



**Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral**

**XI Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales
de América del Sur**

Protocolo de Quito



INFORME NACIONAL

**COLOMBIA
Consejo Nacional Electoral**

**Asunción, Paraguay
Abril, 2005**

**XI CONFERENCIA DEL PROTOCOLO DE QUITO
ASUNCION PARAGUAY, 18 AL 20 DE ABRIL DE 2005**

**REPUBLICA DE COLOMBIA
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL
LA FUNCION CONTRALORA DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES
ESTADO ACTUAL Y RETOS DE LOS REGIMENES DEMOCRATICOS EN
AMERICA DEL SUR**

- I. ADMINISTRACION Y LOGISTICA ELECTORAL
- II. CAPACITACION ELECTORAL
- III. INFORMATICA Y DESARROLLO TECNOLOGICO
- IV. EDUCACION CIVICA
- V. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL
- VI. COOPERACION HORIZONTAL
- VII. MISIONES TECNICAS DE OBSERVACION
- VIII. COORDINACION CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

En el caso colombiano, podemos afirmar de manera categórica, que la “Función Contralora” del Consejo Nacional Electoral tiene, expresamente, raigambre constitucional. En efecto, la Constitución de 1991, en el artículo 265, radica en cabeza del Consejo Nacional Electoral, como atribución especial, la de “**ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral**”, que se complementa con otras de capital importancia, en punto de la función contralora, la que tiene que ver con “**Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política, por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías**”.

En consecuencia, la función “contralora” del Consejo Nacional Electoral se concentra en el marco constitucional de la suprema inspección y vigilancia de la Organización Electoral conferida por la Carta Política.

De acuerdo con las áreas que se sugiere considerar, presentamos esta perspectiva de la siguiente manera:

I. ADMINISTRACION Y LOGISTICA ELECTORAL

La Logística Electoral tiene como objetivo principal la organización e instrumentación de facilidades que brinden oportunidades a todas las personas elegibles para participar, mediante su voto, en la selección de sus representantes a cargos y Corporaciones Públicas de elección popular.¹

Pero resulta obvio, que para lograr ese propósito hay que tener en cuenta las realidades de cada país. En Colombia, por ejemplo, el proceso de votación se realiza en un contexto geopolítico sumamente amplio y

¹ Para el desarrollo de este aspecto, tomamos como referencia las definiciones dadas por el proyecto ACE (administración y costo de elecciones), liderado por tres instituciones líderes a nivel internacional, a saber: la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN-DESA), las cuales cuentan con el apoyo de Organizaciones Donantes de Fondos.

Este proyecto tiene como objetivo fundamental, incrementar significativamente la programación de actividades en el campo electoral, para lo cual el proyecto ha estructurado documentos y recopilado experiencias en temas fundamentales como lo es el tema de Administración Electoral y de Logística Electoral.

disperso, 1098 Municipios, para un total de 8447 puestos de votación, con características socio-económicas y culturales diferentes, que además debe ser organizado e instrumentado ofreciendo a todos los electores, por lo menos desde el punto de vista formal, un servicio asequible en términos de costo-efectividad, que al mismo tiempo mantenga altos niveles de integridad, seguridad y calidad, que se constituye en el gran reto, de los organismos electorales del orbe.

El valor intrínseco de la logística electoral de "Ofrecer a los votantes un servicio en las mejores condiciones de costo-efectividad para permitirles el ejercicio de su derecho democrático al voto de manera libre y justa", se lleva a cabo en dos niveles, por dos órganos, que por mandato constitucional conforman la Organización Electoral así: el **CONSEJO NACIONAL ELECTORAL** que ejerce la suprema inspección y vigilancia sobre la organización electoral para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de plenas garantías y, la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, que tiene a su cargo la organización y logística de las elecciones.

De esta manera resulta imposible hablar de Administración y Logística Electoral, sin antes referirnos al marco constitucional y legal que delimita las competencias de la Organización Electoral, como tal, y de otra parte el marco complementario que soporta los procesos que se siguen al interior de las dos Entidades que la conforman, el análisis de la legislación vigente y el proyecto de modificación al sistema que en estos momentos hace tránsito en el Congreso de la república; por ello el proyecto de Código Electoral tiene como objeto perfeccionar el proceso y la organización de las elecciones para asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos y que los escrutinios sean, en lo posible, reflejo exacto de los resultados de la voluntad del elector expresado en las urnas.

