

EL REGIMEN ELECTORAL COLOMBIANO

Augusto Hernández Becerra 13

Introducción 15

I. Fundamentos jurídico-políticos 17

A. Soberanía nacional 18

B. Ciudadanía 20

C. Sufragio 22

1. El sufragio – Función 22

2. El voto democrático 23

3. Limitaciones 24

D. Democracia representativa 28

1. El principio general 28

2. Instituciones especiales 29

II. El sistema electoral 32

A. La elección de presidente. Sistema mayoritario 33

B. Corporaciones públicas. Sistema de cuociente electoral 34

III. Organización electoral 38

A. La función electoral 38

B. Los organismos electorales 38

1. La Corte Electoral 39

2. El Registrador Nacional del Estado Civil 40

3. Los Delegados del Registrador Electoral 40

4. Los Registradores Distritales 41

5. Registradores Municipales y Auxiliares 41

6. Los delegados de los Registradores distritales y
municipales 42

IV. Las elecciones 42

A. La legislación electoral 42

B. Los electores 44

1. La cédula de ciudadanía 44

2. El lugar de votación 45

3. Censos electorales 46

4. Listas de sufragantes 48

C. Inscripción de candidaturas 49

1. Para Presidente de la República 49

2. Para corporaciones públicas 50

D. De las votaciones 51

1. Naturaleza y frecuencia de las votaciones 51

2. Papeletas de votación y cubiertas 51

3. Mesa de votación 52

4. Delegados del Poder Ejecutivo 53

5. Proceso de las votaciones 53

6. El orden de las votaciones 53

7. Suspensión y nueva convocatoria 54

8. Inmunidades 55

9. Jurados de votación 55

E. Los escrutinios 56

1. Escrutinios y cómputos de votos 56

2. De las arcas triclaves 58

3. Gradación de los escrutinios 59

V. Los partidos políticos 63

A. Arraigo histórico 63

B. Bipartidismo 65

C. Los partidos como instituciones legales 66

VI. Las garantías del sufragio 68

A. Garantías penales 69

B. Impugnación de las elecciones 71

1. Impugnación administrativa 72

2. Impugnación judicial. La acción electoral 73

EL REGIMEN ELECTORAL COLOMBIANO

*AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA **

* Abogado colombiano especializado en Derecho Público, es profesor de la Universidad Externado de Colombia desde hace once años, donde ha dictado cursos de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo. Actualmente ejerce la cátedra de Historia de las Ideas Políticas en el primer año de la Facultad de Derecho y es coordinador general del Departamento de Derecho Público.

Fue investigador visitante en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM– y es miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. El doctor Hernández ha publicado las siguientes obras: “Instituciones Políticas Colombianas”, “Estado y Territorio”, “Apuntes para la historia del Municipio Colombiano”, “Guía elemental para el Estudio” y “Desarrollo Institucional Colombiano”.

INTRODUCCION

El estudio del régimen electoral de un país proporciona la oportunidad excepcional de analizar el conjunto del sistema político a la luz de un enfoque inusitado y revelador. Aun cuando abundan los estudios de sociología y ciencia política sobre el tema de las elecciones y los partidos políticos, sorprende la rara frecuencia de estos estudios en el campo de la teoría del Estado y del Derecho Constitucional. Así al menos ocurre en nuestro país.

Esta omisión es aún más sorprendente si se tiene en cuenta que las instituciones políticas diagramadas en el papel de la Constitución y las leyes cobran animación, perduran y evolucionan precisamente gracias a la actividad de los partidos políticos. Actividad que, gracias a las regulaciones electorales, se encauza para constituir los órganos del poder público conforme a una idea de representación democrática.

Nadie podrá discutir que éstos son, pues, temas fundamentales del Derecho Constitucional, que deberían ser objeto de un tratamiento más detenido en los textos y de un estudio más concienzudo en las facultades de derecho.

Las elecciones y los partidos políticos son temas de gran significación y rico contenido en el caso colombiano. Constituyen núcleo de encendidas e inagotables controversias y actualmente se encuentran en el primer orden de las preocupaciones nacionales. No otra cosa indica, por ejemplo, el proceso de apertura democrática dirigido por el actual gobierno y la invitación a las organizaciones guerrilleras para que se transformen en partidos políticos.

Mucho ha significado en la historia de nuestro país la actividad organizada de los partidos políticos y la práctica de las elecciones. Quizá por ello es que se han concentrado tantas críticas en las dos instituciones: porque han protagonizado, tal vez en exceso, la historia nacional.

La decadencia de los partidos políticos tradicionales, la corrupción electoral, el esterilizante caciquismo, el abstencionismo electoral, la escasa representatividad del sistema democrático, la vetustez de la organización electoral, la inexistencia de una oposición política organizada, el Estado parasitado por los partidos tradicionales, se encuentran entre las máculas que han dado lugar a numerosos congresos, seminarios, investigaciones y monografías y son tema permanente en las polémicas de especialistas y ciudadanos rasos.

Si esto es así, ¿en qué estaría pensando el profesor Karl Lowenstein cuando en 1959, a propósito del neopresidencialismo en el mundo, se refiere a Colombia como “el Estado de Iberoamérica con la más larga y profunda tradición democrática”¹ y reitera dicho concepto en la misma obra más adelante (p. 447).

Aún cuando la democracia y los partidos tradicionales en Colombia sean blanco de críticas frecuentemente justificadas, aún cuando la historia registre en su contra feos lunares, y aún cuando el estado actual de la política interna sea francamente sombrío, en su favor se abonan, sin embargo, los valores absolutos que arrojan ciertas estadísticas en una amplia perspectiva histórica.

Se trata de aquella sostenida **tradición democrática** formal, es decir, electoral, que se registra ininterrumpidamente desde 1886, salvo el interludio dictatorial del general Gustavo Rojas Pinilla, quien con el consentimiento de los partidos políticos ocupó de facto la presidencia en 1953 y en 1957 fue depuesto por un movimiento cívico nacional promovido por numerosas fuerzas sociales, incluidas las fuerzas armadas y, claro está, los partidos políticos.

Desde la independencia hasta 1886 la historia política también fue protagonizada más por partidos políticos que por caudillos o personalidades fuertes. Sólo que la sucesión de los gobiernos no siempre fue producto de elecciones, sino de guerras civiles, debido al encono de las luchas partidistas, a las ambiciones no bien disimuladas de jefes regionales y a los celos regionalistas de las secciones del país contra el gobierno central.

Los partidos políticos colombianos han derivado históricamente su legitimación de dos fuentes: el respeto de la Constitución y su

1. Lowenstein, Karl, “Teoría de la Constitución”, Barcelona, Editorial Ariel, 2a. edición, 1970, p. 88.

participación en el proceso electoral. Mientras los partidos no llegaron a un *modus vivendi* en relación con las bases constitucionales, no hubo paz ni estabilidad política duraderas: esa fue la historia del siglo XIX. Así, el constitucionalismo se ha elevado a la categoría de mito en la historia política nacional y en el orden de las representaciones colectivas. La reiteración y la periodicidad de las elecciones indican que otro tanto ha ocurrido con el proceso electoral.

Procuraremos abarcar y desarrollar estos y otros aspectos afines en el presente trabajo que, por los requerimientos y limitaciones del mismo, consistirá fundamentalmente en una relación descriptiva de la forma cómo se han dispuesto las instituciones jurídicas para regular las elecciones y la actividad de los partidos políticos.

La exposición se ha dividido en seis partes, a saber: fundamentos jurídico-políticos, sistema electoral, organización electoral, las elecciones, los partidos políticos y las garantías del sufragio.

I. FUNDAMENTOS JURIDICO-POLITICOS

Comenzaremos por dar noticia de aquellos principios de carácter doctrinario que, dada su persistente consagración en los diversos ordenamientos constitucionales que han regido el Estado colombiano, con su constante revisión y perfeccionamiento han venido a integrar las normas fundamentales de nuestro régimen electoral, considerado éste desde el punto de vista jurídico-formal.

En cuanto dichos principios forman también aspecto sustancial de las controversias partidistas y, en un más amplio sentido, del debate a que permanentemente está sometida la democracia como problema político en todos los órdenes de la vida nacional, se justifica también que hayamos iniciado por esta parte la explicación del régimen electoral colombiano.

Corresponde, así, a esta parte, la consideración de aquellas disposiciones jurídicas que explican y justifican la existencia e integración de los órganos del poder público y que prescriben y regulan la participación o no participación de los individuos en la integración de dichos órganos.

Estas materias se hallan en la raíz misma de la teoría política y del Derecho Constitucional, pues definen por excelencia la naturaleza del Estado y el grado de evolución política de la sociedad. Vale agregar que, sin excepción, hacen referencia a principios políticos regularmente establecidos en las democracias occidentales, tales como: derecho a elegir y ser elegido, sufragio universal, democracia representativa, representación de las minorías.

Esta temática, que técnicamente los especialistas asignan al denominado Derecho Electoral, será expuesta en cuatro partes, a saber: soberanía nacional, ciudadanía, sufragio y democracia representativa.

A. *SOBERANIA NACIONAL*

Salvo el período comprendido entre 1853 y 1885 (período federal), en que el Estado colombiano se fundó en el principio de la soberanía popular, nuestros ordenamientos constitucionales han acogido la doctrina de la soberanía nacional como fundamento dogmático a partir del cual se concibe la organización institucional, y se asigna en ella a la ciudadanía unas modalidades específicas de participación que con detenimiento estudiaremos más adelante.

El que nuestra organización política emane de la **Nación** y no del **Pueblo** es consecuencia no simplemente de un azar de vocabulario sino de una intención ideológica cuyo amplio significado ha sido exhaustivamente analizado en la teoría general del Estado y del Derecho Constitucional, y que en nuestro particular ámbito político, aparte de que tiene un especial significado histórico, ha dado motivo para encendidas polémicas.

Al dogma de la soberanía nacional algunos atribuyen las graves limitaciones participativas de que adolece nuestra democracia, y que podrían remediarse con la introducción de aquellos mecanismos que se derivan de la soberanía popular: referéndum, plebiscito, veto popular, mandato del elector, revocabilidad del mandato, cabildo abierto, iniciativa popular para presentar proyectos de leyes y de reformas constitucionales.

Sin embargo, no es evidente que el principio de la soberanía nacional sea incompatible con la introducción de estas prácticas propias de la llamada democracia semidirecta.

Los efectos y restricciones de la democracia real, por otra parte, dependen más de las circunstancias socioeconómicas concretas del país, considerado en el contexto internacional y en su estructura interna, y del sistema político globalmente considerado, que de la simple adopción constitucional de una fórmula teórica.

El que hayan fracasado algunos proyectos inspirados por la intención de perfeccionar nuestro sistema democrático, no se explica tanto por la supuesta rigidez de la doctrina de la soberanía nacional cuanto por la evidente rigidez de las actuales condiciones socio-políticas. De hecho, aun cuando parezca una impostura doctrinaria o una afirmación poco ortodoxa, la Constitución española de 1981, que es una Constitución moderna, hace indistintamente referencia a

uno y otro principio. Algo semejante hemos advertido en la Constitución de Guatemala aprobada en mayo de este año.

En todo caso, sea bajo el signo de la soberanía popular o bajo el de la soberanía nacional, el contenido de nuestro Derecho Electoral se ha mantenido esencialmente invariable, obedeciendo sus progresos y metamorfosis más a la influencia de la evolución general que las instituciones electorales registraron en el plano internacional, que a la controversia sobre las doctrinas de la soberanía, referida en nuestra historia constitucional más estrictamente a una decisiva confrontación entre la concepción federal y la concepción unitaria del Estado.

El Art. 2 de la Constitución vigente (expedida en 1886) consagra el principio de la soberanía nacional en el doble sentido de reconocer el hecho de que la soberanía, es decir, el poder del Estado, **reside** en la Nación, y en el de establecer una fórmula de legitimidad según la cual de la Nación **emanan** los poderes públicos.²

Es necesario hacer una concordancia de este precepto con todas las disposiciones constitucionales de contenido orgánico, para obtener una visión completa de dichos **poderes públicos**. Esta operación de concordancia bien puede iniciarse por el Título V de la Constitución, que se ocupa “De las ramas del poder público y el servicio público”, y más precisamente por el Art. 55 C.N., que define como ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional, y atribuye sus funciones respectivamente al Congreso, el Gobierno y los Jueces.

Importante alusión a la doctrina de la soberanía nacional encontramos en el Art. 105, donde a propósito de los miembros del Congreso Nacional, se estatuye que *los individuos de una y otra Cámara representan a la Nación entera y deberán votar consultando únicamente la justicia, y el bien común*.

De esta norma se desprende que el Congreso es personero privilegiado de la Nación y, dentro de la estructura del Estado, su más autorizado representante. Aunque se ha anotado que esta disposición complementa la exclusión del mandato estipulada en el Art. 179 C.N.³ y de hecho exime de responsabilidad política al congresista frente a sus electores, (lo que es indiscutiblemente cierto) debe señalarse que el Art. 105 conserva hoy la redacción original que se le dio en 1886, cuando luego de una guerra civil cruenta se derrumbó la organización

-
2. “Art. 2o. La soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación, y de ella emanar los poderes públicos que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece”.
 3. “Art. 179. El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo”.

federal y el Estado adoptó la forma unitaria. Por ello, a la lectura del Art. 105 C.N. debe seguir la del Art. 1 C.N., que le da su más auténtico sentido histórico: *La Nación colombiana se reconstituye en forma de República unitaria*.

Así, a partir de 1886 los individuos de una y otra Cámara, antes que representar los intereses de sus respectivas regiones, circunscripciones o agrupaciones electorales (lo cual por otra parte es inobjetable y ha debido buscar especiales cauces institucionales en nuestro ordenamiento constitucional), **representan a la Nación entera**, con lo cual se quiso excluir radicalmente del Congreso todo vestigio de federalismo y de sentimiento regional como fundamento de la tarea legislativa para sustituirlo por este nuevo espíritu de unión nacional que en la práctica se ha concretado en un férreo centralismo político-administrativo.

Para efectos del derecho electoral la doctrina de la soberanía nacional suministra, en nuestro ordenamiento constitucional, un elemento doctrinario que, complementado con las prescripciones sobre ciudadanía y sufragio, permiten construir la institución de la democracia representativa.

Aun cuando en principio la soberanía nacional contribuye a la legitimación de los poderes públicos sin excepción, la organización de nuestro régimen electoral ha dispuesto que la Nación, como ente político, participe directamente en la integración del ejecutivo y del legislativo, y sólo indirecta o mediatizadamente en la conformación de los otros **poderes o servicios**. También tiene la Nación, subdividida en las diferentes circunscripciones electorales acordadas para el efecto, directa injerencia en la conformación de las corporaciones de representación popular de carácter no nacional establecidas para los órdenes departamental y municipal.

B. CIUDADANIA

El nacional colombiano (sea ya por nacimiento, ya por adopción) que llegue a la edad de dieciocho años adquiere la calidad jurídica de ciudadano (Art. 14 C.N.).

La ciudadanía implica, en general, la posibilidad de disfrutar de una categoría especial de derechos de los cuales hasta entonces el individuo estuvo marginado, los derechos políticos, e implica, correlativamente, nuevas responsabilidades frente al Estado y a la sociedad.

Desde el punto de vista del Derecho Electoral nos interesan especialmente aquellos derechos característicos del ciudadano que le per-

miten participar del proceso electoral y ser protagonista del mismo.

En efecto, de acuerdo con el Art. 15 C.N., la ciudadanía otorga al individuo el derecho de contribuir con su voto a la composición de los órganos estatales (*ius eligendi*) y, dentro de determinadas condiciones, a candidatizarse para ocupar cargos electivos (*ius honorum*). Para poder desempeñar algunos de los más elevados cargos del Estado la Constitución ha impuesto al ciudadano el requisito especial de la nacionalidad por nacimiento,⁴ existiendo por lo demás igualdad jurídico-política entre nacionales por nacimiento y nacionales por adopción.

