

*Rocío Araujo Oñate*  
*–editora académica–*

---

# BALANCE DEL DERECHO ELECTORAL COLOMBIANO



---

*Colección Textos de Jurisprudencia*





# Balance del derecho electoral colombiano



# Balance del derecho electoral colombiano

Rocío Araújo Oñate  
—*Editora académica*—



COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA

© 2007 Editorial Universidad del Rosario  
© 2007 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,  
Facultad de Jurisprudencia  
© 2007 Rocío Araújo Oñate, Óscar Delgado Sánchez, Beatriz Franco-Cuervo,  
Juan Carlos Galindo Vácha, Fernando Mayorga García, Juan Manuel Ramírez Pérez,  
Manuel Alberto Restrepo Medina, Rubén Sánchez David, Carlos Ariel Sánchez Torres

ISBN: 978-958-8298-79-5

Primera edición: Bogotá, D.C., octubre de 2007  
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario  
Corrección de estilo: Claudia Ríos  
Diagramación: Margoth C. de Olivos  
Diseño de cubierta: Angélica Quinche Ramírez  
Impresión: Javegraf  
Editorial Universidad del Rosario  
Calle 13 N° 5-83 Tels.: 336 6582/83, 243 2380  
editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.  
Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito  
de la Editorial Universidad del Rosario.

---

Balance del derecho electoral colombiano / Rocío Araújo Oñate editora académica.  
—Facultad de Jurisprudencia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2007.  
390 p.—(Colección Textos de Jurisprudencia).

ISBN: 978-958-8298-79-5

Ciencia política / Democracia / Sistemas electorales / Sufragio / Fraude electoral / Voto /  
Elecciones – Colombia / Derechos políticos - Colombia / I. Título / II. Serie.

342.62861 SCDD 20

---

Impreso y hecho en Colombia  
*Printed and made in Colombia*

# CONTENIDO

Introducción.....	9
-------------------	---

## Capítulo 1

### Fraudes electorales y sanción

La apocrifidad, falsedad y error aritmético en materia electoral.....	20
Carlos Ariel Sánchez Torres	
Causales de pérdida de investidura de los servidores públicos de las corporaciones de elección popular .....	43
Manuel Alberto Restrepo Medina	

## Capítulo 2

### Sistema electoral

Sistemas electorales: breve historia .....	74
Óscar Delgado Sánchez	
Democracia, representación y sistemas electorales .....	137
Rubén Sánchez David	
Panóptico: una mirada a la reforma político-electoral 2003 desde la elección senatorial 2006 .....	152
Beatriz Franco-Cuervo	

## Capítulo 3

### Organización electoral

De la Corte Electoral al Consejo Nacional Electoral.	
La Organización Electoral moderna en Colombia (1948-2006) .....	189
Fernando Mayorga García	

## Capítulo 4

### Proceso electoral

El proceso electoral colombiano y el voto electrónico.....	283
Juan Carlos Galindo Vácha	

El voto electrónico en Colombia .....	335
Rocío Araújo Oñate	
Importancia de las encuestas de opinión en los procesos electorales.....	371
Juan Manuel Ramírez Pérez	

# Introducción

Rocio Araújo Oñate\*

La transformación del elector en ciudadano es el reto fundamental de la democracia colombiana y sus libertades, objetivo que se logra con la efectividad de los derechos de la ciudadanía. Con fundamento en esta hipótesis, la Facultad de Jurisprudencia en asocio con la Facultad de Ciencia Política y Gobierno del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, sin desconocer el enorme esfuerzo histórico que ha hecho el país por fortalecer la democracia, ha visto la necesidad de convocar a distintos profesores y expertos para estudiar la problemática que actualmente la aqueja y que han impedido alcanzar la ciudadanía plena.

Con esta visión, los distintos capítulos que integran el libro *Balance del derecho electoral colombiano* se relacionan con las razones por las que no se ha logrado mayor libertad e igualdad real, justicia y progreso, no obstante la existencia de elecciones de nuestros gobernantes en forma regular y frecuente, a la vez que se analiza la limitación que le asiste a nuestra democracia en la medida en que ésta se circunscribe al espectro electoral y partidista. Hace parte también de dicho análisis la distancia que existe entre la política, los políticos, las instituciones de representación y los electores.