La conformación y funciones de los Órganos Electorales han evolucionado a la par con el desarrollo de la estructura del Estado colombiano. Sus orígenes se remontan a 1888 con la creación del **GRAN CONSEJO ELECTORAL**; posteriormente surgieron diferentes ordenamientos que modificaron su conformación, dentro de los cuales cabe destacar la Ley 89 de 1948, mediante la cual se crea la CORTE ELECTORAL, con una cobertura más amplia y suficiente que la anterior en materia electoral, sigue luego la Ley 96 de 1985 que sustituye la Corte Electoral por el CONSEJO NACIONAL ELECTORAL y finalmente la Constitución de 1991 que establece las actuales bases sobre las cuales se fundamenta todo el engranaje jurídico-administrativo de la Organización Electoral Colombiana.

condicionarse a supuestos formales, la existencia de la ley, cuando por encima está el propósito superior de asegurar que los procesos electorales

Asunto de trascendental importancia se dio al tema de la organización electoral en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, que inclusive discutió la posibilidad de crear un cuarto poder, el Poder Electoral, además de la clásica tridivisión, y finalmente se optó, con el fin de preservar y fortalecer el sistema democrático Colombiano, por considerar a la **Organización Electoral como un órgano autónomo e independiente**, como se deduce de las siguientes consideraciones: El Consejo Nacional Electoral es de creación constitucional (art.120), la propia Constitución determina la forma de su integración (art. 264), sus funciones están señaladas en la propia Constitución(art. 265).

De esa condición, de órgano constitucional autónomo, se derivan consecuencias que se contienen en las especiales y expresas competencias que se le confieren en materia de de potestad reglamentaria y e iniciativa para el cumplimiento de sus fines constitucionales. La regla general en el estado colombiano es la vigencia del principio de legalidad, ningún poder constituido puede actuar sino es con fundamento previo en una ley o norma con fuerza de ley. Por tanto, todos lo poderes constituidos deben desarrollar su potestad reglamentaria en cumplimiento de o ejecución de la ley (art.189.11 C.N.) Pero esta regla general constitucional, sufre un quebrantamiento excepcional, cuando se trata de aplicarla a los llamados órganos constitucionales autónomos, para poder cumplir de forma permanente los fines constitucionales sin trabas, es decir, sin necesidad de supeditarse a que el Congreso o el Ejecutivo expida la ley o el decreto con fuerza de ley, que le permita acometer sus funciones constitucionales. Es más los Órganos constitucionales autónomos deben funcionar aun en defecto de ley, para ellos funciona el principio de legalidad como vinculación negativa a la ley, no en la modalidad positiva, que como dijimos antes es la regla general para los demás poderes.

Ello por supuesto dentro de ciertos límites, que no son otros, que los mandatos impuestos por la Constitución, y para ello debe acatar y respetar la ley, cuando esta existe, pero en su ausencia debe ejercer la potestad reglamentaria con carácter provisional, para cumplir el cometido constitucional. En ausencia de ley, repetimos, el Consejo Nacional Electoral, por ser autónomo regula la manera como actuar. No puede, aplazar el cumplimiento de los cometidos constitucionales, so pretexto de la ausencia de normas legales que lo faculten para actuar, entre otras razones, por que su finalidad constitucional primordial, **ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral y velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías**, no puede

condicionarse a supuestos formales, la existencia de la ley, cuando por encima esta el propósito superior de asegurar que los procesos electorales son legítimos, es decir, que respete de manera efectiva la voluntad del elector. Estas disquisiciones, van dirigidas a resaltar y probar, sin dudas, que la condición de órgano constitucional autónomo del CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, es el fundamento para el ejercicio autónomo de la **Función Contralora**.

El Constituyente, además de adscribirle la organización y dirección de las elecciones, le otorga una amplia competencia al CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, resaltando las siguientes: **“la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral; conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra la decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales, servir de cuerpo consultivo del gobierno en materia de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo, es decir de reforma a la Constitución en materia electoral, de ley y de decreto; velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, de las normas sobre publicidad y encuestas de opinión, por los derechos de la oposición, y por el desarrollo de los procesos en condiciones de plena garantías; distribuir los aportes para el financiamiento de las campañas electorales; efectuar el escrutinio general de toda votación de carácter nacional, – Presidente de la República y Senado de la República- hacer la aclaratoria de elección y entregar las credenciales; reconocer la personería jurídica a los partidos y movimientos políticos, reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado, colaborar para la realización de las consultas internas de los partidos y movimientos políticos para ala escogencia de sus candidatos”**.

