificaciones.
- **Asamblea Departamental.** Dentro de los diez primeros días de sesiones ordinarias, elegía un Senador Principal cada dos años y dos suplentes para un período de 6 años
- **Asamblea Electoral.** Estaba integrada por los electores de los Distritos Municipales que conformaban un Distrito Electoral y se reunían en la cabecera de ésta para votar por el Presidente y el Vicepresidente de la República.

- **Junta de Distrito Electoral.** Sus tres miembros fueron elegidos para períodos de dos años.
- **Consejo Electoral.** La fecha de su instalación fue fijada para el 1° de enero del año siguiente al de la elección de sus miembros. El Consejo Nacional Legislativo sustituyó al Congreso para elegir a los integrantes del Consejo.
- **Gran Consejo Electoral.** Para su conformación, se cambió la designación de los dos miembros que hacía el Presidente de la República, por su elección por parte del Consejo de Estado. Hacía la elección del Presidente y del Vicepresidente de la República con base en los votos emitidos por las Asambleas Electorales, extendidos en las respectivas actas.

De esta descripción minuciosa de los diversos sistemas institucionales adoptados en el siglo XIX, se puede concluir que en la legislación electoral colombiana se han ensayado numerosos mecanismos para definir a los ciudadanos aptos para votar, para seleccionar los jurados de votación y escrutadores, así como para incorporar controles de diverso género, buscando, bien, hacer cada vez más expeditas las votaciones o más vigiladas.

En lo que hace relación a la ampliación de la base electoral, desde mediados del siglo diecinueve se generalizó la presencia en las votaciones de las clases populares mediante la adopción, en 1853, del concepto de voto universal para varones. La evolución que tuvo el voto universal en ese siglo, se puede resumir en la siguiente forma:

**Entre 1853 y 1858**, se hicieron votaciones directas de los ciudadanos para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia,

Fiscales, Magistrados de Tribunales de Distrito, Jueces de Circuito, Gobernador y Diputados a la Legislatura Provincial.

**Entre 1863 y 1885**, período en que rigió el sistema federal, hubo elecciones directas en los Estados Soberanos de Cundinamarca, Santander, Boyacá, Antioquia, Tolima, Bolívar, Magdalena y Panamá.

**Entre 1888 y 1909** se eligió directamente a Diputados a las Asambleas y Concejeros Municipales.

Empero, una de las mayores preocupaciones nacionales en relación con el sistema político, ha sido la de evitar a toda costa el fraude electoral y, por esa razón, se ha estado en busca permanente de mecanismos que consigan por sí solos la pureza del sufragio y la imposibilidad de permear los procesos eleccionarios con prácticas indebidas. No obstante, se puede afirmar sin temor que no existe ningún sistema electoral invulnerable, en la medida en que la ciudadanía - entendiendo por ella tanto a candidatos como electores - se empeñe en conseguir resultados favorables con procedimientos ilegítimos.

Mientras no exista una educación para la democracia que arraigue en el ciudadano la conciencia de que es su honradez la que garantiza la rectitud electoral, es muy difícil preservar la pureza del voto. Diría yo que en Colombia (como en otros países, por supuesto,) existe un *“itinerario del fraude”* que se pasea paladinamente por todos los mecanismos de control imaginables. El llamado “capital social” que se analizó brevemente en el anterior capítulo es, a la postre, el único blindaje eficaz para que la voluntad democrática del pueblo se exprese de manera indubitable como basamento del sistema político. Al fin y al cabo, dentro de ese concepto, los Estados son lo que sus habitantes quieren que sean.

Para ilustrar la preocupación nacional por suprimir las posibilidades del fraude en las votaciones, traigo a colación un aparte de la exposición de motivos de un Proyecto de Ley que se presentó al Congreso en 1912 por Pedro M. Carreño sobre la adopción de la cédula electoral. .<sup>5</sup>

*“El sistema de cédulas individuales, ya practicado por largos años en algunos de los antiguos Estados Soberanos, es propicio a la corrupción del voto por cuanto facilita la compra y venta de él, mediante la entrega del título respectivo, anula el derecho del sufragio porque el individuo que ha vendido su cédula o la ha perdido por cualquier causa, inmediatamente antes de la elección queda privado del derecho de acercarse a las urnas ... Si ya el grave defecto apuntado no constituyera por sí mismo un argumento decisivo contra la adopción del sistema de cédula, bastaría para hacerlo sospechoso como recurso eficaz contra el menoscabo de la verdad y libertad del derecho electoral, el origen mismo del título, que adolece de los defectos inherentes a la expedición de todo documento para fines electorales, por funcionarios que dependen directamente de la Administración Pública y, de consiguiente, pueden estar sometidos a inspiraciones contrarias a las de una independencia completa en el ejercicio de sus funciones. A comprobar esta circunstancia y acreditar que en la expedición de cédulas, con ocasión del censo, no se ha procedido con toda regularidad y corrección deseables han venido los denuncios frecuentes de la prensa de todos los matices políticos respecto a las omisiones cometidas en la entrega de las cédulas. Las cédulas de un censo de población no garantizan, por el modo como ellas se expiden, todas las formalidades que deben revestir para evitar alteraciones falsificaciones y omisiones, las más de las veces irreparables...” ...“Llenaría con más eficacia este fin una atestación expedida por el respectivo Jurado Electoral al individuo que las solicitara, para comprobar su inscripción en el registro por haber llenado las condiciones legales”*

---

<sup>5</sup> **Historia Electoral Colombiana.** Registraduría Nacional del Estado Civil. 1988

La legislación electoral vigente se nutre de normas expedidas desde la segunda década del Siglo Veinte y constituyen un valioso patrimonio legislativo que no conviene desconocer, en la medida en que han sido el fruto de las experiencias vernáculas que han servido para consolidar el sistema político que, si bien acusa deficiencias y vacíos, es uno de las más tradicionales en América.

Con frecuencia se difunden afirmaciones que no corresponden a la realidad y que llevan, como en el caso de las instituciones políticas colombianas, a considerarlas siempre, obsoletas, corroídas por la inmoralidad y poco representativas de la voluntad popular. Aspectos como la abstención electoral no tienen las connotaciones alarmantes que con frecuencia se le dan y, por el contrario, la participación electoral en Colombia ha sido aceptable, en comparación con otras democracias y, en muchos casos, se puede considerar alta. Por otra parte, el sistema electoral colombiano ha tenido hallazgos valiosos muy ligados a nuestra idiosincrasia y, no pocas veces, imitados por otros estados.

En un intento por identificar los más importantes momentos históricos de las instituciones electorales de Colombia, podemos dividir en dos grandes etapas su evolución:

1.- Antes de la creación de la Registraduría Nacional del Estado Civil por la Ley 29 de 1948.

2.- Después de 1949, año del comienzo de su funcionamiento.

Para dar una idea de la normativa que ha imperado en nuestra república en el siglo XX, basta con dar un vistazo a las disposiciones que han regido durante él, que hablan por sí solas de la incesante búsqueda de mecanismos para mejorar el sistema electoral. Entre las más importantes tenemos las siguientes:

- **ACTO LEGISLATIVO N° 3 DE 1910**

Mediante esta reforma constitucional expedida por la Asamblea Nacional Constituyente, el período presidencial se redujo a 4 años y se prohibió la reelección para el período posterior inmediato.

- ***Ley 85 de 1916.***

Está catalogada como el primer Código Electoral expedido en Colombia y desarrolló los siguientes temas:

- Prescribió que todos los ciudadanos colombianos eligieran directamente a los Concejales, Diputados, Representantes y Presidente de la República. La elección de Senadores era una elección indirecta que correspondió hacerla a las Asambleas Departamentales durante muchos años en Colombia.
- Estableció el censo electoral. La preocupación del legislador nacional por definir con precisión el número e identidad de los potenciales electores ha sido una constante desde hace mucho tiempo, a pesar de las frecuentes críticas que se hacen, casi siempre, por parte de quienes se creen engañados por la organización electoral. Cosa bien distinta es que ha habido épocas en que las autoridades han actuado con negligencia en este asunto o se haya llegado a la obsolescencia de los métodos que se emplean para depurar las correspondientes bases de datos.
- Creó los denominados departamentos electorales.
- Reorganizó las funciones y estructura del Gran Consejo Electoral.

- Reorganizó los consejos electorales en los departamentos y los jurados electorales con sede en los municipios, los que, a su turno, escogían los jurados de votación.
- Instauró el sistema de “papeletas” para las votaciones.
- Reglamentó los escrutinios que realizan los jurados de votación en cada mesa.
- Estableció los escrutinios municipales, que estaban antes a cargo de los jurados electorales de cada municipio.
- Organizó las juntas electorales con competencia para escrutar los departamentos electorales y declarar la elección de diputados.
- Institucionalizó los consejos de escrutadores, que comprendía a los consejos electorales de los departamentos, para efectuar los escrutinios departamentales de cámara y llevar a cabo la declaratoria de la elección de Representantes al Congreso Nacional.
- Asignó al Gran Consejo Electoral la realización del escrutinio general de los votos emitidos en las circunscripciones electorales.
- Organizó la elección de Presidente y los períodos del primer Magistrado de la Nación, de los Senadores, Representantes y Diputados, fijando las fechas de estos períodos.
- Estableció las causales de “nulidad” para toda elección y el procedimiento que se debe seguir para los juicios electorales.

- Exigió calidades para ser elegido Concejal, Diputado, Representante, Senador y Presidente de la República, y consagró las, hoy, denominadas inhabilidades para tales elecciones.
  
- Incluyó los delitos que atentan contra el sufragio y los que cometan los funcionarios electorales, señalando sus sanciones.

Como puede verse, muchos de las instituciones que todavía rigen en nuestro sistema electoral, tiene raíces en este estatuto legal de gran visión futurista.

- **Ley 31 de 1929.**

Hizo una importante reforma electoral en cuyos Arts. 6° y siguientes introdujo la obligación de expedir una cédula de ciudadanía como documento de identificación electoral. Sin embargo, este instrumento tuvo apenas una existencia teórica porque su vigencia fue aplazada consecutivamente por normas posteriores, con las mismas razones que dificultaron hasta ese momento su aplicación.

Finalmente, fue la Ley 7ª de 1934 la que hizo obligatoria la presentación de la cédula en todos los actos civiles y políticos en que fuera necesaria la identificación de los ciudadanos y el Decreto 944 de ese mismo año, reglamentó por fin la Ley 31 del año 29, dando, así, origen al sistema de cedulación en Colombia, como responsabilidad de la Oficina Nacional de Identificación Electoral bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno.

Como anécdota ilustrativa relatada el Doctor Gustavo Wilches Bautista, quien ejerció la política desde su primera juventud, recuerda que antes de entrar en vigencia la nueva legislación, la cédula era expedida por los jurados municipales integrados homogéneamente en todo el país por los militantes del partido que formaba el jurado nacional, de tal suerte que se daba preferencia a sus militantes.

Y que, en la práctica, era el secretario del jurado municipal quien expedía el documento a su arbitrio, prevalecido de su condición de miembro destacado de su colectividad y poseedor de la información en la cual confiaban los integrantes de esa colegiatura.

- **ACTO LEGISLATIVO N° 1 DE 1936**

Esta reforma, una de las más importantes de la historia constitucional colombiana, inspirada por el gobierno del Presidente López Pumarejo, *“el Congreso Liberal de aquel año instituyó el sufragio universal y directo para la elección de Concejeros Municipales, Diputados a las Asambleas Departamentales, Representantes al Congreso y Presidente de la República”*.<sup>6</sup>

- **Ley 89 de 1948**

Esta ley *“Sobre Organización Electoral”*, fue el resultado de un acuerdo entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional para dotar al Estado de una nueva ley electoral. Pretendió crear una Organización Electoral ajena a la influencia de los partidos y fue considerada como un nuevo Código Electoral, después de la ley 85 de 1916. Contempló, entre otros, los siguientes temas :

- Creó la Corte Electoral con sede en la capital de la República.
- Creó las comisiones escrutadoras o de recuento de votos en los departamentos, intendencias, comisarías y municipios.

---

<sup>6</sup> **Historia Constitucional de Colombia.** Antonio José Rivadeneira Vargas. 1962

- Creo el cargo de Registrador Nacional del Estado Civil, de dos delegados del Registrador Nacional en cada departamento, uno liberal y otro conservador para representarlos paritariamente, así como los de registradores municipales y sus delegados en las mesas de votación.
- Redistribuyó funciones entre los nuevos organismos electorales. La Corte Electoral entró a reemplazar al Gran Consejo Electoral y se le asignaron, entre otras, las siguientes funciones:
  - Elegir al Registrador Nacional del Estado Civil para un período de dos años.
  - Efectuar los escrutinios para las elecciones de Presidente de la República, senadores, representantes, diputados y hacer la correspondiente declaratoria de elección.
- Le asignó funciones al Registrador Nacional y a los Delegados Departamentales.
- Prescribió las normas para la realización de las elecciones y sus escrutinios.
- Responsabilizó a los presidentes de las mesas de votación *“por la entrega al Registrador Municipal de los pliegos y registros electorales”*.
- Confió a los partidos políticos el derecho a ejercer vigilancia sobre las actuaciones de los organismos electorales.
- Dispuso la revisión completa de la cedula y los censos electorales.

- Estableció que *“quien no posea el nuevo instrumento de identificación o la cédula de ciudadanía debidamente revisada, según el sistema que se adopte, no podrá sufragar en dichas elecciones”*, refiriéndose a las votaciones presidenciales que se habrían de efectuar en 1950.

- **ACTO LEGISLATIVO N° 3 DE 1954**

Otorgó a las mujeres el derecho a elegir y ser elegidas, quienes votaron por primera vez en el plebiscito del 1° de diciembre de 1957 en el cual se introdujo la siguiente disposición: *“las mujeres tendrán los mismos derechos políticos que los varones”*.

- **Ley 28 de 1979**

Esta nueva norma *“por la cual se adoptó el Código Electoral”*, vino a llenar los vacíos que dejaron las leyes anteriores, pero no tuvo mayor vigencia porque, dos años más tarde, el Legislador expidió nuevas enmiendas y modificaciones mediante la ley 85 de 1981.

El decreto 2450 de 1979 reglamentó parcialmente la ley 28 de 1979 en lo relacionado con las calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Electoral y Registrador Nacional, así como a la comprobación de dichas calidades; expidió normas de reglamentación sobre los jurados de votación, los escrutinios de las mesas de votación, las reclamaciones electorales, los desacuerdos de las comisiones escrutadoras, la inscripción de candidatos y de sufragantes y la zonificación electoral.

- **Ley 85 de 1981**

Modificó la Ley 28 de 1979 y tuvo corta vigencia.

- **Ley 96 de 1985**

Modificó las leyes 28 de 1979 y 85 de 1981 y trató de perfeccionar las normas electorales vigentes en ese momento.

- **Decreto 2241 de 1986**

Es el Código Electoral actualmente vigente. En él se perfeccionaron el proceso y la organización de las elecciones. Introdujo las reformas y adiciones que se consideraron necesarias para lograr una organización electoral más moderna y ágil, así como facilitar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos y dar garantías a todos los electores.

Debe enfatizarse que este estatuto es anterior a la Constitución Política de 1991 y, por tanto, en él no se contemplan varios de los desarrollos que ha tenido el sistema político colombiano, tales como los mecanismos de participación introducidos en la Carta Política, ni las innovaciones que se han adoptado en las reformas al sistema electoral aprobadas con posterioridad. Estas son varias de las principales causas de los vacíos legales que hoy existen y que dificultan gravemente el desarrollo de los procesos electorarios.

- **CONSTITUCION POLITICA DE 1991**

Introdujo las siguientes reformas al sistema electoral:

- Creó nuevos Mecanismos de Participación Democrática e hizo cambios en el sistema de partidos políticos.
- Estableció el estatuto de la oposición.
- Creó la Tarjeta Electoral.
- Estableció el voto programático.
- Introdujo la elección de gobernadores departamentales.
- Modificó la estructura de la Organización Electoral y fijó las funciones de sus autoridades.

- ***Ley 130 de 1994***

Reglamentó el régimen de los partidos y movimientos políticos

- ***Ley 131 de 1994***

Reglamentó el Voto Programático.

- ***Ley 134 de 1994.***

Reglamentó los Mecanismos de Participación Democrática.

- **Ley 136 de 1994**

Introdujo varias modificaciones en relación con la elección de autoridades locales.

- **Ley 163 de 1994**

Consagró nuevas disposiciones sobre los términos en el proceso de elecciones locales, jurados de votación y escrutinios.

- **Ley 403 de 1997.**

Creó estímulos para los sufragantes.

- **Ley 617 de 2000**

Reguló lo correspondientes a las inhabilidades e incompatibilidades de funcionarios elegidos por votación popular.

- **ACTO LEGISLATIVO N° 1 DE 2003**

- En lo que toca con el sistema electoral, introdujo los siguientes cambios:
- Dio valor electoral al Voto en Blanco.

- Estableció la Lista Unica de Partido para la elección de los integrantes de las corporaciones
- Introdujo el sistema de cifra repartidora, de voto preferente opcional y el umbral electoral.
- Cambió el régimen jurídico de los miembros del Consejo Nacional Electoral y el sistema de su elección y el del Registrador Nacional del Estado Civil.

Con esta escueta enumeración de las más destacadas reformas del sistema electoral hechas en Colombia en las centurias veinte y veintiuna, se puede apreciar el sinnúmero de cambios que ha sufrido la y multiplicidad de disposiciones que han estado en vigencia en corto tiempo, lo que genera una dificultad creciente en su aplicación e interpretación y demuestra que no ha existido un examen suficientemente reposado para dotar a la nación de un sistema político estable, coherente y moderno que interprete adecuadamente la voluntad popular en las decisiones más cruciales de la nación. No obstante, muchas de las experiencias vividas pueden rescatarse para llegar a este ideal del que cada vez más se encuentra urgido el Estado.

### III. CAPITULO TERCERO

#### El Voto

La palabra “voto” proviene del vocablo latino “*votum*” e indica su origen religioso, entendida como ofrenda a los dioses, acepción que aun conserva el idioma castellano. Se suele emplear como sinónimo de voto la expresión “*sufragio*” derivado de la voz latina “*sufragium*”, que puede traducirse como ayuda o favor.

Esta forma de participación ciudadana tiene un gran significado en el Estado moderno, como instrumento fundamental para adoptar las decisiones más importantes de la sociedad, bien sea en el sentido de elegir a los representantes del pueblo o en el de señalar el rumbo que debe tener el gobierno de la sociedad. Atendiendo simplemente a su origen etimológico, en ambos casos se puede encontrar el valor que tienen tales expresiones en el devenir humano.

De acuerdo con la doctrina universal ampliamente divulgada hoy en día, existen diferentes tipos de voto que los Estados acogen, como expresión de sus ideologías. Así, encontramos las siguientes clases de votos, según su expresión material:

- *Voto público y voto secreto.* Puede afirmarse que en casi todas las legislaciones contemporáneas se ha establecido el voto secreto como una garantía para que el ciudadano pueda sufragar con plena libertad en las elecciones populares. Pero, en cambio, en relación con las votaciones en comités o entidades cerradas de toda clase, los países occidentales consagran para muchos eventos el carácter público del voto.

- *Voto nominal y voto de lista.* El voto nominal es el que se expresa por un candidato en particular, bien aparezca como una opción individual o dentro de una lista en la cual se pueda escoger a una persona. El *voto de lista*, por el contrario, significa que la opción de escogencia del elector no es por cada individuo sino por todos los que figuren en el listado completo.
- *Voto personal, por correo o por delegación.* El primero es el que se realiza en las llamadas *mesas de votación* y es el más generalizado. Hoy, sin embargo, varias legislaciones tratan de facilitar la participación del elector y han buscado mecanismos como el del voto a través de los sistemas postales. Y, frente a dificultades de fuerza mayor, también se consagra en algunos sistemas políticos la posibilidad de delegar en otra persona el derecho a votar.

#### **A. Automatización del voto**

Es éste uno de los temas recurrentes cuando se trata de reformas políticas y pronto pasará a convertirse en una especie de panacea para remediar todos los defectos de nuestro sistema electoral.

El voto automatizado existe en varios países y con diferentes tecnologías. Por lo tanto, no es una utopía pensar en incorporarlo a los procesos electorales colombianos. Sin embargo, es bueno precisar algunos puntos al respecto.

En primer término, no es necesaria la expedición de una nueva legislación para introducir la sistematización o automatización en cualquiera de las etapas de los procesos electorales, porque el actual código electoral faculta al gobierno para hacerlo, con alusión expresa al voto, en particular. (Art. 58). Además, el Acto

Legislativo N° 1 de 2003 (Parágrafo 2° del Art. 11) introdujo una norma en la Constitución Política otorgando facultades para adoptar el voto electrónico.

En segundo lugar, las dificultades para instrumentar la automatización en las votaciones no son ni tecnológicas ni económicas. Hoy se puede optar por diversas alternativas se acuerdo con las necesidades del sistema electoral y con la disposición de recursos existentes.

Los problemas para lograr tal propósito se pueden reducir a dos aspectos:

- Decidir qué es lo que se pretende automatizar, de acuerdo con la cultura electoral colombiana y las exigencias de los partidos y movimientos políticos para aumentar la confiabilidad en el sistema.
- Contemplar que un cambio en este sentido no se puede introducir de la noche a la mañana y que, probablemente, es preciso adelantarlo por etapas, tratando de evitar traumatismos en una función fundamental para el Estado como es el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido.

No hay que creer que la automatización del voto corrige por sí sola todas las falencias del sistema electoral. Lo importante es avanzar en su modernización e interiorizar en la nación la idea de que todos debemos contribuir a la pureza del sufragio actuando con sujeción a lea leyes.

## **B. Voto obligatorio**

Es éste un tema polémico en casi todos los países del orbe. El voto obligatorio se institucionalizó en varios Estados, con variantes de acuerdo con su cultura política. No obstante, esta modalidad de voto tampoco es la panacea para aumentar la participación de los electores. En Venezuela, por ejemplo, donde ha regido por varios años la obligación de votar, fue aumentando paulatinamente el abstencionismo hasta niveles tales que llegó a ser imposible imponer las sanciones previstas por la ley para quienes incumplían ese deber.

En México existe el voto obligatorio, pero el Constituyente no estableció sanciones para quienes se abstienen de votar, de tal suerte que, en la práctica, ha llegado a ser un deber moral más que jurídico.

La Constitución colombiana de 1991 define el voto como un *derecho* y un *deber* del ciudadano pero sin desarrollo legal ninguno, de manera que, la norma, viene a ser un postulado sin efectos prácticos.

El sistema que ha llamado la atención en la doctrina internacional es el de los incentivos electorales que ha establecido la legislación colombiana. Diversos observadores de otros países ven como un instrumento verdaderamente eficaz estimular al elector a participar mediante el logro de ventajas en trámites oficiales y de privilegios como el descanso remunerado, la preferencia para la vinculación laboral o la disminución del tiempo del servicio militar obligatorio que consagran las leyes sobre la materia.

Es muy importante tener en cuenta apreciaciones como las presentes para no retroceder en lo que hasta hoy se ha conseguido, y estudiar suficientemente el tópico del voto obligatorio para que no se llegue a unas regulaciones que, a la postre, resulten ineficaces en el propósito de aumentar la participación democrática de los colombianos.

### **C. Voto en blanco**

El Voto en Blanco es aquella opción electoral que recoge el deseo del ciudadano de participar en las elecciones pero decide no votar por ningún candidato, señalando expresamente su voluntad en la Tarjeta Electoral.

Aunque en Colombia fue consagrado en la Ley 163 de 1994 (Art. 17), solamente por el Acto Legislativo N° 1 de 2003 adquirió un valor electoral, al tenor del Parágrafo 1° del Art. 11, que reformó el Artículo 258 de la Constitución, cuando prescribe que deberá repetirse la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Y, acto seguido, fija como sanción que en las elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

En los últimos tiempos, quizás ésta es la más importante reforma introducida al sistema electoral colombiano. Con ella, se abrió un espacio invaluable para la participación ciudadana en las votaciones y se hizo un avance en la recuperación de la credibilidad en las instituciones democráticas. Lastimosamente se estableció, como en otros casos, una exigencia demasiado alta para que los efectos jurídicos del voto en blanco fueran más efectivos, al fijar como condición mínima que *los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos*.

Esta alta exigencia puede dar al traste con el propósito del legislador, cuando los ciudadanos que votan en blanco encuentren que es muy difícil alcanzar una mayoría tan amplia, frente a los candidatos que cuentan con todos los medios

para conquistar a los sufragantes. Por eso se justifica una reforma de la institución.

Sería, en la práctica, la única enmienda que implica una reforma constitucional y, específicamente, sobre la mayoría exigida.

#### **D. Propuesta de reforma**

Con base en las anteriores consideraciones, propongo que se reforme el Artículo 258, modificado por el Artículo 11 del Acto Legislativo 1 de 2003. de la Constitución Política, introduciendo solamente el cambio en la mayoría que dé eficacia al voto en blanco, consagrada en su Parágrafo Primero.

De acuerdo con esta propuesta, la norma citada quedaría así:

*“Parágrafo 1°. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, **cuando los votos en blanco constituyan la mayoría en una elección.** Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.”*

## IV. CAPITULO CUARTO

### La Identificación Electoral

#### A. Cédula de Ciudadanía

##### 1. Expedición

En Colombia, la Cédula de Ciudadanía cumple dos funciones diferentes: La primera es operar como documento de *identificación de las personas* y, la segunda, es servir de *documento electoral*. En el primer caso, es un documento imperfecto porque la cédula se expide solamente cuando el individuo llega a la mayoría de edad, es decir, cuando cumple 18 años. En relación con su segunda aplicación, el documento cumple a cabalidad el propósito del legislador.

Esta doble función de la Cédula es una característica de la legislación colombiana y tiene consecuencias que permiten explicar algunos de los fenómenos que se denuncian acerca de su utilización, a veces, indebida o inconveniente, como se verá en este capítulo.

Para el ejercicio de los derechos políticos y, entre ellos, el más importante que es elegir y ser elegido, el único documento válido es la Cédula de Ciudadanía. Es expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil y su entrega por primera vez es una obligación del Estado que debe cumplir gratuitamente. Los duplicados, por el contrario, tienen un costo a cargo del ciudadano interesado.

Para obtener la Cédula de Ciudadanía es necesario acreditar la edad de 18 años con la presentación de la Tarjeta de Identidad o del Registro Civil de Nacimiento, en el caso de los colombianos por nacimiento y, en el caso de nacionalizados, la carta de naturaleza. Para los brasileños e hispanoamericanos, con la constancia de la inscripción que les exige la ley. La expedición de cédulas de ciudadanía se suspende 4 meses antes de las elecciones para la preparación de los listados de votantes.

Para obtener el duplicado de la cédula debe presentarse copia de la denuncia ante autoridad competente o de una declaración juramentada de la pérdida de la cédula hecha ante el respectivo funcionario electoral.