El primer capítulo del libro relativo a fraudes electorales y sanción electoral recoge el trabajo de investigación *La apocrificidad, falsedad y error aritmético en materia electoral* y el estudio *Causales de pérdida de investidura de los servidores públicos de las corporaciones de elección popular*.

El artículo *La apocrificidad, falsedad y error aritmético en materia electoral*, escrito por el Dr. Carlos Ariel Sánchez Torres, profesor de la Facultad de Jurisprudencia, tiene la finalidad de facilitar una mejor ilustración, comprensión, análisis y estudio del fraude electoral, para demostrar y determinar en qué consiste jurídicamente la apocrificidad, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, en los temas relativos a mesas no escrutadas, mesas

---

\* Profesora de la Facultad de Jurisprudencia y editora académica de la obra.

que registran más votos que sufragantes, mesas afectadas con apocricidad en los registros del E-24, suplantación de electores, sufragantes fallecidos o con pérdida de derechos políticos, doble votación de personas, actuación de jurados de facto, sufragantes no inscritos ni habilitados para votar, falsedad o suplantación de firmas de jurados de votación, apocricidad por diligenciamiento de varios registros de votación (E-11) de distintas mesas de votación por un mismo autor, en el contexto de la eficacia del voto.

El estudio referido a *Causales de pérdida de investidura de los servidores públicos de las corporaciones de elección popular*, escrito por el Dr. Manuel Alberto Restrepo Medina, profesor de la Facultad de Jurisprudencia, se encuentra dentro del contexto de la pérdida de investidura de los congresistas, vista como una de las instituciones más novedosas que introdujo la Constitución Política de 1991, que respondió al clamor de la opinión pública para crear mecanismos tendientes a la moralización y depuración de la conformación de dicha corporación, advirtiéndose que el legislador siguió la misma estructura constitucional, al establecer para los miembros de las corporaciones públicas de elección popular del nivel territorial la pérdida de investidura, primero para los concejales en la Ley 136 de 1994 y luego también para los diputados y ediles con la Ley 617 de 2000.

A pesar de las grandes similitudes con el régimen constitucional de pérdida de investidura de los congresistas, el régimen legal para los diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales tiene algunas particularidades y distinciones en la definición de sus causales, aspectos que son objeto de dicho estudio.

Para este propósito hace el autor una presentación paralela de la forma de operar las causales tanto para los congresistas como para los diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales, tomando como punto de partida las disposiciones constitucionales y legales existentes y anclando su desarrollo en la elaboración doctrinal a que se ha visto precisada la jurisdicción de lo contencioso administrativo por la precariedad de los contenidos normativos, en la medida en que el régimen normativo en muchos casos carece de la precisión requerida para poder tomar una decisión con base exclusivamente en su contenido.

Con ello, la diversidad de interpretaciones ha conllevado inseguridad jurídica, contrariando de suyo los principios constitucionales que enmarcan el ejercicio de las potestades punitivas del Estado.

En el segundo capítulo referido al Sistema Electoral, se encuentran tres trabajos relativos al sistema electoral: el primero denominado *Sistemas Electorales: Breve historia*, escrito por el Profesor Óscar Delgado. El segundo trabajo intitulado *Democracia, representación y sistemas electorales*, escrito por el Prof. Dr. Rubén Sánchez David. El tercer trabajo de investigación referido al análisis de algunos resultados preliminares de la reforma política acaecida en el 2003 y titulado *Panóptico: una mirada a la reforma político-electoral 2003 desde la elección senatorial 2006*, escrito por la Dra. Beatriz Franco-Cuervo, profesora de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno.

El primer artículo parte de la base de que el ciudadano no puede intervenir en todos los asuntos públicos, por lo que las democracias modernas son democracias representativas, donde el elemento representación es una forma de relación social y su realización es inseparable de la razón de ser de los sistemas electorales. Sin embargo, considera el autor que no existe un sistema electoral óptimo y su variedad se debe al hecho de que su desarrollo refleja procesos y estructuras sociales que emergen de situaciones y condiciones institucionales y políticas diferentes.