Siendo la nacionalidad presupuesto de la ciudadanía, ésta se pierde de hecho cuando la persona abraza nacionalidad distinta de la colombiana (Art. 14 C.N.).

La ciudadanía también puede perderse o suspenderse en virtud de decisión judicial, en los casos que determinen las leyes. Así, se tiene que el Senado, en cumplimiento de la atribución conferida por los Arts. 96 y 97 C.N. para conocer de las acusaciones elevadas a él por la Cámara de Representantes contra altos funcionarios, (Art. 102, ord. 4o. C.N.) dentro del repertorio de sanciones disciplinarias y políticas aplicables podrá imponer *la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos*.

Cuando los procesos penales concluyeren en sentencia condenatoria con penas de presidio o prisión, el Juez impondrá como pena accesoria la suspensión o pérdida de la ciudadanía.

En todos los casos en que por decisión judicial se hubiere perdido o suspendido la ciudadanía, podrá solicitarse rehabilitación, conforme está dispuesto en el Art. 14 C.N. Así, el Código Penal establece el procedimiento que deberá seguirse para recuperar los derechos ciudadanos. Corresponde al Tribunal Superior (en Sala Penal) del respectivo distrito judicial pronunciarse sobre el caso.

Conviene hacer mención de otros derechos que, en el ordenamiento constitucional, complementan, refuerzan y procuran garantizar los derechos de ciudadanía, tales como el derecho de reunión y manifestación (Art. 46 C.N.), el derecho de asociación (Art. 44 C.N.), el derecho de petición (Art. 45 C.N.), la libertad de conciencia (Art. 53 C.N.), la libertad de prensa (Art. 42 C.N.) y el derecho a las acciones públicas de inexequibilidad (Art. 216 C.N.) y de nulidad de los actos administrativos (Art. 141 C.N. y desarrollos legales).

Sin perjuicio del libre ejercicio del derecho de sufragio, la Carta

4. Es requisito indispensable para desempeñar los siguientes cargos electivos: Presidente de la República (Art. 115 C.N.) y Senador de la República (Art. 94 C.N.). No existe tal condición para ser: representante a la Cámara, diputado, consejero intendencial o comisarial, concejal municipal o distrital.

Política ha sometido a especial reglamento el ejercicio de los derechos ciudadanos por parte de los **empleados y funcionarios de la carrera administrativa**, con miras a marginarlos de la intervención activa en la política partidista mientras permanezcan en sus cargos (Art. 62 C.N.). Sentido semejante tiene la prohibición establecida en el Art. 178 C.N. a los funcionarios y empleados subalternos de la rama jurisdiccional del poder público y del Ministerio Público.

La intención que subyace en estas restricciones (la primera originaria del plebiscito de 1957 y la segunda del Acto Legislativo No. 1 de 1945) es la de mantener la administración y la justicia por fuera de la confrontación partidista cotidiana, para establecer un clima de serenidad y estabilidad en la atención de los servicios a cargo del Estado, y de imparcialidad del Estado frente a las contiendas de los partidos políticos.

Estas medidas se explican bien por las particulares circunstancias de la historia política reciente del país, en que las rivalidades partidistas generaron violencia hasta el extremo de la guerra civil y donde no fue extraño que el Estado se inclinara por uno u otro de los contendientes. Así, la prohibición de participar en política impartida a los empleados públicos se convirtió en elemento esencial de este estatuto de coexistencia pacífica de los partidos que se institucionalizó con el plebiscito de 1957, y que se llevó a la práctica durante 16 años del que se ha llamado “Frente Nacional”.

Otros sectores sociales, por la naturaleza de su profesión (los sacerdotes, los miembros de las Fuerzas Armadas) también son objeto de disposiciones constitucionales que restringen sus derechos ciudadanos pero, como se aplican con perjuicio del derecho de sufragio, los estudiaremos más adelante.

C. SUFRAGIO

1. El Sufragio — Función

El Sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo. Esta es la redacción que, fijada por el Constituyente de 1886, aún hoy conserva el Art. 179 de nuestra Carta Política.

Aun cuando la proclamación del sufragio como **función constitucional** sugiere la obligatoriedad del mismo, el hecho es que el sufragio ha sido siempre en Colombia simplemente un derecho del cual puede libremente disponer el ciudadano, sin que su no ejercicio

acarree sanción alguna. No pocas han sido las voces que han abogado por el establecimiento del voto obligatorio, como medio de incrementar la participación política y de combatir el crónico abstencionismo electoral, pero diversas iniciativas en tal sentido han sido infructuosas hasta la fecha.⁵

El funcionario electo no asume ninguna obligación respecto del elector ni recibe mandato que pudiera en algún futuro ser revocado. También se han escuchado críticas contra esta salvedad constitucional, y recomendaciones para que, revisándola, se establezcan principios que aseguren por parte del elegido, la lealtad debida a su afiliación partidista, a los programas del partido, a sus promesas electorales.

2. El voto democrático

La historia de nuestro régimen electoral es, en buena parte, la historia de cómo se ha procurado democratizar el voto en orden a las ya clásicas cinco características del voto democrático, entendiendo que éste debe ser: secreto, directo, igual, libre, universal.⁶ No obstante el general reconocimiento de la ciudadanía a los nacionales adultos varones durante el Siglo XIX, sin distinción de raza, credo o condición social, la integración de los órganos Ejecutivo y Legislativo se realizaba por voto indirecto, y con frecuencia los sufragantes o electores debían saber leer y escribir y figurar en el censo con una renta anual o un patrimonio mínimos.

Nuestro régimen electoral conoció, sin embargo, un momento excepcional bajo la Constitución centro-federal de 1853. En efecto, bajo el influjo de la renovación liberal que entonces vivía el país, se determinó que eran ciudadanos todos los varones granadinos (por entonces el Estado había adoptado el nombre de Nueva Granada), fuesen o no casados, mayores de veintiún años, sin ninguna otra condición. Además, todos los ciudadanos votarían **directamente** por el Presidente de la República, Vicepresidente, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la Nación, Gober-

-
5. En numerosas ocasiones, sin éxito alguno, se han presentado al Congreso diversas iniciativas para hacer obligatorio el voto. En la historia legislativa reciente cabe citar el proyecto del Acto Legislativo 009 de 1978 presentado a la Cámara de Representantes por importante grupo de congresistas, que muy moderado y modificado fue acogido en el Acto Legislativo No. 1 de 1979, de efímera existencia debido a la sentencia de inexequibilidad con que lo sancionó la Corte Suprema de Justicia.
 6. García Pelayo, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1951, p. 169.

nador de cada Provincia, Senadores, Representantes y miembros de las legislaturas provinciales.

Por haber acordado esta Constitución a las provincias *el poder Municipal en toda su plenitud* (Art. 18) e, inclusive, *poder constitucional bastante* para disponer lo relativo a su organización interior (Art. 48), todas las Provincias se dieron su propia Constitución, habiéndose llegado en el caso de una de ellas, la Provincia de Vélez, a reconocer a las mujeres el derecho al sufragio.⁷

Con todo, la Constitución de 1886, antípoda de las Constituciones liberal-federales que le antecedieron, retomó los hilos de un sistema que reservaba a la clase ilustrada y propietaria el ejercicio paternalista de la función electoral, y es así como en el siglo XX todavía debieron librarse decisivas batallas por la democratización del voto: el Acto Legislativo No. 1 de 1936 abolió el voto censitario e indirecto al establecer que *Todos los ciudadanos eligen directamente Concejeros Municipales, Diputados a las Asambleas Departamentales, Representantes al Congreso Nacional y Presidente de la República* (Art. 33); el Acto Legislativo No. 1 de 1945 dispuso que *son ciudadanos los colombianos mayores de veintiún años* (Art. 13), pero en el Art. 14 puntualizó: *Sin embargo, la función del sufragio y la capacidad para ser elegido popularmente, se reservan a los varones*; el mismo Acto Legislativo No. 1 de 1945 extendió el voto directo para la elección de Senadores (Art. 76) y en el Art. 77 abrió paso al sistema de cociente electoral para las votaciones plurinominales; la reforma constitucional aprobada por plebiscito en 1957 reconoció expresamente el derecho de sufragio y la capacidad para ser elegida popularmente a la mujer colombiana mayor de veintiún años (Art. 1o.); el Acto Legislativo No. 1 de 1975 redujo a dieciocho años la edad necesaria para adquirir la calidad de ciudadano.

3. Limitaciones

Nuestro sistema político limita y restringe el derecho de sufragio, tanto en su sentido activo como en su sentido pasivo, por diversas razones de orden biológico, administrativo, político y de conveniencia, en relación a determinadas instituciones y sectores de la sociedad. Veamos cuáles son las principales de estas limitaciones:

7. Restrepo Piedrahita, Carlos, "Constituciones de la primera república liberal". Bogotá, Ed. Universidad Externado de Colombia, 1979, Tomo I, pp. 173 a 178.

- a) **Los extranjeros.** Por razones evidentes, están excluidos totalmente del derecho al sufragio. No debe confundirse con el caso de los nacionalizados, quienes al nacionalizarse precisamente han dejado de ser extranjeros y se someten al régimen de los colombianos por adopción.
- b) **Nacionalizados.** Los ciudadanos que han adquirido su nacionalidad colombiana mediante carta de naturalización, pueden votar sin limitación alguna. Sin embargo, no pueden ser elegidos para aquellos cargos de especial significación política que, en la Constitución, han sido reservados a los colombianos por nacimiento.
- c) **Menores de edad.** De acuerdo con el régimen constitucional de ciudadanía están excluidos del derecho de sufragio los colombianos menores de dieciocho años.
- d) **Las fuerzas armadas.** De acuerdo con el Art. 168 C.N., inciso tercero, *los miembros del ejército, de la policía nacional y de los cuerpos armados de carácter permanente, no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo.*
- e) **Sacerdotes de la Iglesia Católica.** Pueden votar, pero no postularse para cargos electivos, debido a la prohibición del Art. 54 C.N., que forma parte del Título IV (“De la religión y de las relaciones entre la Iglesia y el Estado”): *El ministerio sacerdotal es incompatible con el desempeño de cargos públicos. Podrán, sin embargo, los sacerdotes católicos ser empleados de la instrucción o beneficencia públicas.*
Vale la pena señalar que esta prohibición constitucional no cubre a ministros de otras confesiones religiosas.
- f) **Indignidad penal.** No pueden votar ni postularse para cargos electivos quienes estén privados de sus derechos políticos por efecto de la sanción accesoria que se aplica a quien es condenado en juicio penal o pena de prisión.
- g) **Indignidad política.** Los más altos funcionarios del Estado que taxativamente señala la Constitución, pueden ser privados de sus derechos políticos por decisión del Senado de la República, por razón de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o por mala conducta.
- h) **Sanción disciplinaria.** La privación temporal de los derechos po-

líticos también puede ser impuesta como sanción adicional a la de destitución del empleo público, impuesta en proceso disciplinario por violación grave de las obligaciones legales y reglamentarias relativas al cargo.

- i) **Reglamentos electorales.** El ciudadano que carezca de cédula de ciudadanía laminada no podrá votar, dado que éste es documento indispensable para la identificación personal en todos los actos civiles, políticos, administrativos y judiciales (Ley 39 de 1961, Art. 1o.).
No podrán votar tampoco los ciudadanos cuyas cédulas de ciudadanía no figuren en el censo electoral o en la lista de sufragantes del lugar donde desea votar.
- j) **Otras causas legales.** Anota el profesor Luis Hernando Palencia que hace falta un mayor desarrollo legal de la previsión contenida en el Art. 14 C.N., según la cual la ciudadanía se pierde o se suspende *en los casos que determinen las leyes*. Se refiere al caso específico de aquellas personas que, por padecer de deficiencias mentales, no están en capacidad de ejercer con lucidez y responsabilidad sus deberes ciudadanos.⁸ Menciona como antecedente el desaparecido Art. 17 de la Constitución de 1886, que decía: *el ejercicio de la ciudadanía se suspende : por notoria enajenación mental; por interdicción judicial; por beodez habitual; por causa criminal pendiente desde que el Juez dicte auto de prisión*.
- k) **Condiciones de elegibilidad.** La posibilidad que tiene el ciudadano colombiano de ser elegido para ocupar determinadas posiciones públicas está restringida por la Carta Política y la legislación, que de acuerdo con la naturaleza y la importancia del cargo exige como prerequisite que el aspirante posea determinadas calidades: una edad especial, haber desempeñado ciertos cargos públicos, ser profesional universitario, haber ejercido dicha profesión o la cátedra universitaria durante un tiempo mínimo, etc. Para el caso vale citar los Arts. 94, 100, 115, 185 C.N., el Art. 5o. del Decreto 3133/68, el Art. 209 de la Ley 85 de 1916, el Art. 7o. de la Ley 1a. de 1972. Cuando la Constitución o la Ley no exigen calidades, se entiende que basta para ocupar el cargo con ser ciudadano colombiano.

8. Hernández, Augusto y otros, "Instituciones Políticas Colombianas", Bogotá, Ed. Universidad Externado de Colombia, 1984, p. 44.

- l) ***Estatuto de inelegibilidades.*** *La denominada no elegibilidad también conocida como inelegibilidad, es el conjunto de normas especialmente constitucionales que excluyen a determinados ciudadanos de la posibilidad de ser elegidos por motivos previstos en la Carta.*⁹

Como bien dice Ignacio Vives en su obra citada, lo que en nuestra Constitución se denomina “inhabilidades” es un concepto más amplio, pues se refiere al conjunto de prohibiciones para que alguien sea elegido o nombrado. La no elegibilidad es la especie de las inhabilidades que impide el escogimiento de alguien mediante el sistema electivo (p. 245).

Las principales causales se refieren: al ejercicio previo de jurisdicción o autoridad dentro de los seis meses (en unos casos) o el año (en otros casos) inmediatamente anteriores a las elecciones (Art. 108 C.N.); a la inelegibilidad simultánea de Senador y Representante, es decir, la doble representación (Art. 108 C.N., último inciso); a la inelegibilidad por gestión de negocios con el gobierno (Art. 111 C.N.); a la inelegibilidad por haber sido condenado mediante sentencia judicial a pena de presidio o prisión, con excepción de los delitos políticos (Arts. 94 y 100 C.N.); a la inelegibilidad por haber desempeñado la Presidencia de la República en el período constitucional inmediatamente anterior (Art. 129 C.N.).

- m) ***Otras sentencias judiciales.*** De acuerdo con el Art. 244 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), *cuando se decreta la nulidad de la elección porque los candidatos no reunían los requisitos y calidades exigidas por la Constitución Política y la Ley o porque violaron prohibiciones contenidas en las mismas normas, en la sentencia se impondrá a los afectados la pena de interdicción para el ejercicio de cualquier cargo público por un término igual al del período de la corporación para la cual habían sido elegidos, contado a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva providencia.*

9. Vives Echevarría, José I, “Tratado de Derecho Electoral Colombiano”, Bogotá, Ed. Temis, 1985, p. 245.

D DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

1. El principio general

a) La representación en la Constitución

Colombia, como en general todos los países americanos que, al separarse del reino español, se constituyeron en Estados independientes, históricamente ha conservado a través de sus diversos momentos constitucionales la forma republicana. Ello significa, políticamente, compromiso con el ideal de un gobierno que represente legítimamente a los gobernados gracias a su origen electivo y, en términos aún más generales, una preferencia por la integración de la voluntad colectiva mediante la práctica periódica de elecciones, cuya finalidad es concretar el espíritu de democracia que alentó el nacimiento de estas ya antiguas repúblicas.

En cuanto que los sucesivos ordenamientos constitucionales han sido uniformes en excluir la forma monárquica de gobierno a la que originalmente se opuso la novel república, ella, como tantas otras repúblicas americanas, se ha anotado un triunfo histórico concluyente, muy a pesar de las continuas presiones e intervenciones de las potencias europeas durante el siglo XIX.