Fue la Ley 1ª de 1853, sancionada por el Presidente José María Obando, el estatuto que ordenó por vez primera la expedición de un documento que acreditara el derecho de los ciudadanos habilitados para votar, mediante la siguiente disposición: *“Todo individuo comprendido definitivamente en la lista de electores, para hacer uso del derecho de votar en las elecciones, recibirá del presidente de jurado una cédula que dirá: “N.N. es elector, y tendrá la media firma de dicho presidente”.*

Pese a todo, no fue fácil implantar la cédula como instrumento permanente de identificación electoral porque, en un comienzo, despertaba desconfianza en las agrupaciones políticas que la consideraban un documento fácil de falsificar y de ser utilizado indebidamente por el partido que estuviera en el poder.

Aunque en 1929, por medio de la Ley 31 del 12 de noviembre, se hizo una reforma electoral que adoptó, entre otras cosas, la cédula de ciudadanía, este instrumento tuvo apenas una existencia teórica, porque su vigencia fue aplazada consecutivamente por normas posteriores, con las mismas razones que dificultaron hasta ese momento su aplicación.

Finalmente, fue la Ley 7ª de 1934 la que hizo obligatoria la presentación de la cédula en todos los actos civiles y políticos en que fuera necesaria la identificación de los ciudadanos y el Decreto 944 de ese mismo año, reglamentó por fin la Ley 31 del año 29, dando, así, origen al sistema de cedulación en Colombia, como responsabilidad de la Oficina Nacional de Identificación Electoral, bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno.

La Ley 89 de 1948 que creó la Organización Electoral, facultó al gobierno nacional para contratar los estudios tendientes a reorganizar el sistema de identificación, cedulación y censo electoral y dictar los decretos correspondientes para su adopción, en reemplazo de las normas vigentes hasta ese momento.

El 24 de noviembre de 1952 se expidió la primera cédula laminada al entonces Presidente de la República, Doctor Laureano Gómez, en cumplimiento del Decreto N° 2864 del mismo año, que adoptó los estudios hechos por la Misión Técnica Canadiense, contratada para tales fines.

El Acto Legislativo N° 3 de 1954 confirió a la mujer el derecho al voto y el 25 de mayo de 1956 se expidió la cédula de ciudadanía a doña Carola Correa de Rojas Pinilla, primera dama de la nación, dando inicio a la cedulación femenina en Colombia.

De entonces, en adelante, se han dictado diversas normas por medio de las cuales se consolidó el sistema de cedulación, se ha modernizado periódicamente y se han hecho reglamentaciones para dar seguridad al documento. Tal es el caso de la Ley 39 de 1961 que confirió a la cédula el carácter de documento de identificación para todos los actos civiles, políticos, administrativos y judiciales; estableció el procedimiento de inscripción de las cédulas para votar y otorgó a los colombianos residentes en el exterior la facultad de votar para Presidente de la República, entre otras disposiciones.

Se pueden mencionar, también, las leyes 28 de 1979, 96 de 1985 y especialmente el Decreto 2241 de 1986, actual Código Electoral, que recogieron y organizaron la normativa anteriormente existente.

## 2. CANCELACIÓN

La Cédula de Ciudadanía se cancela por las siguientes causas: Por muerte del ciudadano; por cedulación múltiple; por su expedición a un menor de edad o a un extranjero que no tenga carta de naturaleza y por falsa identidad o simulación (Art. 67 del Código Electoral). También se dará de baja en el Censo Electoral una cédula, cuando se dicte una sentencia condenatoria por parte de funcionarios competentes de la rama judicial que conlleven la interdicción de derechos y funciones públicos, hecho que debe comunicarse a la Registraduría Nacional dentro de los 15 días siguientes para que la cédula correspondiente sea dada de baja del censo electoral.

### ***B. Identificación de los menores***

Si la Cédula de Ciudadanía se expide solamente a quienes han llegado a la mayoría de edad, cabe preguntarse ¿cómo se identifican los menores?. La Registraduría Nacional de Registro Civil expide la llamada Tarjeta de Identidad para los menores comprendidos entre los 7 y los 18 años, empero subsiste la dificultad con los infantes menores de 7 años para quienes el documento de identificación es la copia de la partida de Registro Civil de nacimiento, documento precario porque es necesario obtener un ejemplar cada vez que se necesite

adelantar alguna gestión. Debería establecerse una forma de identificación permanente para todos los habitantes desde cuando nacen hasta cuando mueren.

### **C. Censo Electoral**

El Censo Electoral colombiano también ha sido objeto de múltiples reglamentaciones a lo largo de los años, que han ido aparejadas con las de la cédula por lo que no veo la necesidad de hacer su recuento pormenorizado. En la legislación hoy vigente, se toma como base del censo el total de cédulas cuyos ciudadanos sufragaron en las elecciones de 1988 y a ella se agregan las de quienes se inscriban con posterioridad, así como las de quienes reciban las cédulas expedidas por primera vez. Según este sistema, los ciudadanos que no hubieren votado en las elecciones señaladas, ni posteriormente hubieren inscrito su cédula, no figuran en el censo electoral, quedando, de esta forma, impedidos para sufragar. Y, de todas maneras, así figuren en el censo con fundamento en la votación tomada como base, si no han inscrito su cédula posteriormente, queda vigente su registro electoral en los llamados “puestos de censo”, que en las poblaciones zonificadas son sitios donde, por las grandes aglomeraciones, se dificulta la votación.

En la reforma que aquí se propone, el censo será, simplemente, el registro de cédulas de ciudadanos aptos para votar, establecido en la oportunidad en que la Registraduría Nacional del Estado Civil lo publique. Los ciudadanos podrán sufragar en el puesto y mesa de votación asignados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, correspondiente a la *dirección residencial* reportada.

Con base en las dos aplicaciones que tiene la Cédula, existen en la Registraduría dos bases de datos diferentes que han dado lugar a confusiones o a erradas

interpretaciones. Una es la que corresponde a la información general sobre la identidad de las personas denominada *Archivo Nacional de Identificación*, que consigna la información de todas las personas que han obtenido Cédula de Ciudadanía. Allí, por ejemplo, figuran personas que han muerto, que no están en el país o que han perdido sus derechos políticos. La otra es el *Censo Electoral*, en el que solamente deben aparecer las personas que en un determinado momento están habilitadas para votar.

El Censo Electoral debe ser actualizado y depurado constantemente, como resultado de la inclusión y cancelación de las cédulas. Las frecuentes inconsistencias que presenta, de deben a la demora o a la falta de la información que debe allegarse a la Registraduría, o por obsolescencia de los procedimientos existentes, defectos que se pueden corregir con unas acciones relativamente simples que puede emprender de inmediato la Organización Electoral.

#### **D. Dirección Residencial**

Con el fin de remediar el llamado “*trasteo de votos*” que es una dañina práctica electoral, creciente en los municipios zonificados donde es más difícil dejar sin efecto las inscripciones fraudulentas, *se propone suprimir el procedimiento de inscripción de cédulas para las votaciones*. Con el nuevo sistema, no sería el ciudadano quien escoge su sitio de votación, sino que, con base en el reporte de su *dirección residencial*, la Registraduría le asignaría el puesto y mesa de votación. La actualización de la dirección residencial se podría hacer en cualquier época del año, excepto en un tiempo razonable antes de las elecciones. La organización electoral, mediante el cruce de información con entidades de servicios públicos o privados, puede comprobar la dirección del elector. Las falsas

informaciones serían sancionadas por la Fiscalía General de la Nación mediante información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

### ***E. Propuesta de reforma***

En este capítulo se incorpora, como propuesta de reforma de la legislación vigente, lo que podría ser un título que defina y regule integralmente lo relacionado con la Cédula de Ciudadanía, el Censo Electoral y la Dirección Residencial, bajo la consideración de que se deben precisar algunos conceptos y agrupar en una sola normativa varias disposiciones que hoy se encuentran dispersas en diferentes estatutos legales.

## ***TÍTULO***

### ***DE LA IDENTIFICACIÓN DE LOS CIUDADANOS, EL CENSO ELECTORAL Y LA DIRECCION RESIDENCIAL***

#### ***CAPÍTULO I***

##### ***Expedición y Características de la Cédula de Ciudadanía***

***ART. NATURALEZA.*** *La cédula de ciudadanía expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, es el único documento válido para identificarse y para ejercer los derechos y deberes electorales.*

**PARÁGRAFO.** *En el Departamento Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las autoridades electorales deberán dar cumplimiento al régimen legal especial previsto para los residentes en esa entidad territorial.*

**ART. REQUISITOS PARA LA EXPEDICIÓN.** *Para obtener la cédula de ciudadanía, los nacionales por nacimiento deben acreditar su identidad, la mayoría de edad, con copia del folio del registro civil de nacimiento y registrar su dirección electoral. Los nacionales por adopción con la carta de naturalización. En el caso de los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia y de los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con la certificación de la respectiva inscripción.*

**ART. GRATUIDAD.** *La Registraduría Nacional del Estado Civil expedirá, sin costo alguno, las cédulas de ciudadanía que se tramiten por primera vez.*

**PARÁGRAFO.** *Solo para este efecto, las autoridades competentes expedirán sin costo alguno copia del folio del registro civil de nacimiento, de la carta de naturalización, y de las certificaciones de inscripción de que trata el anterior artículo.*

**ART. CARACTERÍSTICAS.** *El Registrador Nacional del Estado Civil fijará, previa aprobación del Consejo Nacional Electoral, las características y el contenido de la cédula de ciudadanía, la que deberá estar provista de elementos de confiabilidad y seguridad técnica.*

## **CAPÍTULO II**

**Cancelación de la Cédula, Suspensión de su Expedición y Rehabilitación**

**ART. CAUSALES DE CANCELACIÓN.** *La cédula de ciudadanía se cancelará por las siguientes causas:*

*Por muerte del ciudadano.*

*Por muerte presunta, declarada por juez competente.*

*Por haberse expedido sin el lleno de los requisitos exigidos por la ley.*

*Por haberse expedido con base en datos de identidad falsos.*

*Por múltiple cedulación.*

*Por pérdida de la ciudadanía.*

*Por cambio de sexo declarado por juez competente, decisión que debe ser previamente incorporada en el registro civil.*

*En los casos antes señalados, la Registraduría Nacional del Estado Civil procederá a cancelar las cédulas de ciudadanía y a comunicar a las autoridades públicas para que las retenga si son utilizadas.*

*Los funcionarios que incumplan las obligaciones legales prescritas en el presente artículo, incurrirán en causal de mala conducta.*

**ART. CANCELACIÓN POR MUERTE.** *Las autoridades encargadas del registro del estado civil de las personas, enviarán a la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes, copia del folio del registro de defunción con el fin de cancelar las cédulas correspondientes. Se procederá del mismo modo cuando se trate de muerte presunta.*

*El incumplimiento de esta obligación acarreará al infractor, cada vez, una multa comprendida entre uno (1) y diez (10) salarios mínimos mensuales legales*

*vigentes que impondrá el Registrador Nacional del Estado Civil, con destino al Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

**PARÁGRAFO.** *Las autoridades encargadas del registro del estado civil de las personas, tendrán un plazo de seis (6) meses para enviar con destino a la Registraduría Nacional del Estado Civil, copias de los folios de los registros de defunción, correspondientes al lapso comprendido entre el primero de enero de 1970 y la fecha de entrada en vigencia de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación es causal de mala conducta.*

**ART. SUSPENSIÓN DE LA EXPEDICIÓN DE CÉDULAS.** *La expedición de cédulas de ciudadanía sólo se podrá suspender antes de cada elección, en la circunscripción correspondiente por un término no mayor de cuatro meses.*

**ART. REHABILITACIÓN DE LA INTERDICCIÓN.** *La rehabilitación del interdicto operará ipso – jure al cumplirse el término por el cual se impuso la interdicción de derechos y funciones públicas.*

### **CAPITULO III**

#### **Del Censo Electoral**

**ART. DEFINICION.** *El Censo Electoral es el registro de las cédulas de ciudadanía cuyos titulares se encuentran aptos para sufragar.*

**ART. NATURALEZA.** *El censo electoral es un documento público. Sin embargo, los datos diferentes al número de cédula de ciudadanía correspondiente a la identidad de las personas contenidos en él, son de carácter reservado y*

*únicamente podrán ser suministrados a las autoridades competentes para que obren en investigaciones administrativas o penales.*

*La Registraduría Nacional del Estado Civil expedirá copias del censo a costa de los solicitantes.*

**ART. AUTORIDAD ENCARGADA DEL CENSO ELECTORAL** *La Registraduría Nacional del Estado Civil tiene a su cargo la conformación, depuración y actualización permanente del censo electoral.*

**ART. CONFORMACIÓN DEL CENSO ELECTORAL.** *El censo electoral estará conformado por todas las cédulas vigentes de los ciudadanos que se encuentren aptos para votar, en la fecha en que la Registraduría Nacional del Estado Civil produzca el cierre de la actualización de la dirección residencial, conforme con lo dispuesto en el artículo PUBLICIDAD DEL CENSO del presente capítulo.*

**ART. DEPURACIÓN DEL CENSO ELECTORAL.** *El censo electoral se depurará por la Registraduría Nacional del Estado Civil en forma permanente, incluyendo y excluyendo las cédulas de ciudadanía de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.*

**ART. EXCLUSIÓN DE CÉDULAS.** *Serán excluidas del censo electoral las cédulas de ciudadanía en los siguientes eventos:*

*Por fallecimiento del titular, caso en el cual se dará aplicación al artículo 29 de esta Ley.*

*Cuando se haya declarado la muerte presunta del titular mediante sentencia judicial. En tal evento, la autoridad competente enviará copia de la sentencia al respectivo Registrador del Estado Civil, dentro de los diez días siguientes a su ejecutoria.*

*Cuando se haya decretado la interdicción de derechos y funciones públicas del titular. En este caso, la autoridad competente enviará copia de la sentencia al respectivo Registrador del Estado Civil dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria.*

*Cuando un ciudadano se encuentre en servicio activo como miembro de la fuerza pública. A partir de la vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Defensa Nacional o el organismo que haga sus veces, enviará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes y con carácter reservado, la lista del personal activo, con el fin de que sus cédulas sean excluidas del censo electoral.*

*Cuando un ciudadano haya renunciado a la Nacionalidad Colombiana. Para tal efecto el Ministerio de Relaciones Exteriores enviará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro de los cinco (5) primeros días cada mes, el listado de las personas que se encuentren en esta situación, con el fin de que sean excluidas del censo electoral.*

*Por cambio de sexo de su titular, declarado por sentencia judicial en concordancia con el artículo 28, numeral 7 de esta Ley.*

**PARÁGRAFO.** *Los funcionarios que incumplan las obligaciones legales prescritas en el presente artículo incurrirán en causal de mala conducta.*

**ART. INCLUSIÓN DE CÉDULAS.** *Serán incluidas en el censo electoral las cédulas de ciudadanía en los siguientes casos:*

*Las cédulas de ciudadanía de los miembros de la fuerza pública que dejen de pertenecer a ella. A partir de la vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Defensa Nacional o el organismo que haga sus veces, enviará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes y con carácter reservado, la lista del personal que deje de pertenecer al servicio activo, con el fin de que sus cédulas sean incluidas en el censo electoral en los términos de la presente Ley.*

*Cuando se cumpla el término por el cual se impuso a un ciudadano la interdicción de derechos o funciones públicas. Una vez obtenida la rehabilitación, la autoridad competente remitirá la información al registrador respectivo para la inclusión en el censo electoral conforme a lo dispuesto en la presente ley. Lo anterior, sin perjuicio de que el interesado pueda formular la solicitud para que su cédula se incluya en el censo ante el respectivo registrador, acompañada de los documentos que la sustenten.*

*Cuando ocurra el cambio de sexo de una persona previsto en los términos del artículo 28, numeral 7 de esta Ley.*

**PARÁGRAFO:** *Los funcionarios que incumplan las obligaciones legales prescritas en el presente artículo incurrirán en causal de mala conducta sancionada con pérdida del empleo, sin perjuicio de las responsabilidades penales correspondientes.*

**ART. PUBLICIDAD DEL CENSO.** *El Registrador Nacional del Estado Civil publicará dentro del mes siguiente a la fecha del cierre de la actualización de la dirección residencial, los listados de las cédulas que conforman el censo electoral en lugares visibles de las oficinas de la Registraduría, en cada circunscripción electoral y por medio de sistemas que permitan su fácil consulta, con el fin de que dentro de los diez (10) días siguientes a su publicación, los ciudadanos puedan efectuar sus reclamaciones por errores u omisiones ocurridos en la elaboración del censo.*

**ART. CENSO EN UN NUEVO MUNICIPIO.** *Los censos electorales de los corregimientos e inspecciones de policía, que hayan entrado a conformar un nuevo municipio seguirán vigentes y sin que se requiera actualizar las direcciones residenciales de los ciudadanos que en ellos residan. La Registraduría Nacional del Estado Civil señalará, por resolución, la forma como se conformará en el censo del nuevo municipio.*

**ART. ZONIFICACIÓN DE MUNICIPIOS.** *La Registraduría Nacional del Estado Civil, previo concepto del Consejo Nacional Electoral, zonificará los municipios con más de veinte mil cédulas aptas para votar en la cabecera municipal, con el fin de facilitar los procesos electorales.*

## **CAPITULO IV**

### **De la Dirección Residencial**

**ART. DEFINICIÓN DE LA DIRECCIÓN RESIDENCIAL.** *La dirección residencial es un elemento de la identificación de los ciudadanos y la información que permite a la Registraduría Nacional del Estado Civil asignar, a cada elector, el respectivo puesto y la correspondiente mesa de votación. No se podrá registrar sino una dirección residencial que será la última que haya sido suministrada, bajo la gravedad de juramento, por cada ciudadano cuando proceda a su actualización.*

**ART. ACTUALIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN RESIDENCIAL.** *Los ciudadanos podrán actualizar su dirección residencial en cualquier momento, excepto durante el período anterior a cada elección fijado por esta Ley. La actualización de la dirección residencial se hará en las registradurías distritales, municipales, zonales y auxiliares, o en los puestos de actualización que habilite la Registraduría Nacional del Estado Civil para facilitar el cumplimiento de esta norma. El Consejo Nacional Electoral adoptará el procedimiento respectivo.*

*La actualización de la dirección residencial se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento. En el evento en que algún funcionario encontrare una inexactitud en los datos suministrados a la Registraduría, deberá informar a la Fiscalía General de la Nación para que adelante la respectiva investigación. De no hacerlo, el funcionario responsable incurrirá en causal de mala conducta.*

**PARÁGRAFO PRIMERO.** *Las entidades públicas en general, las prestadoras de servicios públicos, cualquiera que sea su naturaleza, y las del sector financiero, están obligadas a suministrar a la Registraduría Nacional del Estado Civil la información referente a la dirección residencial de las personas cuando ésta lo solicite.*

*El incumplimiento de esta obligación acarreará al infractor, cada vez, una multa equivalente a veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes que impondrá el Registrador Nacional del Estado Civil con destino al Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** *Se faculta al Registrador Nacional del Estado Civil para incorporar los avances tecnológicos disponibles, con el fin de facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de la obligación de actualizar su dirección residencial.*

**ART. DIRECCIÓN RESIDENCIAL EN LA IDENTIFICACIÓN DE LAS PERSONAS.** *La Registraduría Nacional del Estado Civil dispondrá lo necesario para que, en los documentos y archivos que soportan la identificación de cada ciudadano, figure su dirección residencial actualizada.*

**ART. PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES LOCALES.** *En las elecciones de carácter local sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio, de conformidad con lo establecido en el artículo 316 de la Constitución Política.*

**ART. IMPUGNACIÓN DE LA DIRECCIÓN RESIDENCIAL.** *El registro de la dirección residencial podrá ser impugnado en cualquier momento ante el Registrador Nacional del Estado Civil por cualquier ciudadano, cuando se demuestre por medio de prueba idónea que los datos suministrados no son los*

*verdaderos. Comprobado el hecho el Registrador Nacional del Estado Civil dejará sin efecto el registro impugnado y recobrará valor la anterior dirección residencial. El Registrador Nacional del Estado Civil, previa aprobación del Consejo Nacional Electoral, adoptará el procedimiento respectivo.*

**ART. PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LOS EXTRANJEROS.** *Los extranjeros residenciados en Colombia podrán participar en las elecciones en los términos que prescriben la Constitución y la ley. Para estos efectos, deberán registrar su dirección residencial con la presentación del documento de extranjería vigente, en la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

**ART. PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE COLOMBIANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR.** *Los ciudadanos colombianos residentes en el exterior podrán votar en elecciones para Presidente, Vicepresidente, Senado de la República y circunscripciones nacionales especiales de la Cámara de Representantes. Para la asignación del lugar, puesto y mesa de votación, deberán registrar la dirección residencial en cualquier tiempo, excepto durante los tres meses anteriores a cada elección destinado a la preparación del proceso electoral. El registro se hará ante el respectivo embajador, cónsul o funcionario diplomático que para el efecto autorice la Registraduría Nacional del Estado Civil. Dichos funcionarios deberán informar a esta entidad, dentro de los cinco primeros días de cada mes, los registros de dirección residencial efectuados. El incumplimiento de esta obligación es causal de mala conducta que se sancionará con la destitución del cargo.*

**ART. PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ESTABLECIMIENTOS CARCELARIOS.** *A partir de la vigencia de la presente ley, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, o quien haga sus veces, enviará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes y con carácter reservado, la lista de ciudadanos que se encuentren privados de la libertad y que gocen de sus derechos políticos con el fin de asignar lugar, puesto y mesa de votación en los establecimientos carcelarios correspondientes. El incumplimiento*

*de esta obligación es causal de mala conducta que se sancionará con la destitución del cargo.*

**ART. CIERRE DE REGISTRO DE LA DIRECCIÓN RESIDENCIAL.** *El Registrador Nacional del Estado Civil, con el fin de preparar el proceso electoral, suspenderá el registro de direcciones residenciales tres meses antes de la fecha en que se realice la jornada electoral.*

## V. CAPITULO QUINTO

### La Organización Electoral

En el sistema político colombiano, la Organización Electoral es un órgano independiente de las ramas del poder público y está compuesta por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los demás organismos que establezca la ley. Estos entes tienen a su cargo la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, así como lo relativo a la identificación de las personas.<sup>7</sup>

La Organización Electoral ha tenido en Colombia una evolución prolongada que, como apreciamos en la reseña histórica contenida en el capítulo segundo de esta obra, parte desde la misma declaración de independencia de 1810. Por esto podemos anotar que su actual estructura es fruto de largos años de experiencias y bien vale la pena identificar sus más sobresalientes características:

*Es un órgano independiente de las ramas del poder público.* Esta característica, consagrada expresamente en la Constitución de 1991, apunta a otorgarle la autonomía necesaria que garantice la transparencia de los procesos electorales, como fundamento del sistema democrático. La Corte Constitucional puntualizó así el propósito del constituyente: *“La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 confirió a la organización electoral un papel central en el diseño institucional, al punto no sólo de regularla directamente en la propia Carta, sino también de definirla como un órgano autónomo e independiente, con una función propia”*<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Artículo 120 de la Constitución Política

<sup>8</sup> Sentencia T-324 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

*Está integrada por dos entidades con órbitas de acción diferentes pero complementarias.* Desde el comienzo de la evolución de la organización, aun antes de la creación de la Registraduría Nacional del Estado Civil en 1948, siempre ha subsistido la idea de contar con un cuerpo colegiado a su cabeza, bien sea un Consejo o una Corte Electoral, integrados por personas de altas calidades como expresión de pluralidad política y de una probada respetabilidad, que ejerza una acción de vigilancia sobre el sistema electoral. Por otro lado, de un entidad organizadora y ejecutora de los procesos electorarios, que es, hoy, la Registraduría Nacional del Estado Civil.

A partir de la reforma constitucional de 2003, la integración del Consejo Nacional Electoral y la designación del Registrador Nacional tendrán diferente origen, porque el primero será elegido por el Congreso Nacional y el segundo por los presidentes de las altas cortes, mediante concurso de méritos regido por una ley.

*Las reclamaciones electorales y las acciones de anulación de elecciones, tienen instancias diferentes.* Probablemente una de las garantías más importantes que tiene la legislación electoral colombiana, es la existencia de dos oportunidades definidas, ante órganos diferentes, una para las *reclamaciones* que los ciudadanos pueden hacer durante el proceso electoral, sobre asuntos de hecho o de derecho irregulares que se hubieren presentado en alguna de sus etapas y, otra, para las acciones tendientes a promover *juicios de anulación* de una elección.

Las reclamaciones por probables irregularidades ocurridas durante el respectivo proceso electoral y antes de la declaratoria de elección de un candidato, se surten ante las autoridades electorales, bajo los principios de gratuidad, imparcialidad, secreto del voto, publicidad del escrutinio y la eficacia del voto, entre otros.

En cambio, las acciones de anulación de una elección ya culminada con la respectiva declaración, son de competencia de la Jurisdicción Contenciosa

Administrativa, con base en causales autónomas que buscan preservar el orden jurídico nacional y dentro de un juicio totalmente reglado.

Sería un grave error poner en cabeza de la organización electoral la competencia de los juicios electorales, como lo han sugerido algunos autores, porque se estaría cercenando una garantía esencial de la sociedad y dando el carácter de juez y parte a aquélla.

Es evidente que el sistema electoral colombiano necesita reformas con el fin de erradicar vicios y prácticas perversas que propician los fraudes, pero no se puede retroceder en logros que permiten considerarlo como uno de los más eficientes de América Latina en aspectos tales como la rapidez en la divulgación de resultados, en las garantías para los candidatos en reclamaciones y demandas de anulación ante las diferentes instancias y en la independencia de la Organización Electoral frente a las ramas tradicionales del poder público.

#### **A. Consejo Nacional Electoral**

El Consejo, de acuerdo con la normativa constitucional, ejerce primordialmente la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral y entre las funciones que le asigna la Carta, las más importantes son<sup>9</sup>:

- Servir de cuerpo consultivo del Gobierno Nacional en asuntos electorales.

---

<sup>9</sup> Art. 265 C.N., modificado por el Acto Legislativo N° 1 de 2003

- Velar porque se cumplan las normas sobre:
  - Partidos y Movimientos Políticos.
  - Publicidad electoral.
  - Encuestas de opinión política.
  - Derechos de la oposición y de las minorías.
  
- Distribuir los aportes estatales para las campañas electorales y para el funcionamiento de las organizaciones políticas con personería jurídica.
  
- Asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos.
  
- Efectuar el escrutinio general de todas las votaciones de carácter nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
  
- Reconocer la personería jurídica de partidos y movimientos políticos.
  
- Reglamentar la participación de los anteriores en los medios de comunicación del Estado.
  
- Colaborar en las consultas internas de los mismos en la escogencia de sus candidatos.

En la actualidad, el Consejo Nacional Electoral está integrado por nueve magistrados que fueron elegidos por el Consejo de Estado para un período de

cuatro años, de ternas presentadas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de acuerdo con la composición política del Congreso.

Empero, la reforma de 2003, cambió la forma de elección y el régimen jurídico de sus magistrados. Según esta disposición<sup>10</sup>, *“se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una sola vez”*.

En los procesos electorarios, el Consejo designa delegados para los diversos Departamentos, que conforman las Comisiones Escrutadoras Departamentales, cuyas funciones señala el Código Electoral.