De otro lado y en relación con los efectos de un sistema electoral, plantea el autor que éstos dependen de si los partidos políticos responden a las condiciones de éxito implícitas en el mismo sistema. Finalmente recaba el autor que no puede perderse de vista los factores socioestructurales de cada país ni las condiciones subjetivas de los electores que producen variaciones en los efectos de los sistemas electorales.

El segundo artículo está constituido en primer lugar por una descripción histórica de los sistemas electorales que antecedieron al de la Representación Proporcional seguida de la fórmula de escrutinio que corresponda, generalmente D'Hondt o Hare.

En segundo lugar, se dedica a estudiar el autor las principales autoridades electivas, concretamente los presidentes de la república y de asambleas, juntas o cuerpos colegiados, tanto colegios electorales como cámaras legislativas; incluyen-

do un avance sobre la integración de los Senados en los Congresos bicamerales, y finalmente, una información general sobre algunos elementos de los sistemas, en especial las circunscripciones electorales y los modos de escrutinio.

El tercer artículo parte de la premisa consistente en que la reforma política de 2003 se presenta en medio de un ambiente de tensiones y contrapesos entre el Legislativo y Ejecutivo, que buscan cada uno y a su manera reformar estructuralmente la Constitución Política de Colombia, particularmente, en relación con la forma de obtener, conservar y ejercer el poder.

La autora, dada tal reforma y con fundamento en distintos resultados estadísticos y electorales, reflexiona sobre los efectos técnicos del sistema electoral actual, observando de manera preliminar los resultados de la reforma en las elecciones para Senado, así como también vislumbra sus efectos colaterales, su impacto real en la representación política, en la dinámica del sistema político y en el grado de gobernabilidad. Efectos e impacto que como es natural, en estos casos, se reflejarán décadas después.

El trabajo se desarrolla en el contexto del sistema electoral vigente y la influencia que tiene éste frente a la conformación del órgano elegido, el reclutamiento de la clase política, la formación de opinión y voluntad de la ciudadanía, la actitud o posición de los grupos de interés y la cultura política de los pueblos, para correlacionar sus posibles efectos con el sistema de partidos, con la gobernabilidad y con la legitimidad electoral, afirmando que tales efectos están condicionados por factores históricos, político-culturales y coyunturales, es decir, *el contexto hace la diferencia*.

La reforma política de 2003 la considera la autora como revolucionaria, en el sentido que se hicieron demasiados cambios, —radicales además—, para enfrentar un problema que, si bien estaba desbordando el sistema partidista, su origen no se encontraba al interior del sistema electoral, sino en factores externos al mismo, como se demuestra en el desarrollo del presente trabajo.

En esa medida, la reforma constitucional arroja un cambio en el factor cuantitativo del sistema electoral, pero en cambio no tiene impacto en lo cualitativo de la representación y la participación, es decir, no representa ni hace partícipe a los colombianos en este proceso.

En lo relacionado con las elecciones adelantadas en el año 2006, se analizan las herramientas previstas en la reforma política contra la atomización

de avales, indisciplina partidista e intra-partidista, auge de microempresas electorales, específicamente, la proliferación de partidos y movimientos políticos a nivel formal, es decir: la lista única por partido, la fórmula matemática *d'Hondt* o cifra repartidora, y diferentes barreras o umbrales electorales.

En el tercer capítulo del libro se analiza el proceso de evolución de un órgano electoral dotado de un grado de autonomía que brinde a la sociedad confianza y credibilidad sobre el resultado de las elecciones, sobre la base de garantizar el principio de igualdad, transparencia y objetividad del sufragio durante el proceso electoral. En esa medida, el profesor de la Facultad de Jurisprudencia, Dr. Fernando Mayorga García, titulado *De la Corte Electoral al Consejo Nacional Electoral. La organización electoral moderna en Colombia (1948 – 2006)*, responde a la pregunta si éstos órganos deben estar al margen de la política partidaria o si en ellos debe buscarse la participación directa de los grupos o partidos políticos de manera que se neutralicen mutuamente, lográndose la objetividad de sus actuaciones.