No obstante lo anterior, muchas otras batallas han debido librarse en esta permanente lucha por la democracia, que es el telón de fondo de la vida política de los pueblos, y que en la historia de las naciones independientes de Iberoamérica completa ya más de ciento setenta años.

El principio de la representación se encuentra, pues, en los orígenes históricos del Estado colombiano y es uno de los pilares esenciales del orden constitucional, aun cuando ha debido revisarse constantemente, en un proceso de continua adaptación a las cambiantes circunstancias políticas y sociales del país.

Numerosas disposiciones consagran en la Constitución Política el principio representativo, construido sobre el concepto de Nación, y así leemos en el Art. 2o. que *La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece*. La representación aparece frecuentemente hermanada con los principios de supremacía constitucional y de legalidad, de manera que para el analista de nuestro sistema político se ha hecho prácticamente inseparable el que las autoridades son los representantes de la Nación democráticamente instituidos por el voto, y el que sus funciones están restringidas por la Constitución y las leyes bajo pena de responsa-

bilidad (Arts. 16, 20, 51, 59, 63, 96, 97, 102, ordinal 5o. y Título XIV de la Constitución Nacional).

b) La vía electoral. Organos de integración electiva

El Título XVII de la Constitución se ocupa exclusivamente de las elecciones, y en su primera disposición, el Art. 171, establece como principio general: *Todos los ciudadanos eligen directamente Concejales, Consejeros intendenciales, diputados a las asambleas departamentales, representantes, senadores y presidente de la república.*

Dicho de otra manera, esta norma constitucional establece la vía electoral como medio para integrar: la jefatura del Ejecutivo en el orden nacional (Presidente de la República), el órgano legislativo nacional (Congreso de la República, bicameral), y las corporaciones de representación popular departamentales (Asambleas departamentales), intendenciales (Consejos Intendenciales) y Municipalidades (Consejos Municipales).

2. Instituciones especiales

Ya en otra parte se ha relatado de qué manera el voto directo se extendió por fin a todas las elecciones y cómo, por otros aspectos, se ha perfeccionado la regulación jurídica del voto democrático, especialmente en cuanto concierne al sufragio universal. En este aspecto el régimen constitucional de las elecciones ha evolucionado en consonancia con las más generales tendencias de las democracias occidentales.

Quedan por considerar aquellas regulaciones electorales que han sido más directa y poderosamente determinadas por circunstancias particulares de nuestro sistema político. El principio universal de la democracia representativa ha debido sujetarse en Colombia a modalidades especiales (que son en verdad restricciones, limitaciones o salvedades) para asegurar que todos los participantes en las elecciones (sean éstos candidatos singulares, listas de candidatos o partidos políticos) se encuentren en un pie de igualdad, ganen una representación proporcional y no sean borrados totalmente de la nómina oficial luego de una derrota electoral.

Los problemas singulares que, en esta perspectiva, ha debido conjurar la democracia representativa colombiana, son varios. En primer lugar la previsible tendencia de los gobernantes a perpetuarse en el poder, mediante la aceptación de sucesivos mandatos. En segundo

lugar, la tendencia análoga de los partidos políticos a permanecer indefinidamente en el gobierno. En tercer lugar, la tendencia particular de los partidos políticos colombianos no simplemente a conquistar el gobierno como es lo natural y ordinario en tratándose de partidos políticos, sino a adueñarse de todo el Estado (Gobierno, Legislativo, justicia, burocracia, presupuesto), en condiciones tan intolerables para el perdedor que, con frecuencia en nuestra historia, la oposición se ha expresado por medios violentos.

Es por ello que temas como la alternación en el gobierno, la representación de las minorías y la paridad en la integración de los órganos estatales revisten especial interés en la historia política del país.

a) La alternación

A más de que desde la primera Constitución que tuvo el país (1821) hasta la actual siempre se concibió la elección de presidente para un período fijo y más bien breve (que ha variado entre dos, cuatro y seis años, siendo actualmente de cuatro), sin excepción nuestras constituciones han estipulado prohibición semejante a la que hoy aparece en el Art. 129, inciso primero: *El Presidente de la República no es reelegible en ningún caso para el período inmediato*. Este es un precepto que estimula la alternación de los protagonistas del gobierno y con frecuencia la de los mismos partidos políticos en el poder. Sin embargo, no imposibilita la reelección, y en ello algunos encuentran reparo a nuestro régimen presidencialista.

El dispositivo de la alternación también se ha extendido constitucionalmente a los dos partidos políticos tradicionales (el partido liberal y el partido conservador), si bien temporalmente, y con el exclusivo propósito de superar el estado de virtual guerra civil a que fue arrastrada la nación por el espíritu sectario y violento que se adueñó de las contiendas partidistas. Por reforma constitucional, en los cuatro períodos presidenciales comprendidos entre 1958 y 1974 la presidencia fue desempeñada, alternativamente, por ciudadanos pertenecientes a los partidos conservador y liberal. Fue éste el sistema del llamado “Frente Nacional”, que logró establecer un clima de coexistencia pacífica de los partidos tradicionales y que Karl Loewenstein comentó así en su momento: “Presenta interés el futuro desarrollo de este intento de incorporar en la Constitución la técnica del gobierno de coalición en un sistema bipartidista, tal como ocurre extraconstitucionalmente en Austria desde hace más de una década a través de los acuerdos de los partidos”.¹⁰ El interludio de alternación

10. Loewenstein, op. cit., p. 448.

de los partidos en la presidencia cumplió plenamente su cometido. El país ha superado plenamente las circunstancias que le llevaron a diseñar este mecanismo electoral, y al prescindir de él enfrenta ahora una problemática política planteada en términos de orden interno e internacional completamente diferentes.

b) La representación de las minorías

Según nuestro constitucionalista Tulio Enrique Tascón, *fue Colombia una de las primeras naciones del mundo que consagraron la representación proporcional, adelantándosele sólo algunos cantones suizos (1891) y Bélgica (1899)*.¹¹ El principio de la representación de las minorías fue introducido en nuestro ordenamiento constitucional mediante el Acto Legislativo No. 8 de 1905, Art. 4o.¹² El país acababa de salir de una terrible guerra civil entre liberales y conservadores y desde entonces esta norma, morigeradora de las costumbres políticas, se ha mantenido a través de distintas fórmulas constitucionales y legales (voto incompleto, cuociente electoral) hasta llegar al actual Art. 172 que establece el cociente electoral no sólo para asegurar el derecho de representación de las minorías, sino la representación proporcional de los partidos.

c) La paridad

A partir del plebiscito de 1957 y como aspecto importante de la reconciliación que conoció el país durante el período del Frente Nacional, constitucionalmente fue acordado, como fórmula transitoria, que todos los cargos públicos se distribuirían por partes iguales entre ciudadanos pertenecientes a los dos partidos políticos tradicionales en: el Congreso Nacional, las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales (de origen electivo) y, además, la administración pública (en sus tres órdenes, nacional, departamental y municipal) y la administración de justicia. Salvo en relación con esta última, el régimen de paridad concluyó en 1974, fecha a partir de la cual recuperó plena vigencia el sistema de cuociente electoral.

11. Tascón, Tulio Enrique, "Derecho Constitucional Colombiano". Bogotá, Ed. Minerva S.A., 1934, p. 296. El dato se confirma al consultar literatura extranjera, v.gr., Carreras, Francesc de, "Las elecciones", Barcelona, Ed. Blume, p. 103.

12. "Art. 4o. En toda elección popular que tenga por objeto constituir corporaciones públicas, y en el nombramiento de Senadores, se reconoce el derecho de representación de las minorías, y la ley determinará la manera y términos de llevarlo a efecto".

d) El gobierno compartido

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

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

II. SISTEMA ELECTORAL

Atendiendo a los distintos tipos de elecciones establecidos en nuestro Derecho Electoral, esto es, por una parte la elección de Presidente de la República y por otra las elecciones para integrar las corporaciones públicas nacional (Congreso), departamentales, intendencales y comisariales (Asambleas y Consejos) y municipales (Concejos), observamos que en ellas tienen cabida tanto el principio mayoritario como el principio de proporcionalidad.

De acuerdo con la doctrina,¹³ el sistema electoral se define a partir de uno de los dos principios fundamentales antes enunciados, pero su concepción integral abarca, además, otros aspectos de procedimiento y de regulación concreta, tales como: la organización de las circunscripciones electorales, las formas de la candidatura (personal o listas), los procedimientos de votación y las reglas para distribución de escaños. En efecto, señala el tratadista Dieter Nohlen que una *valoración y distinción de los sistemas electorales según los principios fundamentales de la representación política como base de la sistemática electoral tiene que ir acompañada, sin embargo, de un*

13. "...Cuando se habla de la elección proporcional o de la elección mayoritaria, estos términos no se pueden entender como sistemas, sino como principios, como sinónimos de las dos concepciones fundamentales de la representación" (Nohlen, Dieter. "Sistemas electorales del mundo". Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 94).

*análisis detallado de los elementos configuradores constitutivos de cada sistema electoral.*¹⁴ En este orden de ideas explicaremos a continuación el sistema de elección mayoritaria establecido para las elecciones presidenciales, y el sistema de elección proporcional que se aplica a la integración por voto ciudadano de las corporaciones de representación popular.

A. LA ELECCION DE PRESIDENTE. SISTEMA MAYORITARIO

Según el Art. 114 inciso segundo de la Constitución, *El Presidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo de los ciudadanos y para un período de cuatro años, en la forma que determine la ley.* El Art. 171, ya lo hemos visto, dispone que *todos los ciudadanos eligen directamente* Presidente de la República. Cualquiera otra disposición relativa a la organización de las elecciones presidenciales debemos buscarla en las leyes. Veamos en forma esquemática cuáles son los elementos integrantes del sistema mayoritario en la elección presidencial.

1. El territorio nacional, junto con las embajadas, consulados y legaciones colombianas en el exterior, constituye circunscripción única para la elección de Presidente de la República. (Ley 28 de 1979, Art. 47).
2. Se trata, obviamente, de una circunscripción uninominal, porque la elección a ella referida tiene como propósito designar a un solo representante.
3. Se impone de la naturaleza de la elección que la forma de la candidatura es personal.
4. El procedimiento de votación es de voto único, es decir, el elector sólo ha de emitir un voto.
5. El voto es, además, directo. El elector se pronuncia por el candidato a la presidencia de su predilección, sin valerse de intermediarios. Esta es la votación que se llama también de primer grado.
6. Gana la elección el candidato que obtenga la mayoría simple o relativa de los votos. Un solo voto de ventaja sobre los adversarios otorga la victoria (Ley 28 de 1979, Art. 151).
7. La elección se celebra en un mismo día para toda la circunscripción electoral.
8. La elección presidencial se verifica en una sola vuelta. Debido a

14. Nohlen, Dieter, op. cit., p. 105.

la frágil representatividad que puede afectar al candidato que se ha impuesto en elecciones reñidas por un margen mínimo de votos, importantes sectores políticos defienden la necesidad de introducir el principio de una mayoría calificada (absoluta o especial en alguna proporción) y la mecánica de las dos vueltas para asegurar un Ejecutivo con respaldo claramente mayoritario entre el electorado.

Vale la pena observar que, como la Constitución ha diferido a la ley prácticamente todo lo relativo a las elecciones presidenciales, la introducción de modificaciones a aspectos importantes del sistema parece en principio sencilla y descomplicada, pues no exige reforma constitucional.¹⁵

B. CORPORACIONES PUBLICAS. SISTEMA DE CUOCIENTE ELECTORAL

La Reforma constitucional de 1968 estableció el sistema del cuociente electoral como norma general para la integración de las corporaciones de representación popular (Congreso, Asambleas Departamentales, Consejos Intendenciales y Concejos Municipales; la ley ha agregado la integración parcial, por este mismo sistema, de los Consejos Comisariales).

El sistema es explicado en el Art. 172 C.N. así:

“A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una Corporación Pública, se empleará el sistema del cuociente electoral. El cuociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer.

“Si se tratare de la elección de sólo dos individuos, el cuociente será la cifra que resultare de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno.

“La adjudicación de puestos a cada lista se hará en proporción a las veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos.

“Si quedaran puestos por proveer se adjudicarán a los residuos, en orden descendente”.

El sistema colombiano del cuociente electoral tiene las siguientes características generales:

15. Infortunadamente las leyes que modifiquen el régimen de elecciones, de acuerdo con el Art. 83 C.N., “deberán ser aprobadas por los dos tercios de los votos de los asistentes”, lo cual tiende a hacer de nuestro régimen electoral un sistema extremadamente rígido que en nada contribuye a las urgentes necesidades de modernización y rectificación que acusa este importante capítulo de nuestra legislación.

1. Las circunscripciones electorales coinciden con la división político-administrativa del territorio.¹⁶ Vale decir, que para efectos electorales no se ha establecido una división territorial especial, salvo el caso excepcional de las intendencias y comisarías (territorios menos poblados y de relativo menor desarrollo), que se han agrupado en cuatro circunscripciones para la elección de Representantes a la Cámara (Art. 177 C.N., inciso segundo).

Así, tenemos que cada departamento constituye una circunscripción para la elección de congresistas, es decir, Senadores y Representantes (Arts. 176 y 177 C.N.), y forma un “Círculo único” para la elección de diputados a las Asambleas Departamentales (Art. 175 C.N.). Intendencias y Comisarías forman, unas y otras, círculos electorales para la elección total de Consejeros Intendenciales y parcial de Consejeros Comisariales (Decreto 1926 de 1975, Arts. 6, 7, 10 y 11; Decreto 1817 de 1976, Art. 4). Los distritos municipales constituyen a su vez circunscripciones para la elección de su máximo órgano administrativo, el Concejo Municipal.

Por coincidir el mapa electoral con el mapa político-administrativo, el medio tradicional para aumentar las circunscripciones electorales ha consistido en la creación de nuevos Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios. Es por ello que este aspecto, el electoral, ha pesado considerablemente en los debates conducentes a la creación de nuevas entidades territoriales, cuando entran en juego naturalmente, los cálculos numéricos de los caciques, grupos, movimientos y partidos políticos.

2. La determinación del número exacto de representantes que tiene derecho a elegir cada circunscripción plantea algunas dificultades.

La Constitución y las leyes fijan los principios con base en los cuales se determina el número de representantes que debe ser elegido por cada circunscripción electoral.

Por norma general se establece una representación mínima por circunscripción (dos senadores, dos representantes, quince diputados a la Asamblea Departamental, ocho consejeros intendenciales, seis concejales municipales) y una representación adicional, variable, directamente proporcional a la población respectiva.

El número de representantes a que tiene derecho cada circunscripción no está determinado con precisión absoluta en ninguna

16. “Art. 5o. Son entidades territoriales de la República los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los Municipios o Distritos Municipales, en que se dividen aquellos y éstas”.

disposición legal de carácter permanente, no está por decirlo así **congelado**, porque el total debe reflejar las variaciones de población que se registren con el tiempo en la respectiva entidad territorial. Excepción a la regla son los Consejos Comisariales, que se componen del número fijo de nueve miembros (Decreto 1926 de 1975, Art. 10). Por la expresada razón, en unos casos el Gobierno Nacional y en otros, la Registraduría Nacional del Estado Civil tienen, con base en la ley, la delicada misión de indicar, siempre que se vayan a celebrar elecciones, el número de representantes que debe ser elegido en cada circunscripción.

La competencia del Gobierno en esta materia se reglamenta así en el Art. 202 de la Ley 28 de 1979: *El Gobierno publicará oportunamente el número de los integrantes de las Cámaras Legislativas, Diputados a las Asambleas, Concejeros Intendenciales y Comisariales*¹⁷ *de las diferentes circunscripciones electorales*. El Gobierno cumple esta función mediante decreto.

Por su parte, el Art. 3o. de la Ley No. 30 de 1969 dispone: *La Registraduría Nacional del Estado Civil tendrá a su cargo la elaboración y publicación oportuna de la lista del número de concejales que puede elegir cada municipio* (Concordada con el Art. 27, numeral 19 de la Ley 28 de 1979).