## **B. Registrador Nacional del Estado Civil**

El actual Registrador fue elegido por el Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con la norma constitucional que rigió hasta el años 2003,. A partir de 2006, será elegido en la siguiente forma<sup>11</sup>: *“El Registrador Nacional del estado civil será escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizados según la ley. Su período será de cuatro (4 años), deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia*

---

<sup>10</sup> Acto Legislativo N° 1 de 2003, Artículo 14

<sup>11</sup> Acto Legislativo N° 1 de 2003, Artículo 15

*y no haber ejercido funciones o cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.*

Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.”

El Registrador Nacional, para el desarrollo de sus funciones en el nivel regional, designa dos delegados en cada Departamento, que son como un rezago del sistema bipartidista que rigió en Colombia, pero que al fin y al cabo preservan el concepto pluralista de la organización. Y en cada circunscripción local existe un Registrador Municipal que cumple específicas funciones determinadas por la Ley, en lo referente a la identificación de las personas, las votaciones y el Registro Civil.

La reforma que se sugiere en este estudio, busca darle mayor coherencia a las normas que regulan las actuaciones de las diversas autoridades y desarrollar con mayor precisión las funciones que les asigna la Constitución Nacional, en cada caso.

### **C.     ***Autoridades Electorales*****

En los procesos electorales, son autoridades:

El *Consejo Nacional Electoral* que ejerce, principalmente, la suprema inspección y vigilancia de la organización y actúa, además, como escrutador en las elecciones

del Presidente y del Vicepresidente de la República, del Senado y de las circunscripciones nacionales de la Cámara de Representantes.

El *Registrador Nacional del Estado Civil*, quien es responsable de la logística y la expedición de la información electoral como cabeza de la Registraduría, que cuenta en cada departamento con dos Delegados del Registrador Nacional y en los municipios con Registradores Municipales.

Los particulares que actúan como *Jurados de Votación, Escrutadores y Delegados del Consejo Nacional Electoral*.

Así las cosas, en Colombia existe una gran participación ciudadana en el desarrollo de las elecciones, que garantiza la pluralidad política, la publicidad de los procesos y la presencia de los ciudadanos como veedores de los comicios.

#### **D. Jurados de Votación**

##### **1. Régimen**

En el sistema electoral, los jurados cumplen una labor fundamental porque ellos son quienes tiene bajo su responsabilidad el funcionamiento de las mesas de votación y la contabilización de los votos que depositan los electores. Los jurados están integrados por ciudadanos que cumplen temporalmente funciones de autoridad electoral en los diversos puestos de votación y representan a la sociedad para que se pueda ejercer de manera libre y secreta el derecho al sufragio.

Los jurados de votación son seleccionados por los Registradores Municipales y sus cargos son de forzosa aceptación. Los registradores designan tres jurados principales y tres suplentes para cada mesa, entre personas menores de 60 años y que tengan entre sí una filiación política diferente, con el fin de garantizar la pluralidad política.<sup>12</sup>

Quienes hubieren sido designados jurados y no concurran a desempeñar sus funciones sin justa causa o las abandonen, serán sancionados. Si se trata de empleados públicos, la sanción será la destitución del cargo que desempeñen; si no lo son, será una multa hasta por 10 salarios mínimos mensuales.

Las únicas causales que se pueden alegar para exonerar a los jurados de las sanciones referidas son: Una enfermedad grave del jurado, de su esposo o esposa, de sus padres o de sus hijos; la muerte de los anteriores parientes del jurado, ocurrida dentro de los tres días anteriores al de la votación; no ser residente del lugar donde fue designado o haberse inscrito en otro municipio y ser menor de 18 años.

El día de las elecciones, los jurados deben presentarse a las 7 y 30 de la mañana en la mesa de votación para la cual fueron designados, con el fin de proceder a su instalación.

Finalmente, es necesario recordar que los jurados deben firmar el acta de escrutinio, es decir, el formulario donde se consigna el número de votos depositado para cada candidato. No firmar esa acta le acarreará al jurado una multa equivalente a 10 salarios mínimos mensuales.

---

<sup>12</sup> Art. 100 y ss. del Código Electoral

## **2. Sorteo de Jurados.**

En la reforma que se propone aquí, los jurados serían seleccionados en un sorteo público, de la lista de ciudadanos aptos para votar en cada mesa. Cualquier ciudadano puede ser escogido aleatoriamente para que cumpla esta función, con las ventajas de que su puesto de votación estará cerca de su residencia y de que no podrá ser seleccionado nuevamente para las elecciones subsiguientes, a menos que expresamente manifestase su deseo de hacerlo. Se establecen, además, incentivos para el correcto cumplimiento de este deber.

También se propone subir la edad de los ciudadanos aptos para ser jurados a 65 años, bajo la consideración de que, salvo una enfermedad impeditiva, una persona a esa edad es capaz de ejercer tan digna función y, por el contrario, está generalmente adornada de calidades como la ponderación, el buen tino y la honradez.

Se incluye a continuación un proyecto de articulado completo en el cual se regula de manera integral lo referente al cargo de Jurado de Votación, incluyendo lo que corresponde a las obligaciones y facultades de las personas que lo ejerzan.

### ***E. Escrutadores y Delegados***

La mayor parte de las autoridades electorales son ciudadanos de variada condición que actúan en las diferentes etapas del proceso electoral, de tal suerte que no es una exageración afirmar que la responsabilidad en la contabilización de los votos y las verificaciones subsiguientes recaen, casi en su totalidad, en personas que no ostentan la calidad de servidores públicos vinculados a la Organización Electoral.

Aparte de los Jurados de Votación, existen las *Comisiones Escrutadoras* conformadas por ciudadanos que tampoco están vinculados a la Organización electoral, tanto para el nivel departamental, como para el zonal y municipal.

Las *Comisiones Escrutadoras Departamentales* y del *Distrito Capital* están conformadas por dos Delegados del Consejo Nacional Electoral, designados temporalmente para cada elección y cuya misión es hacer los escrutinios generales de cada Departamento con base en las Actas de las Comisiones Electorales inferiores, atender las reclamaciones y recursos de su competencia y declarar la elección de gobernadores y diputados a las asambleas departamentales.

Las *Comisiones Escrutadoras Municipales y Zonales* están conformadas por dos ciudadanos de distinta filiación política, que sean jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos en el respectivo distrito judicial designados por los tribunales superiores del distrito judicial<sup>13</sup>, y sus obligaciones son hacer los escrutinio locales con base en las actas de los jurados de mesa, atender las reclamaciones y recursos que les competen y hacer la declaratoria de elección de alcaldes, concejales municipales y miembros de las juntas administradoras locales.

En el exterior, la autoridad electoral la ejercen los *funcionarios diplomáticos y consulares que sean delegados para tal efecto*.

---

<sup>13</sup> Art. 107 del Código Electoral

En el proyecto de reforma aquí propuesto, un artículo específico puntualiza quiénes son las autoridades electorales para definir con certeza esta condición de las personas que actúan en las votaciones. Sus funciones se describen en el capítulo correspondiente al desarrollo del proceso electoral.

**F. Propuesta de reforma**

**TÍTULO**

**DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL**

**CAPÍTULO I**

**AUTORIDADES ELECTORALES**

**ART. ORGANIZACIÓN ELECTORAL.** *La Organización Electoral es autónoma e independiente de las ramas del Poder Público y tiene a su cargo la organización, dirección y vigilancia de las elecciones.*

**ART. AUTORIDADES ELECTORALES.** *Son Autoridades Electorales:*

*El Consejo Nacional Electoral.*

*El Registrador Nacional del Estado Civil, los registradores departamentales, del Distrito Capital, municipales y zonales o auxiliares.*

*Las comisiones escrutadoras.*

*Los funcionarios diplomáticos y consulares que cumplan funciones electorales.*

*Los jurados de votación.*

## **CAPÍTULO II**

### **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**

**ART. NATURALEZA.** *EL Consejo Nacional Electoral es la autoridad suprema de la Organización Electoral y ejerce, principalmente, la función de su inspección y vigilancia.*

**ART. COMPETENCIA.** *En uso de sus atribuciones y en cumplimiento de sus funciones, compete al Consejo Nacional Electoral lo siguiente:*

- Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la Organización Electoral, para lo cual podrá:
  1. *Investigar y sancionar disciplinariamente a los funcionarios y empleados de la Organización Electoral que, en el ejercicio de sus cargos, atenten contra los principios consagrados en esta Ley, especialmente los de imparcialidad y pluralidad.*
  2. *Investigar y sancionar a los funcionarios y empleados de la Registraduría Nacional del Estado Civil que no presten cumplidamente el apoyo requerido por el Consejo Nacional Electoral para el cumplimiento de sus funciones.*
  3. *Investigar y sancionar disciplinariamente al Registrador Nacional del Estado Civil por las faltas que determinen las leyes disciplinarias.*
  4. *Investigar y sancionar disciplinariamente a sus delegados y a los integrantes de los Tribunales de Garantías por atentar contra los principios establecidos en esta Ley, especialmente el de imparcialidad, y por las faltas consagradas en el régimen disciplinario de los servidores públicos.*

5. *Pedir informes de gestión a las diversas dependencias de la Organización Electoral.*
  6. *Ordenar y practicar las pruebas que considere necesarias.*
- *Ejercer el control de tutela sobre los actos del Registrador Nacional del Estado Civil, para cuyo efecto podrá:*
    1. *Aprobar o improbar el presupuesto que le presente el Registrador Nacional del Estado Civil y sus adiciones, traslados, créditos, y contracréditos.*
    2. *Aprobar o improbar los nombramientos de secretario general, y de los demás funcionarios del nivel directivo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*
    3. *Aprobar o improbar las resoluciones que dicte el Registrador Nacional del Estado Civil sobre creación, fusión y supresión de cargos y sobre la fijación de sueldos y viáticos.*
    4. *Las demás que establezca la ley.*
  - *Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley y recomendar proyectos de decreto.*
  - *Emitir en forma general y abstracta conceptos sobre las consultas que se le formulen en relación con los mecanismos de participación democrática y de los temas inherentes a las elecciones populares, con el fin de orientar a la ciudadanía y precisar los alcances de las normas electorales.*
  - *Emitir conceptos interpretando las disposiciones consagradas en la presente Ley.*
  - *Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos y cancelarla por las causales previstas en la Constitución y la ley.*

- *Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.*
- *Distribuir los aportes estatales que establece la ley para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el Congreso para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos.*
- *Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.*
- *Colaborar en la realización de las consultas internas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, para la escogencia de sus candidatos para la toma de decisiones respecto de su organización interna y para reformar sus estatutos.*
- *Designar sus delegados para integrar las comisiones escrutadoras departamentales y del Distrito Capital y fijarles los viáticos y gastos de representación.*
- *Designar a los miembros del tribunal nacional y de los tribunales seccionales de garantías electorales, de conformidad con el artículo 39 de la Ley 130 de 1994.*
- *Realizar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que hubiere lugar.*

- *Realizar el escrutinio general de toda votación para circunscripciones nacionales especiales de Senado de la República y a las circunscripciones nacionales especiales de la Cámara de Representantes. Hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que hubiere lugar.*
- *Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios departamentales y del Distrito Capital, resolver los desacuerdos de sus delegados y llenar los vacíos u omisiones en sus actuaciones y, en tales casos, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.*
- *Investigar y sancionar a los particulares que incumplan u obstaculicen el disfrute de los beneficios que esta Ley otorga a los jurados de votación y a los votantes y en el caso de los funcionarios públicos, poner en conocimiento de las autoridades competentes para que inicien las investigaciones disciplinarias a que hubiere lugar.*
- *Nombrar y remover los funcionarios de la planta de personal establecida para el desempeño de sus funciones y expedir el respectivo manual de funciones.*
- *Cumplir las funciones que otras leyes asignen a la Corte Electoral.*
- *Darse su propio reglamento.*
- *Ejercer las demás que la ley le confiera.*

**ART. INCOMPATIBILIDADES PARA LOS MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.** *Los miembros del Consejo Nacional Electoral no podrán ser elegidos para cargos de elección popular durante el período para el*

*cual fueron nombrados, ni dentro del año siguiente, contado a partir del día en que hayan cesado en el ejercicio de sus funciones.*

*Durante el período para el cual fueron designados y hasta un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones los miembros del Consejo Nacional Electoral estarán inhabilitados:*

*Para ejercer la profesión de abogado, como litigantes o asesores, en asuntos electorales o contractuales de derecho público, salvo, en este último caso, cuando actúen en defensa de la Administración.*

*Para celebrar por sí o por interpuesta persona contratos con el Estado, y  
Para ser Presidente de la República, Ministro o Viceministro del Despacho, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Director de Departamento Administrativo, Miembro del Congreso Nacional, o Gobernador de Departamento.*

**ART. ACTOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.** *Los actos que dicte el Consejo Nacional Electoral referentes a la declaratoria de elección y a los que resuelven recursos de apelación interpuestos en contra de las decisiones de las comisiones escrutadoras departamentales, del Distrito Capital, y los que desaten los desacuerdos o llenen los vacíos u omisiones de aquellas, se denominan Acuerdos. Los demás actos administrativos se denominan Resoluciones.*

**ART. QUÓRUM DELIBERATORIO Y DECISORIO.** *En las reuniones del Consejo Nacional Electoral, el quórum para deliberar se conformará por la mitad más uno de los miembros que integran la Corporación y el quórum decisorio se integrará por las dos terceras partes de sus integrantes, salvo disposición legal especial en contrario.*

### **CAPÍTULO III**

#### **REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

**ART. COMPETENCIA.** *El Registrador Nacional del Estado Civil, será competente para:*

1. *Dirigir y organizar las elecciones.*
2. *Dirigir y organizar el registro civil y la identificación de las personas.*
3. *Suscribir los contratos administrativos que celebre la Registraduría Nacional del Estado Civil.*
4. *Dirigir el funcionamiento de la de Registraduría Nacional del Estado Civil.*
5. *Dictar las medidas relativas a la expedición, rectificación y cancelación de cédulas de ciudadanía, tarjeta identidad y sus duplicados.*
6. *Reglamentar el procedimiento para que los funcionarios del servicio exterior puedan cumplir las funciones electorales, del registro del estado civil y de la identificación de las personas.*
7. *Difundir mediante boletines datos electorales; no obstante tales informaciones no constituyen documentos electorales para fundamentar la declaratoria de elección.*
8. *Actuar como secretario del Consejo Nacional Electoral y como clavero del arca triclave de la misma Corporación.*
9. *Dictar las resoluciones que fijen los términos para la entrega de los pliegos electorales de los corregimientos e inspecciones de policía y áreas rurales con cupo numérico separado de la cabecera, a los respectivos Registradores del Estado Civil.*

10. *Determinar el período de vinculación temporal de los delegados de los registradores municipales o del Distrito Capital y señalar sus funciones.*
11. *Determinar, de acuerdo con la ley, el número de concejales que corresponda a cada municipio y publicar las respectivas listas.*
12. *Resolver los recursos de apelación contra las sanciones que impongan los registradores departamentales y los del Distrito Capital.*
13. *Elaborar el presupuesto de la Organización Electoral, someterlo al estudio del Consejo Nacional Electoral y presentarlo ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público*
14. *Fijar las tarifas que debe cobrar la Organización Electoral por la prestación de sus servicios y por la expedición de documentos relativos a la identificación de los ciudadanos, en los casos autorizados por la ley.*
15. *Nombrar y remover al Secretario General de la Registraduría Nacional del Estado Civil, quien será de distinta filiación política a la suya, así como a los funcionarios del nivel directivo, registradores departamentales y del Distrito Capital, previa aprobación del Consejo Nacional Electoral.*
16. *Nombrar y remover a los registradores distritales, especiales y municipales o quienes hagan sus veces.*
17. *Disponer los movimientos de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*
18. *Autorizar las comisiones de servicio al exterior a los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*
19. *Proponer al Gobierno Nacional la creación, fusión y supresión de cargos de la Organización Electoral, con la aprobación del Consejo Nacional Electoral.*
20. *Señalar, sin perjuicio del régimen especial de carrera administrativa, los aumentos salariales en la Organización Electoral, con aprobación del Consejo Nacional Electoral y de acuerdo con las normas presupuestales vigentes.*
21. *Ordenar los gastos de la Organización Electoral. Esta facultad podrá ser delegada en los registradores departamentales o del Distrito Capital hasta la cuantía de cien salarios mínimos legales mensuales y a los registradores distritales y municipales, hasta cincuenta salarios mínimos legales mensuales.*

22. *Fijar, con aprobación previa del Consejo Nacional Electoral, los viáticos para los miembros de las Comisiones Escrutadoras y para los empleados de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*
23. *Expedir el manual de funciones de los cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y reglamentar los requisitos para acceder a ellos, de acuerdo con lo establecido en la ley.*
24. *Dictar las disposiciones tendientes a mantener permanentemente actualizado el censo electoral, de acuerdo con lo previsto en la ley.*
25. *Proveer al Consejo Nacional Electoral de los recursos necesarios para desarrollar las atribuciones y funciones que le asigna la Constitución y la ley y para designar a los funcionarios de su planta.*
26. *Presentar anualmente un informe de gestión al Consejo Nacional Electoral.*
27. *Las demás que le señalen la ley y el Consejo Nacional Electoral.*

#### **CAPÍTULO IV**

#### **REGISTRADORES DEPARTAMENTALES, DEL DISTRITO CAPITAL, MUNICIPALES Y ZONALES O AUXILIARES**

**ART. INHABILIDADES PARA DESEMPEÑAR LOS CARGOS DE REGISTRADOR DEPARTAMENTAL, DEL DISTRITO CAPITAL, DISTRITAL, ESPECIAL, MUNICIPAL Y ZONAL O AUXILIAR DEL ESTADO CIVIL.** No podrá desempeñar los cargos enunciados en el presente artículo:

*Quien haya sido destituido de cargo público o despojado de su investidura de miembro de corporación de elección popular.*

*Quien dentro del año anterior a su designación, hubiere sido elegido o ejercido cargo de elección popular; elegido o ejercido como miembro de corporación de*

*elección popular; miembro de directorio u ocupado cargo directivo, de los previstos en los estatutos respectivos, de algún partido o movimiento político.*

*Quien haya sido condenado por delitos contra el patrimonio del Estado.*

*Quien esté incurso en las demás causales que establezca la Constitución y la ley para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en el caso del Registrador Nacional; para los magistrados del Tribunal Superior en el caso de los Registradores Departamentales y del Distrito Capital; para los jueces del circuito en el caso de los registradores especiales y para los jueces municipales en el caso de los registradores municipales y auxiliares o zonales.*

**ART. INCOMPATIBILIDADES PARA LOS CARGOS DE REGISTRADOR DEPARTAMENTAL, DISTRITAL, MUNICIPAL Y ZONAL O AUXILIAR.** *Los registradores departamentales, distritales, municipales y auxiliares o zonales tendrán las siguientes incompatibilidades:*

*Celebrar con entidades públicas contratos a título personal o por interpuesta persona durante el ejercicio de sus funciones. Esta prohibición se extenderá por un año contado desde el día en que haya cesado en el ejercicio de sus funciones, cuando se trate de contratos con la Organización Electoral, con Corporaciones de elección popular y con entidades cuyos mandatarios sean elegidos popularmente.*

*Litigar en asuntos electorales ante la Organización Nacional Electoral o ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa dentro del año siguiente contado a partir del día en que haya cesado en el ejercicio de sus funciones.*

*Inscribirse como candidato a cualquier cargo o corporación de elección popular durante el ejercicio de sus funciones, y dentro del año siguiente contado a partir del día en que haya cesado en el ejercicio del cargo, dentro de su respectiva circunscripción.*

*Durante el tiempo que permanezcan en el cargo y hasta un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones no podrán desempeñar los siguientes cargos: Secretarios Departamentales o Municipales dentro de la respectiva circunscripción; Contralores Departamentales o Municipales dentro de la*

*respectiva circunscripción; Procuradores Regionales o Provinciales dentro de la respectiva circunscripción; Personeros Municipales dentro del respectivo municipio; Director de Departamento Administrativo del orden departamental o municipal dentro de la respectiva circunscripción.*

## **CAPÍTULO V**

### **JURADOS DE VOTACIÓN**

**ART. CALIDADES.** *Para ser jurado de votación se requiere ser ciudadano en ejercicio, no mayor de sesenta y cinco (65) años de edad y saber leer y escribir.*

**ART. INHABILIDADES.** *No podrán ser jurados de votación:*

*El Presidente y el Vicepresidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamento administrativo del orden nacional.*

*Los gobernadores, secretarios del despacho y jefes de departamento administrativo del orden departamental.*

*Los alcaldes, secretarios del despacho y jefes de departamento administrativo del orden distrital y municipal.*

*Los magistrados, jueces y fiscales.*

*Los servidores públicos de la Organización Electoral.*

*Los funcionarios de los organismos de control y del Ministerio Público, que ejerzan funciones de policía judicial o sean designados para ejercer funciones de vigilancia electoral y los funcionarios del Ministerio del Interior que cumplan funciones relacionadas con la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales.*

*Los miembros de la fuerza pública y de los organismos de seguridad e investigación del Estado.*

*Los operadores del Ministerio de Comunicaciones, de TELECOM, de empresas públicas y privadas de telefonía y de la Administración Postal Nacional.*

*Los representantes legales de los partidos y movimientos políticos acreditados ante la Organización Electoral. Igualmente, los delegados de éstos para otorgar los avales de los partidos para inscripción y los integrantes de los comités promotores de las candidaturas para las circunscripciones electorales dentro de las cuales actúan.*

*Los candidatos a cargos de elección popular, sus cónyuges o compañeros permanentes, sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o de afinidad y primero civil, dentro de la respectiva circunscripción electoral.*

*Los ciudadanos físicamente incapacitados para ejercer el cargo.*

**ART. INTEGRACIÓN DE LISTAS DE JURADOS.** *Los registradores municipales y los auxiliares o zonales en los municipios o distritos zonificados, sortearán los jurados de cada mesa de votación entre quienes conforman el censo de cada una de ellas. Este sorteo se efectuará cinco días después de proferido el acto administrativo que determina el número de mesas, su ubicación y la lista de ciudadanos aptos para votar, en concordancia con el artículo 61 de esta Ley, según el siguiente procedimiento:*

*El sorteo será público y a él deberán invitarse a los candidatos de la respectiva circunscripción electoral o a sus representantes y a los integrantes de la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales.*

*Se escogerán, por sorteo, diez (10) ciudadanos del censo de cada mesa para conformar la respectiva lista de jurados. Luego se sortearán entre ellos los tres principales. Los seis restantes serán suplentes, en listas conformadas en orden alfabético por el primer apellido, que entrarán a reemplazar a cualquiera de los principales en orden sucesivo y descendente. De todo lo actuado se levantará un acta.*

*El cargo de jurado de votación es de forzosa aceptación y su notificación se entenderá surtida con la sola fijación en lista. El término de fijación será de cinco (5) días que se contarán a partir del día siguiente a la realización del sorteo.*

*Dentro de los cinco (5) días siguientes de surtida la notificación del sorteo, quienes no reúnan las calidades para ser jurado o estén dentro de las causales de excepción del artículo 71 de esta Ley, deberán solicitar su exclusión de la lista de jurados ante el respectivo Registrador del Estado Civil, probando el fundamento de su solicitud. El Registrador resolverá de plano dichas solicitudes dentro de los tres días siguientes al vencimiento del plazo anterior. Aceptada la solicitud se excluirá al ciudadano de la lista de jurados y se sustituirá en los términos de la presente Ley.*

**PARÁGRAFO PRIMERO.** *Los jurados principales y suplentes deberán presentarse a las mesas de votación en el momento de la apertura de la jornada electoral. A juicio del registrador respectivo, si dentro de la hora siguiente a la apertura se presentasen menos de dos jurados en una mesa de votación, aquel podrá designar a cualquier ciudadano que figure en el censo de la respectiva mesa.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** *Si realizado el sorteo de jurados y agotado el procedimiento, no figurare ningún ciudadano con las calidades para desempeñarse como jurado de votación en el respectivo censo de mesa, el registrador municipal, previa autorización del registrador departamental del Estado Civil, podrá hacer dicho sorteo de la mesa que le sigue en el orden numérico único nacional.*

**ART. LISTAS DE JURADOS EN EL EXTERIOR.** *La lista de jurados para votaciones en el exterior estará integrada por dos principales y cuatro suplentes y será elaborada por el funcionario diplomático o consular correspondiente, siguiendo el procedimiento contemplado en el presente capítulo.*

**ART. IMPUGNACIÓN DE LA SELECCIÓN DE JURADOS.** *Dentro del mismo término señalado en el artículo 72 numeral 4°, toda persona podrá impugnar ante el registrador respectivo la selección de cualquiera de los jurados por no reunir las calidades exigidas para ser jurado de votación o por estar incurso en alguna de las inhabilidades del artículo 71 de esta ley, aportando las pruebas de la causa de su impugnación. El Registrador resolverá de plano las impugnaciones dentro de los tres días siguientes al vencimiento del plazo anterior. Aceptada la impugnación se excluirá al ciudadano de la lista de jurados, quien será sustituido en los términos de esta Ley.*

**ART. SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE LOS JURADOS.** *Los ciudadanos que sin justa causa no concurren a desempeñar las funciones de jurados de votación, las abandonen o incurran en incumplimiento de sus obligaciones, se harán acreedores a la destitución del cargo que desempeñen, si fueren servidores públicos; el Registrador Nacional del Estado Civil informará a las autoridades competentes los nombres de los ciudadanos que incumplan con este deber. En cualquier otro caso, se sancionarán con multa de dos a diez salarios mínimos mensuales legales vigentes, a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Para tal caso, el Consejo Nacional Electoral reglamentará el procedimiento breve y sumario.*

**ART. CAUSALES DE EXONERACIÓN.** *Además de la fuerza mayor o caso fortuito, son causales para la exoneración de las sanciones de que tratan el artículo anterior, las siguientes:*

*Grave enfermedad del jurado o de su cónyuge, compañero permanente, padre, madre o hijo.*

*Muerte de alguna de las personas anteriormente enumeradas, ocurrida dentro de los cinco días anteriores a las elecciones.*

**PARÁGRAFO.** *La enfermedad grave sólo podrá acreditarse con la presentación de un certificado médico que se entenderá expedido bajo la gravedad de juramento; la muerte con el certificado de registro de defunción. La Registraduría Nacional del Estado Civil dará traslado a la Fiscalía General de la Nación cuando tenga dudas de la autenticidad de la certificación o de la veracidad de los hechos consignados en ella.*

**ART. INSTRUCCIONES A JURADOS DE VOTACIÓN.** *La Organización Electoral impartirá las instrucciones necesarias y suministrará la información suficiente para que los jurados de votación cumplan cabalmente con sus obligaciones. El gobierno reservará espacios institucionales en los medios de comunicación, especialmente en los televisivos, para transmitir la programación preparada por la Organización Electoral.*

**ART. ESTÍMULOS PARA LOS JURADOS DE VOTACIÓN.** *Los ciudadanos que ejerzan el cargo de jurado de votación en los diversos mecanismos de participación ciudadana a que se refiere el artículo 103 de la Constitución Política y que cumplan debidamente todas las funciones del cargo, gozarán de los siguientes estímulos:*

*Los consagrados para los electores en los artículos 2 y 3 de la Ley 403 de 1997. Quienes trabajan como dependientes tanto del sector público como del sector privado, tendrán derecho a un día de descanso compensatorio remunerado, que habrán de disfrutar el primer día hábil siguiente a aquel en que hayan actuado cumplidamente como jurados. El empleador que desconozca este derecho será sancionado por el Consejo Nacional Electoral con multa entre uno (1) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil. El Consejo Nacional Electoral reglamentará un procedimiento breve y sumario para el cumplimiento de esta disposición.*

*Podrán solicitar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, sin costo alguno, la expedición del duplicado de su cédula de ciudadanía por una vez y tendrán prelación en el trámite de su solicitud.*

*Podrán solicitar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, sin costo alguno y por una vez, la expedición de la copia del folio de su registro civil de nacimiento y de estado civil y su solicitud tendrá prelación.*

*Podrán solicitar a las autoridades públicas la expedición de certificaciones sobre sus antecedentes sin costo alguno y por una vez ante cada entidad.*

*Serán excluidos del sorteo de jurados para las votaciones inmediatamente siguientes a aquella en que haya ejercido el cargo, a menos que soliciten por escrito su inclusión ante el registrador correspondiente.*

*La Registraduría Nacional del Estado Civil expedirá la constancia que acredite el ejercicio del cargo y reglamentará el procedimiento correspondiente.*

*Los organismos competentes instrumentarán los procedimientos respectivos para hacer efectivos los anteriores estímulos.*

## **VI. CAPITULO SEXTO**

### **El Proceso de las Votaciones**

#### **A. *Jornada Electoral***

Las jornadas o días electorales se desarrollan en unas fechas que señalan la Constitución y la Ley para cada proceso eleccionario, de tal suerte que nos es posible cambiarlos por las autoridades electorales o gubernamentales. El calendario que está vigente es el del segundo domingo de marzo del año respectivo para integrar las corporaciones públicas y el último domingo de mayo del año correspondiente para la elección del Presidente y del Vicepresidente de la República. En el caso de que fuere necesario realizar una segunda vuelta para la elección presidencial, ésta se deberá efectuar tres semanas más tarde, según lo ordenado por la Constitución

En la actualidad las votaciones principian el día electoral a las ocho de la mañana y se cierran a las cuatro de la tarde. A diferencia de otros países, en Colombia no se tienen en cuenta las personas que estén haciendo fila para votar, sino que la jornada electoral, por mandato de la ley, se cierra a las cuatro en punto de la tarde. Las normas electorales sobre jornada electoral también se aplican a las votaciones en el exterior.