Para llegar a la respuesta correspondiente a este interrogante, ha sido necesario indagar quien tiene la competencia para escoger a los miembros del Consejo Nacional Electoral, así como las condiciones de los elegidos y el tiempo de duración de su período.

El trabajo de investigación tiene por objeto visualizar la manera cómo el legislador ha cumplido con la tarea de integrar el Consejo Nacional Electoral, así como las condiciones de sus miembros, sobre el supuesto de la dependencia de estas condiciones para poder lograr el correcto e imparcial funcionamiento del señalado Consejo.

De otro lado, la investigación también refleja que existen claros períodos de la organización electoral, que presentan una clara relación con las situaciones políticas vividas por el país.

En este orden de ideas, se identifican en el trabajo los períodos de evolución, detallando la filosofía de cada reforma y explicitando quienes fueron en cada momento de la evolución los magistrados de dicho órgano, su asistencia a las sesiones, así como la forma de escogencia de los miembros y la duración del período.

Dentro del contexto histórico del trabajo, se resalta el punto máximo de ebullición de los hechos políticos del siglo pasado, el cual se encuentra represen-

tado por el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948, que precipitó la reforma electoral que necesitaba el país de tiempo atrás, por lo que el legislativo creó la Corte Electoral, sobre la base de entender que los miembros debían contar con las más altas calidades para garantizar la aplicación fiel y objetiva de la ley y por tanto, la imparcialidad de los escrutinios y las declaratorias de elección y en ese sentido no serían representantes de ningún partido sino que representarían a todos los ciudadanos, procurando adicionalmente por un sistema de jerarquías que permita al superior jerárquico corregir oportunamente las actuaciones de los organismos subalternos. En este mismo apartado, se estudia las consecuencias de la declaratoria de inexecutable de la Ley 23 de 1977 en relación con la composición de la Corte Electoral.

Se analiza exhaustivamente en el trabajo de investigación, un segundo período de la Corte Electoral, el cual se vivió durante el Frente Nacional, toda vez que se decidió que los dos partidos tradicionales debían tener el mismo número de miembros en los cuerpos colegiados de elección popular, por lo que se varió la composición de la Corte Electoral, designándose 2 delegados provenientes de cada uno de los partidos tradicionales.

A su turno, se expone en el trabajo cómo en 1974 se presentó un nuevo proyecto de ley, buscando superar el Frente Nacional en materia electoral, elevando a 9 el número de magistrados de la Corte Electoral, conservando la intervención de los dos ex presidentes más antiguos, de distinta filiación política, y dando participación a los partidos minoritarios. Dicha Corte debía actuar en forma ajena a la influencia de los partidos.

Igualmente, dentro del marco de las reformas sucesivas que se fueron presentando se estudia la ley 28 de 1979, detallándose la forma de integrar la Corte Electoral.

Dentro de la reseña de la evolución de la Corte Electoral se estudia igualmente, el origen del Consejo Nacional Electoral, previsto por la ley 85 de 1981. Luego se muestra cómo la Constitución Política de 1991 reguló la Organización Electoral prevista en el texto constitucional de 1991, cuyos antecedentes habían sido propuestos por José Ignacio Vives Echeverría.

Cómo último periodo dentro del proceso evolutivo se examina la reforma al texto constitucional, cuya iniciativa fue presentada en el año 2002, en el

cual se reformaba entre otros temas la forma de integrar el Consejo Nacional Electoral, sistema que vuelve al sistema de la década de los años treinta, por cuanto atribuye al Congreso de la República en pleno la elección de sus nueve magistrados e incluso se muestra cómo el factor suerte influyó en la elección de algunos magistrados, destacándose la relación que existe entre el elector Congreso de la República y el elegido Consejo Nacional Electoral.

El cuarto capítulo del libro se refiere a temas de especial actualidad relacionados con el proceso electoral. Tal capítulo se encuentra comprendido por tres trabajos de investigación *El proceso electoral y el voto electrónico, El voto electrónico en Colombia e Importancia de las encuestas de opinión en los procesos electorales*.