Para el adecuado cumplimiento de esta función revisten enorme importancia los censos de población. Es indispensable que éstos se realicen periódicamente y con el lleno de los requisitos que aconseja la técnica. En este aspecto no ha sido afortunada la experiencia del país. El último censo nacional de población se realizó en 1975 pero, debido a innumerables tropiezos de orden técnico y administrativo, sus resultados completos no han podido conocerse hasta la fecha.

3. Las circunscripciones son en este caso, claro está, plurinominales, pues cada una de ellas tiene derecho a una representación plural.
4. El mapa electoral está concebido en función de dos órdenes de circunscripciones: las locales, que corresponden a la elección de autoridades municipales, y las circunscripciones seccionales (que agrupan todos los municipios pertenecientes a un Departamento, una Intendencia y una Comisaría), para la elección de autoridades seccionales y la elección de quienes, por la circunscripción, van a formar parte del Congreso de la República. Ya

17. La mención de los Consejos Comisariales es evidentemente una incongruencia, pues el número de sus integrantes no varía con la población. Son siempre nueve, de acuerdo con lo dispuesto en los Decretos 1926 de 1975 y 1817 de 1976 arriba citados.

en otra parte se ha tratado del caso excepcional en que las intendencias y comisarías se han agrupado en un número menor de circunscripciones para designar representantes a la Cámara.

5. Las candidaturas se formulan por la modalidad de listas cerradas y bloqueadas. El orden de los candidatos es invariable y, por tanto, el elector únicamente puede votar por la lista, completa, tal como se le presenta.

Los escaños que gane la lista se atribuirán a los candidatos siguiendo el orden con que ellos aparezcan.

No vale ninguna anotación o alteración que se haga a la lista, ni puede el elector combinar en un orden nuevo a candidatos de listas distintas (*panachage*), ni fraccionar el voto. Sin embargo, no se anulará el voto que presente tales modificaciones, teniendo como válidamente depositado por la lista original.

6. Hay diferentes tipos de listas según la corporación que se vaya a elegir y la unidad territorial respectiva. Cuando en una misma fecha se realizan elecciones para distintas corporaciones (Ej: Concejos Municipales, Asambleas Departamentales, Senadores y Representantes) los partidos políticos suelen distribuir, en una sola papeleta, las listas de sus candidatos para todas las corporaciones. En este caso, lo que sí puede hacer el ciudadano es combinar las listas (corporación por corporación) que presentan los distintos grupos y partidos políticos.
7. Se aplica el sistema de la candidatura y la lista inscrita previamente, con el lleno de ciertas formalidades. Sólo se puede votar válidamente por las listas que se hubieren inscrito con el lleno de los requisitos legales. Será inválido el voto depositado por una lista no inscrita.
8. El número de los candidatos que aparece en cada lista puede ser inferior, pero en ningún caso superior al número de puestos por proveer.
9. El sistema de voto es de voto único, es decir, el elector vota singularmente por una lista inmodificable de candidatos para la corporación respectiva. Están descartadas, pues, otras modalidades conocidas de voto, tales como el voto múltiple, el voto limitado, el voto acumulativo, el voto eventual, el *panachage*, el sistema del voto doble y la división del voto.
10. La regla para la atribución de escaños es la del cociente electoral simple, conocido también como Método de Hare.¹⁸
Sin embargo, cuando en la circunscripción sólo se van a proveer dos puestos, se aplica el sistema del cociente electoral rectificado

18. Nohlen, Dieter, *Op. cit.*, p. 128.

(Método de Hagenbach-Bischoff), en que el divisor es tres (el número de escaños a que tiene derecho la circunscripción, es decir dos, + uno).

Al aumentar el divisor se producen cocientes más pequeños y con ello se favorece la representación de las minorías.

11. Si luego de aplicado el cociente electoral quedasen escaños por distribuir, éstos se asignarán, en orden, a los mayores residuos. La falta de un método restrictivo para la distribución de los escaños restantes entre los mayores residuos ha favorecido la proliferación excesiva de listas, la indisciplina de partido para las elecciones y, según algunos, la desfiguración del principio de proporcionalidad que se busca con el sistema de cociente electoral.

III. ORGANIZACION ELECTORAL

A. LA FUNCION ELECTORAL

Según el tratadista Alvaro Copete Lizarralde, la Constitución Política *define el sufragio como una función. Función que tiene como fin la producción de ciertos órganos del Estado. Podemos por consiguiente afirmar que dentro de nuestra organización constitucional existe una función auxiliar que es la electoral.*¹⁹

En efecto, la actividad que dentro de la organización estatal administra el proceso electoral que permite configurar al Estado, es materialmente una función especializada, inconfundible y de fundamental importancia política.

También desde el punto de vista orgánico-formal la función electoral constituye una parte separada del resto del Estado, pues está atribuida a una estructura institucional que funciona con independencia respecto de las tres clásicas ramas del poder, como veremos a continuación. Algunos especialistas llegan, inclusive, a afirmar que *existe una rama encargada de esta función que podemos llamar rama electoral del poder público.*²⁰

B. LOS ORGANISMOS ELECTORALES

Su descripción y regulación es de orden puramente legal. En el título XVII de la Constitución Política, relativo a las Elecciones, el

19. Copete Lizarralde, Alvaro, "Lecciones de Derecho Constitucional". Bogotá, Ed. Lerner, 1960, p. 130.

20. Rodríguez, Libardo, "Estructura del Poder Público en Colombia". Bogotá, Ed. Temis, 1983, p. 72.

LEGISLACION ELECTORAL: COLOMBIA

39

Art. 180 se limita a manifestar que *la ley determinará lo demás concerniente a elecciones y escrutinios, asegurando la independencia de unas y otras funciones...* El título II de la Ley No. 28 de 1979 está dedicado a la descripción de la organización electoral, que según su Art. 11 está a cargo, en orden jerárquico, de:

- La Corte Electoral.
- El Registrador Nacional del Estado Civil.
- Los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil.
- Los Registradores Distritales, Municipales y Auxiliares.
- Los Delegados de los Registradores Distritales y Municipales.

1. La Corte Electoral

Es el órgano superior de la organización electoral, a cuyo cargo está la inspección y vigilancia de todo el sistema.

Está integrada por nueve Magistrados, elegidos por la Corte Suprema de Justicia en pleno para un período de cuatro años.

De los nueve Magistrados habrá cuatro por *cada uno de los dos partidos que hubieren obtenido el mayor número de votos en la última elección del Congreso* (eufemismo por partido conservador y partido liberal) y uno por el partido que siga a los dos anteriores en votación.

Los Magistrados acreditarán su filiación política simplemente con declararla bajo juramento. Para ser Magistrado de la Corte Electoral se requieren las mismas calidades que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

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

En realidad son limitadas las competencias de la Corte Electoral,

como las de sus Delegados, para decidir sobre las reclamaciones que se presentan con ocasión de los escrutinios. Por otra parte, la Corporación no funciona permanentemente, sino esporádica o temporalmente, con lo cual se resiente, en términos de rendimiento, de eficiencia, y hasta de prestigio institucional, toda la organización electoral. Estos y otros problemas pretende subsanar el proyecto de ley que sobre reforma electoral actualmente patrocina el gobierno ante el Congreso.

2. El Registrador Nacional del Estado Civil

El Registrador Nacional del Estado Civil es designado por la Corte Electoral para un período de cuatro años. Para el cargo se requieren las mismas calidades que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Como Director, es el responsable del funcionamiento de todas las dependencias de la Registraduría Nacional y entre sus principales funciones (detalladas en el Art. 27 de la Ley 28 de 1979) se encuentran:

- a) Organizar y vigilar el proceso electoral.
- b) Dirigir la expedición de las cédulas de ciudadanía y las tarjetas de identidad.
- c) Nombrar al secretario general, a los visitadores nacionales, a los Delegados del Registrador Nacional, a los Registradores Distritales de Bogotá y a los demás empleados de las oficinas centrales.
- d) Elaborar el presupuesto de la Registraduría.
- e) Elaborar y publicar las listas sobre el número de concejales que corresponda elegir en cada municipio, de acuerdo con la Ley.
- f) Resolver los desacuerdos que se susciten entre los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y entre los Registradores Distritales de Bogotá.
- g) Dar al conocimiento de la opinión pública los resultados electorales, a medida que se vayan conociendo y al final del escrutinio.

3. Los Delegados del Registrador Nacional

Son las primeras autoridades electorales en el orden seccional y responden tanto por el correcto funcionamiento de la organización electoral en su circunscripción, como por el funcionamiento de las dependencias a su cargo en la sección.

Los delegados son, en cada circunscripción, dos, de distinta filia-

ción política, y los designa el Registrador Nacional, con la aprobación de la Corte Electoral.

Los Delegados son agentes del Registrador Nacional en la respectiva circunscripción electoral, quien los podrá remover de su cargo en caso de parcialidad política o por cualquiera otra de las causales establecidas en la Ley. Entre sus principales funciones se cuentan (Ley 28 de 1979, Art. 33):

- a) Nombrar a los registradores municipales del Estado Civil y demás empleados de la circunscripción electoral.
- b) Vigilar las elecciones, lo mismo que la preparación de las cédulas de ciudadanía y las tarjetas de identidad.
- c) Publicar los resultados electorales parciales o totales que suministren al Registrador Nacional.

No se deben confundir con los delegados de la Corte Electoral, designados para el sólo efecto de llevar a cabo los escrutinios generales en la circunscripción electoral que está bajo la dirección permanente de los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil.

4. Los Registradores Distritales

Designados también en número de dos para el Distrito Especial de Bogotá por el Registrador Nacional del Estado Civil, deberán ser de distinta filiación política y tienen funciones semejantes a las de los Registradores Municipales, salvo que dependen directamente del Registrador Nacional (Ley No. 28 de 1979, Art. 38).

5. Registradores Municipales y Auxiliares

El Registrador Municipal es la primera autoridad electoral de la localidad, designado por los Delegados del Registrador Nacional. Generalmente es sólo uno en cada municipio, pero serán dos de distinta filiación política en los municipios con más de cien mil cédulas vigentes.

Sus funciones son, entre otras, las siguientes:

- a) Tramitar todo lo relativo a cedulaación y tarjetas de identidad.
- b) Tramitar lo relativo a cambios de domicilio, inscripciones, registro, impugnación y cancelación de cédulas.
- c) Atender la preparación y realización de las elecciones.

- d) Nombrar y reemplazar, cuando falten, los jurados de votación y sancionarlos en los casos de ley.
- e) Conducir y entregar personalmente a los Delegados del Registrador Nacional los documentos de los jurados de votación.

Los registradores auxiliares cumplen funciones parecidas bajo la supervisión de los Registradores Municipales.

6. *Los Delegados de los Registradores Distritales y Municipales*

A su cargo está la vigilancia del proceso electoral en los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales donde la Corte Electoral hubiere autorizado la instalación de mesas de votación.

Dependen de los respectivos Registradores Distritales y Municipales, y sus funciones, más restringidas, están determinadas en el Art. 49 de la Ley No. 28 de 1979.

IV. LAS ELECCIONES

Una vez vistos los aspectos más generales y fundamentales que le dan al régimen electoral colombiano una identidad propia, pasemos a examinar la normativa electoral en cuanto concierne a su propia estructura y a la preparación, administración, desarrollo y conclusión de las jornadas electorales. La exposición se ordenará convencionalmente, a través de los siguientes temas: la legislación electoral, los electores, la inscripción de candidaturas, las votaciones y los escrutinios.

A. *LA LEGISLACION ELECTORAL*

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

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

la legislación electoral, la Ley 28 de 1979 y la Ley 85 de 1981, que le introdujo algunas modificaciones.

Ordinariamente las leyes son aprobadas en el Congreso de la República por mayoría simple o relativa. Sin embargo, la Constitución Política exige para algunas materias, por excepción, que la respectiva ley se apruebe por una mayoría más significativa: la mitad más uno de los asistentes, la mitad más uno de los integrantes, las dos terceras partes de los asistentes, e, inclusive, las dos terceras partes de los miembros de las Cámaras.

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

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

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

Los políticos en general se muestran persuadidos de que es urgente modernizar la organización electoral, simplificar los procedimientos, racionalizar y tecnificar el sistema, asegurar recursos a los organismos encargados de la función electoral, perfeccionar y hacer más severos los controles, etc. Sin embargo, cuando es llegado el momento de aprobar las reformas, ya no se muestran tan decididos.

Actualmente están en curso dos proyectos de reforma constitucional (aprobados en primera legislatura en 1984) donde se tocan algunos aspectos relacionados con el tópico electoral: la elección popular, por voto directo de los alcaldes para un período de dos años; la reglamentación legal de los partidos políticos y de los gastos electorales a cargo del Estado; la regulación legal del voto obligatorio; la ampliación del estatuto de inhabilidades para funcionarios públicos. El año pasado cursaron en el Congreso, sin éxito, dos importantes proyectos de ley, que de nuevo hacen tránsito legislativo en el presente año.

Uno es el estatuto básico de los partidos políticos, que incluye temas tales como: contenido mínimo de los estatutos, registro, personería jurídica, financiación estatal de las campañas, acceso a los medios de comunicación, propaganda e información en época de elecciones. Recientemente aprobada la ley por el Congreso, acaba de ser sancionada por el Presidente de la República y es ya la ley 58 de 1985.

El otro es un proyecto que revisa íntegramente el estatuto electoral contenido en las leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, mediante el cual se aspira a introducirle importantes correctivos que tocan con la organización electoral, inscripción de sufragantes, impresión oficial de las papeletas de votación, disminución del número de mesas, simplificación de los documentos electorales que deben manejar los jurados de votación, aumento de las sanciones penales, depuración y actualización de los censos electorales, provisión especial de recursos a la organización electoral y otros temas.

Presentado de nuevo este proyecto al Congreso este año, en sesiones extraordinarias, no alcanzó a ser aprobado y se reconsiderará en las sesiones ordinarias que se inician el 20 de julio próximo (1985).

B. LOS ELECTORES

En la práctica no basta con ser ciudadano colombiano, según los términos del Art. 14 de la Constitución Nacional, para poder participar en los eventos electorales como sufragante. Inevitables reglamentaciones de orden legal, que procuran la pureza del sufragio y una mínima organización de las elecciones, hacen necesario que el ciudadano cumpla con requisitos adicionales para que pueda el día convenido depositar su voto en la urna electoral. A ellos nos referimos seguidamente.

1. La cédula de ciudadanía

Fue introducida por primera vez al régimen electoral colombiano mediante la Ley 31 de 1929, como documento único de identificación nacional de los ciudadanos colombianos y como **título de elector** que les habilitaba para ejercer el sufragio. Hasta entonces dicho documento era o debía ser expedido por los jurados electorales diseminados por todos los municipios de la República, sistema anárquico propicio para toda clase de corruptelas y componendas. Su uso ha sido obligatorio a partir de la Ley 7a. de 1934 y constituyó en su

momento un importante avance para controlar el fraude electoral y para organizar el censo electoral.

Desde entonces la cédula de ciudadanía ha sido medio insustituible de identificación del ciudadano para todos los actos civiles y políticos en que la identificación personal sea necesaria, requisito obligatorio para poder ejercer el derecho del sufragio y, como veremos adelante, punto de referencia para la elaboración de los censos electorales.

Luego de ensayar con diversas modalidades de elaboración (formatos, materiales, información incluida) y de uso (estampación de un sello al respaldo por cada votación), ya desde la Ley 39 de 1961, Art. 10., se estableció que los ciudadanos colombianos *sólo podrán identificarse con la cédula de ciudadanía laminada en todos los actos civiles, políticos, administrativos y judiciales*.

La expedición de la cédula de ciudadanía es gratuita y se solicita ante el Registrador Municipal del Estado Civil o su delegado (para los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales) del lugar donde reside el solicitante, quien deberá acreditar la mayor edad y la identidad personal conforme a la ley.