Durante el día electoral quede prohibida la realización de toda clase de propaganda política y electoral. Por lo tanto, no se podrán portar camisetas o cualquier prenda de vestir alusiva a propaganda política ni repartir afiches,

volantes, gacetas o documentos similares que inviten a votar por determinado candidato o que le hagan propaganda de cualquier clase. En el caso de que se violen estas prohibiciones, las autoridades pueden decomisar los elementos de la propaganda pero no podrán retener a los ciudadanos que las porten.

Igualmente, está prohibida la venta y consumo de bebidas embriagantes desde las 18 horas del día anterior a las elecciones hasta las seis horas del día siguiente. Los alcaldes podrán ampliar esta prohibición por razones de orden público.

Finalmente, cabe anotar que el día de elecciones las empresas de transporte urbano están obligadas a prestar el servicio en las rutas horarios y frecuencias ordinario con no menos del 70% del parque automotor.

En relación con la jornada electoral, la reforma que se sugiere aumenta en una hora el tiempo de su duración, de tal manera que se abriría media hora antes, es decir a las siete y media de la mañana y se cerraría media hora después del plazo hoy fijado, o sea a las cuatro y media de la tarde.

La razón de esta propuesta es aumentar la jornada atendiendo múltiples reclamos para que se amplíe, pero dividiendo la hora que se agrega en dos para no prolongar el tiempo de votación sobre todo en las horas de la tarde, en consideración a la labor de los jurados de votación y, en general a toda la logística que en el sector rural se dificulta en mayor grado.

## **B. Documentos Electorales**

La actual legislación electoral colombiana no define de manera precisa cuáles son los documentos electorales pero, por vía de interpretación, se puede afirmar que son aquellos que sirven para hacer la declaratoria de elección de los candidatos triunfadores o conocer las decisiones adoptadas por la mayoría de los ciudadanos mediante la utilización de mecanismos de participación ciudadana.

En otras palabras, los documentos electorales son aquellos que toma la organización electoral como idóneos para votar, adelantar los escrutinios, hacer las verificaciones a que haya lugar y conocer las preferencias de los ciudadanos en las diferentes votaciones populares.

Bajo estas apreciaciones, se consideran documentos electorales la *cédula de ciudadanía*, las *tarjetas electorales*, las *actas de escrutinios de mesa*, las *actas electorales* de las diversas comisiones escrutadoras y del Consejo Nacional Electoral, fundamentalmente.

En consecuencia, no son documentos electorales, por ejemplo, los boletines informativos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y, por tanto, esas comunicaciones son apenas indicativas de unos resultados obtenidos dentro lo que se llama el *“preconteo”* de votos. Cabe esta explicación para aclarar que la información que toman los medios de comunicación el día electoral, para afirmar que alguien ha sido o no elegido, generalmente no es sino una apreciación particular de cada medio, con base en unos datos que todavía no reflejan la verdad electoral oficial.

En la reforma que aquí se propone, se identifican los documentos electorales para que su validez como instrumentos de los procesos eleccionarios quede plenamente definida por la ley.

### **C. Tarjeta Electoral**

La Tarjeta Electoral o tarjetón, como se le denomina comúnmente, es el documento primordial del proceso eleccionario. Es aquel instrumento en el que el ciudadano registra su preferencia en las diferentes votaciones.

El *tarjetón* es un documento relativamente reciente en Colombia porque sólo fue establecido a partir de la vigencia de la Constitución Política de 1991. En ésta se describe hasta su forma externa y características de manera tan detallada que podría haber sido materia de reglamentación legal, pero que el constituyente quiso reglar directamente para suprimir de raíz el antiguo sistema de *papeletas*. La Tarjeta Electoral está diseñada para que el ciudadano pueda votar secretamente, marcándola en cubículos individuales, instalados en cada mesa de votación y deberán estar numeradas, impresas en papel que ofrezca seguridad y distribuidas gratuitamente por la organización electoral.

El *tarjetón* vino a reemplazar las *papeletas electorales* y significó un avance importante en la búsqueda de la mayor transparencia del sufragio. Las extinguidas papeletas se prestaban para manipulaciones ilegítimas y, además, representaban gastos adicionales para los candidatos quienes debían imprimirlas a su costa.

En la Tarjeta Electoral aparecen las fotografías de los candidatos con sus nombres y apellidos, los partidos o movimientos políticos que representan y los números que los identifican ante los electores. Los números de identificación y el lugar que

le corresponde a cada candidato en el tarjetón, son asignados por sorteos públicos que se hacen después de que han quedado en firme las inscripciones de candidatos.

En las votaciones en que deben escogerse autoridades para diferentes cargos de elección u obtener decisiones de los ciudadanos para otros efectos como consultas populares o consultas de los partidos, habrá tantas tarjetas electorales cuantas sean las elecciones a realizarse en ese momento electoral.

#### **D. Escrutinios**

##### **1. Escrutinios de Mesa y de las Comisiones Electorales**

El proceso eleccionario colombiano se rige por varios principios fundamentales entre los cuales cabe destacar la *imparcialidad*, *el secreto del voto*, la *publicidad del escrutinio* y la *eficacia del voto*.

En relación con los escrutinios, o sea la verificación de la cantidad y calidad de los votos introducidos en las urnas electorales, es preciso identificar cuáles son y de qué manera se surten, como principales garantías para que los candidatos puedan comprobar los resultados de las votaciones y hacer las reclamaciones que consideren pertinentes.

El primero de los escrutinios es el que efectúan los jurados, al final de la jornada electoral, en cada mesa de votación. Es el llamado *escrutinio de mesa*, durante el cual los testigos electorales, como representantes de los partidos, movimientos

políticos y candidatos, pueden formular reclamaciones escritas, por las inconsistencias previstas por la ley electoral que se llegaren a encontrar.

El segundo grupo son los *escrutinios distritales*, correspondientes al Distrito Capital, los *municipales* y los *zonales* que se refieren a los municipios zonificados y que corresponden a cada una de las zonas electorales establecidas. Tales escrutinios son efectuados por las respectivas comisiones escrutadoras y se realizan el martes siguiente al día electoral, durante los cuales los interesados o sus representantes pueden pedir la verificación de los escrutinios de las mesas de votación correspondientes.

En tercer lugar existen los *escrutinios departamentales* que se llevan a efecto para corroborar, por parte de las comisiones escrutadoras respectivas, todo lo actuado hasta ese momento. Estas comisiones actúan como organismos de segunda instancia para lo decidido por las comisiones distritales, municipales o zonales, según el caso, y como primera instancia para los casos en que ellas puedan expedir credenciales a candidatos electos, como es el caso de los miembros de la Cámara de Representantes en las circunscripciones departamentales, gobernadores y diputados a las asambleas.

Finalmente, está el escrutinio que adelanta el Consejo Nacional Electoral, como órgano de segunda instancia de las comisiones escrutadoras departamentales y como única instancia para las elecciones presidenciales, de senadores y de representantes a la cámara en las circunscripciones especiales.

La característica principal de los escrutinios descritos es la *publicidad*, que se garantiza mediante la celebración de audiencias públicas, procedimiento dentro del cual deben adelantarse todas estas diligencias.

## 2. Escrutinios del Consejo Nacional Electoral

En relación con los escrutinios electorales, el Consejo actúa en dos niveles: Como escrutador de única instancia en las elecciones de circunscripción nacional, vale decir, en las votaciones para Presidente y Vicepresidente de la República, para miembros del Senado y de la de la Cámara de Representantes que se elijan por circunscripciones nacionales especiales. Y como órgano de segunda instancia para los recursos que se interpongan contra las decisiones de las Comisiones Escrutadoras Departamentales los escrutinios correspondientes.

Lo anterior indica que la competencia de la Corporación es diferente en uno y otros caso. Cuando conoce de los recursos que se interpongan ante sus delegados, el procedimiento limita su acción a las reclamaciones presentadas en su oportunidad y, por tanto, se ciñe más a las formalidades procesales que establece la ley.

En cambio, cuando actúa como escrutador directo en elecciones de circunscripción nacional, es más abierta la posibilidad de examinar el resultado de las votaciones, dentro de la facultad general consagrada en la Constitución Política de *“ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral”*.

El proceso electoral para Presidente y Vicepresidente de la República, culmina con la expedición de las Credenciales que expide el Consejo Nacional Electoral a quienes hubieren recibido el número suficiente de votos que exige la Constitución Política, según se trate de la primera o de la segunda vuelta presidencial. En el primer caso, se declaran electos a los integrantes de la fórmula que hubieren obtenido el 50% de los votos más uno, entre todos los candidatos que figuren en la Tarjeta Electoral. En el caso de una segunda votación, se declara la elección de

los integrantes de la fórmula que obtenga una simple mayoría entre las dos que hubieren llegado a ella por haber obtenido el mayor número de sufragios en la primera vuelta.

Este sistema de elección compleja se está aplicando a partir de la vigencia de la Constitución de 1991, y la declaratoria de elección y la subsiguiente expedición de credenciales al Presidente y Vicepresidente triunfadores, solamente se producen después de la verificación que hace el Consejo Nacional Electoral de los resultados mediante los escrutinios oficiales.

Son éstas las razones por las cuales, en Colombia, la declaratoria de elección del Presidente y del Vicepresidente de la República sólo se produce varios días después de la fecha de las elecciones, y es una garantía fundamental para quienes puedan tener objeciones sobre el resultado que da el Registrador Nacional del Estado Civil. Como los descritos escrutinios se producen en audiencia pública, es ella una oportunidad abierta que la Ley otorga a quienes tienen interés legítimo para presentar las reclamaciones que, de acuerdo con las causales señaladas en el Código Electoral, consideren pertinentes.

Tales escrutinios consisten en la totalización de los votos depositados en todas las mesas de votación del país, mediante el examen de las actas y demás documentos electorales provenientes de las Comisiones Escrutadoras Departamentales, que, a su vez, debieron hacer lo propio en cada una de sus circunscripciones. En otras palabras, las cifras que conoce la ciudadanía antes de los escrutinios oficiales, aunque son suministrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, no son las que permiten hacer la declaratoria de elección, debido a que ellas surgen del llamado "*preconteo*" de votos que no tiene la eficacia legal para dejar en firme el resultado de las urnas.

***E. Publicidad de las Actas de Escrutinio de Mesa.***

Como axioma del nuevo procedimiento, se fortalece la publicidad de todo lo que ocurra en las mesas de votación, con la presencia efectiva de los testigos electorales y con el acceso público a los documentos que resulten de la votación. En consecuencia, las actas de escrutinio que registran los resultados de las mesas de votación deben ser publicadas inmediatamente después de las elecciones y los interesados pueden pedir copias de ellas a los registradores municipales. Habrá ejemplares auténticos en otras instancias para cualquier comprobación ulterior.

***F. Número Único de Identificación Documentaria***

Como un sistema de identificación preciso, se incorpora un número único nacional para todas las mesas de votación, de suerte que cada una de ellas y todos los documentos electorales de la mesa de votación, tendrán una única numeración, identificable para todos los efectos. Así, los registros de votantes, las actas, las tarjetas electorales y las urnas, se pueden determinar claramente por su número de identificación en todas las instancias del proceso.

**G. Propuesta de reforma****CAPÍTULO****JORNADA ELECTORAL**

**ART. HORARIO DE LAS VOTACIONES.** *Las votaciones se iniciarán a las siete y media de la mañana y se cerrarán a las cuatro y media de la tarde.*

**ART. APERTURA DE LA VOTACIÓN.** *Para abrir el proceso de votación, previamente debe agotarse el siguiente procedimiento:*

- 1. Los jurados de votación deben estar presentes en la mesa asignada para el desempeño de sus funciones a las siete de la mañana.*
- 2. Presente por lo menos dos de los jurados en la mesa respectiva, procederán a posesionarse estampando su firma en el Registro Unico de Votantes y a iniciar su labor.*
- 3. Los jurados de votación portarán en lugar visible una escarapela con su nombre, el número de su cédula de ciudadanía y la identificación del puesto y de la mesa de votación a los que están asignados.*
- 4. Antes de comenzar las votaciones, se abrirá la urna y se mostrará su interior al público con el fin de comprobar que está vacía y que no ha sufrido alteraciones. Posteriormente se procederá a cerrarla y sellarla, de acuerdo con las instrucciones impartidas por el Registrador Nacional del Estado Civil.*

**ART. VOTACIÓN DE LOS CIUDADANOS.** *Para votar se seguirán, en su orden, los siguientes pasos:*

- 1. El votante se identificará con su cédula de ciudadanía ante el jurado.*

2. *El jurado verificará que el número de cédula figure en el Registro Único de Votantes de la respectiva mesa. Procederá a firmar al reverso y a medida que entrega a cada votante un ejemplar de tarjeta electoral, anotará en el mencionado formulario el número de orden de votación y escribirá los apellidos, los nombres y el sexo del votante frente al número de cédula respectivo.*
3. *El votante marcará la opción de su preferencia sobre la tarjeta electoral en el cubículo de la respectiva mesa; la doblará en forma individual y exhibirá la firma del jurado al depositarla en la urna. El elector debe estar solo al marcar la tarjeta electoral, con excepción de quienes no pueden valerse por sí mismos, en cuyo caso podrán ser asistidos y tendrán prelación en el turno para votar.*
4. *El elector imprimirá la huella dactilar de su índice derecho en el Registro Unico de Votantes y recibirá del jurado la cédula y el certificado electoral*

**ART. TRÁMITE DEL ESCRUTINIO DE MESA.** *Llegada la hora del cierre de la votación, los jurados harán el escrutinio de la mesa en la forma que se indica a continuación:*

1. *El jurado procederá a contabilizar las tarjetas electorales no utilizadas por los votantes y a introducirlas en un sobre especialmente destinado para ello, que se sellará y se firmará dejando constancia en él y en el Acta de Escrutinio de Mesa, del número de tarjetas electorales no utilizadas para cada una de las corporaciones o cargos de elección. Este sobre irá al arca triclave.*
2. *El Presidente del jurado totalizará en voz alta el número de sufragantes que aparezca en el registro único de votantes, cifra que se hará constar también en el Acta de Escrutinio de Mesa.*
3. *El Presidente del jurado romperá los sellos y abrirá públicamente la urna electoral.*
4. *Enseguida, el jurado agrupará para cada cargo o corporación a elegir las tarjetas electorales depositadas en la urna y las contabilizará en voz alta.*

5. *Si hubiere un número de tarjetas electorales superior al de ciudadanos que sufragaron, los jurados procederán a introducir de nuevo, en la urna, las tarjetas del cargo o corporación en los que hubiere excedente y escogerán al azar un número de tarjetas igual al sobrante, que serán incineradas de inmediato, en forma pública.*
6. *Agrupadas las tarjetas electorales, los jurados procederán a hacer el cómputo de votos emitidos en favor de cada candidato a cargo o corporación, de los respectivos votos en blanco y de los votos nulos.*
7. *Si se presentaren reclamaciones en los términos del artículo siguiente, los jurados las resolverán de plano, dejando constancia de sus decisiones en el acta.*

*Del acta de escrutinio de mesa se extenderán tres ejemplares firmados, al menos, por dos jurados de votación, quienes dejarán impresa la huella dactilar de su índice derecho, ejemplares que tendrán el mismo valor y con destino:*

1. *Al registrador Municipal del Estado Civil.*
2. *Al arca triclave municipal.*
3. *A la Comisión Municipal para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales.*

*Terminada la diligencia de escrutinio de la mesa de votación y, en todo caso, antes de las once de la noche del día de las elecciones, los respectivos documentos electorales serán entregados por el presidente de los jurados, con constancia de recibo y con indicación del día y la hora de entrega, en las cabeceras municipales a los registradores municipales y, en los corregimientos e inspecciones de policía, a sus delegados. Los registradores municipales o los delegados, según el caso, distribuirán los tres ejemplares de cada Acta de Escrutinio de Mesa de acuerdo con su destino; un ejemplar con destino al arca triclave; otro para la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales y el tercero para el registrador municipal del Estado Civil.*

*De todo lo anterior se dejará constancia en el acta respectiva.*

**PARÁGRAFO PRIMERO.** *El acta de escrutinio de mesa es un documento electoral de acceso público. El registrador municipal fijará copia de esta acta en lugar visible de su despacho, inmediatamente reciba los ejemplares firmados. Igualmente, expedirá copias a los candidatos o a sus representantes que las soliciten, a su costa.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** *Los documentos electorales de los corregimientos e inspecciones de policía serán conducidos por el delegado que los haya recibido con destino al arca, bajo vigilancia de la fuerza pública, dentro del término señalado al Registrador Nacional del Estado Civil. Los documentos que fueren entregados después de la hora señalada, serán tenidos en cuenta en el escrutinio, siempre que se alleguen antes de que se inicie el término para presentar reclamaciones ante la respectiva Comisión Escrutadora. El portador deberá justificar el motivo de la demora so pena de ser sancionado. Los documentos allegados con posterioridad al inicio el término para presentar reclamaciones no serán tenidos en cuenta.*

**PARÁGRAFO TERCERO.** *Para los efectos aquí señalados, en el caso en que se hubiere ejercido violencia ésta se comprobará con certificación suscrita por el alcalde municipal, o el inspector de policía, o el corregidor o el comandante de la fuerza pública actuante en el lugar. Esta certificación sólo tendrá validez cuando se aporte antes de iniciarse la diligencia de escrutinios municipales o auxiliares o zonales por la autoridad electoral encargada de entregar los documentos electorales a los correspondientes claveros.*

**PARÁGRAFO CUARTO.** *Para las votaciones en el exterior, se aplicará el mismo procedimiento establecido en este artículo. En el evento de que algún trámite sea inaplicable, la Registraduría Nacional del Estado Civil dictará los actos necesarios para el desarrollo normal del proceso atendiendo los principios consignados en esta Ley. En relación con los ejemplares de las actas de escrutinio de mesa, los jurados levantarán los tres ejemplares respectivos con destino:*

1. *Al Consejo Nacional Electoral.*
2. *Al Ministro del Interior en su calidad de Secretario de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales.*
3. *Al funcionario diplomático o consular competente, para efectos de publicarla y expedir las copias que les sean solicitadas de acuerdo con el trámite de escrutinio previsto en este artículo.*

**ART. NUMERO UNICO NACIONAL DE MESAS DE VOTACIÓN.** *La Registraduría Nacional del Estado Civil identificará las mesas de votación con un número único nacional en orden consecutivo, el cual se aplicará también a todos los documentos electorales de la respectiva mesa.*

## VII. CAPITULO SEPTIMO

### Las Reclamaciones dentro del Proceso Electoral

#### A. *Reorganización del procedimiento*

Se ha encontrado que uno de los aspectos del proceso electoral que más auspician prácticas inconvenientes, es el de las *reclamaciones ante las autoridades electorales*. Pareciera que se tratara de simples asuntos de forma, pero constituyen una vía por medio de la cual se puede llegar a desconocer el resultado de las urnas.

Estas reclamaciones tienen que ser consideradas como garantías para los candidatos, cuando existan asuntos de hecho o de derecho que verdaderamente requieran una corrección oportuna y solicitada dentro de un procedimiento reglado. Pero tales oportunidades de reclamación no pueden ser expedientes para desconocer los resultados de las votaciones mediante artilugios o amañadas interpretaciones.

Por estas razones, se propone una reforma con la cual se organice de manera justa y lógica el procedimiento, buscando primordialmente:

Preservar su *publicidad*, con la participación amplia y en audiencias ordenadas, de candidatos y testigos electorales debidamente acreditados.

Garantizar los principios del debido proceso, la doble instancia y la eficacia del voto, en especial, con la sujeción a las normas que definan las causales de reclamación y la forma de presentarlas en cada una de las instancias

Lograr que precluyan debidamente las respectivas oportunidades procesales. En otras palabras, evitar que se repitan, como hoy ocurre, las mismas reclamaciones en todas las instancias y, casi siempre, pidiendo un recuento físico de votos, cuando con mecanismos sencillos, como *la publicación inmediata de las actas de los jurados votación* - para el levantamiento de las cuales se dan en el proyecto las garantías suficientes -, el total de los votos depositados quedan de conocimiento general y su contabilización no pueda ser alterada artificialmente.

En la propuesta, las diligencias de las respectivas comisiones escrutadoras se han ordenado de tal manera, que cada una tiene su competencia delimitada; se trabajaría en horarios diurnos, y se establecen mecanismos para que todos los documentos electorales tengan ejemplares auténticos en diversas oficinas públicas. Así se puede garantizar que un candidato que haya obtenido un triunfo en las urnas y no desee reclamar, pueda confiadamente dejar de acudir a las diligencias de escrutinio.

El articulado que se incluye enseguida puede ser demasiado casuista y su estudio tedioso, pero tiene la virtud de recoger íntegramente el procedimiento y, para quien deba utilizarlo en el curso del proceso electoral, indica los pasos de manera clara y ordenada.

## **B. Propuesta de reforma**

- I. En esta parte del articulado sugerido, se consigna el procedimiento de las reclamaciones que se pueden proponer y los recursos de ley ante las decisiones adoptadas, así como las competencias para las diversas comisiones escrutadoras, con el fin de reglar de manera precisa su desempeño. El articulado se agrupa en dos capítulos, para que cada uno de ellos recoja de manera articulada las disposiciones conexas.