En el trabajo *El proceso electoral y el voto electrónico*, escrito por el Dr. Juan Carlos Galindo Vacha, actual Registrador Nacional del Estado Civil, se analiza dentro del marco constitucional vigente la democracia participativa, entendido como un nuevo concepto político-constitucional del Estado, en el que el individuo goza de un acendrado papel en la vida social y política. Dentro de las múltiples modalidades de intervención ciudadana, destaca el autor en forma especial el ejercicio del derecho del sufragio, en la elección de las principales autoridades representativas.

Dentro del sistema y del andamiaje electoral se analizan las relaciones que surgen entre los diferentes actores, todas ellas encaminadas a darle vigencia a los principios constitucionales y derechos fundamentales políticos, permitiendo que la ciudadanía se exprese en las urnas y que esa voluntad mayoritaria recogida por medio de un especial procedimiento, pueda conducir a la selección de los gobernantes o a la toma de las decisiones que interesan a una determinada comunidad, sea ésta la nación, el departamento, el municipio o cualquier otra.

En el centro del contexto antes anotado se encuentra el proceso electoral entendido como el instrumento específico a través del cual el Estado garantiza a los ciudadanos la posibilidad de su expresión o deseo en relación a la selección de sus representantes o el pronunciamiento de decisiones trascendentes, es decir el sufragio.

Con fundamento en el marco anterior, el autor hace una relación entre el sufragio y la tecnología durante el siglo XX, particularmente el avance y auge

de los métodos de información y comunicación modernos, que ha permitido que los sistemas de expresión de la voluntad popular contaran con mecanismos más rápidos y más sólidos para consolidar las votaciones.

Se muestra la creación y puesta en funcionamiento de urnas electrónicas en el derecho comparado que en algunos países reemplazarían las urnas físicas, de madera, cartón o de lona. Así, la tecnología es utilizada en procedimientos pre-electorales y post-electorales, como también en el proceso electoral propiamente dicho. En tal virtud, se distingue la aplicación de la tecnología al proceso electoral y el voto electrónico como una fase de aquella sistematización.

Sobre esta base se destaca que antes de pensar en la implementación del voto electrónico, es necesario examinar y analizar el proceso electoral, sus aspectos jurídicos, técnicos, financieros y sociopolíticos con fundamento en el cual se pueda sistematizar el proceso electoral, dentro del cual el voto electrónico constituye tan solo una de sus fases, resultando esencial las condiciones de seguridad y auditabilidad, en procura de garantizar la transparencia y la agilidad.

Profundizando en el tema de la utilización de los medios modernos de comunicación e información en el proceso electoral la Dra. Rocio Araújo Oñate, hace un estudio reflexivo sobre *El voto electrónico en Colombia*.

El contexto del trabajo referido se encuentra en la relación que existe entre política y comunicación soportada por las modernas técnicas de información y comunicación masiva, de donde ha surgido el concepto democracia electrónica que busca robustecer la señalada forma de gobierno, vista por demás como método de fortalecer la Administración Pública.

La pregunta que atiende la investigación se refiere a si dentro del contexto mencionado los medios modernos de información y comunicación pueden proporcionar en la actualidad en Colombia una mayor y mejor participación política de los ciudadanos en las distintas instituciones democráticas y especialmente en el ejercicio del sufragio.

El voto electrónico supone la existencia de la democracia electrónica como forma concebida para ensanchar la democracia, por lo que el estudio destaca que se introdujo el voto electrónico dentro de la reforma política constitucional en el año 2003, bajo el entendido que este mecanismo tiene la virtualidad de proporcionar agilidad y transparencia en todas las elecciones, sin que

previamente en el país se hubiere avanzado notoriamente en las condiciones que hacen posible a los individuos ejercer de manera efectiva los derechos que la democracia asegura y por tanto se procure una mayor y mejor participación de los ciudadanos en la democracia.

Para profundizar en la reflexión, se analizan adicionalmente los aspectos jurídicos, técnicos, económicos, culturales y sociales del voto electrónico y se absuelve la pregunta relativa a la potencialidad que tienen en Colombia las nuevas técnicas de comunicación e información para mejorar la calidad, eficiencia, agilidad, transparencia y confiabilidad de las elecciones, su escrutinio y la declaración de los resultados electorales.