La elaboración de las cédulas de ciudadanía laminadas está centralizada en las dependencias de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Las cédulas llevan la firma del Registrador, se expiden siguiendo una numeración continua para todo el país, llevan retrato y huella dactilar del ciudadano y los siguientes datos generales: nombre y apellidos, lugar y fecha de nacimiento, estatura, color, señas particulares y firma del interesado.

La Registraduría Nacional del Estado Civil puede cancelar de oficio las cédulas de ciudadanía cuando su titular hubiere fallecido o perdido la nacionalidad colombiana, o cuando el documento se hubiere expedido en forma irregular (Ley 85 de 1981, Art. 40.). Por los mismos motivos cualquier persona podrá impugnar la cédula para que sea cancelada (Ley 28 de 1979, Arts. 70 y 71).

2. El lugar de votación

La posesión de la cédula de ciudadanía habilita al ciudadano para votar en el lugar de expedición de dicho documento, es decir, el municipio, corregimiento, inspección de policía o sector rural donde se solicitó y se obtuvo. Así, en principio, la cédula de ciudadanía aparecerá radicada en el censo electoral del lugar donde se expidió el documento, y por tanto sólo allí podrá votar el ciudadano (Ley 28 de 1979, Art. 50). Claro está que muchas circunstancias pueden

determinar la presencia del ciudadano, el día de las elecciones, en lugar diferente de aquel donde se le expidió su documento de identidad. Así, cuando el ciudadano desee votar en lugar diferente de aquel donde obtuvo su cédula, deberá inscribirla en dicho lugar, con anticipación no inferior a un mes, ante el respectivo Registrador del Estado Civil o su Delegado (Ley 85 de 1981, Art. 2o., literal a). La cédula así inscrita será dada de baja del lugar de su expedición o del de su última inscripción.

Vencido el término de la inscripción, los Delegados del Registrador del Estado Civil enviarán a éste copia auténtica de la lista de ciudadanos inscritos.

Para facilitar al ciudadano el ejercicio del sufragio en las ciudades populosas, éstas se dividen en zonas de manera que cada quien pueda votar en la zona electoral más próxima a su residencia (Ley 85 de 1981, Art. 3o.). Esto podrá hacerse mediante la **zonificación** de la cédula, que hará personalmente el interesado con un mes de anticipación a las elecciones. Si el ciudadano no **zonifica** su cédula, sólo podrá sufragar en los puestos centrales o generales de votación que se instalan en todas las ciudades, de acuerdo con el censo electoral.

Los ciudadanos colombianos residentes en el exterior pueden sufragar únicamente para Presidente de la República (no para corporaciones públicas), previo el requisito de inscribirse con su cédula de ciudadanía o pasaporte válido ante el correspondiente funcionario de la embajada, legación o consulado de Colombia en el extranjero (Ley 28 de 1979, Art. 58).

3. Censos electorales

En sentido lato, censo electoral es el registro general de los ciudadanos con derecho a voto. Este es un aspecto técnico verdaderamente crítico en la organización de las elecciones, que en nuestro país infortunadamente adolece aún de graves vicios debido a la obsolescencia de los medios materiales y organizativos con que cuenta la Registraduría Nacional del Estado Civil.

De acuerdo con el Art. 60 de la Ley 28 de 1979, *Los censos electorales están formados por el registro de las cédulas de ciudadanía vigentes que lleva la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

Varios problemas afectan visiblemente la fidelidad de dichos censos actualmente. Por una parte los que se derivan de una deficiente actualización (cuyo propósito es dar de baja las cédulas irregularmente expedidas y las que hubieran perdido vigencia) y, por otra, la relacionada con las dificultades de oportuno control sobre la doble o múltiple votación.

El problema que más agudamente afecta la fidelidad de dichos censos se deriva de la deficiente actualización, es decir, de la inoperancia de los medios legales previstos para dar de baja en los censos las cédulas irregularmente expedidas (múltiple cedulaación, cédulas expedidas a extranjeros sin carta de naturalización, casos de falsa identidad o suplantación) y las cédulas que hubieren perdido vigencia definitiva o temporalmente (por fallecimiento del ciudadano; por haber adquirido el ciudadano carta de naturalización en otro país; por haberse impuesto al ciudadano, mediante sentencia judicial, la interdicción de derechos y funciones públicas).

No obstante los variados controles legales y administrativos, la amenaza de rigurosas sanciones y la exigencia a los funcionarios encargados del registro civil de las personas, jueces y magistrados, para que informen a la Registraduría todas las novedades sobre cédulas de ciudadanía que afecten el censo electoral, existe el convencimiento de que nuestro censo electoral está excesivamente inflado (se habla de un exceso del 30 o del 35%) y de que en él figuran, sobre todo, muchos ciudadanos fallecidos.

Aparte de que esta anomalía entraña serio peligro para la pureza del sufragio, no se cuenta con una referencia estadística seria a partir de la cual se puedan hacer evaluaciones objetivas de nuestro sistema político, y es así como datos tan importantes como los relativos al abstencionismo no ofrecen ninguna seguridad, imposibilitándose, por tanto, hacer un diagnóstico y proyectar fórmulas correctivas confiables.

Los principales mecanismos de depuración de los censos electorales son: los informes de los funcionarios a que antes hicimos mención, para dar de baja las cédulas que no deben figurar en el censo (Ley 28 de 1979, Arts. 67 y 68); la facultad que tiene la Registraduría Nacional del Estado Civil para cancelar de oficio las cédulas de ciudadanía por los motivos legales ya enunciados (Ley 85 de 1981, Art. 4o.) y la facultad que tiene toda persona para impugnar una cédula de ciudadanía por los mismos motivos (Ley 28 de 1979, Arts. 70 y 71).

Se han escuchado muchas propuestas, que interesan no simplemente al censo electoral sino a la organización íntegra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pero, por falta de voluntad política que se manifiesta ante todo en las ruinosas condiciones presupuestales, que se han deparado a la Registraduría, este problema neurálgico no ha sido solucionado.

Ya de tiempo atrás existe conciencia nacional sobre el problema, y el Art. 156 de la Ley 28 de 1979, aún no desarrollado, dispone:

El Gobierno procederá a tecnificar y a sistematizar el proceso

electoral especialmente en lo relacionado con la actualización de censos, expedición de documentos de identificación, preparación y desarrollo de las elecciones, comunicación de resultados electorales, así como a facilitar la automatización del voto, procurando, para todo ello, utilizar los medios más modernos en esta materia. El Presidente de la República queda autorizado para celebrar los contratos que requiera el cumplimiento de este artículo.

Ningún progreso se ha hecho en esta materia luego de seis años que tiene de dictada la Ley 28, cuyo Art. 156 “era pieza esencial de dicha Ley y algo así como su vértebra fundamental”, en decir de uno de sus defensores en el Congreso.²¹

4. Listas de sufragantes

Con base en los cambios o precisiones de radicación derivados de la inscripción y zonificación de cédulas de ciudadanía se elaboran las listas de ciudadanos inscritos. Con base en los censos electorales y en los informes que enviarán previamente las dependencias gubernamentales responsables del personal de los distintos cuerpos armados cuyas cédulas de ciudadanía deben ser omitidas en las listas de sufragantes para la elección correspondiente (Ley 28 de 1979, Art. 62), la Registraduría Nacional del Estado Civil elaborará las listas de sufragantes que serán utilizadas el día de las elecciones.

Las listas se elaboran para cada cabecera municipal, corregimiento e inspección de policía, colocando por separado los sufragantes masculinos y los sufragantes femeninos. En dichas listas se indicarán las cédulas correspondientes a cada mesa de votación, en número de cuatrocientas, colocadas en orden ascendente de numeración (Ley 28 de 1979, Arts. 61 y 75). Más adelante se verá cómo en cada lugar de votación funcionan separadamente dos clases de mesas: una para los votantes inscritos y otra para quienes aparecen en las listas de sufragantes.

Concluidos los escrutinios, la Registraduría Nacional revisará cuidadosamente los registros de votantes y las listas de sufragantes, tanto de la cabecera como de los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales, para controlar la posible doble o múltiple votación. Si se comprobare un hecho de tal naturaleza, la Registraduría formulará denuncia ante la autoridad competente (Ley 28 de 1979, Art. 59).

21. Palabras del representante a la Cámara Gilberto Salazar Ramírez, en su ponencia para primer debate a la Ley 85 de 1981, en “Legislación Electoral”, Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1981, p. 117.

Con el fin de elaborar las listas de sufragantes la cedulaación se suspende tres meses antes de las respectivas elecciones (Ley 28 de 1979, Art. 65).

C. INCRIPCION DE CANDIDATURAS

El requisito de inscripción previa a unas elecciones, con el cumplimiento de ciertas formalidades, fue introducido por la Ley 31 de 1929. Hasta entonces imperó el sistema nominativo, en que simplemente se votaba por los nombres que aparecieran impresos en las papeletas, sin ninguna otra condición.

Según el Art. 30. de la Ley 47 de 1946, *la solicitud de inscripción podrá ser hecha por cualquier número de ciudadanos, esto es, uno, dos, tres, o más.*

Aun cuando la solicitud de inscripción puede ser hecha por una sola persona,²² para el caso de inscripción de listas, en opinión de Vives Echevarría, “lo aconsejable es que los inscriptores de las listas sean tres ciudadanos, para que la mayoría de éstos —que es de dos— pueda hacer la modificación en los casos autorizados por la ley, pues si fueren solamente dos, se necesitaría de ambos para poder modificar la lista inscrita”²³ y este tipo de unanimidad puede no ser siempre fácil.

Para continuar es necesario distinguir dos clases de inscripciones: la de candidatos para la elección de Presidente de la República, y la de listas para elección de corporaciones públicas.

1. Para Presidente de la República

La inscripción se hará ante el Registrador Nacional del Estado Civil, mediante solicitud escrita que contenga: manifestación bajo juramento de pertenecer a un partido o movimiento político, expresión de que la inscripción se hace por dicho partido o movimiento y constancia escrita de la aceptación del candidato.

A la solicitud deberá agregarse una certificación expedida por la Sala de Consulta del Consejo de Estado, en que conste que el candi-

22. Ver Sentencia del Consejo de Estado en Sala Plena, de noviembre 7 de 1960. Consejero Ponente: Dr. Guillermo González Charry, en Anales del Consejo de Estado, Tomo 63, año 1961, Nos. 392 a 396, p. 639.

23. Vives Echevarría, José Ignacio, op. cit. p. 230.

dato reúne las calidades constitucionales requeridas para el cargo (Ley 28 de 1979, Arts. 158, 159 y 162 a 166).

El término para la inscripción de candidatos a la presidencia de la república vence *a las seis de la tarde del último lunes del mes de abril del respectivo año* (Ley 85 de 1981, Art. 35), teniendo en cuenta que la elección se realiza *el último domingo del mes de mayo siguiente* (Ley 28 de 1979, Art. 196). Por excepción este término mínimo se reduce a *seis días antes de la fecha de las votaciones*, cuando por muerte o renuncia del candidato deba hacerse inscripción de un nuevo candidato a la presidencia de la república (Ley 28 de 1979, Arts. 162 y 163).

2. Para corporaciones públicas

Las listas de candidatos para corporaciones públicas se inscribirán ante las autoridades electorales de la respectiva circunscripción (para Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales y Consejos Intendenciales, ante el correspondiente Delegado de la Registraduría; para Consejos Comisariales ante el Registrador del Estado Civil de la capital de la Comisaría; para concejos distrital y municipales, ante los respectivos Registradores), según indica el Art. 158 de la Ley 28 de 1979.

Las autoridades electorales enviarán a sus respectivos superiores copia de las listas inscritas tan pronto como venza el término para introducirles modificaciones (Ley 28 de 1979, Art. 160).

La inscripción de la lista se hará mediante solicitud escrita que contenga: constancia escrita de la aceptación de los candidatos, mención expresa del partido o movimiento político por el cual se inscribe la lista y declaración de los candidatos de pertenecer a dicho partido o movimiento. El o los inscriptores prestarán juramento de pertenecer al correspondiente partido político.

Las listas no podrán contener un número mayor de candidatos que el de personas por elegir para la respectiva corporación (Ley 28 de 1979, Arts. 164 y 165).

El término para la inscripción de candidatos a las distintas corporaciones de elección popular vence a las seis de la tarde del primer martes del mes de febrero del respectivo año (Ley 85 de 1981, Art. 35).

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

Este término será menor en caso de muerte, renuncia a la candidatura o pérdida de los derechos políticos de alguno o algunos de los

integrantes de la lista. En tal evento podrá modificarse la lista **por la mayoría** de los que la hayan inscrito, a más tardar diez días calendario antes de la fecha de las votaciones (Ley 28 de 1979, Art. 61).

D. DE LAS VOTACIONES

1. Naturaleza y frecuencia de las votaciones

Según el Art. 114 de la Constitución Política, *El Presidente de la República será elegido en un mismo día por el voto directo de los ciudadanos y para un período de cuatro años, en la forma que determine la ley. Las elecciones de presidente de la república y de miembros del Congreso se efectuarán en días distintos, en las fechas que determine la ley. La de las otras corporaciones a que se refiere el inciso 3o. del Art. 83 se efectuará el mismo día cuando su renovación coincida con la del Congreso.*

Dicho de otra manera, y en concordancia con lo que ya antes se ha precisado sobre elección de corporaciones públicas, cada cuatro años se realizan dos votaciones: una el segundo domingo de marzo, para elegir senadores y representantes, y otra el último domingo de mayo, para elegir Presidente de la República.

Además, en la misma fecha en que se eligen congresistas, serán elegidos también diputados, concejales y consejeros. Como el período de estos es de solamente dos años, habrá elecciones intermedias (llamadas de **mitaca**) a los dos años de las anteriores, para renovar totalmente Asambleas Departamentales, Consejos Intendenciales y Concejos Distrital y Municipales. Es de observar que, en Colombia, las elecciones tradicionalmente se han realizado en días domingos. Por otra parte, las elecciones presidenciales y para Congreso se han celebrado ya en una misma fecha, ya en fechas separadas. A partir del Art. 14 del Acto Legislativo No. 2 de 1977 (único de los 16 artículos integrantes de dicha reforma constitucional que sobreviviera a la célebre sentencia de inconstitucionalidad dictada contra tal acto por la Corte Suprema de Justicia el 5 de mayo de 1978, debido a vicios de procedimiento en su formación), se dispuso separarlas nuevamente, realizándose un poco antes, como se ha acostumbrado en Colombia, la elección de miembros del Congreso.

2. Papeletas de votación y cubiertas

Desde la Ley 85 de 1916 se aplica el sistema de papeletas para votar. De acuerdo con el Art. 72 de la Ley 28 de 1979, “En las elecciones para corporaciones públicas el ciudadano votará con una sola

papeleta, que estará dividida en tantas secciones cuantas corporaciones se trate de elegir. Cada sección deberá encabezarse con una inscripción en la cual se expresen los nombres de la corporación, del partido político y de la circunscripción por la cual se vota. A continuación irán en columnas separadas los correspondientes nombres de los candidatos principales y suplentes, tal como hayan sido inscritos”.

Las papeletas para elección de Presidente de la República se limitarán a indicar el nombre de un solo candidato. Las papeletas deberán colocarse dentro de un sobre de color blanco y sin distintivos exteriores, que tendrán una longitud no mayor de diez centímetros para que pueda ser fácilmente introducido en la urna.

A todo esto se le ha señalado un grave lunar: papeletas y sobres son impresos y elaborados de manera particular por la organización de los partidos y los movimientos políticos. De indudable conveniencia, para asegurar el secreto y la libertad del voto, sería que la elaboración de papeletas y sobres y su distribución, corriera por cuenta exclusiva de la organización electoral a cargo del Estado. En este sentido patrocina el Gobierno actualmente un proyecto de Ley en el Congreso.

3. Mesa de votación

(Título V, capítulo II de la Ley 28 de 1979)

La mesa de votación es el lugar a donde se debe aproximar el ciudadano para depositar su voto. Allí encontrará la urna donde se van introduciendo los votos, supervisada por los jurados de votación quienes, en número de cuatro principales y cuatro suplentes, representantes de los distintos partidos, han sido designados por las autoridades electorales para vigilar el desarrollo de las elecciones, realizar el escrutinio mediante acta y entregar todos los documentos que sirvieron para la votación a las autoridades electorales.