## **CAPÍTULO**

### **PRESENTACIÓN DE RECLAMACIONES Y RECURSOS**

**ART. REQUISITOS PARA PRESENTAR RECLAMACIONES.** *So pena de ser rechazadas de plano, las reclamaciones deberán cumplir los siguientes requisitos:*

- *Presentarse por escrito.*
- *Contener los hechos que configuren la causal invocada.*
- *Expresar claramente el objeto de la pretensión.*
- *Estar fundamentadas en derecho.*
- *Presentarse dentro del término previsto por esta ley.*
- 

**ART. RECURSO DE APELACIÓN.** *Contra las decisiones que resuelven una reclamación, sólo procede el recurso de apelación.. No procederá recurso alguno contra los siguientes actos:*

- *Los del Consejo Nacional Electoral que resuelvan reclamaciones interpuestas ante él.*
- *Los que declaran una elección o los actos conexos a ellos.*

- *Los que resuelven los recursos de apelación.*
- *Los que rechazan de plano una solicitud que no configure causal de reclamación.*

**ART. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA PARA LOS RECURSOS DE APELACIÓN.**

*El recurso de apelación sólo puede ser presentado por quien interpuso la reclamación, con el fin de que se modifique, revoque o aclare el acto objeto la reclamación.*

**ART. REQUISITOS PARA CONCEDER LA APELACIÓN.** *Son requisitos para conceder el recurso de apelación:*

- *Que se presente por escrito.*
- *Que se interponga oportunamente.*
- *Que contenga los fundamentos de hecho y de derecho.*
- *Que el apelante aporte o solicite las pruebas que pretenda hacer valer.*
- *Que no se haya producido la declaratoria de la elección correspondiente.*

**PARÁGRAFO.** *El recurso de apelación se concede en el efecto suspensivo. En la sustentación no podrán alegarse hechos distintos a los expuestos en la reclamación hecha con fundamento causal inicialmente invocada.*

**ART. RECHAZO DEL RECURSO.** *Si el recurso se interpone sin el lleno de los requisitos exigidos o la comisión escrutadora carece de competencia para decidir, deberá ser rechazado de plano. Contra esta decisión no procederá recurso alguno.*

**CAPITULO****COMPETENCIA DE LAS COMISIONES ESCRUTADORAS**

**ART. COMPETENCIA DE LAS COMISIONES ESCRUTADORAS ZONALES O AUXILIARES.** *Las comisiones escrutadoras zonales o auxiliares son competentes para:*

- *Resolver los recursos de apelación y los desacuerdos, vacíos y omisiones que provengan del escrutinio de mesa.*
- *Practicar, con base en las actas de los jurados, el escrutinio de los votos para miembros de juntas administradoras locales, declarar la elección de ediles y expedir las correspondientes credenciales.*
- *Resolver las reclamaciones interpuestas por primera vez ante ella por las causales señaladas para esta instancia, por el candidato o su apoderado, quien no requiere ser abogado. Contra sus decisiones procede el recurso de apelación ante la comisión escrutadora municipal o del Distrito Capital, según el caso.*
- *Conceder los recursos de apelación para ante el Consejo Nacional Electoral en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, Senado y las Circunscripciones Nacionales Especiales de la Cámara de Representantes y de miembros a la Asamblea Nacional Constituyente, cuando hubiere lugar.*

**PARÁGRAFO.** *Cuando sean apeladas las decisiones sobre reclamaciones o exista desacuerdo entre los miembros, la comisión escrutadora se abstendrá de declarar la elección y de expedir las credenciales. En todo caso, deberá efectuar el correspondiente cómputo de votos, que se hará constar en las actas de escrutinio.*

**ART. COMPETENCIA DE LAS COMISIONES ESCRUTADORAS DE MUNICIPIOS NO ZONIFICADOS.** *Las comisiones escrutadoras de municipios no zonificados son competentes para:*

- *Resolver los recursos de apelación y los desacuerdos, vacíos y omisiones que provengan del escrutinio de mesa.*
- *Hacer, con base en las actas de los jurados, el escrutinio de los votos depositados para alcaldes municipales, concejales y juntas administradoras locales, declarar su elección y expedir las correspondientes credenciales.*
- *Resolver las reclamaciones interpuestas por primera vez ante ella por el candidato o su apoderado, con fundamento en alguna de las causales señaladas para esta instancia. Contra sus decisiones procede el recurso de apelación ante la comisión escrutadora departamental.*

**PARÁGRAFO.** *Cuando sean apeladas sus decisiones sobre reclamaciones o haya desacuerdo entre sus miembros, la comisión escrutadora se abstendrá de declarar la elección y de expedir las credenciales. En todo caso deberá efectuar el correspondiente cómputo de votos, que se hará constar se anotará en las actas de escrutinio.*

**ART. COMPETENCIA DE LAS COMISIONES ESCRUTADORAS DE MUNICIPIOS ZONIFICADOS.** *Las comisiones escrutadoras de municipios zonificados son competentes para:*

- *Resolver el recurso de apelación y los desacuerdos, vacíos y omisiones que provengan del escrutinio zonal o auxiliar y, de ser el caso, declarar la elección y expedir las respectivas credenciales.*
- *Hacer, con base en las actas de las comisiones escrutadoras zonales o auxiliares, el escrutinio de los votos depositados para alcaldes municipales y concejales, declarar su elección y expedir las correspondientes credenciales.*

- *Resolver las reclamaciones interpuestas por primera vez ante ella, por el candidato o su apoderado con fundamento en cualquiera de las causales señaladas para esta instancia. Contra sus decisiones, procede el recurso de apelación ante la comisión escrutadora departamental.*

**PARÁGRAFO.** *Cuando sean apeladas las decisiones sobre reclamaciones o haya desacuerdo entre sus miembros, éstos se abstendrán de declarar la elección y de expedir las credenciales. En todo caso, deberán efectuar el correspondiente cómputo de votos, que se hará constar en las actas de escrutinio.*

**ART. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN ESCRUTADORA DEL DISTRITO CAPITAL.** *La comisión escrutadora del Distrito Capital es competente para:*

- *Resolver el recurso de apelación y los desacuerdos, vacíos y omisiones que provengan del escrutinio zonal o auxiliar y, de ser el caso, declarar la elección y expedir las respectivas credenciales.*
- *Hacer, con base en las actas de las comisiones escrutadoras zonales o auxiliares, el escrutinio de los votos depositados para, el Alcalde del Distrito Capital, la Cámara de Representantes y el Concejo Distrital, declarar su elección y expedir las respectivas credenciales.*
- *Resolver las reclamaciones interpuestas por primera vez ante ella, por el candidato o su apoderado, con fundamento en alguna de las causales señaladas para esta instancia. Contra sus decisiones, procede el recurso de apelación ante el Consejo Nacional Electoral.*

**PARÁGRAFO** *Cuando sean apeladas sus decisiones sobre reclamaciones o haya desacuerdo entre sus miembros, éstos se abstendrán de declarar la elección y de expedir las credenciales. En todo caso deberán efectuar el correspondiente cómputo de votos, que se hará constar en las actas de escrutinio.*

**ART. COMPETENCIA DE LAS COMISIONES ESCRUTADORAS DEPARTAMENTALES.** *Las comisiones escrutadoras departamentales son competentes para:*

- *Resolver el recurso de apelación y los desacuerdos, vacíos y omisiones que provengan del escrutinio de las comisiones escrutadoras municipales y, de ser el caso, declarar la elección y expedir las respectivas credenciales.*
- *Hacer, con base en las actas de las comisiones escrutadoras municipales, el escrutinio de los votos depositados para gobernador, asambleas departamentales, y Cámara de Representantes, declarar su elección y expedir las credenciales respectivas.*
- *Resolver las reclamaciones interpuestas por primera vez ante ella, por el candidato o su apoderado con fundamento en alguna de las causales señaladas para esta instancia. Contra sus decisiones, procede el recurso de apelación ante el Consejo Nacional Electoral*

**PARÁGRAFO.** *Cuando sean apeladas las decisiones sobre reclamaciones o haya desacuerdo entre sus miembros, la comisión escrutadora se abstendrá de declarar la elección y de expedir las credenciales correspondientes. En todo caso, deberá efectuar el correspondiente cómputo de votos, que se hará constar en las actas de escrutinio.*

**ART. COMPETENCIA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL CON RESPECTO A LOS ESCRUTINIOS.** *El Consejo Nacional Electoral, con respecto a los escrutinios, es competente para:*

- *Resolver el recurso de apelación, desatar los desacuerdos, llenar los vacíos y omisiones que provengan del escrutinio de las comisiones escrutadoras departamentales y del Distrito Capital y, de ser el caso, declarar la elección y expedir las respectivas credenciales.*

- *Hacer, con base en las actas de las comisiones departamentales y del Distrito Capital, el escrutinio de los votos para Presidente de la República, Senado y circunscripciones especiales nacionales de la Cámara de Representantes, declarar la elección y expedir las correspondientes credenciales.*
- *Resolver las reclamaciones presentadas ante el mismo Consejo Nacional Electoral por el candidato, o su apoderado, con fundamento en las causales señaladas. Ante el Consejo Nacional Electoral sólo proceden, en única instancia, reclamaciones respecto de los escrutinios sobre votaciones nacionales.*

II. Bajo el título que aquí se propone, están agrupadas las disposiciones que reglan los escrutinios en las diversas instancias, dentro de un nuevo enfoque que es el de establecer, para cada caso, el procedimiento detallado a seguir y el de las garantías que se otorgan a los interesados, permitiendo la expresión de sus derechos pero, a su vez, limitando sus pretensiones a un marco legal que impida desconocer, sin razón, resultados ya verificados en los niveles inferiores. Aunque este aparte de la reforma propuesta es, quizás, demasiado formal, no obstante, es indispensable para que se preserve lo sustancial de los procesos electorarios que es el voto de los ciudadanos en las urnas.

Hoy, las causales de reclamación son doce y están consignadas en el Art. 192 del código Electoral, pero no está claro ante cuáles instancias se puede alegar cada una de ellas. De esta suerte, los candidatos frecuentemente tratan de interponerlas en los diferentes niveles del proceso, según sus conveniencias, y queda al arbitrio de las comisiones escrutadoras aceptarlas. Aun más, existen algunas dudas sobre la competencia del Consejo Nacional Electoral para admitirlas o no.

## **TITULO**

**ESCRUTINIOS DE LAS COMISIONES Y DEL CONSEJO NACIONAL  
ELECTORAL**

**CAPÍTULO I**

**ESCRUTINIOS ZONALES O AUXILIARES Y DE MUNICIPIOS NO ZONIFICADOS**

**ART. HORARIO DEL ESCRUTINIO ZONAL O AUXILIAR Y DE MUNICIPIOS NO ZONIFICADOS.** *Las comisiones escrutadoras municipales y auxiliares o zonales, en todas las elecciones, se instalarán a las diez de la mañana (10:00 a.m.) del día siguiente de aquel en que se efectuaron las votaciones, en el sitio previamente determinado por el Registrador Municipal del Estado Civil. Cuando no fuere posible terminar la diligencia de escrutinios antes de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día en que se inició, será suspendida a esa hora y se reiniciará el día siguiente a las ocho de la mañana (8:00 a.m.). Si no terminare todavía, se suspenderá a las seis de la tarde (6:00 p.m.) y así sucesivamente hasta su finalización.*

**ART. PROCEDIMIENTO PARA ESCRUTINIOS ZONALES O AUXILIARES Y DE MUNICIPIOS NO ZONIFICADOS.** *El escrutinio de las comisiones zonales o auxiliares y de municipios no zonificados se efectuará de la siguiente manera:*

1. *De la diligencia de escrutinio debe levantarse un acta suscrita por los miembros de la comisión escrutadora, donde se consigne su desarrollo en forma pormenorizada, en tres ejemplares con destino:*
  - *A la comisión escrutadora municipal, en el caso de los escrutinios zonales o auxiliares y a la comisión escrutadora departamental, cuando se trate de los municipios no zonificados.*

- *Al registrador municipal, en el caso de los escrutinios zonales o auxiliares y a los delegados departamentales, cuando se trate de los municipios no zonificados.*
  - *A la Comisión Municipal para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, en el caso de los escrutinios zonales o auxiliares y a la Comisión Departamental para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, cuando se trate de los municipios no zonificados.*
2. *Para iniciar la diligencia, la comisión escrutadora dará lectura al acta de ingreso de documentos al arca triclave.*
  3. *En seguida, los claveros procederán a abrir el arca y a poner a disposición de la comisión escrutadora los documentos electorales que ingresaron a ella.*
  4. *Antes de abrir los sobres que contienen los documentos electorales de cada mesa, la comisión escrutadora deberá organizarlos de acuerdo con el Número Único de Mesa, en forma ascendente.*
  5. *La comisión escrutadora abrirá, en el mismo orden, cada sobre, dejando constancia de los que se encuentren en mal estado y procederá a resolver las apelaciones y desacuerdos de los jurados de votación que se hallaren pendientes, antes de abrir el siguiente sobre.*
  6. *Cuando la comisión escrutadora observe que existen enmendaduras, tachaduras o cualquier otro signo que indique una posible alteración o encuentre un evidente error aritmético en el acta de escrutinio de mesa, podrá, de oficio, efectuar el recuento de los votos respectivos.*
  7. *Cuando la comisión escrutadora no encuentre el acta de escrutinio de mesa o advierta que está firmada por menos de dos de los jurados de votación, solicitará a la Comisión Municipal para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales y al Registrador respectivo, la remisión de los ejemplares de las actas de la misma mesa que reposen en sus archivos, para hacer la comparación correspondiente. Entretanto, se abstendrá de computar los resultados de la mesa en entredicho, pero, en todo caso, resolverá el asunto antes de totalizar el cómputo de votos de las mesas correspondientes a esa*

*zona. De comprobarse la inexistencia del acta o la omisión de todas las firmas de los jurados de votación, se excluirá la votación de la mesa respectiva del computo de votos.*

8. *Finalizado el examen de los documentos electorales y totalizado el computo de los votos, se inicia el término para formular las reclamaciones, en la forma que establece esta ley. Este término concluirá el día siguiente a las seis de la tarde (6:00 p.m.), vencido el cual la diligencia se reiniciará a las ocho de la mañana (8:00 a.m.) del día siguiente, para decidir las reclamaciones presentadas, procurando resolverlas en el orden del número único de mesa. Las decisiones correspondientes se notificarán en estrados, única oportunidad en la cual procede la interposición del recurso de apelación. La sustentación del recurso deberá presentarse por escrito, dentro de las dos horas siguientes a la decisión sobre la procedencia del último recurso, so pena de ser declarado desierto.*
9. *En consecuencia, de ser el caso, declarará la elección y expedirá las correspondientes credenciales.*

**ART. CAUSALES DE RECLAMACIÓN ANTE LAS COMISIONES ESCRUTADORAS ZONALES O AUXILIARES Y DE MUNICIPIOS NO ZONIFICADOS.** *Las comisiones escrutadoras zonales o auxiliares y de municipios no zonificados, son competentes para decidir asuntos de hecho y de derecho ante reclamaciones que, presenten los candidatos o sus apoderados, apreciando como pruebas, únicamente, los documentos electorales. Habrá lugar a presentar reclamaciones:*

1. *Cuando una mesa o un puesto de votación funcionen en sitio no autorizado legalmente por la Registraduría Nacional del Estado Civil.*
2. *Cuando en una mesa de votación actúen como jurados personas no escogidas conforme al procedimiento establecido en la presente Ley.*
3. *Cuando haya actuado como jurado en una mesa de votación, el cónyuge, el compañero permanente o algún pariente hasta el segundo grado de*

*consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, de los candidatos que participen en la respectiva elección.*

4. *Cuando ninguno de los tres ejemplares del acta escrutinio de mesa esté firmado por menos de dos de los jurados de votación o no aparezca ninguno de sus ejemplares.*
5. *Cuando conste que se hayan destruido o perdido las tarjetas electorales depositadas en la urna y no existiere acta escrutinio de mesa. No se podrá validar la votación de la mesa con documentos diferentes a las tarjetas electorales o al acta de escrutinio de mesa.*
6. *Cuando el número de electores que figure en el registro único de votantes de una mesa, exceda el número máximo de ciudadanos que conforman el censo electoral de la misma.*
7. *Cuando se computen votos de mesas cuyos documentos electorales hayan sido recibidos con posterioridad a la apertura del término para presentar reclamaciones ante la comisión escrutadora.*
8. *Ante las comisiones escrutadoras auxiliares o zonales, cuando ninguno de los candidatos a juntas administradoras locales hubieren expresado la aceptación de su candidatura en los términos señalados por esta Ley. Y ante las comisiones escrutadoras de municipios no zonificados, cuando no lo hubieren hecho los candidatos a los concejos municipales, alcaldías y juntas administradoras locales. En ambos casos, salvo las excepciones legales.*
9. *Cuando aparezca de manifiesto que en el acta de escrutinio de mesa se incurrió en error aritmético.*

**ART. TRAMITE DE LAS RECLAMACIONES EN LAS COMISIONES ESCRUTADORAS ZONALES O AUXILIARES Y DE MUNICIPIOS NO ZONIFICADOS.** *Cuando prosperen las reclamaciones, las comisiones escrutadoras zonales o auxiliares y de municipios no zonificados, procederán de la siguiente manera:*

- *En el caso de la primera causal, se excluirá, del cómputo general, el total de los votos de la mesa o del puesto de votación, según el caso.*

- *En los casos de las causales segunda, quinta, sexta y séptima se excluirá, del cómputo general, el total de los votos de la mesa respectiva.*
- *En el caso de la causal tercera, se excluirán, del cómputo de la mesa de votación, los votos obtenidos por el candidato de quien se compruebe el vínculo o parentesco con el jurado.*
- *En el caso de la causal cuarta, se procederá al recuento de los votos de la mesa respectiva.*
- *En el caso de la causal octava, se excluirán del cómputo general, la totalidad de los votos obtenidos por la lista o candidato, en todas las mesas.*
- *En el caso de la causal novena se procederá a hacer la correspondiente corrección.*

**ART. RECUESTO DE VOTOS.** *La comisión escrutadora zonal o auxiliar y de municipios no zonificados, solamente podrá realizar el recuento de votos de una mesa de votación, cuando la mesa esté claramente identificada y con base en las causales establecidas en esta ley debidamente sustentadas, y sólo en los siguientes casos:*

1. *Cuando se decida favorablemente el recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión de los jurados de votación que hubieren negado un recuento de votos en el escrutinio de mesa, de conformidad con el procedimiento señalado en el numeral 5° del artículo que señala el procedimiento para escrutinios zonales o auxiliares y de municipios no zonificados de este capítulo..*
2. *Cuando, de oficio, la comisión escrutadora lo ordene, de acuerdo con lo señalado en el numeral 6° del mismo artículo citado en el anterior numeral.*
3. *Cuando sea manifiesta una diferencia numérica entre cualquiera de los tres ejemplares del acta de escrutinio de mesa firmados por los jurados de votación de acuerdo con el numeral 8° del artículo que señala el TRAMITE DEL ESCRUTINIO DE MESA de esta Ley.*
4. *Cuando ocurra el evento contemplado en la causal cuarta del artículo anterior.*

**PARÁGRAFO PRIMERO.** *Solamente podrá solicitarse el recuento de votos de una mesa, por única vez, durante el escrutinio de mesa de votación y ante la comisión escrutadora zonal o auxiliar y de municipios no zonificados, con base en las causales de reclamación correspondientes a cada instancia.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** *Ante las comisiones escrutadoras zonales o auxiliares y de municipios no zonificados sólo podrá actuar el candidato respectivo o su apoderado, debidamente acreditado, quien no requiere ser abogado.*

**ART. OMISIÓN DEL ESCRUTINIO POR PARTE DE COMISIONES ESCRUTADORAS.** *Cuando no se hubiere podido hacer el escrutinio por parte de una comisión escrutadora, sus claveros, previa consulta al Consejo Nacional Electoral, harán entrega formal de los documentos electorales a los claveros del arca triclave de la comisión escrutadora de la instancia inmediatamente superior, para que proceda a efectuar tal diligencia de escrutinio.*

**ART. PROCEDIMIENTO EN LOS CASOS DE EMPATE.** *Si el número de votos a favor de dos o más candidatos o listas fuere igual, la elección se decidirá por sorteo, para lo cual, se colocarán en una urna los nombres de los candidatos o cabezas de lista que hubiesen obtenido igual número de votos. Un ciudadano designado por la comisión escrutadora, extraerá uno de los nombres a cuyo favor se declara la elección.*

**ART. CONCLUSIÓN DE LOS ESCRUTINIOS DE LAS COMISIONES ESCRUTADORAS.** *Terminados los escrutinios y efectuada la declaratoria de las elecciones correspondientes, los documentos que constituyeron su soporte permanecerán bajo custodia del respectivo registrador. De las actas de declaratoria de elección, se levantarán tres ejemplares con los siguientes destinos, según el nivel de la elección:*

1. *En el nivel municipal, para el Concejo Municipal, para el Alcalde y para el Registrador Municipal.*
2. *En el nivel departamental, para el Gobernador, para el Tribunal Administrativo respectivo y para los registradores departamentales del estado civil.*
3. *En el caso del Distrito Capital para el Alcalde Mayor del Distrito Capital, para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y para los registradores distritales del estado civil.*
4. *En el nivel nacional, para el Consejo Nacional Electoral, para el Consejo de Estado y para el Ministerio del Interior.*
5. *En los casos en que no sea procedente la declaratoria de elección, el secretario de la comisión escrutadora correspondiente hará entrega formal de los documentos electorales a los claveros de la instancia inmediatamente superior.*

## **CAPÍTULO II**

### **ESCRUTINIOS DE MUNICIPIOS ZONIFICADOS**

**ART. HORARIO DEL ESCRUTINIO DE MUNICIPIOS ZONIFICADOS.** *Las comisiones escrutadoras de municipios zonificados, en todas las elecciones, se instalarán a las diez de la mañana (10:00 a.m.) del día siguiente de aquel en que se efectuaron las votaciones, en el sitio previamente determinado por el registrador municipal. Cuando no fuere posible terminar la diligencia de escrutinios antes de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día en que se iniciaron, será suspendida a esa hora y se reiniciará al día siguiente a las ocho de la mañana (8:00 a.m.). Si no hubiere terminado todavía, se suspenderá a las seis de la tarde (6:00 p.m.) y así sucesivamente hasta su finalización.*

**ART. PROCEDIMIENTO PARA ESCRUTINIOS DE MUNICIPIOS ZONIFICADOS.**

*El procedimiento para escrutinio de municipios zonificados se efectuará de la siguiente manera:*

*De la diligencia de escrutinio debe levantarse un acta donde se consigne su desarrollo en forma pormenorizada, en tres ejemplares con destino:*

- *A la Comisión Escrutadora Departamental.*
  - *Al Registrador Departamental del Estado Civil.*
  - *A la Comisión Departamental para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales .*
1. *Para iniciar la diligencia, la comisión escrutadora dará lectura al acta de ingreso al arca triclave.*
  2. *En seguida, los claveros procederán a abrir el arca y a poner a disposición de la comisión escrutadora los documentos electorales que ingresaron a ella en orden de llegada.*
  3. *La comisión escrutadora abrirá, en el mismo orden, cada sobre, dejando constancia de los que se encuentren en mal estado y procederá a resolver las apelaciones y desacuerdos de las comisiones escrutadoras zonales que se hallaren pendientes, antes de abrir el siguiente sobre.*
  4. *Cuando la comisión escrutadora observe que existen enmendaduras, tachaduras o cualquier otro signo que indique una posible alteración o encuentre un evidente error aritmético en el acta de escrutinio de zona, podrá, de oficio, con base en las actas de escrutinio de mesa, corregir el error, si lo hubiere.*
  5. *Cuando la comisión escrutadora no hallare en el sobre respectivo el acta de escrutinio zonal o auxiliar, solicitará a la Comisión Municipal para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales y al registrador municipal, la remisión de los ejemplares de las actas que reposen en su poder. Entretanto se abstendrá de computar los resultados de la zona en entredicho.*

*Si tampoco existieren tales ejemplares, se procederá a hacer el cómputo de votos de la respectiva zona con base en las actas de escrutinio de mesa correspondientes.*

- 6. Recibida la totalidad de los documentos de las distintas zonas que conforman el municipio y totalizado el cómputo de todas las actas, se inicia el término para formular reclamaciones que deberán según la forma que ordena esta Ley, término que concluirá a las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día siguiente. La diligencia se reiniciará a las ocho de la mañana (8:00 a.m.) del otro día, para decidir las reclamaciones presentadas. Las decisiones correspondientes se notificarán en estrados, única oportunidad en la cual procede la interposición del recurso de apelación. La sustentación del recurso deberá hacerse, por escrito, dentro de las dos horas hábiles siguientes a la decisión de la última reclamación presentada, so pena de declararse desierto.*
- 7. En consecuencia, del ser el caso, declarará la elección y expedirá las correspondientes credenciales.*

**ART. CAUSALES DE RECLAMACIÓN ANTE LAS COMISIONES ESCRUTADORAS DE MUNICIPIOS ZONIFICADOS.** *Las comisiones escrutadoras de municipios zonificados son competentes para decidir asuntos de hecho y de derecho ante reclamaciones que presenten los candidatos o sus apoderados, apreciando como pruebas únicamente los documentos electorales. Habrá lugar a presentar reclamaciones:*

- 1. Cuando la comisión escrutadora no encontrare en el sobre respectivo, el acta de escrutinio zonal o auxiliar.*
- 2. Cuando haya actuado como miembro de la comisión escrutadora zonal o auxiliar, el cónyuge, el compañero permanente o algún pariente hasta el segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, de los candidatos que participen en la respectiva elección.*
- 3. Cuando aparezca de manifiesto que en el acta escrutinio zonal o auxiliar se incurrió en error aritmético.*

4. *Cuando el acta de escrutinio zonal o auxiliar se hubiere extendido, clandestinamente, en sitio distinto de aquel autorizado para el funcionamiento de la respectiva comisión escrutadora.*
5. *Cuando ninguno de los candidatos a los concejos municipales y alcaldías hubieren expresado la aceptación de su candidatura en los términos señalados por la ley, salvo las excepciones legales.*

**ART. TRAMITE DE LAS RECLAMACIONES EN LAS COMISIONES ESCRUTADORAS DE MUNICIPIOS ZONIFICADOS.** *Cuando prosperen las reclamaciones, las comisiones escrutadoras de municipios zonificados procederán de la siguiente manera:*

1. *En el caso de la causal primera, la comisión podrá computar la votación de una zona, únicamente con base en las actas de escrutinio zonal o auxiliar, las actas de escrutinio de mesa y, sólo en el evento en que ellas no existieran, con las tarjetas electorales.*
2. *En el caso de la causal segunda, se excluirán del cómputo de la zona, los votos obtenidos por el candidato de quien se compruebe el vínculo o parentesco con el miembro de la Comisión escrutadora zonal o auxiliar.*
3. *En el caso de la causal tercera, se procederá a hacer la correspondiente corrección.*
4. *En el caso de la causal cuarta se desestimaré el acta de escrutinio de la zona respectiva y, en consecuencia, el cómputo se hará con base en las actas de escrutinio de mesa de la respectiva zona.*
5. *En el caso de la causal quinta, se excluirán del computo general, la totalidad de los votos obtenidos por el candidato o la lista en todas las zonas.*

### **CAPÍTULO III**

#### **ESCRUTINIOS DEL DISTRITO CAPITAL**

**ART. HORARIO DEL ESCRUTINIO DEL DISTRITO CAPITAL.** *La comisión escrutadora del Distrito Capital, en todas las elecciones, se instalará a las diez de la mañana (10:00 a.m.) del jueves siguiente al día en que se efectuaron las votaciones, en el sitio previamente determinado por los Registradores Distritales. Cuando no fuere posible terminar la diligencia de escrutinios antes de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día en que se inició, será suspendida a esa hora y se reiniciará al día siguiente a las ocho de la mañana (8:00 a.m.). Si no terminare terminado todavía, se suspenderá a las seis de la tarde (6:00 p.m.) y así sucesivamente hasta su finalización.*

**ART. PROCEDIMIENTO PARA ESCRUTINIOS DEL DISTRITO CAPITAL.** *Los Escrutinios del Distrito Capital se efectuarán de la siguiente manera:  
De la diligencia de escrutinio debe levantarse un acta donde se consigne su desarrollo en forma pormenorizada, en tres ejemplares, con destino:*

- *Al Consejo Nacional Electoral;*
  - *Al Registrador Nacional del Estado Civil y*
  - *A la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales .*
1. *Para iniciar la diligencia, la comisión escrutadora dará lectura al acta de ingreso de documentos al arca triclave.*
  2. *En seguida, los claveros procederán a abrir el arca y a poner a disposición de la comisión escrutadora los documentos electorales que ingresaron a ella en orden de llegada.*
  3. *La comisión escrutadora abrirá cada sobre en el mismo orden, dejando constancia de los que se encuentren en mal estado y procederá a resolver las*

*apelaciones, desacuerdos, omisiones y vacíos de las comisiones escrutadoras zonales o auxiliares que se hallaren pendientes, antes de abrir el siguiente sobre.*

- 4. Cuando la comisión escrutadora observe que existen enmendaduras, tachaduras o cualquier otro signo que indique una posible alteración o encuentre un evidente error aritmético en el acta de escrutinio zonal o auxiliar, podrá, de oficio, con base en las actas de escrutinio de mesa, corregir el error si lo hubiere.*
- 5. Cuando la comisión escrutadora no hallare en el sobre respectivo el acta de escrutinio zonal o auxiliar, solicitará a la Comisión Municipal para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales y a los registradores distritales, la remisión de los ejemplares de las actas que reposen en su poder. Entretanto, se abstendrá de computar los resultados de la zona en entredicho. Si tampoco existieren tales ejemplares, se procederá a hacer el cómputo de votos de la respectiva zona con base en las actas de escrutinio de mesa correspondientes. Solo en el evento en que ninguna de las actas anteriores existiere, la comisión escrutadora del Distrito Capital podrá hacer el cómputo con base en las tarjetas electorales.*
- 6. Recibida la totalidad de los documentos de las distintas zonas que conforman el Distrito Capital y totalizado el cómputo de todas las actas, se inicia el término para formular reclamaciones, las que deberán presentarse en la forma señalada en la presente Ley, término que concluirá a las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día siguiente. La diligencia se reiniciará a las ocho de la mañana (8:00 a.m.) del otro día, para decidir las reclamaciones presentadas. Las decisiones correspondientes se notificarán en estrados, única oportunidad en la cual procede la interposición del recurso de apelación. La sustentación del recurso deberá hacerse por escrito, dentro de las dos horas hábiles siguientes a la decisión de la última reclamación presentada, so pena de ser declarado desierto.*
- 7. En consecuencia, de ser el caso, declarará la elección y expedirá las correspondientes credenciales.*