Finalmente, se analizan las posibles ventajas y desventajas que puede traer para nuestra democracia el desarrollo de tecnologías modernas que posibiliten el voto electrónico.

Hace también parte de este capítulo el trabajo de reflexión *“Importancia de las encuestas de opinión en los procesos electorales”*, escrito por el Dr. Juan Manuel Ramírez Pérez, experto en materia electoral, quien parte de la consideración que el sistema electoral colombiano adolece de graves deficiencias, por cuanto no está constituido en una normatividad sistemática y coherente, por lo que se advierte que en ese obsoleto estatuto se desarrollan los procesos electorales en Colombia, estatuto al que se le han hecho adiciones a través de reformas constitucionales, leyes y decretos que deben ser interpretados con gran imaginación por autoridades judiciales y administrativas.

En este contexto, se centra el examen de las encuestas electorales, insistiéndose en la necesidad de actualizar la legislación que las regula, para lo cual se cree útil aplicar algunos conceptos que la Asociación Mexicana de las Agencias de Investigación y Opinión Pública, AMAI, recoge del *Seminario sobre Encuestas y Elecciones México 2003*, convocado por el IFE, AMAI, CI y WAPOR.

Sobre estas apreciaciones el estudio recalca que las encuestas son instrumentos de utilidad ciudadana que implican credibilidad, por lo que se considera la necesidad de sancionar sólo los usos indebidos de encuestas electorales. Igualmente, se estudia la pertinencia de hacer obligatorio una vitrina metodológica única, reduciendo las limitaciones para la elaboración de encuestas y vetando la publicación de resultados de encuestas antes de la elección y formando una cultura pública sobre las encuestas.

En este orden de ideas, el estudio recalca la necesidad de hacer un esfuerzo por generar una legislación moderna que brinde a las encuestas electorales un marco jurídico apropiado, concluyendo que la universidad colombiana debe asumir esta temática como objeto de investigación y enseñanza, con el fin de generar un conocimiento más profundo, tratándose de un instrumento que puede ayudar a fortalecer el sistema democrático.



La razón de ser de la obra *Balance del derecho electoral colombiano* es la necesidad de analizar, con una visión política, sociológica y jurídica, el reto de transformar al elector en ciudadano; así como evidenciar los problemas que aquejan actualmente nuestro derecho electoral, estos son los ejes temáticos de la investigación. En esa medida, se profundiza en la legalidad y la eficacia del voto, reflexionando específicamente sobre la apocrificidad, los fraudes electorales y los errores matemáticos que se pueden presentar en las elecciones. Asimismo, se analizan las causales de pérdida de investidura como uno de los mecanismos para moralizar y depurar la conformación de las corporaciones de elección popular.

Se ubica nuestro sistema electoral bajo el entendido de la existencia de medidas institucionales que favorezcan el acuerdo y la creación de condiciones para que los ciudadanos acepten como válidas las decisiones que se adoptan en virtud de dichos procesos institucionales. En consecuencia, además de contextualizar el tema en el derecho comparado, se profundiza en la relación que existe entre democracia, representación y sistemas electorales. Además, se hace una reflexión novedosa sobre la reforma político electoral de 2003, teniendo en cuenta la elección senatorial de 2006.

Desde una perspectiva histórica, se analiza la forma de garantizar el principio de igualdad, la transparencia y la objetividad en la decisión expresada por los votos, a través de una organización electoral que debe proyectar ante la sociedad confianza y credibilidad en los procesos electorales. Se ofrece también el análisis sobre la relación imprescindible que existe en las democracias contemporáneas entre la política y la comunicación, soportada por las modernas técnicas de información y comunicación masiva y que ha originado, dentro de la democracia electrónica, el voto electrónico, el cual es un imperativo constitucional y legal para el país. En el contexto de nuestro avance tecnológico y el diagnóstico del estado actual de nuestra democracia, se aportan las posibles ventajas y desventajas que puede conllevar la utilización de métodos electrónicos para expresar el sufragio. Además, se destaca la importancia de las encuestas de opinión en los procesos electorales.