En todos los lugares de votación funcionarán, separadamente, dos clases de mesas: una para los ciudadanos que tengan cédula de ciudadanía vigente en el respectivo lugar y otra para quienes la inscriban o zonifiquen allí.

Se colocarán mesas de votación en las cabeceras municipales, corregimientos, inspecciones de policía y en aquellos sectores rurales que autorice la Corte Electoral.

En ningún caso podrá pasar de cuatrocientos el número total de sufragantes por cada mesa. Recordemos que con referencia a este límite se han elaborado las listas de sufragantes.

4. Delegados del Poder Ejecutivo

El Presidente de la República designará dos delegados de distinta filiación política para cada uno de los departamentos, intendencias y comisarías, con el encargo de velar en los comicios por el cumplimiento de las normas previstas en la ley. También se designarán delegados presidenciales para los municipios donde un partido haya obtenido el 80% o más de la votación en las anteriores elecciones, sobre un total de 3.000 o más votos válidos. Para los municipios donde, en iguales circunstancias, no se hubiere llegado en las anteriores elecciones a 3.000 votos válidos, los gobernadores, intendentes y comisarios designarán sus propios delegados (Ley 28 de 1979, Arts. 153 a 155).

El Art. 155 de la Ley 28 de 1979 confiere a los delegados del Poder Ejecutivo atribuciones en relación con el mantenimiento del orden y la tranquilidad, la garantía de la pureza del sufragio, el normal funcionamiento de los jurados de votación, la imparcialidad de los jurados y, en general, el normal desarrollo de las elecciones.

5. Proceso de las votaciones

Las votaciones se inician, el día señalado, a las ocho de la mañana, y se cierran a las cuatro de la tarde.

A las 7:30 de la mañana se harán presentes en el lugar de votación los ciudadanos designados como jurados y procederán a la instalación de la mesa de votación. Antes de comenzar las elecciones se abrirá la urna y se mostrará al público para que pueda cerciorarse de que está vacía y no encierra truco alguno. De inmediato será cerrada y sellada (Ley 28 de 1979, Arts. 82 y 83; Ley 85 de 1981, Art. 5o.).

El ciudadano presentará su cédula de ciudadanía ante el Presidente del Jurado, quien luego de comprobar que ésta se encuentra en la lista de sufragantes, le permitirá depositar el voto.

En la mesa de votación se llevará anotación cuidadosa y completa de quienes hayan votado.

Por último, el sufragante deberá introducir en tinta indeleble el dedo índice de la mano derecha o en su defecto cualquiera otro dedo, con el objeto de prevenir y controlar mejor la posibilidad de múltiple votación (Ley 85 de 1981, Art. 6o.).

6. El orden en las votaciones (Ley 28 de 1979, Arts. 85 y 86)

Conforme al Art. 77 de la Ley 28 de 1979, *Durante las horas en que deben efectuarse las votaciones quedará suspendido el tránsito*

de los ciudadanos de un municipio a otro, y entre las cabeceras municipales, los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales donde funcionen mesas de votación.

También es clásica la ley seca en tiempo de elecciones: la venta y consumo de bebidas embriagantes queda prohibida desde las seis de la tarde del día anterior hasta las seis de la mañana del día siguiente a la elección (Ley 28 de 1979, Art. 195).

En los lugares próximos a donde se encuentran las mesas de votación (**recinto electoral**) queda prohibida toda clase de propaganda oral el día de las elecciones. Los partidos y grupos políticos deberán colocar sus típicas casetas de información y distribución de papeletas a distancia no menor de 50 metros.

El Presidente del Jurado tendrá a su cargo el mantenimiento del orden en el lugar de votación y puede ordenar la retención en la cárcel de quien le desobedezca hasta el día siguiente de las elecciones.

Según el Art. 12 del Decreto 2450 de 1979, las autoridades encargadas de preservar el orden en el proceso electoral deberán obedecer al presidente del jurado cuando ordene el retiro o la retención, en cárcel o cuerpo de guardia, de las personas que en cualquier forma perturben el ejercicio del sufragio.

7. Suspensión y nueva convocatoria (Ley 28 de 1979, Arts. 87 a 91)

En caso de grave perturbación del orden público que imposibilite el desarrollo de las votaciones, el Gobierno diferirá las elecciones y con anticipación no menor de un mes comunicará a la Registraduría Nacional y al público la nueva fecha en que deban realizarse.

Cuando por sentencia ejecutoriada se declare nula la elección de la mitad de los senadores, representantes diputados o consejeros intendenciales correspondientes a una determinada circunscripción, el Gobierno Nacional convocará a elecciones para llenar las plazas vacantes, y fijará la fecha en que deban realizarse. Igual procedimiento se seguirá cuando, por falta absoluta de principales y suplentes, quede reducida en la expresada proporción la representación de determinada circunscripción para una corporación pública. La elección se hará para el resto del período.

No se convocará a nuevas elecciones si ya se hubieren iniciado las sesiones del último año del período de la respectiva corporación, y en este caso las plazas quedarán vacantes.

8. Inmunidades

(Ley 28 de 1979, Arts. 92 y 93)

Ningún ciudadano con derecho a votar podrá ser arrestado o detenido, ni obligado a comparecer ante las autoridades, el día de las elecciones. Se exceptúan los casos de flagrante delito y de orden de captura librada por Juez competente con fecha anterior a la de las elecciones.

Inmunidad semejante se ha establecido para los miembros de las comisiones escrutadoras, sus secretarios y los claveros, quienes gozan de ella desde 48 horas antes de iniciarse los escrutinios, durante éstos y hasta 24 horas después de concluidos.

9. Jurados de votación

(Ley 28 de 1979, Arts. 94 a 103)

Son designados por los Registradores Distrital y Municipales, por lo menos un mes antes de la elección, entre ciudadanos pertenecientes a los partidos políticos con mayor representación en el Congreso, en número de cuatro principales y cuatro suplentes para cada mesa de votación, y combinados políticamente de manera que no pertenezcan a una misma agrupación partidista.

El jurado de votación es de forzosa aceptación y la no concurrencia sin justa causa al desempeño de las funciones correspondientes, o el abandono de éstas, acarrea severas sanciones. Los Presidentes y Vicepresidentes de los jurados de votación se harán presentes en las oficinas del Registrador del Estado Civil o de sus Delegados, dentro de los seis días anteriores a la votación, con el objeto de recibir las instrucciones necesarias para el correcto desempeño de sus funciones.

Los jurados de votación tienen, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Presentarse temprano en la mañana, el día de las elecciones, en el lugar donde esté situada la mesa de votación asignada y proceder a su instalación.
- b) Dirigir y vigilar cuidadosamente el proceso de la votación para que se cumplan los requisitos legales y para asegurar la pureza del sufragio.
- c) Preservar el orden en el sitio de votación.
- d) Llevar un registro escrito y pormenorizado de votantes y una lista parcial de sufragantes.

- e) Iniciar y concluir las votaciones puntualmente.
- f) Realizar el escrutinio de los sufragios depositados en la mesa de votación.
- g) Elaborar y firmar los pliegos y las actas respectivas.

El presidente del jurado tiene la responsabilidad especial de entregar las actas y documentos que sirvieron para la votación, a la autoridad electoral correspondiente.

E. LOS ESCRUTINIOS

1. Escrutinios y cómputos de votos

El escrutinio consiste en la contabilización de los votos obtenidos por cada candidato o cada lista en la respectiva elección, con el objeto de saber su resultado, es decir, con el objeto de establecer quiénes resultan electos para los distintos cargos que se deben proveer mediante el procedimiento electoral.

Es importante distinguir entre escrutinios y **cómputos** de votos. En la Ley esta diferencia no está trazada con suficiente claridad, y en ocasiones se confunden los términos.

Tanto escrutinio como cómputo de votos tienen por objeto indicar los resultados de una votación. La diferencia estriba en que, mientras el **cómputo** de votos es la contabilización de todos los votos depositados en las urnas para efectos de obtener una rápida información aproximativa sobre el desenlace de los comicios, los escrutinios consisten en la contabilización de los votos **válidos** de acuerdo con la ley electoral, para efectos de producir, con pleno efecto jurídico, la elección de los ganadores.

El cómputo de votos produce un avance informativo de carácter extraoficial que a partir del cómputo hecho mesa por mesa por los claveros distritales, municipales y de zona, se comunica inmediatamente, por el medio más rápido, a los Delegados del Registrador Nacional y a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La organización electoral, en los órdenes municipal, distrital, de Delegación y Nacional, irá recopilando la información arrojada por los cómputos, y la dará al conocimiento público a medida que se vaya produciendo, por medio de boletines.

En efecto, el cómputo de los votos se inicia por parte de los claveros distritales, municipales y de zona, con base en el ejemplar de las actas de escrutinio extendido por los jurados de votación con destino al Registrador Municipal del Estado Civil (Art. 24 de la Ley 28 de 1979).

Los Registradores Municipales publicarán el resultado de los cómputos y lo transmitirán *el mismo día de las elecciones* al Registrador Nacional del Estado Civil, al Ministro de Gobierno, a los Delegados del Registrador Nacional y al respectivo Gobernador, Intendente o Comisario (Art. 45, función 7a. de la Ley 28 de 1979).

De manera semejante procederán los Registradores Distritales, quienes transmitirán los datos no al Gobernador de Cundinamarca sino al Alcalde Mayor de Bogotá (Art. 38, función 16, de la Ley 28 de 1979).

Los Delegados del Registrador Nacional tienen como función, entre otras, “publicar los resultados electorales parciales o totales que suministren al Registrador Nacional” (Art. 33, numeral 14 de la Ley 28 de 1979).

Por último, la Registraduría Nacional del Estado Civil, donde se concentra la información electoral proveniente de todo el país, debe “dar a conocer de la opinión pública los resultados electorales, a medida que se vayan conociendo” (Art. 27, numeral 21 de la Ley 28 de 1979).

De acuerdo con el Art. 126 de la Ley 28 de 1979, *Las oficinas telefónicas, telegráficas y postales funcionarán en forma permanente el día de las elecciones y transmitirán, con prelación y franquicia, los resultados de las votaciones a los funcionarios de que trata el artículo anterior.*

Los empleados de comunicaciones, así como los claveros y Delegados Municipales que, sin causa justificada, retarden u omitan la transmisión de los resultados de las elecciones serán sancionados con la pérdida del cargo.

Los escrutinios, en cambio, tienen un desarrollo más parsimonioso pero de todos modos también diligente, con el objeto de ventilar todas las reclamaciones que quieran plantear los interesados, resolverlas conforme a la ley, tramitar las apelaciones, desatarlas prontamente, hacer el recuento de los votos depositados en una mesa a solicitud del interesado, sanear las irregularidades que se adviertan, contabilizar los votos reputados en definitiva como válidos, aplicar los procedimientos técnico-matemáticos legales para discernir los ganadores de las elecciones, anunciar oficialmente el resultado de los escrutinios y expedir las correspondientes credenciales a los candidatos electos.

Mientras los cómputos de votos se van produciendo y transmitiendo a través de la organización electoral para concluir en la Registraduría Nacional del Estado Civil, los escrutinios se adelantan por ciudadanos especialmente designados para el efecto (jurados de votación; comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares; de-

legados de la Corte Electoral) y confluyen, por decirlo así, en la Corte Electoral.

2. De las arcas triclaves

En los tres órdenes o niveles de la organización electoral (Corte Electoral, Delegaciones de la Registraduría Nacional y Registradurías Distritales, Municipales y Auxiliares), habrá arcas triclaves con el objeto de que en ellas se guarden, con las mayores seguridades, los documentos electorales que deban ser objeto de escrutinio (Art. 118 de la Ley 28 de 1979).

El arca triclave (de vieja data en nuestro sistema electoral, pues existe desde 1916), consiste en un baúl de madera marcado exteriormente con el nombre del municipio al cual corresponde y dotado con tres cerraduras o candados. Locales u oficinas podrán acondicionarse como arcas triclaves cuando el volumen de los documentos electorales lo haga indispensable (Arts. 116 y 117 de la Ley 28 de 1979).

Otra seguridad relativa al arca triclave, consiste en la designación de tres ciudadanos que se harán responsables del manejo y custodia de dichas arcas, los **claveros**, a cada uno de los cuales se asignará una de las tres llaves correspondientes.

Los claveros del arca triclave de la Corte Electoral son el presidente, el vicepresidente y el secretario de la Corte. Los del arca triclave de cada delegación departamental son el gobernador y los dos delegados del Registrador Nacional.

Los claveros en las Registradurías Distrital y Municipales son el alcalde, el juez municipal y uno de los registradores. En las registradurías auxiliares (existentes en las ciudades **zonificadas** por tener más de 50.000 cédulas vigentes) son claveros un delegado del alcalde, un juez designado por el Tribunal Superior y el respectivo registrador auxiliar.

En ningún caso los claveros pertenecerán a un mismo partido político. A medida que se vayan recibiendo los documentos electorales, los claveros los irán introduciendo en el arca triclave y los anotarán en un registro firmado por todos ellos. Una vez introducidos todos los documentos electorales, los claveros procederán a cerrar y sellar la urna triclave y firmarán el acta respectiva.

Las arcas triclaves de los municipios permanecerán en las Registradurías Distrital, Municipales y Auxiliares (de zona), a efecto de que las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares efectúen los correspondientes escrutinios.

Terminado el escrutinio, el Registrador distrital o municipal conducirá sin tardanza las actas del escrutinio y demás documentos

electorales, y los entregará, en su despacho, a los Delegados del Registrador Nacional para que sean introducidos por los claveros en el arca triclave departamental (Art. 22 de la Ley 85 de 1981).

Concluidos los escrutinios generales de la circunscripción, todos los documentos se conservarán en el archivo de la Delegación Departamental, salvo aquellos que se relacionen con apelaciones concedidas, que serán entregados a los claveros de la Corte Electoral (Art. 140 de la Ley 28 de 1979). Estos introducirán en su arca triclave, además, las actas de los escrutinios practicados por sus delegados y las actas válidas de los jurados de votación en el exterior (Arts. 147 y 150 de la Ley 28 de 1979).

3. Gradación de los escrutinios

Dichos escrutinios se adelantan, con relación a concejos municipales, en dos etapas, a saber: escrutinios de los jurados de votación y escrutinios municipales (a cargo de comisiones escrutadoras distritales, municipales y de zona). Los escrutinios generales o departamentales (a cargo de delegados de la Corte Electoral y de comisiones escrutadoras auxiliares designadas por dichos Delegados) se agregan a los pasos anteriores para producir la elección de consejeros intendenciales o comisariales, según el caso, Diputados, Representantes y Senadores.

El escrutinio de los votos emitidos para Presidente de la República se cumple en cuatro etapas, pues a las tres señaladas se agrega el escrutinio general, que corresponde hacerlo a la Corte Electoral, con base en las actas y registros de los escrutinios practicados por sus Delegados en los Departamentos.

A continuación indicaremos algunos de los pormenores relativos a los escrutinios en cada uno de los cuatro grados o etapas atrás enunciados.

a) Escrutinios de los jurados de votación (Ley 28 de 1979, Arts. 104-115)

Constituyen la base de todo el proceso de contabilización de votos. Una vez cerrada la votación, se anotará en el acta de escrutinio y en el registro general de votantes el número total de sufragantes.

Luego se abrirá públicamente la urna y uno de los jurados contará los sobres allí depositados, uno a uno. Si hubiere mayor número de sobres que el de sufragantes, se eliminarán por suerte los exce-

dentes y **sin abrirlos se quemarán inmediatamente**. De todo ello se dejará constancia en el acta de escrutinios.

Se abrirán los sobres y los jurados procederán a la contabilización de las papeletas. Si en un sobre aparecieren dos o más papeletas para Presidente de la República o para una misma corporación, no se computará ninguna de ellas y el voto se reputará nulo.