**ART. CAUSALES DE RECLAMACIÓN ANTE LA COMISIÓN ESCRUTADORA DEL DISTRITO CAPITAL.** *La comisión escrutadora del Distrito Capital, es competente para decidir asuntos de hecho y de derecho ante reclamaciones que, por escrito, presenten los candidatos o sus apoderados, apreciando como pruebas únicamente los documentos electorales. Habrá lugar a presentar reclamaciones:*

1. *Cuando la comisión escrutadora no encontrare en el sobre respectivo, el acta de escrutinio zonal o auxiliar.*
2. *Cuando haya actuado como miembro de la comisión escrutadora de la zona, el cónyuge, el compañero permanente o algún pariente hasta el segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, de los candidatos que participen en la respectiva elección.*
3. *Cuando aparezca de manifiesto que en el acta escrutinio zonal o auxiliar se incurrió en error aritmético.*
4. *Cuando el acta de escrutinio zonal o auxiliar se hubiere extendido, de una manera clandestina, en sitio distinto de aquel autorizado para el funcionamiento de la respectiva comisión escrutadora.*
5. *Cuando el candidato a la Alcaldía del Distrito Capital, o todos los candidatos de una lista a la Cámara de Representantes o al Concejo del Distrito Capital no hubieren expresado la aceptación de su candidatura en los términos señalados por la ley, salvo las excepciones legales.*

**ART. TRAMITE DE LAS RECLAMACIONES EN LA COMISIÓN ESCRUTADORA DEL DISTRITO CAPITAL.** *Cuando prosperen las reclamaciones, la comisión escrutadora del Distrito Capital procederá de la siguiente manera:*

1. *En el caso de la causal primera, la comisión podrá computar la votación de una zona únicamente con base en las actas de escrutinio zonal o auxiliar, las actas escrutinio de mesa y sólo, en el evento en que ninguna de ellas existiere, con las tarjetas electorales.*

2. *En el caso de la causal segunda se excluirán del cómputo de la zona los votos obtenidos por el candidato de quien se compruebe el vínculo o parentesco con el miembro de la comisión escrutadora.*
3. *En el caso de la causal tercera se procederá a hacer la correspondiente corrección.*
4. *En el caso de la causal cuarta se desestimaré el acta de escrutinio de la zona respectiva, y en consecuencia, el cómputo se hará con base en las actas de escrutinio de mesa de la respectiva zona.*
5. *En el caso de la causal quinta se excluirán del cómputo general, la totalidad de los votos obtenidos por el candidato o la lista en todas las zonas.*

## **CAPÍTULO IV**

### **ESCRUTINIOS DEPARTAMENTALES**

**ART. HORARIO DEL ESCRUTINIO DEPARTAMENTAL.** *Las comisiones escrutadoras departamentales, en todas las elecciones, se instalarán a las diez de la mañana (10:00 a.m.) del jueves siguiente al día en que se efectuaron las votaciones, en el sitio previamente determinado por los registradores departamentales. Cuando no fuere posible terminar la diligencia de escrutinio antes de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día en que se inició, la diligencia se suspenderá a esa hora y se reiniciará a las ocho de la mañana (8:00 a.m.) del día siguiente. Si no terminare todavía, se suspenderá a las seis de la tarde (6:00 p.m.) y así sucesivamente hasta su finalización.*

**ART. ESCRUTINIOS DEPARTAMENTALES.** *El escrutinio departamental se efectuará de la siguiente manera:*

*De la diligencia de escrutinio debe levantarse un acta donde se consigne su desarrollo en forma pormenorizada, en tres ejemplares, con destino:*

- *Al Consejo Nacional Electoral.*
- *Al Registrador Nacional del Estado Civil.*
- *A la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales .*

1. *Para iniciar la diligencia, la comisión escrutadora dará lectura al acta de ingreso de documentos al arca triclave.*
2. *En seguida, los claveros procederán a abrir el arca y a poner a disposición de la comisión escrutadora los documentos electorales que ingresaron a ella en orden de llegada.*
3. *La comisión escrutadora abrirá cada sobre en el mismo orden, dejando constancia de los que se encuentren en mal estado y procederá a resolver las apelaciones, desacuerdos, omisiones y vacíos de las comisiones escrutadoras municipales que se hallaren pendientes, antes de abrir el siguiente sobre.*
4. *Cuando la comisión escrutadora observe que existen enmendaduras, tachaduras o cualquier otro signo que indique una posible alteración o encuentre un evidente error aritmético en el acta de escrutinio municipal, podrá corregir el error de oficio, en el caso de los municipios zonificados, con base en las actas de escrutinio zonales o auxiliares y, en el caso de los municipios no zonificados con base en las actas de escrutinio de mesa.*
5. *Cuando la comisión escrutadora no hallare en el sobre respectivo el acta de escrutinio municipal, solicitará a la Comisión Departamental para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales y a los registradores departamentales, la remisión de los ejemplares de las actas que reposen en su poder. Entretanto, se abstendrá de computar los resultados del municipio en entredicho. Si tampoco existieren tales ejemplares, se procederá a hacer el*

*cómputo de votos del respectivo municipio, en el caso de municipios no zonificados con base en las actas de escrutinio de mesa y, en el caso de municipio zonificados con base en las actas de los escrutinios zonales o auxiliares. Sólo en el evento en que no existiere acta de escrutinio alguna, podrá hacer el cómputo con base en las tarjetas electorales.*

- 6. Recibida la totalidad de los documentos de los municipios que conforman la circunscripción departamental y totalizado el cómputo de todas las actas, se inicia el término para formular reclamaciones, las que deberán presentarse por escrito, término que concluirá a las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día siguiente. La diligencia se reiniciará a las ocho de la mañana (8:00 a.m.) del otro día, para decidir sobre las reclamaciones. Las decisiones correspondientes se notificarán en estrados, única oportunidad en la cual procede la interposición del recurso de apelación. La sustentación del recurso deberá hacerse por escrito, dentro de las dos horas hábiles siguientes a la decisión de la última reclamación presentada, so pena de ser declarado desierto.*
- 7. En consecuencia, del ser el caso, declarará la elección y expedirá las correspondientes credenciales.*

**ART. CAUSALES DE RECLAMACIÓN ANTE LA COMISIÓN ESCRUTADORA DEPARTAMENTAL.** *La comisión escrutadora departamental es competente para decidir asuntos de hecho y de derecho ante reclamaciones que, por escrito, presenten los candidatos o sus apoderados, apreciando como pruebas, únicamente, los documentos electorales. Habrá lugar a presentar reclamaciones:*

- 1. Cuando la comisión escrutadora no encontrare en el sobre respectivo el acta de escrutinio municipal.*
- 2. Cuando haya actuado como miembro de la comisión escrutadora del municipio, el cónyuge, el compañero permanente o algún pariente, hasta el segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, de los candidatos que participen en la respectiva elección.*

3. *Cuando aparezca de manifiesto que en el acta escrutinio municipal se incurrió en error aritmético.*
4. *Cuando el acta de escrutinio municipal se hubiere extendido, clandestinamente, en sitio distinto de aquel al autorizado para el funcionamiento de la respectiva comisión escrutadora.*
5. *Cuando los candidatos a Cámara de Representantes, Asamblea y Gobernación, no hubieren expresado la aceptación de su candidatura en los términos señalados por la ley, salvo las excepciones legales.*

**ART. TRAMITE DE LAS RECLAMACIONES EN LAS COMISIONES ESCRUTADORAS DEPARTAMENTALES.** *Cuando prosperen las reclamaciones, la comisión escrutadora departamental procederá de la siguiente manera:*

1. *En el caso de la causal primera, la comisión podrá computar la votación del municipio, únicamente con base en las actas de escrutinio municipal, las actas de escrutinio zonal, las actas de escrutinio de mesa y, sólo en el evento en que ninguna de ellas existiere, con las tarjetas electorales.*
2. *En el caso de la causal segunda se excluirán del cómputo del municipio los votos obtenidos por el candidato de quien se compruebe el vínculo o parentesco con el miembro de la comisión escrutadora.*
3. *En el caso de la causal tercera se procederá a hacer la correspondiente corrección.*
4. *En el caso de la causal cuarta se desestimaré el acta de escrutinio del municipio respectivo y, en consecuencia, el cómputo se hará con base en las actas de escrutinio zonal o en las actas de escrutinio de mesa, según el caso.*
5. *En el caso de la causal quinta se excluirán del computo general, la totalidad de los votos obtenidos por el candidato o la lista en todos los municipios.*

## **CAPÍTULO V**

### **ESCRUTINIOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**

**ART. ESCRUTINIO DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL.** *La diligencia de escrutinio se realizará en audiencia pública que para tal efecto convoque el Consejo Nacional Electoral, informando ampliamente sobre el lugar, fecha y hora de su iniciación. Solamente los candidatos a la Presidencia de la República, directamente o a través de sus apoderados, podrán presentar, por escrito, las reclamaciones a que haya lugar en los términos de esta ley. El Consejo Nacional Electoral acreditará a quienes soliciten asistir a la audiencia.*

*La diligencia de Escrutinio se efectuará de la siguiente manera:*

*Debe levantarse un acta en donde se consigne el desarrollo de la diligencia en forma pormenorizada en cuatro ejemplares, con destino:*

- *Al Presidente de la República.*
  - *Al Presidente del Congreso Nacional.*
  - *Al Presidente del Consejo Nacional Electoral.*
  - *Al Consejo de Estado.*
1. *Los claveros procederán a abrir el arca y a poner a disposición de la Corporación los documentos electorales que ingresaron a aquella.*
  2. *El Consejo Nacional Electoral iniciará el cómputo de votos con base en las actas del escrutinio departamental, del Distrito Capital y las actas de escrutinio de mesa provenientes del exterior.*
  3. *Verificará la existencia de recursos de apelación, desacuerdos, vacíos u omisiones provenientes de los escrutinios correspondientes a las actas anteriormente señaladas.*

4. *Posteriormente abrirá el término para presentar y sustentar, por escrito, las reclamaciones, el cual se iniciará a las ocho de la mañana y terminará a las seis de la tarde del día siguiente.*
5. *Vencido el término señalado, quedará suspendida la audiencia con el fin de que el Consejo Nacional Electoral decrete y practique las pruebas que estime necesarias y, en sesiones privadas, adopte las decisiones a que haya lugar.*
6. *El Consejo Nacional Electoral informará públicamente sobre el lugar, fecha y hora de la reanudación de la audiencia, en la cual se comunicarán las decisiones adoptadas, que se entenderán notificadas en estrados y contra las cuales no procede recurso alguno.*
7. *En consecuencia, de ser el caso, declarará la elección y expedirá las correspondientes credenciales.*

*Si fuere necesaria una segunda vuelta para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, el Consejo Nacional Electoral señalará las dos fórmulas que hubieren obtenido los mayores resultados y que han de participar en ella. Las fórmulas se entenderán sorteadas para figurar en la tarjeta electoral en el mismo orden y con el mismo número de la primera vuelta. Serán declarados Presidente y Vicepresidente de la República quienes integren la fórmula que obtuviere la mayoría de votos.*

**ART. ESCRUTINIO DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE CONGRESISTAS EN CIRCUNSCRIPCIONES NACIONALES Y TRAMITE DE RECURSOS EN ELECCIÓN DE REPRESENTANTES A LA CÁMARA DE CIRCUNSCRIPCIÓN ORDINARIA.** *La diligencia de escrutinio se realizará en audiencia pública, que para tal efecto convoque el Consejo Nacional Electoral, informando ampliamente sobre el lugar, fecha y hora de su iniciación. Solamente los candidatos respectivos, directamente o a través de sus apoderados, podrán presentar, por escrito, las reclamaciones a que haya lugar en los términos de esta ley. El Consejo Nacional Electoral acreditará a quienes soliciten asistir a la audiencia.*

*La diligencia de escrutinio se efectuará de la siguiente manera:*

*Debe levantarse un acta en donde se consigne el desarrollo de la diligencia en forma pormenorizada en cuatro ejemplares, con destino:*

- *Al Presidente del Congreso Nacional.*
  - *Al Presidente del Consejo Nacional Electoral.*
  - *Al Consejo de Estado.*
  - *Al Ministro del Interior.*
1. *Los claveros procederán a abrir el arca y a poner a disposición de la Corporación los documentos electorales que ingresaron a ella.*
  2. *El Consejo Nacional Electoral procederá a iniciar el cómputo de votos para Senado de la República y las Circunscripciones Especiales Nacionales de la Cámara de Representantes, con base en las actas del escrutinio departamental, del Distrito Capital y las actas de escrutinio de mesa provenientes del exterior. Verificará la existencia de recursos de apelación, desacuerdos, vacíos u omisiones para el Senado de la República, las circunscripciones especiales y las ordinarias de la Cámara de Representantes.*
  3. *Posteriormente abrirá el término para presentar y sustentar por escrito las reclamaciones en el caso del Senado de la República y las circunscripciones nacionales especiales de la Cámara de Representantes, término que se iniciará a las ocho de la mañana y terminará a las seis de la tarde del día siguiente.*
  4. *Vencido el término señalado, quedará suspendida la audiencia con el fin de que el Consejo Nacional Electoral decrete y practique las pruebas que estime necesarias y, en sesiones privadas, adopte las decisiones a que haya lugar.*
  5. *El Consejo Nacional Electoral informará públicamente sobre el lugar, fecha y hora de la reanudación de la audiencia, en la cual se comunicarán las decisiones adoptadas, que se entenderán notificadas en estrados y contra las cuales no procede recurso alguno.*
  6. *En consecuencia, del ser el caso, declarará la elección y expedirá las correspondientes credenciales.*

**PARÁGRAFO.** *Respecto del escrutinio de votaciones en el exterior, las copias de las actas de escrutinio de mesa que se reciban por medios de transmisión electrónica en el Consejo Nacional Electoral, tendrán el mismo valor de las originales.*

**ART. CAUSALES DE RECLAMACIÓN ANTE EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.** *El Consejo Nacional Electoral es competente para decidir asuntos de hecho y de derecho ante reclamaciones que, por escrito, presenten los candidatos o sus apoderados, apreciando como pruebas únicamente los documentos electorales. Ante el Consejo Nacional Electoral solamente se podrán presentar reclamaciones en los escrutinios que adelante para la elección de Presidente de la República, Senado de la República y circunscripción nacional especial de la Cámara de Representantes.*

*Habrá lugar a presentar reclamaciones:*

1. *Cuando una mesa o un puesto de votación en el exterior funcione en sitio no autorizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil.*
2. *Cuando el Consejo Nacional Electoral no hallare entre los documentos correspondientes, el acta de escrutinio de la comisión departamental, del Distrito Capital o de escrutinio de mesa de votaciones en el exterior.*
3. *Cuando haya actuado como miembro de la comisión escrutadora departamental, del Distrito Capital o como jurado de votación de una mesa en el exterior, el cónyuge, el compañero permanente o algún pariente hasta el segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, de los candidatos que participen en la respectiva elección.*
4. *Cuando aparezca de manifiesto que en el acta de escrutinio departamental, del Distrito Capital o de escrutinio de mesa en el exterior, se incurrió en error aritmético.*
5. *Cuando el acta de escrutinio Departamental, del Distrito Capital o de escrutinio de mesa en el exterior se hubiere extendido clandestinamente en sitio distinto*

*del autorizado para el funcionamiento de la respectiva comisión escrutadora o mesa de votación, según el caso.*

**ART. TRAMITE DE LAS RECLAMACIONES EN EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.** *Cuando prosperen las reclamaciones, el Consejo Nacional Electoral procederá de la siguiente manera:*

- 1. En el caso de la causal primera se excluirá del cómputo de votos del puesto o mesa de votación correspondientes.*
- 2. En el caso de la causal segunda, el Consejo Nacional Electoral podrá computar la votación departamental con base en las actas de escrutinio municipal; la votación del Distrito Capital con base en las actas de escrutinio zonal o auxiliar y de ser indispensable con base en las actas de escrutinio de mesa. En lo referente a las mesas de votación en el exterior, con base en las tarjetas electorales, a las cuales podrá acudir igualmente en cualquiera de los eventos si fuere indispensable.*
- 3. En el caso de la causal tercera, en tratándose del jurado de votación en el exterior, se excluirán del computo general los votos obtenidos en la respectiva mesa por el candidato de quien se compruebe el vínculo o parentesco con el jurado. En el caso de las comisiones escrutadoras departamentales y del Distrito Capital se procederá a hacer un nuevo escrutinio con base en las actas municipales, o las auxiliares o zonales según el caso.*
- 4. En el caso de la causal cuarta, se procederá a hacer la correspondiente corrección.*
- 5. En el caso de la causal quinta, tratándose del acta de escrutinio departamental, se desestimaré el acta y el computo de votos se hará con base en las actas de escrutinio municipal; en el caso del Distrito Capital se desestimaré el acta y el computo de votos se hará con base en las actas de escrutinio zonal o auxiliar y, en el caso del escrutinio de mesa en el exterior, se desestimaré el acta y el computo de votos se hará con base en las tarjetas electorales.*

**ART. TRAMITE DE RECURSOS DE APELACIÓN ANTE EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL EN LOS CASOS DE ELECCIÓN DE GOBERNADORES Y DIPUTADOS DE ASAMBLEA DEPARTAMENTAL.** *En caso de que se concedan recursos de apelación para la elección de gobernadores y diputados de asambleas departamentales y cuya elección deba ser declarada por el Consejo Nacional Electoral, se seguirá el mismo procedimiento establecido en la presente Ley para la decisión de los recursos que deba conocer el Consejo Nacional Electoral en relación con la circunscripción ordinaria de la Cámara de Representantes.*

## VIII. CAPITULO OCTAVO

### El Referendo

#### A. Definición

La expresión referendo, según su raíz etimológica, proviene del latín *referendum*, de *refere*, que significa referir. Al igual que el plebiscito, era practicado en la república romana en la que los ciudadanos votaban una ley a petición del tribuno de la plebe.

El Diccionario Electoral lo define como una *“Institución política mediante la cual el cuerpo electoral, opina aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas”*.

*“Es una manifestación de la democracia constitucional en la cual, mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en proceso de poder, lo que hace indirectamente a elegir a sus representantes y directamente por medio del referéndum y el plebiscito.”*<sup>14</sup>

*En el lenguaje doctrinario universal las voces referendo y plebiscito, a veces, se toman como sinónimos y por eso se prestan a confusión. El régimen jurídico colombiano distingue claramente las dos instituciones y en él se da al referendo un marco definido como mecanismo de participación ciudadana para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica, en tanto que el plebiscito es definido como un pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del ejecutivo. Por*

---

<sup>14</sup> **Diccionario Electoral**. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL. Serie Elecciones y Democracia. San José de Costa Rica. 2000

*tanto, el referendo se entiende como una apelación al pueblo para que apruebe o rechace una reforma de la Constitución, de la ley, de las ordenanzas departamentales, de los acuerdos municipales o de las resoluciones locales.*

*La naturaleza jurídica de este mecanismo de participación en la formación de la ley, se considera como un acto de ratificación, desaprobación o decisión; empero, la doctrina en boga se inclina por estimarlo, más que todo, como un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes elegidos por el pueblo, da origen a la ley, la que solamente adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella. Los representantes forman la ley, pero ad referendum, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral decida y, así, el voto popular se constituye en condición suspensiva a la que se somete la validez y la eficacia de aquella<sup>15</sup>.*

La Constitución Nacional incorpora el referendo dentro de los Mecanismos de Participación del pueblo, junto con el plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.<sup>16</sup>

En varios artículos de la Carta se consagran las diversas formas de referendos y se da el marco general que rige en Colombia para esta forma de participación, como se verá a lo largo de este capítulo y el desarrollo de las normas constitucionales está contenido, principalmente, en la Ley Estatutaria 134 de 1994.

## **B. Clasificación**

---

<sup>15</sup> Ibídem.

<sup>16</sup> Artículo 103. Constitución Nacional

En la doctrina, se pueden encontrar diversas clases de referendos, de acuerdo con los siguientes criterios:

- Por su tipología puede ser **constitucional** o **legal**, según afecte normas de una naturaleza u otra. Cuando el electorado participa en la función constituyente, se da el *referéndum constitucional* que puede tener dos manifestaciones: La decisión sobre la futura forma del Estado, lo que ocurrió en Italia el 2 de septiembre de 1946 y en Bulgaria el 8 de septiembre de 1946, en los cuales se decidió sobre la monarquía o la república; o la decisión sobre un documento constitucional aprobado por una asamblea constituyente.

El primer documento constitucional sometido a la aprobación del cuerpo electoral fue la Constitución francesa de 4 de junio de 1793, lo que se hizo con fundamento en la concepción rousseauiana de la aceptación consensual del contrato social, mecanismo también utilizado por Napoleón para aprobar popularmente sus constituciones de 1799, 1802 y 1804.

En el siglo XIX, la convocatoria de referendums decreció, seguramente por su desprestigio al ser usado con frecuencia por fuerzas dictatoriales y relacionarlo con los plebiscitos, con excepción de Suiza donde su crédito ha sido permanente, después de haber sido utilizado para aprobar la Constitución de 1848 y su revisión completa en 1874.

Después de la Primera Guerra Mundial, es adoptado en varios países, entre ellos dos latinoamericanos: Chile en 1925 y Uruguay en 1942 y 1952.

Francia, después de la Segunda Guerra Mundial, abandona su resistencia a la institución y recurre tres veces al referéndum constitucional. Primero, para rechazar el proyecto, el 27 de octubre de 1946; luego, y después para legitimar

la Constitución del General De Gaulle, el 28 de septiembre de 1958, que no fue aprobada por la Asamblea.

*“A pesar de su intrínseco carácter democrático, el referéndum goza de crédito en gobiernos conservadores y dictatoriales, porque el procedimiento es fácilmente distorsionable a través de la propaganda y la manipulación electoral”* se lee en el Diccionario Electoral del IIDH.<sup>17</sup>

En las constituciones occidentales de data reciente, la institución del referendo ha sido adoptada con limitaciones. En Italia, por ejemplo, se incorporó en la Constitución, cuando las reformas no hubieren sido aprobadas en segunda lectura por los dos tercios de cada cámara y también para transformaciones territoriales, especialmente<sup>18</sup>.

En la constitución española de 1978, se prescribe que, aprobada una reforma constitucional por las Cortes, será sometida a referéndum para su ratificación cuando lo solicite una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras, dentro de los 15 días siguientes a su aprobación, bien sea para la revisión total de la Constitución, o bien para una reforma parcial, si afecta algunos títulos referentes a aspectos fundamentales del Estado.<sup>19</sup>

El referéndum **legislativo** tiene, también, en Suiza su ejemplo mejor. Las leyes aprobadas por el Parlamento son sometidas a votación popular y, además, se pueden presentar proyectos de ley por iniciativa del electorado, procedimiento que se utiliza con frecuencia y constituye un buen ejemplo de gobierno semidirecto, por su integración con el electorado en la toma de decisiones.

En Colombia, es el Artículo 377 de la Constitución Nacional el que regula el referéndum sobre reformas constitucionales, al prescribir que *“deberán*

---

<sup>17</sup> Diccionario Electoral. IIDH., CAPEL

<sup>18</sup> Artículos 138 y 123 de la Constitución Italiana.

<sup>19</sup> Artículo 167.3 de la Constitución Española

*someterse a este mecanismo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el capítulo I del título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral”.*

- Por sus efectos puede ser: **derogatorio** o **abrogatorio**; **constitutivo** y **modificativo**.
  
- **Referéndum Derogatorio o Abrogatorio.** *“Un referéndum derogatorio, afirma el Magistrado de la Corte Constitucional, Jaime Araújo Rentería, “es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a la consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no. La Constitución Nacional, en el artículo 170, consagra el referéndum derogatorio o abrogatorio de leyes al establecer que un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referéndum para la derogatoria de una ley. La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral. No procederá el referéndum respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales ni de la ley de presupuesto ni de las referentes a materias fiscales o tributarias.*

*Como la Constitución no distingue si se trata de leyes en sentido formal o material, se considera que este mecanismo puede aplicarse también a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional”.*<sup>20</sup>

- **Referéndum aprobatorio.** Esta clase de referendo consiste en el sometimiento a consideración del pueblo, de un proyecto de reforma constitucional, de ley, de ordenanza departamental, de acuerdo municipal o de resolución local, surgido de la iniciativa popular, que no hubiere sido adoptado por la corporación correspondiente, para que el pueblo decida si lo aprueba o lo rechaza en su totalidad o parcialmente.
- Por su naturaleza puede ser **obligatorio o facultativo** en la medida en que la normativa vigente exija que sea sometido a referente un acto, o que solamente otorgue a las autoridades la prerrogativa para efectuarlo.
- Por su origen puede ser **popular, gubernativo o presidencial, parlamentario, estatal y regional.**
- El referendo **consultivo** consiste en un llamamiento popular para obtener la opinión sobre una determinada decisión a tomarse posteriormente. El **arbitral** que es propiamente político, se convoca da con el objeto de resolver conflictos surgidos entre órganos del Estado para restablecer el equilibrio constitucional, el cual que tuvo un desarrollo extenso en la Constitución de Weimar.

El Magistrado Araújo Rentería, hace la siguiente aseveración concluyente, en relación con esta forma de participación popular: *“Va dirigido a que el pueblo decida si acepta o no una norma jurídica( una norma constitucional, legislativa, ordenanza acuerdo, etc.). El referéndum puede hacerse antes que la norma sea proferida, o después de expedida y puede tener un carácter consultivo,*

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*

*suspensivo, confirmativo, abrogativo, tanto de la normatividad ordinaria como de la constitucional. El referéndum puede ser obligatorio o facultativo según que la consulta al pueblo deba hacerse necesariamente o no.*

*El referéndum es un mecanismo que tiene el pueblo para “corregir” lo que han hecho sus representantes; mientras que la iniciativa legislativa o normativa es un mecanismo para “corregir” lo que no han hecho sus representantes”<sup>21</sup>*

### **C. Plebiscito**

*El **Plebiscito** es definido por la Constitución Política de Colombia como “el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del ejecutivo”. La Ley prescribe, además, que “el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas del ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso”.*

*Dice Araújo Rentería sobre el particular: “Es también una decisión popular, pero sobre una decisión política antes que sobre una norma. El plebiscito va dirigido más que todo al gobernante: es el rechazo o apoyo que se le da a un gobernante. Normalmente se usa como solución a una situación de hecho o para decidir si determinado territorio se independiza o no (los denominados plebiscitos territoriales). La técnica del plebiscito implica el sometimiento al pueblo de una decisión entre un sí y un no, con respecto a una opción propuesta. Por el uso y el abuso que del plebiscito han hecho los regímenes autocráticos, ha tomado un sabor antidemocrático.”<sup>22</sup>*

---

<sup>21</sup> **Principios de Derecho Constitucional.** Araujo Rentería Jaime. Mc Graw Hill. Bogotá 1999

<sup>22</sup> *Ibidem.*

#### **D. El referendo en América Latina**

Para hacer un resumen ilustrativo de la forma como se ha regulado el referendo en los países latinoamericanos se han traído a colación varios casos como ejemplos representativos.