Se considerarán como votos en blanco aquellos en que no aparezcan clara y legiblemente el nombre y apellido del candidato o de la persona que encabeza la lista.

No se tomarán en cuenta las tachaduras o supresiones de nombres.

Aunque no sea conocida la persona por quien se ha votado, se incluirá el nombre en el escrutinio, dado que los jurados de votación no tienen por qué saber cuáles candidatos o listas se hallan inscritos o no.

Los resultados del cómputo de votos que realicen los jurados de votación se harán constar en el acta de escrutinio, expresando, en letras y números, los votos obtenidos por cada candidato (el acta se extiende en cuatro ejemplares). Terminado el escrutinio, se leerá su resultado en voz alta. Enseguida se introducirán en un sobre las papeletas y demás documentos que hayan servido para la votación (sobre grande que suministra la Registraduría, acta de escrutinio, acta de instalación de la mesa, registro de votantes, lista de sufragantes y papeletas), separando en paquete especial las que hubieren sido anuladas, que a su vez se introducirán en dicho sobre, el cual estará dirigido al Registrador del Estado Civil o su Delegado junto con nota certificada de su contenido, firmada por el Presidente y el Vicepresidente del Jurado.

Los jurados de votación elaborarán y firmarán obligatoriamente, so pena de drásticas sanciones, los pliegos y las actas respectivas, pudiendo consignar en ellos las observaciones que les pareciere convenientes. La falta de este requisito (cuando sólo aparezcan una o dos firmas de las cuatro reglamentarias) acarrea la nulidad del acta y es causal de reclamación en el trámite de los escrutinios y causal de nulidad en los juicios electorales.

Una vez terminado el escrutinio, el presidente del jurado entregará (a más tardar a las diez de la noche del día de las elecciones según el Art. 26 del Decreto 3254 de 1963) las actas y los documentos que sirvieron para la votación a las autoridades electorales del lugar de votación (Registrador Municipal, Registrador auxiliar o Delegado del Registrador del Estado Civil). Los documentos electorales de los corregimientos, inspecciones de policía y zonas rurales serán conducidos por el Delegado que los recibió, con vigilancia de la fuerza pública, a la cabecera municipal, y entregados al Registrador del Es-

tado Civil, (dentro del término de la distancia, fijado por resolución de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con base en la facultad del Art. 27, numeral 12 de la Ley 28 de 1979).

No se escrutarán los pliegos electorales que llegaren después del correspondiente término, es decir, extemporáneamente (Ley 85 de 1981, Art. 11).

A partir de este momento se entra en la segunda etapa, la de los escrutinios municipales.

b) Escrutinios distritales y municipales

Las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares, estarán formadas por dos ciudadanos que sean jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos en la respectiva localidad, y serán designados por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial diez días antes de las correspondientes elecciones. Los escrutadores deberán ser de distinta filiación política.

Estos escrutinios comenzarán a las 9 de la mañana del martes siguiente a las elecciones, en el local que previamente señale la Registraduría (Art. 10 de la Ley 85 de 1981).

El Registrador dará lectura a la relación de los documentos introducidos en el arca triclave. Enseguida se abrirán, uno a uno, los sobres o paquetes que contienen los pliegos de las mesas de votación y el escrutinio se hará con base en las actas de los jurados de votación.

Las comisiones escrutadoras resolverán las reclamaciones que se presenten conforme a la ley, harán el recuento de los votos depositados en una determinada mesa cuando ello sea procedente, declararán la elección de concejales y expedirán las credenciales correspondientes.

En caso de apelación o de desacuerdo entre los miembros de la comisión escrutadora, ésta remitirá los documentos pertinentes a los Delegados de la Corte Electoral para que resuelvan el caso y expidan las credenciales que correspondan.

Los resultados de los escrutinios se harán constar en actas parciales (votos obtenidos por cada lista o candidato) y se hará acta general de todos los actos del escrutinio.

c) Escrutinios generales

Estos son los que, en una tercera etapa, se realizan en los departamentos. Dichos escrutinios están a cargo, en cada departamento, de dos ciudadanos de distinta filiación política seleccionados ex profeso

por la Corte Electoral, y deben ser profesionales del Derecho, que hayan ejercido la magistratura o la docencia universitaria.

Son los Delegados de la Corte Electoral quienes, por delegación y en nombre de la Corte, estarán encargados de verificar los escrutinios y los cómputos de los votos.

Los escrutinios generales se iniciarán a las 9 de la mañana del domingo siguiente al día de las elecciones tomando como base los resultados de las actas de escrutinio elaboradas por las comisiones escrutadoras distrital o municipales.

Los interesados podrán formular reclamaciones por escrito durante los escrutinios generales ante los Delegados de la Corte, por las causas expresamente establecidas en la Ley (Art. 152 de la Ley 28 de 1979). Los delegados de la Corte resolverán las reclamaciones mediante resolución motivada, pudiendo corregir los errores comprobados, abstenerse de computar los votos invalidados o rechazar las reclamaciones infundadas.

Terminado el escrutinio general y hecho el cómputo total de los votos válidos, municipio por municipio, se procederá a hacer constar los resultados en actas, donde se indicarán los votos obtenidos por cada lista o candidato. Seguidamente se aplicarán los cuocientes electorales para la declaratoria de elección de consejeros intendenciales o comisariales, de diputados, representantes y senadores, y se expedirán las correspondientes credenciales.

Firmadas las actas correspondientes y expedidas las credenciales, junto con toda la documentación que se haya producido y se haya tenido presente, se conservarán y custodiarán en el archivo de la Delegación Departamental. Aquellos documentos que se relacionen con apelaciones concedidas en el escrutinio se remitirán a la Corte Electoral.

Para los escrutinios de las ciudades zonificadas y de las circunscripciones electorales con más de cincuenta municipios, los Delegados de la Corte podrán designar comisiones escrutadoras auxiliares para que practiquen el cómputo de votos de las zonas y municipios que aquellos determinen. Del acta general y de las actas parciales de los escrutinios se obtendrán seis ejemplares con destino a: la Corte Electoral, el Consejo de Estado, el Ministerio de Gobierno, el respectivo Tribunal Contencioso Administrativo, Delegados del Registrador Nacional y el Gobernador, Intendente o Comisario.

d) Escrutinios que practica la Corte Electoral

La Corte Electoral realiza el escrutinio general de los votos emitidos para Presidente de la República en el territorio nacional y en las

embajadas, consulados y legaciones colombianas en el exterior, con base en las actas y registros válidos de los escrutinios practicados por sus Delegados y las actas válidas de los jurados de votación en el exterior.

Terminado el escrutinio para Presidente de la República, el cual se hará en sesión permanente, (y dentro del cual tendrá la Corte amplias facultades para revisar actas y documentos electorales, verificar los escrutinios hechos por los Delegados, corregir errores aritméticos y resolver otras anomalías), sus resultados se publicarán en el acto.

La Corte Electoral declarará la elección del candidato que hubiese obtenido la mayoría de los sufragios y el Presidente de la Corporación lo comunicará así al Congreso, al gobierno y al ciudadano electo.

V. LOS PARTIDOS POLITICOS

El tema de los partidos políticos en Colombia es de una complejidad y una extensión tales que desborda por completo las posibilidades de una satisfactoria exposición dentro de los estrechos límites de este trabajo. No obstante, esbozaremos unos rasgos característicos del sistema de partidos, al menos para dar una idea general de cómo los partidos se articulan con el sistema electoral en su conjunto.

En este orden de ideas nos limitaremos a reseñar aquellos aspectos que hacen de los partidos políticos colombianos unas organizaciones singulares y con identidad propia. Tales aspectos podrían ser los siguientes: el arraigo histórico de los partidos tradicionales, el bipartidismo y la débil **institucionalización** de los partidos.

A. *ARRAIGO HISTORICO*

Los partidos liberal y conservador en nuestro país se denominan también, en el lenguaje común y en el jurídico, partidos **históricos** o partidos **tradicionales**.

Los dos movimientos han acompañado de cerca toda la historia republicana del país y, en cierta forma, nunca como instituciones han dejado de protagonizar sus más trascendentales acontecimientos políticos; tanto si se trata de contiendas electorales, como de guerras civiles y reformas constitucionales.

Hoy es opinión unánime que los partidos liberal y conservador adolecen de un estilo y una organización totalmente anticuados y

que urge una modernización y una democratización que les permita adecuarse a las nuevas y complejas realidades de la época que vivimos.

La razón de esta arteriosclerosis de los partidos es que se trata de movimientos políticos antiguos, acomodados en una organización de cuadros, mezcla de notables y de caciques, que hasta ahora ha rendido aceptables dividendos y por tanto no ha experimentado la necesidad de modificar sustancialmente sus posiciones doctrinarias, el estilo de su liderazgo, ni la estructura de sus organizaciones.

Todo esto parecería anunciar una crisis inminente, y sin embargo ello no es necesariamente así: los partidos tradicionales, no obstante la embestida de grandes apremios sociales y económicos y los índices de un crónico abstencionismo electoral, cuentan aún con una apreciable capacidad de movilización electoral y con prestigio suficiente entre la opinión pública como para legitimar y sostener el orden constitucional establecido. Pero esto no puede durar indefinidamente y la preocupación asoma ya a la cara de los políticos.

La historia política nacional suministra claves para comprender esta paradoja. Ya desde las guerras de independencia la opinión pública se polarizó entre los defensores de la tradición y el orden establecido, es decir, el partido de los realistas, españoles o godos, y los promotores de la emancipación, el partido de los americanos o patriotas.

Consolidada la República, durante la época de la Gran Colombia fueron fuerzas políticas principales aquellas que defendían las instituciones liberales según la Constitución de Cúcuta de 1821, y la compuesta por los simpatizantes de los principios autoritarios materializados en el pensamiento constitucional de Simón Bolívar.

Al morir Bolívar quedó sólo en la escena política el partido constitucionalista acaudillado por Santander, denominado también liberal, que se fraccionó en dos corrientes: una moderada, que se denominó **ministerial** y otra radical, llamada **roja**, de acuerdo con las denominaciones de usanza por entonces en Francia.

Antes de la década del cuarenta no existieron en el país partidos conservador ni liberal. Pero existieron, sí, los espíritus, las tendencias, los temperamentos propios e inconfundibles de cada una de estas orientaciones políticas, encarnadas en las actitudes de sus personajes históricos más descollantes.²⁴

Como bien expresa Humberto Uribe, “los historiadores de la política colombiana sitúan el nacimiento de las dos grandes formaciones tradicionales —el partido liberal y el partido conservador— a me-

24. Hernández Becerra, Augusto, “Desarrollo Institucional Colombiano”, Bogotá, Edit. ESAP, 1984, pp. 61 a 63.

diados del siglo XIX. ‘Las partidas de nacimiento’ serían el primer programa liberal, escrito por José Ezequiel Rojas en 1848, y el primer programa conservador, elaborado por José Eusebio Caro y Mariano Ospina Rodríguez en 1849”.²⁵ A partir de entonces las más importantes alternativas de la vida nacional, hasta hoy, se definirán en rededor de estas dos opciones políticas. Estamos hablando, pues, de una historia institucional continua que completa ya ciento treinta y siete años.

Rasgo distintivo de nuestros partidos políticos tradicionales es la vocación o la manía, si se quiere, del constitucionalismo, es decir, la compulsión de dejar plasmados inequívocamente en la Constitución Política los principios dogmáticos de sus respectivas plataformas doctrinarias.

En torno a las disputas doctrinarias de liberales y conservadores, divulgadas para los letrados mediante la prensa urticante del siglo XIX y para el pueblo analfabeto a través del púlpito, se formó un sentimiento nacional no pocas veces apasionado y sectario, en el que se incubaron cruentas guerras civiles y cambios violentos del orden constitucional.

Durante el siglo XX los partidos tradicionales han medrado a la sombra de ese sentimiento nacional y lo han estimulado para servir a sus propósitos electorales. Se trata de un recurso ya muy desgastado, especialmente desde la experiencia del Frente Nacional, que permitió a la opinión pública purificarse de su fanatismo partidista, y que con sus mecanismos de alternación programada y gobierno compartido ha desdibujado el perfil de los partidos tradicionales ante el electorado.²⁶

B. BIPARTIDISMO

Los dos partidos tradicionales se han disputado el poder (por los votos, por las armas) en Colombia durante casi toda su existencia como país independiente. También se han esmerado en modelar sus instituciones, mediante el frecuente recurso a las reformas constitucionales.

La Constitución de 1886, inspirada por el ideario conservador, durante su existencia ya casi centenaria ha sufrido numerosas reformas, unas de neto sabor liberal, otras de marcado carácter conserva-

25. En “Los Partidos Políticos Colombianos”, Por Rodrigo Lara y otros. Bogotá, Ed. Fundación Simón Bolívar, 1983, p. 52.

26. Véase Latorre Rueda, Mario, “Política y Elecciones”, Bogotá, Universidad de los Andes, 1980, pp. 263 a 282.

dor y, en los últimos veinticinco años, de contenido francamente bipartidista.

Por una parte los hechos históricos y por otra el continuo modelamiento de las instituciones hecho por los dos partidos han dado como resultado un régimen bipartidista muy vigoroso y establecido, que durante el Frente Nacional alcanzó a tener rango constitucional (los dos partidos tradicionales **se constitucionalizaron**) y que aún hoy, concluida dicha experiencia, se ha enquistado profundamente en la Constitución Política. Valgan para ilustrar este aserto el sistema de gobierno compartido regulado por el parágrafo del Art. 120 C.N. y la distribución por partes iguales entre ciudadanos pertenecientes a los dos partidos políticos tradicionales de todos los cargos en la rama jurisdiccional.

C. *LOS PARTIDOS COMO INSTITUCIONES LEGALES*

De acuerdo con la conocida clasificación de Maurice Duverger, opinan los politólogos que los partidos tradicionales colombianos serían partidos de cuadros, en que se han reunido *notables, para preparar las elecciones, conducirlas y mantener el contacto con los candidatos. Notables influyentes, en primer lugar, cuyo nombre, prestigio y brillo servirán de fiador al candidato y le cosecharán votos; notables técnicos, en segundo lugar, que conozcan el arte de conducir a los electores y de organizar una campaña; notables financieros finalmente, que aportan el nervio de la batalla.*²⁷ Se trata de *partidos de comités, descentralizados y débilmente articulados.*²⁸

En realidad, no es tan fácil aplicar a los partidos colombianos un criterio de clasificación genérico de los partidos políticos tal como dichos esquemas se presentan en los tratados. Surgen numerosos aspectos particulares que hacen pensar en la necesidad de tipologías más elaboradas.

Este es un problema que ya señalaba Sigmund Neumann en los años sesenta así: *la vida moderna de los partidos políticos consiste, precisamente, en la inagotable variedad de combinaciones a que se prestan todos estos criterios y que quizá produzcan fenómenos que escapan a todo intento de clasificación.*²⁹

27. Duverger, Maurice, "Los Partidos Políticos", México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 94.

28. Ibíd., p. 97.

29. Neumann, Sigmund, "Partidos Políticos Modernos", Madrid, Ed. Tecnos, 1965, p. 604. Agrega Neumann sobre el mismo particular: "El carácter concreto de un partido sólo puede definirse con relación al tiempo y al espacio. Lo que éste 'eslabón' (para-

Los partidos tradicionales colombianos ciertamente han presentado un grado mínimo de regulación legal, pero esto no pone en entredicho su existencia real, como partidos políticos ni, absolutamente, su idoneidad para seguir arbitrando el juego político. Han podido prescindir durante mucho tiempo de este tipo de **institucionalización** porque, además de otras razones ya expuestas, los partidos se han colocado por encima de las vicisitudes de una persona jurídica ordinaria, mediante el directo y eficiente control y usufructo de los mecanismos del Estado: la burocracia, el presupuesto, la presidencia de la república, el poder constituyente, legislativo y de reforma constitucional y todo el poder público regional y local.