En Costa Rica, la Asamblea Legislativa puede decretar – observando los trámites de reforma parcial de la constitución - la creación de nuevas provincias siempre y cuando el proyecto sea aprobado previamente en un plebiscito que la propia Asamblea debe ordenar en las provincias que se hayan de desmembrar

La constitución de Cuba establece como atribución de la Asamblea Nacional del Poder Popular, la de aprobar, modificar o derogar las leyes y someterlas previamente a la consulta popular cuando lo estime conveniente, en atención a la índole de la legislación de que se trate, así como la de disponer la convocatoria de referendo en los demás casos que prevé la Constitución. La reforma de la Constitución acordada por la Asamblea, que es la única que puede hacerlo, requiere, además, la ratificación popular a través de un referendo convocado por ella, cuando dicha reforma sea total o se refiera a su integración o facultades o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la Constitución,<sup>23</sup>

La Constitución de Chile garantiza el derecho del pueblo para emitir opinión a través de plebiscitos, como una forma de ejercicio directo de la soberanía. Se regula ese mecanismo, también, en el articulado de la Carta, como parte del proceso de reforma constitucional.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Artículo 75, inciso b de la Constitución de Cuba

<sup>24</sup> Artículos 5 y 117 de la Constitución de Chile

En Ecuador, la Carta reconoce como derecho de los ciudadanos el de “*ser consultados en los casos previstos en la Constitución*”. Por otro lado señala que el Congreso Nacional puede solicitar al Presidente de la República que, habiendo objetado leyes que han sido aprobadas por aquel, las someta a Consulta Popular. En todo caso, se establece como atribución del Ejecutivo “*convocar y someter a consulta popular las cuestiones que a su juicio sean de trascendental importancia para el Estado*”, especialmente los proyectos de reforma constitucional y la aprobación y ratificación de tratados o acuerdos internacionales, sobre cuya conveniencia no hayan logrado un acuerdo el Primer Mandatario y el Congreso Nacional.<sup>25</sup>

En Haití, la Constitución prescribe que “*Toda Consulta Popular tendiente a modificar la Constitución por la vía del referéndum está formalmente prohibida*”.<sup>26</sup>

En México, el congreso nacional puede legislar en todo lo relacionado con el distrito federal pero, las leyes y los reglamentos que la ley determine deben someterse a referéndum.<sup>27</sup>

En Nicaragua se asigna al Consejo Nacional Electoral la función de organizar y dirigir las elecciones, plebiscitos o referendos que se convoquen de acuerdo con la Constitución y las leyes<sup>28</sup>.

En Panamá, lo concerniente al referendo, se regula en la Constitución Política y se refiere principalmente a los tratados o convenios internacionales que tengan que ver con el Canal Interoceánico, su zona adyacente y la protección del mismo, o bien sobre la construcción de otro canal u otro juego de esclusas, materias que deberán ser aprobadas por el Congreso y, luego, sometidas referendo. Se

---

<sup>25</sup> Artículos 32, 69 y 78, inciso p, de la Constitución del Ecuador

<sup>26</sup> Artículo 284-3 de la Constitución de Haití

<sup>27</sup> Artículo 73,VI inciso 2 de la Constitución Mexicana

<sup>28</sup> Artículo 173 inciso 1 de la Constitución de Nicaragua

garantiza, también, el derecho de los ciudadanos a ser convocados en referendos para aprobar los asuntos atribuidos a los Concejos Municipales.<sup>29</sup>

En el Perú, el referendo y otras consultas populares están expresamente autorizadas en la Constitución. En particular, las modificaciones en las demarcaciones regionales requieren el pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas.<sup>30</sup>

En la República del Uruguay, la soberanía es ejercida directamente por el Cuerpo Electoral a través de referendos. Se establece, además, el plebiscito como paso último necesario para aprobar una reforma constitucional.

### ***E. Propuesta de reforma***

En Colombia, pese a que la Constitución Nacional adoptada por la Asamblea Constitucional de 1991 dio marcada importancia a los Mecanismos de Participación y entre ellos al referendo, solamente uno de éstos ha podido ser convocado sin mayor éxito, hecho que ocurrió el 25 de octubre de 2003.

Las dificultades que han surgido para poder hacer uso de este sistema de consulta al pueblo, surgen de las mismas normas constitucionales que establecen requisitos demasiado exigentes para lograr hacerla y de los vacíos que contiene su reglamentación legal.

La Carta prescribe que para las reformas constitucionales sometidas a referendo<sup>31</sup>, hay que superar el umbral de la cuarta parte de los ciudadanos que integran el

---

<sup>29</sup> Artículo 308 inciso 2 de la Constitución de Panamá

<sup>30</sup> Artículos 82, 176, 190, 304 y 331 de la Constitución del Perú

<sup>31</sup> Artículos 377 y 378 de la Constitución Nacional

censo electoral y para lograr su aprobación se requiere el voto afirmativo de la mitad más uno de los participantes. En consecuencia, para la validez de un referendo se necesita un número de votantes mayor de seis millones, con bases en el censo electoral colombiano que, en términos globales, es de 24 millones de ciudadanos habilitados; y la aprobación de las reformas un mínimo de tres millones, aproximadamente.

Por otra parte, cuando se trata de una convocatoria popular del referendo, se necesita la solicitud formulada por el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo como mínimo, es decir, más de un millón doscientos mil convocantes, en cifras aproximadas. Todos estos son guarismos bastante elevados considerando la participación tradicional en votaciones, circunstancia que ha generado desconfianza en la utilización del sistema por parte de los colombianos.

De lo anterior se infiere que sería conveniente introducir algunas reformas, para facilitar la convocatoria de los referendos y permitir a los ciudadanos del común una mayor participación en la toma de decisiones cruciales en la vida nacional.

Tres serían los cambios que se proponen:

1. Disminuir el umbral.
2. Dar validez a los votos afirmativos cuando el total de ellos supere la mayoría exigida, así no se haya alcanzado el umbral
3. Cambiar el sistema de recolección de firmas para agilizar su contabilización.

- **Disminución del umbral**

Este es un tema que puede generar polémicas, porque es probable que la regulación actualmente existente hubiera sido fruto de un consciente examen para no facilitar demasiado la aprobación de los referendos que modifiquen la Constitución y las leyes. No obstante, la reforma que se propone disminuiría el mínimo exigible para dar validez a la mencionada consulta, con un criterio diferente cual es el de tomar como umbral una cifra proveniente de una votación anterior y no del censo mismo que puede ser un guarismo potencial irreal. La propuesta en concreto es la de que para que el referendo tenga validez se requeriría **una cuarta parte del total de los votos depositados en la última elección para Senado de la República**. De esta manera se estaría tomando como umbral para el referendo una cifra electoral proveniente de una participación electoral concreta, que refleja un porcentaje de votantes representativo de la voluntad popular.

Esta enmienda tendría la bondad de devolver credibilidad a un mecanismo que ha perdido buena parte de la confianza entre los ciudadanos de Colombia, por las dificultades que se anotaron arriba.

- **Dar validez a los votos afirmativos cuando superen un mínimo exigido.**

En el referendo convocado en 2003 por iniciativa del Presidente de la República, ocurrió un fenómeno que debe llamar a reflexión y es que todas las preguntas formuladas tuvieron mucho más del mínimo de votos afirmativos posibles para su aprobación, de haberse superado el umbral exigido para dar validez a la consulta. ¿Cómo entender que todas las preguntas del cuestionario sometido a votación hubieran tenido un total de votos afirmativos casi igual a todos los votos depositados que exige la Constitución para su aprobación pero, como el umbral no

se superó, casi todas resultaron negadas con un bajísimo total de votos negativos?

Traducido esto a guarismos, si una pregunta hubiere superado el umbral, por ejemplo con 6 millones cuatrocientos mil votos, la mitad más uno de votos afirmativos era suficiente para su aprobación, valga decir tres millones doscientos mil votos. Pues en el caso mencionado, la mayor parte de las preguntas alcanzaron o superaron los cinco millones de votos afirmativos pero, quedaron desaprobadas porque el umbral exigido para la validez del referendo no se alcanzó.

La reforma que se propone es la de **dar por aprobadas las preguntas cuando alcancen un total de votos afirmativos de más del 60% de los votos necesarios para superar el umbral**. De esta suerte no se desconocería una votación aprobatoria suficiente para reconocer en ella el querer mayoritario de la ciudadanía.

- **Cambio del sistema de recolección de firmas para los mecanismos de participación.**

La recolección de firmas tanto para los Mecanismos de Participación como para el reconocimiento de la personería jurídica de partidos y movimientos políticos, tiene una gran dificultad porque, después de obtenido el número de firmas requerido para un determinado proceso como el Referendo, viene una etapa interminable de examen por parte de la Organización Electoral, para comprobar si las firmas son auténticas y, por tanto, si las que tienen esta calidad alcanzan los mínimos legales exigidos.

Se propone aquí, que la recolección de firmas para estos propósitos se reglamente en otra forma por parte del Consejo Nacional Electoral, para lo cual no se necesita siquiera una reforma legal sino una resolución de esta Colegiatura, con el fin de simplificar el procedimiento y darle mayor confiabilidad.

Hoy, la recolección de firmas se confía a los movimientos interesados que, a través de ciudadanos de buena voluntad, salen a pedir el apoyo para el fin que se han propuesto, de tal manera que es fácil incurrir en errores en cuanto a la identidad de las personas que suscriben el apoyo, cuando no es que se hacen fraudes con firmas ilegítimas. Después de lograr el número que la ley exige para que sea válido el mecanismo, se procede a hacer entrega de los respectivos formularios a las autoridades electorales para que se inicie el largo proceso de comprobación de firmas válidas.

Pues bien. Si se invirtiera el sistema, se podría ahorrar tiempo en el último paso que describo pero, sobre todo, se podría andar sobre terrenos más seguros. Se trataría de que las firmas fueran recaudadas por autoridades, de tal manera que la comprobación de la autenticidad quedaría salvada desde el momento mismo cuando el ciudadano suscribe el documento y la contabilización del número de ciudadanos que apoyan el proceso sería el fruto del reporte oficial hecho por los funcionarios. Para efectos del recaudo de firmas se habilitarían diversos despachos como alcaldías, personerías, concejos municipales, notarías, oficinas de la Registraduría y puestos de recolección que se abrirían temporalmente como se hace para la inscripción de las cédulas de ciudadanía en la época preelectoral. De esta suerte, la recolección podría ser un poco más demorada en la primera etapa, pero se podría saber con seguridad cuándo se logra el número de apoyos exigidos por las normas, con la certeza de que éstos quedan autenticados desde el momento mismo de estampar la firma con la presentación del correspondiente documento de identidad ante los funcionarios habilitados.

## IX. CAPITULO NOVENO

### Las encuestas electorales

#### A. *Concepto fundamental*

Las encuestas como mecanismos para medir las preferencias de las personas sobre los diversos aspectos de la vida moderna, son cada día más influyentes. Podría afirmarse que, hoy, no existe ninguna empresa que no haga encuestas para el mercadeo de sus productos, como herramientas confiables para su desempeño.

En el campo electoral el tema suscita mayores dificultades, porque las encuestas, aparte de servir de termómetros de la opinión, pueden ejercer una influencia decisiva en las preferencias de los potenciales electores y ahí está el meollo del problema.

En Colombia, el asunto ha sido abordado con bastante rigor por parte del legislador, tanto que la propia Constitución establece normas sobre esta temática y le asigna al Consejo Nacional Electoral la función de ejercer especial vigilancia sobre las encuestas que se publiquen.

En este orden de ideas, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos sobre el tema de las encuestas electorales:

- En primer lugar, la vigilancia que ejerce el Consejo Nacional Electoral es *sobre las encuestas electorales que se publiquen*. Por el contrario, aquellas cuyos

resultados no aparezcan en medios de comunicación, no caen dentro de la competencia del Consejo.

- En segundo término, cada *encuesta debe publicarse en su totalidad*. Es decir, no se pueden publicar simples apartes de las encuestas, porque esto puede conducir a que se saque a la luz pública solamente lo que favorezca a alguien en particular.
- *Debe publicarse una ficha técnica* donde se indiquen los datos que orienten al ciudadano sobre el origen y desarrollo del estudio estadístico. Tales datos se refieren, específicamente, a la persona jurídica o natural que realizó la encuesta y a quien la encomendó; a la fuente de financiación; al tipo y tamaño de la muestra; a los temas concretos que se abordaron; a las preguntas precisas que se formularon; a los candidatos por quienes se indagó; al área y a la fecha o período de tiempo en que se realizó y al margen de error que se calculó. Si no se cumple que con los anteriores requisitos, el Consejo Nacional Electoral puede imponer sanciones a los medios de comunicación y a las firmas encuestadoras.
- El día de las elecciones, los medios de comunicación no pueden divulgar proyecciones con fundamento en los datos parciales que reciban de las autoridades electorales, ni difundir resultados de encuestas sobre la forma como piensan votar o como votaron los ciudadanos, en el caso de las llamadas encuestas a boca de urna.

## **B. Marco Jurídico**

- **Constitución Política**

El tema de la vigilancia sobre encuestas de opinión referentes a los aspectos políticos, en Colombia fue elevado a rango constitucional, lo que indica la trascendencia que el Constituyente le asigna a estos estudios en el desarrollo de los procesos electorales y, en general, en lo atinente a la expresión democrática de la ciudadanía

En efecto, la Constitución expedida en 1991 ordena<sup>32</sup> que *“El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales:..... 5º Velar por el cumplimiento de las normas sobre los partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías”*.

Esta norma constitucional ha tenido diversos desarrollos normativos, que podemos resumir así:

- **Leyes y Decretos**

Ley Estatutaria 130 de 1994, *“Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y de las*

---

<sup>32</sup> Art. 265 de la Constitución Política.

*campañas electorales y se dictan otras disposiciones”, es la norma principal que desarrolla el mandato constitucional. Dice su Artículo 30 “De la propaganda y de las encuestas. Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida, tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, las preguntas concretas que se formularon, los candidatos por quienes se indagó, el área y la fecha o período de tiempo en que se realizó y el margen de error calculado”.*

*“El día de las elecciones, los medios de comunicación no podrán divulgar proyecciones con fundamento en los datos recibidos, ni difundir resultados de encuestas sobre la forma como las personas decidieron su voto o con base en las declaraciones tomadas a los electores sobre la forma como piensan votar o han votado el día de las elecciones.”*

*“El Consejo Nacional Electoral ejercerá especial vigilancia sobre las entidades o personas que realicen profesionalmente esta actividad, cuando se trate exclusivamente de encuestas sobre partidos, movimientos o candidatos o grado de apoyo a los mismos, para que las preguntas al público no sean formuladas de tal forma que induzcan una respuesta determinada.”*

*“PARAGRAFO. La infracción a las disposiciones de este artículo, será sancionada por el Consejo Nacional Electoral, con multa de 25 a 40 salarios mínimos mensuales o con la suspensión o prohibición del ejercicio de estas actividades.”*

La ley transcrita sustituyó el anterior estatuto que había sido adoptado por medio de la Ley 58 de 1985, que en su artículo 23 prescribía, entre otras cosas que *“Durante los treinta (30) días anteriores a una elección, ningún medio de comunicación social podrá difundir encuestas de opinión que muestren el grado de apoyo ciudadano a los candidatos o prevean el resultado de la elección.”*

Es de anotar que la Corte Constitucional<sup>33</sup>, declaró inexecutable esta prohibición y en la revisión constitucional previa de Ley 130 de 1994 en cuyo proyecto se revivía una prohibición similar, advirtió que<sup>34</sup> *“se trata de la reproducción del artículo 23 de la ley 58 de 1985, declarado inexecutable por la Corte Constitucional...”*. *“Por lo tanto, la Corte ordenará estarse a lo dispuesto en la citada sentencia.”*

De lo anterior puede deducirse que, hasta el momento presente, no ha sido aceptada la llamada *“veda”* o prohibición de divulgar encuestas antes del día electoral, a pesar de que sigue siendo éste un tema que debe examinarse a profundidad.

Por otra parte, en lo referente a la naturaleza misma de las encuestas cuya publicación está bajo la estricta vigilancia del Consejo Electoral, existe alguna duda, debido a que el numeral 5º del Art. 265 de la C.N. se refiere a *“encuestas de opinión política”*, mientras el Art. 30 de la Ley 130 de 1994 se refiere a *“Toda encuesta de opinión de carácter electoral”* y, en ello, algunos encuentran una contradicción entre las dos normas. En este punto, es necesaria una definición legal sobre los alcances de las expresiones *“político”* y *“electoral”*, para los efectos de la vigilancia estatal.

La Ley 84 de 1993, en su Artículo 24, establecía algunas limitaciones sobre la publicación de encuestas, específicamente en el último inciso según el cual *“Queda prohibida la divulgación de encuestas o sondeos sobre preferencias políticas o electorales que lleven a cabo, directamente, al aire, sin el cumplimiento de las normas establecidas para el efecto por el Consejo Nacional Electoral, los medios de radiodifusión”*. Este inciso también fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Sentencia N° C-448 de 1993. Corte Constitucional.

<sup>34</sup> Sentencia N° C-089 de 1994. Corte Constitucional.

<sup>35</sup> Sentencia N° C-145 de 1994. Corte Constitucional.

El Decreto Reglamentario 2738 de 1985 *“Por el cual se reglamenta la publicidad política y electora y se dictan otras disposiciones”*, fue dictado durante la vigencia de la citada Ley 58 de 1985 y de ella se considera vigente el Artículo 4º en las regulaciones que a continuación se transcriben.

*“ARTICULO 4º. En la publicación o difusión de toda encuesta de carácter electoral deberá indicarse expresamente la persona natural o jurídica que la realizó, la fuente de su financiación , el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, el área y la fecha o período en que se efectuó y el margen de error calculado”.*

*“Además, deberá divulgarse la totalidad de la encuesta en sus aspectos electorales, o sea el texto completo de las preguntas de tal carácter que se formularon y las respuestas agregadas obtenidas”.*

*“Son de carácter electoral las preguntas que directamente consultan la intención de votar por uno o varios partidos, agrupaciones, movimientos, candidatos o posibles candidatos a cargos de elección popular”.*

- **Resoluciones del Consejo Nacional Electoral**

La Resolución N° 23 del 7 de marzo de 1996 la *“Por la cual se reglamenta la realización y divulgación de encuestas de opinión política y de carácter electoral”*, prescribe todo lo relacionado con la definición de las encuestas y sondeos de opinión política y electoral y la forma como deben ser publicados. Igualmente, la prohibición a los medios de comunicación para *divulgar* el día de elecciones *proyecciones con fundamento en los datos recibidos, ni difundir resultados de encuestas sobre la forma como las personas decidieron su voto o con base en las*

*declaraciones tomadas a los electores sobre la forma como piensan votar o han votado. Ordena, también la Resolución que las entidades o personas que se ocupen de realizar encuestas y sondeos de opinión sobre preferencias políticas y electorales deberán registrarse ante el Consejo Nacional Electoral.*

La citada norma creó *la Comisión Técnica y de Vigilancia de Encuestas y Sondeos sobre preferencias políticas y electorales como cuerpo asesor del Consejo Nacional Electoral, para verificar el cumplimiento de la presente Resolución y demás disposiciones que se dicten sobre la materia.* Y, finalmente, establece el régimen de sanciones.

La Resolución N° 50 del 3 de abril de 1997 *“Por la cual se adiciona y modifica la Resolución N° 23 de 1996”*, que ordena en la parte resolutive, modifica los requisitos para la inscripción en el registro de encuestadores.

### **Los derechos protegidos**

Constituye fundamento constitucional para la normativa a la que se hace referencia en este capítulo, el Artículo 20 de la C. N. que consagra la protección a dos derechos fundamentales de los colombianos:

- *El derecho a la libertad de prensa, y*
- *El derecho ciudadano a estar bien informado*

Es así como la mencionada disposición prescribe: *“Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial y la de fundar medios de comunicación.”*

De esta suerte, el Estado debe, por intermedio del Consejo Nacional Electoral, a la vez que respetar la libertad de *expresar y difundir* el pensamiento y opiniones por los medios de comunicación, garantizar que la información que llegue al ciudadano sea *veraz e imparcial*, para lo cual la misma Carta ordena *velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre encuestas de opinión política*<sup>36</sup>

### **C. Marco conceptual**

Sobra insistir en la importancia que cada día adquieren los estudios de opinión en relación con diversas actividades de la vida moderna tales como el mercadeo de productos, la popularidad de personajes, la toma de decisiones de diversa naturaleza y, muy particularmente, el análisis político y la intención de voto de los ciudadanos.

Luis Carvajal B., Coordinador Académico del Foro que realizó la Organización Electoral colombiana en 1993, anotó lo siguiente en relación con esta temática: *“En realidad, las encuestas son una herramienta indispensable en el análisis político de nuestros días. Se ha dicho con frecuencia que son una forma de conocer el criterio, de tomar una medida de la opinión acerca de diferentes temas. En el caso de las encuestas electorales, se trata de cuantificar las opiniones y actitudes de las personas”*.<sup>37</sup>

Se pueden deducir de éstas y similares apreciaciones, tres conceptos fundamentales:

---

<sup>36</sup> Art. 265 de la Constitución Política.

<sup>37</sup> **Encuestas de Opinión de Carácter Electoral**. Primer Foro. Memorias. Publicaciones. Consejo Nacional Electoral. Imprenta Nacional de Colombia. 1994.

- Que la importancia de las encuestas como instrumentos para el análisis político, es creciente.
- Que sería conveniente que se hiciera una definición legal más exacta sobre *encuestas políticas y encuestas electorales*, con el fin de precisar mejor la acción del Estado en su vigilancia.
- Que la *publicación de las encuestas*, (y en nuestro caso nos referimos a las políticas y electorales), es un tema autónomo, porque una es la indudable utilidad de estos estudios para diversas actividades de la sociedad actual y, cosa diferente, que requiere especial atención del Estado, es su influencia en la opinión cuando salen a la luz pública a través de medios de comunicación.

#### **D. Realización y publicación de las encuestas.**

Sobre el último de los temas vale la pena enfatizar que la *realización* de las encuestas tiene su propia dinámica de control, basada, principalmente, en el prestigio que exponen las firmas encuestadoras al hacerlas, del cual depende en gran parte su éxito empresarial, de tal manera que se podría considerar que no se requiere una vigilancia estatal tan estricta salvo, claro está, sobre la comprobación de la existencia responsable de los realizadores de las encuestas y su desempeño ético.

Por el contrario, la *publicación* de las encuestas es un tema en el que el legislador ha puesto especial atención por el hecho de que estos estudios pasan a ser de conocimiento general y su aparición exige que se haga de manera imparcial, precisa y transparente.

El Senador Rodrigo Rivera Salazar, ponente del proyecto que se convirtió en la Ley 130 de 1994, expresó los siguientes conceptos: *“Hasta qué punto es conveniente que exista una intervención del Estado en un tema tan delicado, que puede llegar a generar corrientes de opinión, no solamente a describirlas sino a fabricarlas, a inducir, a tergiversar”*.

*“Lo que hicimos fue simplemente evitar que la ley se convirtiera en una fría y muerta letra, absolutamente inocua, y establecer un parágrafo que le diera al Consejo Nacional Electoral la facultad no solamente de vigilar sino también de imponer sanciones drásticas desde el punto de vista pecuniario y aún desde el punto de vista de la suspensión o prohibición del ejercicio de estas actividades.”*

*En muchos países del mundo existen normas de esta misma clase, normas que imponen un silencio electoral, no solamente frente al tema de las encuestas, también frente al tema de la propaganda electoral y de la publicidad política.*

*“El Consejo Electoral tiene allí toda una cantera toda una fuente de autorización legal para que empiece a desarrollar una doctrina acerca de cuál debe ser la forma como se deben realizar las encuestas políticas, para que no induzcan a una respuesta determinada”*.

*“Me parece que esa forma debe ser enriquecida por el debate obviamente de quienes realizan las encuestas y se dedican profesionalmente a esa tarea y por su puesto con la instancia de autoridad que significa el Consejo Nacional Electoral.”*<sup>38</sup>

## **E. Una visión hacia el futuro**

---

<sup>38</sup> *Ibíd*em

No creo incurrir en una exageración al afirmar que el tema de los sondeos de opinión, en general, va a llegar a un desarrollo insospechado. Los vertiginosos avances tecnológicos, la influencia todavía no suficientemente evaluada de los medios masivos de comunicación y la estandarización que se ha producido en el ciudadano del tercer milenio, son elementos para imaginar que la sociedad moderna va a tener cada vez más dependencia de las mediciones estadísticas.

En el campo político, es probable que se abra un inmenso camino que toca con un concepto que está llegando a un nuevo estadio como es el de la *representación democrática*. Creo que la crisis que afecta a los partidos políticos, a los órganos legislativos y en general a las autoridades elegidas, en todas las latitudes, no es exclusivamente debida a las acusaciones de corrupción o a la falta de confianza en la capacidad para atender las necesidades de las comunidades, sino a la insatisfacción que el ciudadano siente al sentirse, frecuentemente, mal representado.

Es por eso que, desde hace ya varios años, viene cobrando fuerza la *democracia participativa*, pero con canales aun débiles e imprecisos. Tomar el atajo simplista de afirmar que los partidos políticos deben ser sustituidos por organizaciones *apolíticas*, o pedir simplemente que se cambie a quienes ocupan, en un momento dado, los cargos de elección, no va a satisfacer la aspiración que tiene el ciudadano de intervenir más en la dirección de la comunidad.

Si se pudiera, en un hipotético ejemplo, erradicar totalmente la falta de honradez en la gestión pública, quedarían, sin embargo, aspiraciones no satisfechas, como son una mayor eficiencia en la solución de los problemas sociales, el desacuerdo con las políticas adoptadas por las autoridades o la existencia de privilegios para los elegidos.

Creo que subyace en la actual democracia un problema de mayor profundidad que puede tener una probable solución, si el ciudadano logra, por ejemplo, a través de

las vías de la informática, ser tenido en cuenta en la toma de decisiones; participar de manera más organizada en la adopción de normas que afectan su actividad cotidiana o decidir sobre la suerte de un órgano estatal.

Surge, de esta manera, un dilema entre la capacidad que tienen los estados de conocer la voluntad ciudadana mediante las votaciones y los avances que, mediante sistemas científicos, se logran para medir las intenciones políticas de los ciudadanos. ¿Frente a una diferencia entre la intención de voto medida por especialistas y el escrutinio estatal en una elección, se puede afirmar ineludiblemente que las equivocaciones son siempre de las encuestas?. ¿No se critica con aservía a los sistemas electorales que, por el uso de prácticas perversas, pueden falsear la verdadera intención ciudadana de elegir?

Si lo que se pretende, por parte de los diversos estamentos nacionales, es lograr una sociedad más justa con un desarrollo más equilibrado, ¿no sería deseable que los avances de la telemática, de la estadística y de la comunicación se pusieran al servicio organizado de la *participación ciudadana*, bajo la vigilancia racional del Estado?.