Desde el punto de vista de su regulación jurídica los partidos han pasado por tres etapas bien diferenciadas: primero funcionaron en un **completo vacío constitucional**, según expresión con la que Lowenstein describe el *modus operandi* de los partidos políticos europeos hasta la segunda guerra mundial. Desde principios de siglo la Constitución colombiana comienza a hacer alusión ocasional a los partidos políticos (Acto Legislativo No. 8, de 1905, Art. 4o.; Acto Legislativo No. 3 de 1910, Art. 45; Acto Legislativo No. 1 de 1945, Art. 77).

La instalación del Frente Nacional con la reforma plebiscitaria de 1957 y el Acto Legislativo No. 1 de 1959, ya comentados en otra parte, produjo la **constitucionalización del bipartidismo**, según palabras de Luis Carlos SÁCHICA.³⁰

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

Los proyectos de Ley y de reforma constitucional presentados al Congreso durante los últimos años indican claramente las tendencias que se advierten en este aspecto. Por vía de simple ilustración es útil la siguiente relación de proyectos, ninguno aprobado:

- Proyecto de Ley (1977) sobre “régimen legal de los partidos”.
- Proyecto de Ley (1978), sobre “ordenamiento legal de los partidos”.
- Proyecto de Ley (1981), por el cual se adopta el “estatuto de los partidos”.

fraseando la descripción del gabinete inglés que nos da Bagehot) une en realidad depende de la Constitución de una nación determinada (es decir, del sistema coordinador de sus instituciones) y de su peculiar paralelogramo de fuerzas”. (p. 597).

30. SÁCHICA, Luis Carlos, “Constitucionalismo Colombiano”, Bogotá, Ed. Temis, 1977, p. 248.

- Proyecto de Ley (1981), sobre “funcionamiento de los partidos políticos, control de sus recursos y gastos electorales por cuenta del Estado”.
- Proyecto de Ley (1981), por el cual se “reglamenta el funcionamiento y subvenciones de los partidos políticos”.³¹

Actualmente se tramita ante el Congreso, en segunda legislatura, un proyecto de reforma constitucional cuyo artículo 1o. dispone: “Mediante Ley aprobada por los dos tercios de los votos de los asistentes se podrá reglamentar el funcionamiento de los partidos políticos y disponer que el Estado asuma, total o parcialmente, sus gastos electorales. La Ley podrá igualmente estimular el ejercicio de la función del sufragio y establecer el voto obligatorio”.

No obstante que parece haber consenso sobre la necesidad de modernizar, democratizar y reglamentar los partidos políticos, apenas el año pasado se frustró en el Congreso un proyecto de ley presentado por el gobierno, sobre “estatuto básico de los partidos políticos y financiación de las campañas electorales”. Considerado nuevamente el proyecto por el Congreso en sesiones extraordinarias comenzando el año de 1985, le impartió finalmente su aprobación convirtiéndose en la ley 58 de 1985 (julio 18).

VI. LAS GARANTIAS DEL SUFRAGIO

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

El primero determina las conductas que atentan contra el derecho de sufragio y sus correspondientes sanciones. El segundo enumera las causales que podrían dar lugar a la anulación de un cúmulo de votos o de una elección y reglamenta el procedimiento especial que debe seguirse ante la jurisdicción contencioso administrativa para perseguir dicha finalidad.

31. Ministerio de Gobierno, “Seis reformas estructurales al Régimen Político”, Bogotá, 1981.

A. *GARANTIAS PENALES*

De acuerdo con el Art. 180 C.N., la Ley "...definirá los delitos que menoscaben la verdad y libertad del sufragio, y establecerá la competente sanción penal". Esta disposición conserva, de manera idéntica, la redacción del constituyente de 1886.

Diversos ordenamientos han desarrollado en su aspecto penal la mencionada norma constitucional: la Ley 85 de 1916, la Ley 31 de 1929, la Ley 7 de 1934, la Ley 187 de 1936, el Código Penal adoptado mediante Ley 95 de 1936, la Ley 89 de 1948, el Decreto 400 de 1957.

El actual Código Electoral expedido por Ley 28 de 1979 reguló el aspecto penal en sus Arts. 174 a 189. Pero esta parte de la Ley 28 de 1979 quedó subrogada por el Código Penal contenido en el Decreto extraordinario 100 de 1980, que dedica un capítulo a los delitos contra el sufragio.

El Código Penal establece sobre la materia los siguientes tipos delictuales:

1. ***Perturbación electoral.*** "Art. 174. El que por medio de violencia o maniobra engañosa perturbe o impida la votación pública, o el escrutinio de la misma, incurrirá en prisión de uno a seis años".
2. ***Constreñimiento al elector.*** "Art. 175. El que mediante violencia o maniobra engañosa, impida a un elector ejercer el derecho de sufragio, incurrirá en prisión de seis meses a cuatro años".
3. ***Violencia y fraude electorales.*** "Art. 176. El que mediante violencia o maniobra engañosa, obtenga que un elector vote por determinado candidato, partido o corriente política, o lo haga en blanco, incurrirá en prisión de seis meses a cuatro años".
4. ***Comercio del voto o corrupción de elector.*** "Art. 177. El que pague dinero, o entregue dádiva a un elector para que consigne su voto en favor de determinado candidato, partido o corriente política, vote en blanco o se abstenga de hacerlo, incurrirá en prisión de uno a cinco años y multa de diez mil a cincuenta mil pesos. El elector que acepte el dinero o la dádiva con los fines señalados en el inciso precedente, incurrirá en prisión de seis meses a dos años".
5. ***Voto fraudulento.*** "Art. 178. El que suplante a otro elector, o

vote más de una vez, o sin derecho consigne voto en una elección, incurrirá en prisión de uno a cuatro años”.

6. **Favorecimiento de voto fraudulento.** “Art. 179. El funcionario electoral o jurado de votación que permita suplantar a un elector, o votar más de una vez o hacerlo sin derecho, incurrirá en prisión de uno a cuatro años”.
7. **Falsedad electoral.** “Art. 180. El que falsifique, inutilice, altere, sustraiga, destruya, oculte, suprima o sustituya registro electoral, sellos de urna o de arca triclave, actas de escrutinio, papeleta de votación depositada por un elector, o cualquier documento similar, incurrirá en prisión de dos a ocho años”.
8. **Mora en la entrega de documentos.** “Art. 181. El funcionario electoral o el jurado de votación que no haga entrega oportuna a la autoridad competente de los documentos a que se refiere el artículo anterior, incurrirá en prisión de uno a cuatro años”.
9. **Modalidad culposa.** “Art. 182. El funcionario electoral o el jurado de votación que por culpa diere lugar a que se extravíe, pierda, destruya, altere, inutilice, oculte, sustituya o se sustraiga documento a que se refiere el artículo sobre falsedad electoral, incurrirá en arresto de tres a dieciocho meses”, “La misma pena se impondrá al funcionario electoral, al jurado de votación que, por culpa, no entregue oportunamente a la autoridad competente, alguno de los mencionados documentos”.
10. **Alteración de los resultados electorales.** “Art. 183. El que por medio distinto de los señalados en los artículos precedentes, altere el resultado de una votación o introduzca documentos o papeletas indebidamente, incurrirá en prisión de dos a ocho años”.
11. **Delitos con cédula de ciudadanía.** “Art. 184. El que posea a su propio nombre dos o más cédulas de ciudadanía con diferentes datos personales, haga desaparecer o retenga o posea indebidamente cédulas de ciudadanía ajenas o cualquier otro documento necesario para el ejercicio del derecho del sufragio, incurrirá en prisión de uno a tres años”.
12. **Denegación de inscripción.** “Art. 185. El funcionario electoral a quien legalmente corresponda la inscripción de candidato o lis-

ta de candidatos para elecciones populares, que no cumpla con esta función o la dilate o entorpezca, incurrirá en prisión de seis meses a dos años.

“La misma pena se impondrá al que por cualquier medio impida u obstaculice la inscripción a que se refiere el inciso anterior”.

13. ***Renuencia a firmar las actas de escrutinio.*** “Art. 186. Los jurados de votación o los delegados de la Corte que se nieguen a firmar las correspondientes actas del escrutinio, incurrirán los primeros, en arresto de tres meses a un año y los segundos, en arresto de uno a tres años.
“En caso de que no estuvieren de acuerdo con el contenido de las actas, podrán dejar las constancias necesarias, pero en todos los casos las deberán firmar”.
14. ***Violación de derechos políticos.*** “Art. 187. El que fuera de los casos especialmente previstos como delito, mediante violación o maniobras engañosas perturbe o impida el libre ejercicio de los derechos políticos, incurrirá en arresto de seis a dieciocho meses”.
15. ***Obstrucción de actividades partidistas.*** “Art. 188. El que impida o por cualquier medio interfiera presentación o intervención radial o televisada a que tenga derecho persona que participe como candidato en debate electoral, incurrirá en arresto de cuatro meses a un año”.
16. ***Perturbación de reunión política.*** “Art. 189. El que promueva, organice o dirija actividad individual o colectiva con el fin de impedir o perturbar reunión de carácter político debidamente autorizada, incurrirá en arresto de seis a ocho meses, siempre que el hecho no constituya delito sancionado con pena mayor”.

B. IMPUGNACION DE LAS ELECCIONES

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

Nuestro régimen electoral ha demarcado dos vías para impugnar los resultados electorales: una consiste en el expediente de las **reclamaciones** que en el curso de los escrutinios pueden interponerse ante las respectivas corporaciones electorales. El otro medio consiste en

la vía judicial, propia de la jurisdicción especial de lo contencioso-administrativo.

1. Impugnación administrativa

De acuerdo con el Art. 152 de la Ley 28 de 1979 (modificado parcialmente por el Art. 31 de la Ley 85 de 1982), *En los escrutinios realizados por la Corte Electoral, sus Delegados o las Comisiones escrutadoras distritales o municipales sólo se estimarán como pruebas los documentos que la ley prevé en materia electoral, y las reclamaciones o apelaciones que se formulen las resolverán dichas corporaciones con base en tales documentos y con sujeción a las siguientes causales:*

- 1a. *Cuando aparezca de manifiesto que en las actas de escrutinio se incurrió en error aritmético al computar los votos.*
- 2a. *Cuando con base en las papeletas de votación y en las diligencias de inscripción, aparezca de manera clara e inequívoca que en las actas de escrutinios se incurrió en error al anotar el nombre o apellidos de uno o más candidatos.*
- 3a. *Cuando el número de votantes en un municipio exceda al total de cédulas vigentes, inscritas y zonificadas.*
- 4a. *Cuando el número de sufragantes de una mesa exceda al número de ciudadanos que podían votar en ella.*
- 5a. *Cuando en las actas de escrutinio aparezca en forma indudable que éstos o las elecciones se realizaron en fechas distintas a las señaladas por la Ley.*
- 6a. *Cuando los cuatro ejemplares de las actas de escrutinio de los jurados de votación estén firmadas por menos de tres de éstos, y*
- 7a. *Cuando las listas de candidatos no hayan sido inscritas o modificadas en la oportunidad legal.*

Parágrafo : Las anteriores causales pueden ser alegadas por los candidatos o sus representantes legales o por los testigos electorales de los partidos en el acto mismo del escrutinio respectivo

Hemos visto ya en otra parte que dichas reclamaciones deben presentarse por escrito ante la respectiva corporación escrutadora (comisiones escrutadoras municipales, distritales y auxiliares, Delegados de la Corte Electoral y Corte Electoral).

Están habilitados para reclamar el candidato, su representante o los testigos electorales debidamente acreditados (Art. 194 de la Ley 28 de 1979). Las reclamaciones serán decididas mediante resolución

motivada susceptible de los recursos ordinarios de reposición y apelación. La apelación se interpone en el efecto suspensivo.

Cabe observar que las reclamaciones sólo giran en torno a cuestiones de hecho taxativamente determinadas en la Ley y no pueden envolver una controversia de derecho, reservada por su naturaleza a la decisión de los jueces.

Todo el procedimiento y las decisiones que recaigan son de naturaleza estrictamente administrativa, que como etapa preliminar de impugnación electoral, ciertamente otorga un haz limitado de poderes de decisión a las autoridades competentes.

2. Impugnación judicial. La acción electoral

De acuerdo con el Art. 82 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), *La jurisdicción en lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias originadas en actos y hechos administrativos de las entidades públicas, y de las privadas cuando cumplan funciones públicas.*

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

El Código estatuye que el control contencioso administrativo se extiende a todos los actos y hechos de que se compone la actividad administrativa y reglamenta las principales acciones mediante las cuales puede hacerse efectivo dicho control, a saber: acción de nulidad, acción de restablecimiento del derecho, de reparación directa y cumplimiento, de contratos y de definición de competencias administrativas.

La impugnación judicial de las elecciones es materia en el Código mencionado del capítulo IV (“De los procesos electorales”) que hace parte del título XXVI (“procesos especiales”). La acción electoral que aquí se reglamenta tiene las siguientes características:

- a) Es una acción pública o popular, porque su titular puede ser cualquier persona.
- b) Es una acción de nulidad, porque únicamente pretende la defensa de la legalidad transgredida por el acto demandado. Se esgrimen, pues, razones de interés público.
- c) Es una acción especial, pues las modalidades de su expeditiva tramitación la sustraen al ritual del procedimiento ordinario.
- d) La acción electoral caduca en veinte días contados a partir del siguiente a aquel en el que se verifique el acto por medio del cual se declara la elección (Art. 136).
- e) La acción electoral no es desistible. Tampoco lo son las coad-

yuvancias o impugnaciones que se hubieren presentado.

- f) El juez únicamente podrá pronunciarse sobre las cuestiones planteadas en el libelo, carece de competencia para pronunciarse sobre lo no pedido, pues en los procesos contencioso administrativos opera el principio dispositivo, de la justicia rogada.
- g) La sentencia que se dicte en el proceso tiene efecto *erga omnes*.
- h) La acción apunta o puede apuntar hacia un doble objetivo: la nulidad de una elección y la restitución de alguien en la curul cuya provisión se ha declarado nula.

Según los Arts. 227 y 229 del Código, la acción electoral tiene por objeto demandar el acto administrativo de una corporación electoral mediante el cual se declara una elección, para que se anule, se rectifique, modifique, adicione o revoque.

El Consejo de Estado conoce en única instancia de los procesos de nulidad contra actos de la Corte Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, y de los procesos de nulidad de las elecciones de Presidente de la República, senadores y representantes a la Cámara (Art. 128, numerales 1 y 4).

El Consejo de Estado conoce, en segunda instancia, de las apelaciones contra sentencias dictadas en procesos electorales por los Tribunales Administrativos en primera instancia.

Los Tribunales Administrativos conocen, en primera instancia, de los procesos de nulidad de las elecciones de diputados a las asambleas y concejales distritales o municipales, siempre que en este último caso no sean de única instancia.

Los tribunales conocen, en única instancia, de los procesos de nulidad de las elecciones de concejales municipales cuando el presupuesto anual ordinario del municipio no exceda de treinta millones de pesos.

Al no existir regla especial de competencia (Art. 129, numeral 16), corresponde al Consejo de Estado conocer en única instancia de los procesos de nulidad de las elecciones de consejeros intendenciales y comisariales.

La jurisdicción contencioso administrativa tiene una importante tradición en nuestro país, hasta el punto que constituye uno de los elementos del sistema democrático, como mecanismo popular para el mantenimiento de la legalidad, como medio para reclamar indemnizaciones de la administración por violaciones de la ley o por fallas del servicio y como medio eficaz de control sobre la actuación estatal.

LEGISLACION ELECTORAL: COLOMBIA

75

Luego de una intermitente existencia del Consejo de Estado durante el siglo XIX, la Constitución de 1886 contempló la posibilidad de crear esta jurisdicción especial, que definitivamente se creó mediante Acto Legislativo No. 1 de 1914. Desde entonces se adoptó en Colombia el sistema de **dualidad de jurisdicciones**: la común y la contencioso administrativa.

Bogotá, junio de 1985