Publicar sin control la intención electoral, puede conducir a un círculo interminable de inestabilidad, si se considera la influencia que tienen tales mediciones en el elector, perjudicial, incluso, para los mismos encuestadores. Si aceptamos que la publicación de las encuestas *debe entenderse como una realidad autónoma*, nada impide que se realicen mediciones no destinadas a ser publicadas, que sirvan a los candidatos para su desempeño y faciliten el trabajo de las campañas electorales, sin caer en una desbocada competencia en la que, a la postre, todos pueden resultar desfavorecidos por lo cambiante que se torna la intención de los electores.

Por otra parte, lo deseable es que las organizaciones electorales de los distintos Estados se modernicen, de manera que se garantice, cada vez con mayor rigor, la

transparencia y la pureza del sufragio con métodos cada vez menos vulnerables y acordes con las nuevas tecnologías. Por tanto, vigilar las encuestas que se publican y, aun más, utilizar ese mecanismo como un control democrático adicional, en nada riñe con la conveniencia de una mayor participación ciudadana y con la pureza de los sistemas electorales.

Han surgido recientemente nuevos interrogantes en relación con el control oficial que se debe ejercer sobre algunas modalidades, fruto de las nuevas tecnologías, y que suscitan variadas inquietudes.

Así cabe preguntar: ¿Los sondeos telefónicos que se hacen “*al aire*” por radiodifusoras o canales de televisión deben cumplir con los mismos requisitos generales sobre encuestas?. ¿Las mediciones de opinión a través de internet, también?. En esta temática se debe avanzar, porque se trata de formas nuevas que requieren un análisis y estudiar una legislación que la contemple.

Para corroborar la utilidad y confiabilidad de las encuestas dentro del marco que se ha venido desarrollando, traigo a colación los resultados de las elecciones del 26 de mayo de 2002 en las cuales se eligió al nuevo Presidente de la República, que dieron la razón a las encuestas divulgadas a lo largo de la campaña presidencial. Los porcentajes de votación obtenidos por los diversos candidatos coinciden con las predicciones estadísticas que presentaron las firmas encuestadoras colombianas, lo que indica que cuando estas mediciones se hacen de manera científica y bajo criterios uniformes, sus cifras deben coincidir con los resultados de la votación.

Estas apreciaciones sirven para valorar la importancia que las encuestas cobran cada día como herramientas útiles para el sistema político de los países. Conocer las tendencias de la intención de voto de los potenciales sufragantes; analizar las preferencias de los ciudadanos con respecto a las propuestas políticas; captar la

aceptación de las acciones gubernamentales o de la oposición, etc. por supuesto ayuda a quienes deben tomar decisiones con base en esas realidades.

De conformidad con los resultados porcentuales que publicó el diario El Tiempo en su edición de lunes 27 de mayo, basados en los informes de la Registraduría Nacional del Estado Civil que comprendían a la fecha más del 95% de las mesas de votación del país, los candidatos obtuvieron una votación básicamente igual al de las encuestas conocidas: Alvaro Uribe, 53.4%; Horacio Serpa, 31.70%; Luis Eduardo Garzón 6.17%; Noemí Sanín, 5.81%; Ingrid Betancourt, 0.48%; Harold Bedoya 0.48%. Hay que tener en cuenta que a las cifras de las encuestas se aplicó un margen de error de un 3%, que permite aceptarlas, en este caso, como totalmente veraces.

Un punto crucial en el tema de las encuestas es la limitación de su publicación en el día de votaciones o en los anteriores a la jornada electoral. Sobre el particular existen diversas clases de regulación, pero en casi todas las legislaciones de alguna manera se establecen restricciones bajo el supuesto de su influencia en la decisión que los ciudadanos han de tomar con su voto.

*“Algunas legislaciones especifican un plazo legal (por lo regular algunos días) durante los cuales se encuentra prohibida la publicación o difusión de los resultados de encuestas de opinión electoral para evitar un mal uso de la información que pudiera influir en la decisión final de los electores”, afirma Jaime Rivera Velázquez, directivo del Instituto Federal Electoral (IFE) de México.*<sup>39</sup>

A manera de ejemplo podemos citar la restricción que tienen establecida algunos países: En Brasil, El Salvador, Paraguay y Perú, la llamada “veda” se establece durante los 15 días anteriores a las elecciones; en México y España, durante los ocho días anteriores; en Uruguay, durante 48 horas antes de las votaciones; en

---

<sup>39</sup> **Encuestas de Opinión Política y Electoral.** Juan Manuel Ramírez Pérez. Compilador. 2001

Canadá, desde la media noche del viernes anterior a las elecciones y en Alemania durante el día electoral.

#### **F. Propuesta de reforma**

A continuación se presenta un borrador de un proyecto de ley sobre encuestas políticas y electorales, que vendría a modificar la normativa actualmente vigente, con base en las consideraciones hechas en el presente capítulo.

*“ARTICULO 1: Los resultados de encuestas y la realización de sondeos de cualquier naturaleza, cuyo objetivo sea reflejar las preferencias electorales a cargos de elección popular, de orden nacional, regional o local, no podrán ser difundidos por los medios de comunicación durante la semana anterior al día de las votaciones.*

*Parágrafo: Las personas naturales o jurídicas que produzcan encuestas de carácter político o electoral, podrán seguir haciéndolo dentro del plazo mencionado en el primer inciso, pero con la advertencia de que sus resultados no podrán ser publicados.*

*ARTICULO 2: Las empresas encuestadoras deberán contar con una auditoría externa que supervise y controle la toma de muestras, la ficha técnica y los resultados, de las encuestas políticas o electorales que estén destinadas a ser publicadas.*

*ARTICULO 3: Toda encuesta de opinión de carácter político y electoral al ser publicada o difundida tendrá que serlo en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, el tipo y tamaño de muestra, la fuente de financiación, el tema o temas concretos a los que se refiere, las preguntas que se formularon los candidatos por quienes se indagó,*

*el área, la fecha o período en que se realizó, la técnica de recolección de datos y el margen de error calculado.*

*ARTICULO 4 : El día de las elecciones los medio de comunicación no podrán divulgar, antes del cierre de la votación, proyecciones con fundamento en los datos recibidos, ni difundir resultados de encuestas sobre la forma cómo las personas decidieron su voto.*

*ARTICULO 5 : El Consejo Nacional Electoral reglamentará lo prescrito en esta Ley, con el fin de asegurar la objetividad en la información y la seriedad y profesionalismo de las empresas dedicadas a estas actividades.*

*ARTICULO 6° El Consejo Nacional Electoral abrirá un Registro de Firmas y personas naturales que realicen encuestas de opinión política y de carácter electoral. Solamente podrán divulgarse las encuestas que hayan sido realizadas por entidades o personas inscritas.*

*ARTICULO 7 : Los medios no podrán divulgar encuestas o sondeos sobre preferencias políticas o electorales sin el cumplimiento de las normas establecidas para el efecto por el Consejo Nacional Electoral.*

*ARTICULO 8 : La persona natural o jurídica que viole alguna de las disposiciones de la presente ley será sancionada por el Consejo Nacional Electoral e incurrirá en multa de cien (100) a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes o con la suspensión o prohibición del ejercicio de estas actividades, de acuerdo con el reglamento que se dicte para su aplicación.*

*ARTICULO 9 : Esta ley empieza a regir a partir de su promulgación y deroga el artículo 30 de la ley 130 de 1994 y todas las normas que le sean contrarias.”*



## **X. CAPITULO DECIMO**

### **Consideraciones Finales**

#### ***A. Observaciones sobre las características del Sistema Electoral Colombiano***

A manera de colofón se podrían resumir los más sobresalientes rasgos distintivos del sistema electoral colombiano identificados en el presente estudio, para hacer énfasis en sus bondades y falencias y mostrar, con visión de futuro, su evolución.

##### **1. Instituciones probadas**

Como se ha apreciado, es un sistema que ha tenido un largo proceso de desarrollo, iniciado desde los primeros años de la independencia nacional. Esta calidad permite colegir que muchas de sus instituciones vigentes han sido probadas a lo largo de toda la vida republicana y constituyen un valioso patrimonio institucional del cual se pueden obtener muchas enseñanzas.

Si bien los sistemas políticos, en general, se nutren de variadas experiencias ajenas y desarrollos doctrinarios universales, como lo registran todos los países, Colombia ha aclimatado instituciones propias, adecuadas a nuestra idiosincracia y fruto de la cultura democrática vernácula.

## 2. La pureza del sufragio

Tal como lo muestra el rápido repaso de la historia legislativa que se hizo en el Segundo Capítulo, durante las dos centurias que hemos recorrido de vida independiente son muchas las reformas que se han adoptado en los procesos electorales, en la búsqueda incesante de la pureza del sufragio, tratando de poner coto a los intentos de fraude que siempre han aflorado en un verdadero itinerario incesante, nada ajeno al ingenio y la malicia que se arraigan en nuestra variopinta mezcla racial. Sigue siendo, ésta, una de las mayores preocupaciones de quienes se dedican a su estudio o a su crítica y, también, en buena parte, razón de ser de la presente obra, que sale a la luz pública tratando de hacer un aporte, así sea modesto, a la consolidación de nuestras instituciones democráticas.

Otro de los rasgos propios del sistema, es la actuación de ciudadanos particulares en todas las etapas de los procesos electorarios en la condición de jurados de votación, testigos electorales, miembros de las comisiones escrutadoras o integrantes de los tribunales de garantías. Esta es una cualidad poco valorada por los analistas del sistema y, de cierta manera, desaprovechada para garantizar la imparcialidad en las votaciones. Resulta urgente instrumentar una educación para la vida en democracia, que ayude a dignificar esas funciones encomendadas a la ciudadanía, como herramientas para que se ejerza un mejor control cívico en el ejercicio de los derechos políticos.

## 3. Autonomía

La organización electoral colombiana ha alcanzado un grado destacado de independencia de los órganos del poder público, carácter que permite asegurar su

autonomía en la preparación, reglamentación y desarrollo de las votaciones para los diversos eventos consagrados en el sistema político. Es natural que existan fallas derivadas de las deficiencias institucionales, la escasez de recursos o la obsolescencia de los procedimientos existentes pero, la autonomía que ha alcanzado es, sin duda, una de las mayores ventajas del sistema, para fortalecerlo y modernizarlo de acuerdo con los avances tecnológicos y el desarrollo del Estado.

#### 4. Garantías

Otra de las características que se deben destacar es la existencia de varias instancias a las cuales se puede acudir para reclamar los derechos de candidatos y electores, bien durante el desarrollo de los procesos electorarios hasta la declaración de elección; o, aun, después, mediante acciones de nulidad autónomas que se pueden impetrar ante la jurisdicción contencioso - administrativa. Esta es una de las garantías más importantes que tiene la legislación electoral colombiana y que debiera preservarse, solamente, mejorando el procedimiento que se surte ante los organismos electorales, como se propone a lo largo del presente estudio.

La pluralidad política es uno de los principios en los cuales se fundamenta el sistema electoral colombiano, y a ella contribuye la presencia de los representantes de los partidos políticos, movimientos y ciudadanos en las diferentes instituciones. Esta pluralidad garantiza mejor la imparcialidad de quienes actúan en la organización, que la llamada "*apoliticidad*", que en frecuentes casos se torna en una sospechosa manera de buscar una homogeneidad en favor o en contra de una determinada posición política.

Este es un tema que daría lugar a amplias discusiones, porque de él se derivan otros tales como la crisis de los partidos, el desprestigio del Congreso o la ingobernabilidad como consecuencia de la desconfianza ciudadana en el sistema político. No obstante, insisto en que la pluralidad política de la organización electoral debe mirarse como prenda de garantía, si consideramos dos aspectos, apenas, de un espectro amplio que podría obligar al análisis crítico de todo el sistema: El primero, es el referente al llamado suprapartidismo, que está en capacidad de conducir a una franca distorsión del sistema y el segundo a la influencia de los medios de comunicación en las decisiones electorales.

Prefiero traer a cuento dos apreciaciones de reconocidos estudiosos de la politología, para apoyar mi aseveración. En relación con fenómeno de suprapartidismo, cito a los doctores Gabriel Murillo y Juan C. Ruiz, colombianos, quienes afirman en su trabajo *Gobernabilidad en América Latina: La desatanización de los Partidos Políticos: "En este orden de ideas, algunas agrupaciones se han dedicado a mostrar un carácter suprapartidista que les permita acceder a sectores potenciales de votantes que anteriormente no captaban debido a su adscripción decidida e incluso recalcitrante con una cierta ideología o con determinado proyecto político. Con el fin de ampliar su gama de seguidores los movimientos políticos se vacían de sus contenidos y comienzan a trasegar por el camino de los planteamientos vagos e insulsos. El no compromiso hace de estas colectividades agentes faltos de responsabilidad frente a sus electores. Incluso, en su afán por hacerse al favor de otros sectores descuidan los planteamientos que en el pasado les habían reportado el seguimiento fiel de sus adeptos. Los suprapartidistas son entonces movimientos de vieja estirpe que buscan colocarse una nueva etiqueta cívica y aglutinante que les procure la aceptación de vastos sectores de la población".*<sup>40</sup>

Para el caso de la enorme influencia de los medios de comunicación en la vida democrática, me remito a lo afirmado por José Luis Ramírez León (colombiano) en

---

<sup>40</sup> **Partidos y Clase Política en América Latina en los 90.** Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL. Talleres de Mundo Gráfico S.A. San José. 1995.

su escrito *Política y Medios de Comunicación: Los límites de la independencia*: “Los medios de comunicación y la política han estado indisolublemente ligados desde los primeros tiempos. Los periódicos pasaron de ser los medios de expresión de causas partidistas a convertirse en grandes empresas donde se entremezclan lo económico y lo político.

*En este esquema el ejercicio del periodismo independiente siempre ha estado expuesto a las presiones e intereses de las élites, quienes en últimas determinan los límites de independencia que les corresponde a los medios de acuerdo a los intereses dominantes...*

*...En esta perspectiva, la cercanía de los políticos o gobernantes con sus potenciales electores se ha desplazado del viejo militante partidista de plaza pública a una maza amorfa que se contabiliza en los intereses electorales en la volatilidad de las encuestas”.<sup>41</sup>*

Si no se identifican los intereses electorales, si los partidos y movimientos se enmascaran, es muy difícil mantener niveles adecuados de control sobre el sistema electoral que, en últimas, debe ser supervisado por la sociedad en general como garantía de imparcialidad y transparencia.

La rapidez en la transmisión de datos en las jornadas electorales por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, es otro de sus rasgos sobresalientes. Esa agilidad es fruto de diversos factores, entre los cuales se pueden anotar, la contratación de firmas especializadas en el acopio de información y en sistemas de comunicación; la experiencia de los funcionarios regionales y algunas previsiones legales como es la terminación uniforme de la jornada electoral. Estos son elementos que se deben tener en cuenta cuando se quieran introducir modificaciones, porque pueden afectar este logro de la Organización Electoral.

---

<sup>41</sup> **Compromiso Democrático.** Unidad para la Promoción de la Democracia, UPD/OEA. Quebecor Impreandes. Bogotá

## **B. El proceso evolutivo**

### **1. Hacia una organización permanente**

La fisonomía descrita, obedece a un desarrollo evolutivo que partió de la creación de *instituciones temporales*, vigentes solamente durante las elecciones, hasta la consolidación de una *organización permanente* con la que hoy cuenta el Estado colombiano, compuesta, fundamentalmente, del Consejo Nacional Electoral, cuya génesis se remonta a la primera mitad del siglo XIX y de la Registraduría Nacional del Estado Civil que nació a mediados del siglo XX, como se vio en su momento. Estas dos entidades actúan con el mismo objetivo pero en órbitas diferentes. El primero para ejercer la vigilancia de los procesos eleccionarios y garantizar el ejercicio de derechos fundamentales de los ciudadanos y de los partidos políticos y, la segunda, para realizar las votaciones, atender la identificación de las personas y llevar el registro civil de los colombianos. Es, ésta, una estructura a la colombiana que no debiera ser modificada con ligereza.

### **2. Ampliación de la base electoral**

Colombia llegó relativamente temprano al *voto universal*. A mediados del siglo diecinueve se adoptó el voto directo de los ciudadanos para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, Fiscales, Magistrados de Tribunales de Distrito, Jueces de Circuito, Gobernador y Diputados a la Legislatura Provincial. Y a mediados del siglo veinte se otorgó a las mujeres la plenitud de sus derechos políticos y, entre ellos, por supuesto, el derecho a elegir y ser elegidas.

### **3. Identificación de las personas**

El *sistema de identificación* tiene en Colombia una configuración particular, porque se partió de una simple identificación electoral, inicialmente otorgada para cada votación, hasta una, concebida de manera permanente que, a la vez, se convirtió en una identificación general, como la concibió el legislador en 1948. De esta suerte, la cédula de ciudadanía es el único documento válido para elegir y ser elegido y, también, para identificar oficialmente a los ciudadanos en todos los actos de su vida pública y privada. Es probable que este mecanismo tenga algún grado de obsolescencia pero, por el hecho de estar tan arraigado en la cultura política y civil de los colombianos, lo indicado es mejorarlo con algunas modificaciones, como las que se han propuesto en los capítulos precedentes.

### **4. Participación y abstención electoral**

En Colombia se ha llegado a una participación electoral relativamente alta, así se siga afirmando por algunos politólogos recalcitrantes y periodistas desinformados que la abstención es contundente. A ello han contribuido la apertura que se dio para el reconocimiento de nuevos partidos y movimientos políticos, la adopción de mecanismos como la tarjeta electoral y los incentivos a los electores, expediente que se ha considerado por estudiosos de otros países como más eficaz para alentar la participación electoral que el voto obligatorio, caído en desuso en diferentes latitudes.

Al examinar algunas cifras de participación electoral de otros países podemos, ver que los niveles de participación electoral varían grandemente de acuerdo a circunstancias determinadas. En cifras del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH, Centro de Asesoría y promoción Electoral (CAPEL), encontramos que, después de la Segunda Guerra Mundial, en Gran Bretaña la abstención

media es del 25% y en Francia la abstención más alta se produjo en las elecciones parlamentarias de 1988 con un 33.8%. En España y Portugal, los índices de abstención más bajos se dieron en las primeras elecciones democráticas después de dictaduras del General Franco y del Doctor Oliveira Salazar, respectivamente, con un 20% en las votaciones legislativas de 1977 en el primero y del 8.3% en Portugal en 1975. Estos índices abstencionistas aumentaron considerablemente con la estabilización política hasta llegar a un 31.9% en las elecciones legislativas españolas en 1979 y a un 33.7% en las portuguesas de 1995.<sup>42</sup>

Se afirma en la compilación del IIDH, (CAPEL): *“Los niveles más altos de abstención los ofrecen dos países (sic) de sólida tradición democrática como Estados Unidos - alcanzando el 51.2% en las presidenciales de 1996 y el 51.8% en las legislativas de 1988 – Suiza – con un 51.9% en 1979 y un 57.8% en 1995 – y Japón – con un 41% en 1996 -.”*<sup>43</sup>

Y, sobre los remedios para la baja participación de los ciudadanos en las votaciones, concluye la obra del importante organismo internacional: *“La abstención electoral no se combate con procedimientos tan rigurosos como la obligatoriedad de voto sino fomentando desde los propios poderes públicos la participación generalizada en los asuntos de interés público, siendo la participación electoral una modalidad participativa más, aunque la más importante. Se hace frente a la misma a través de la democratización efectiva de los partidos políticos, de otorgar sentido efectivo y no meramente ritual al acto electoral, de establecer un sistema de apertura o entre apertura de listas o al menos la eliminación de las cerradas y bloqueadas y, en definitiva, mediante una profundización efectiva de la democracia y sobre todo recuperando el prestigio de la institución representativa por excelencia, el Parlamento, privado progresivamente de poderes efectivos”*<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> **Diccionario Electoral.** IIDH., CAPEL

<sup>43</sup> *Ibídem*

<sup>44</sup> *Ibídem*

El sistema político colombiano ha privilegiado la participación popular a partir de la expedición de la Constitución de 1991, pero los procedimientos electorales han quedado rezagados con respecto a ella. Por eso es indispensable *contemplar las nuevas instituciones* como los Mecanismos de Participación Ciudadana del pueblo y las reformas constitucionales que han incorporado otras más recientemente.

## **5. Incorporación de la Informática**

En la Organización Electoral ha sido lenta la *incorporación de la informática* tanto en las actividades administrativas ordinarias como, específicamente, en las electorales y por esto se requiere darle un impulso mayor bajo la premisa de que, lo esencial, es mentalizar a las personas del cambio que tienen que asumir. Uno de los temas de mayor actualidad en este campo es el de la automatización del voto, de la cual se habló en el capítulo correspondiente.

## **6. Los sistemas político y electoral**

Es preciso enfatizar que *los cambios en el sistema político del Estado afectan al sistema electoral* y, aunque parezca una verdad obvia, no siempre se tiene en cuenta esta circunstancia cuando se introducen reformas. Por eso, algunas veces, se responsabiliza injustificadamente a la Organización Electoral de fallas, demoras o errores, que pueden provenir de innovaciones que no se alcanzan a interiorizar adecuadamente. Este aspecto debe considerarse en la actualización de los procedimientos electorales cuando se ponga a tono con el ordenamiento jurídico vigente.

## 7. Desarrollo jurisprudencial

Es probable que lo anteriormente anotado hubiera exigido, de contera, *un desarrollo jurisprudencial* muy interesante a cargo, en particular, del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Nacional Electoral. Este esfuerzo de los tribunales constituye un valioso acervo que ha enriquecido las instituciones democráticas del país y debe servir de filón de donde extraer un conocimiento ilustrado para mejorarlas.

## 8. Itinerario del fraude

He afirmado que a lo largo de nuestra historia electoral ha existido un “*itinerario del fraude*” que avanza a la misma velocidad de los cambios para reprimirlo, lo que puede llegar a ser asunto de nunca acabar. No se puede dejar de responsabilizar de él a los ciudadanos inescrupulosos, a los partidos políticos y, sobre todo, a los candidatos deshonestos, quienes son los directos beneficiarios de las trampas exitosas. Es por eso que el fraude solamente se puede erradicar con una actitud moralizadora de toda la comunidad, a la que tienen que contribuir de manera decisiva los partidos y movimientos políticos mediante la educación de sus militantes y la sanción ejemplarizante a quienes atenten contra la pureza del sufragio. Igualmente, es indispensable una adecuada pedagogía electoral impartida por el Estado. Con todo, se puede anotar como un avance en la credibilidad en el sistema, que hace mucho tiempo que en Colombia no se objeta ninguna elección presidencial.

### **C. *El futuro que se avizora.***

Los aspectos que merecen examinarse en un futuro próximo, apuntan a simplificar el régimen de los Mecanismos de Participación del pueblo, en especial el referendo, que debería poder usarse con mayor frecuencia y, con mayor urgencia, el plebiscito que debe permitir conocer el querer de la nación sobre planes y proyectos gubernamentales.

La Organización Electoral es objeto de críticas frecuentes, algunas fundamentadas, otras como consecuencia de falta de información y muchas, tendenciosas. Pero si en algo tiene que trabajarse con rapidez y profundidad es en aplicar los avances de la informática en procesos tales como el Censo Electoral, la modernización de la cedulaación y el registro civil y, por supuesto, en las votaciones. Este es un largo camino que debe emprenderse desde ya.

Finalmente, aunque comparto la creencia de que no existe sistema electoral invulnerable, también estoy convencido de que no se logra aclimatar la total credibilidad en el nuestro con remedios parciales o inconexos. Son todos los aspectos analizados en este trabajo y otros más, a los que deberán contribuir los verdaderamente versados en la materia, el camino que nos permita hacer del sistema político colombiano, uno de los pilares de su desarrollo para que en un país tan variado, tan extenso y con tantas oportunidades, podamos recuperar la paz y la alegría de vivir aquí, porque aquí cabemos todos los colombianos.

## BIBLIOGRAFIA

- ARAUJO RENTERIA, Jaime. **Principios de Derecho Constitucional**. Mc Graw Hill. Bogotá 1999
- COLECCION "CODEX BREVIS". **Constitución Política de la República de Colombia**. Editorial Voluntad LTDA. Bogotá, 1964.
- DUQUE ESCOBAR, Iván. **Manual Electoral Colombiano**. ORGANIZACION ELECTORAL. Talleres de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Bogotá, 2001
- GIRALDO, Fernando, LOSADA, Rodrigo y MUÑOZ, Patricia. **Colombia: Elecciones 2000**. Centro Editorial Javeriano. Bogotá, 2001.
- IIDH, (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) . CAPEL (Centro de Asesoría y Promoción Electoral) **Diccionario Electoral**. San José de Costa Rica. 2000
- IIDH, (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) . CAPEL (Centro de Asesoría y Promoción Electoral) **La Financiación de la Política en Iberoamérica**. Editores: Pilar del Castillo - -Daniel Zovatto. San José de Costa Rica, 1998
- IIDH, (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) . CAPEL (Centro de Asesoría y Promoción Electoral). **Partidos y Clase Política en América Latina en los 90**. Talleres del Mundo Gráfico S.A. San José de Costa Rica. 1995
- LEGIS **Constitución Política de Colombia**. Legis Editores S.A. Bogotá.
- LEGIS **Régimen Electoral Colombiano**. Legis Editores S.A. Bogotá.
- NARANJO MESA, Vladimiro. **Teoría Constitucional e Instituciones Políticas**. Editorial Temis Quinta Edición. Bogotá, 1994
- ORGANIZACION ELECTORAL DE COLOMBIA. **Boletín Jurídico del Consejo Nacional Electoral, N° 6**. Imprenta Nacional. Bogotá, 2002.
- ORGANIZACION ELECTORAL DE COLOMBIA. **Encuestas de Opinión de Carácter Electoral**. Memorias Primer Foro. Publicaciones Consejo Nacional Electoral. Bogotá, 1994
- ORTEGA TORRES, Jorge. **Constitución Política de Colombia**. Editorial TEMIS. Bogotá, 1969.
- PRETEL CH., Jorge I., RAMIREZ PEREZ, Juan Manuel. **Democracia Política y Electoral en América Latina**. Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, 2000
- RAMIREZ PEREZ, Juan Manuel. **Encuestas de Opinión Política y Electoral**. Imprenta Nacional. Bogotá. 2001.
- REGISTRADURIA Nacional del Estado Civil. **Historia Electoral Colombiana**. Bogotá, 1988

- RIVADENEIRA VARGAS, Antonio José. **Historia Constitucional de Colombia**. Editorial El Voto Nacional. Bogotá, 1962
- SANCHEZ TORRES, Carlos Ariel. **Derecho Electoral Colombiano**. Legis Editores S.A. Bogotá, 1998.
- UNIDAD PARA LA PROMOCION DE LA DEMOCRACIA, UPD/OEA. **Compromiso Democrático**. Quebecor Impreandes. Bogotá, 2001

## AGRADECIMIENTOS

A los funcionarios de la Organización Electoral de Colombia que me colaboraron en la redacción del Proyecto de Código, del cual traje a este libro parte del articulado.

Y a Gustavo Wilches Bautista, quien con su inigualable sentido de la amistad, se dio a la pesada tarea de ayudarme a corregirlo