A esta visión garantista de la Constitución, se atraviesa de manera perversa el desarrollo legal. Mientras la Constitución del 91 introdujo, como se ha dicho, reformas estructurales al Estado, en el sistema electoral, la legislación va en contravía, por su anacronismo y desuetud. Como ejemplo paradigmático, resulta apropiado decir, que el actual Código Electoral, data de 1986, por lo cual sus prescripciones legales resultan contrarias a los principios que gobiernan e informan el andamiaje filosófico-político de la Carta. La legislación electoral, Código Electoral, se convierte en obstáculo frente a los derechos fundamentales de los electores, para participar en la conformación y ejercicio del poder político, por el acentuado formalismo, que sirve de pretexto, hasta hacerlos nugatorios.

Esta contraposición de fines, entre los enunciados constitucionales y el desarrollo legal en materia electoral ha hecho crisis al punto, que todos los segmentos de la sociedad colombiana, sin excepción, el gobierno, el congreso, el poder judicial, los organismos de control, la iglesia, la sociedad civil, reclamen con urgencia la reforma de las instituciones del sistema electoral. Un hecho anecdótico refleja el dramatismo de la crisis institucional: luego de realizadas las elecciones de Congreso de la República en marzo de 2002, y a pocos meses de finalizar el cuatrienio en Julio de 2006, en este momento, aunque suene extravagante, todavía no se conoce la composición definitiva del Senado de la República, Hace tan solo un mes el Consejo de Estado, Sala Electoral, decretó la nulidad de 5653 mesas de votación a nivel nacional, y ordenó la practica de nuevos escrutinios, para con base en ellos determinar quienes de los actuales Senadores salen o permanecen en el ejercicio del cargo.

Mientras el Decreto Ley 2241 de 1986, Código Electoral, permanece anclado en el pasado, una avalancha de leyes, en desarrollo de la Constitución de 1991, regulan en contravía de aquel materias disímiles y extrañas a su contenido. A manera enunciativa, podemos citar las siguientes.

- Ley 130 de 1994. Estatuto Básico de Partidos y Movimientos, modificado por la Ley 616 de 2000.
- Ley 131 de 1994 por la cual se reglamenta el Voto Programático.
- Ley 134 de 1994, Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana.
- Ley 163 de 1994 Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral
- Ley 649 de 2001 Reglamentaria del Artículo 176 de la Constitución Política, sobre circunscripción de minorías.
- Ley 741 de 2002 Reglamentaria del voto programático

A lo anterior se suma, que en los últimos cuatro años se han expedido varias reformas a al Constitución, mediante actos legislativo por el congreso de la República, que se refieren de manera expresa a temas electorales.

ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2002.

“Por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles”.

Las principales materias tratadas son las siguientes:

- 1.- Ampliación a 4 años de los períodos de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles. Se precisa que los periodos de los Gobernadores y alcaldes son institucionales..
- 2.- Se establece una regla general para proveer las vacancias absolutas de los gobernadores y alcaldes.
3. – Se dispone un período de transición a efectos de lograr la institucionalización general de los períodos constitucionales de alcaldes y gobernadores, a partir del 1º de enero de 2008.

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003.

Denominado la Reforma Política, los puntos principales de la reforma son:

- 1º) Exigencia de listas únicas por cada partido o movimiento para acceder a los cargos de elección popular,
- 2º) Las agrupaciones políticas tienen la opción de confeccionar sus listas, con voto preferente o las listas cerradas o bloqueadas.
- 3º) Se establece un umbral o porcentaje de votación mínimo, el 2% para tener derecho a la repartición de curules, en el caso del Senado de la República y, el 50% del cuociente electoral en el caso de las demás Corporaciones Públicas de elección popular.
- 4º) Se establece el sistema de la cifra repartidora, método de D'hont, para la adjudicación de las curules, en las distintas Corporaciones Públicas.
- 5º) Para conservar u obtener la personería jurídica, los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos deben obtener un mínimo del 2% de los votos validos emitidos para Senado o Cámara de Representantes a nivel nacional. Se exceptúan las circunscripciones de minorías, indígenas, negritudes y residentes en el exterior, para las cuales es suficiente que tengan representación en el congreso.

6º.) Fijación de topes máximos para invertir en las campañas electorales, cuya violación se sanciona con la pérdida de la investidura o del cargo.

7º) La obligación de los partidos o movimientos políticos de actuar como bancadas en las respectivas Corporaciones Públicas. El desacato a las estipulaciones estatutarias, será sancionado, inclusive, con la expulsión del respectivo partido o movimiento.

8º) Prohibición de la doble militancia, en partidos o movimientos políticos.

ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2004.

Permite la reelección presidencial inmediata, del Presidente y Vicepresidente de la República, en ejercicio.

Se establece un régimen de inhabilidades para aspirar a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, para los siguientes funcionarios que un año antes a la elección se encuentren en ejercicio de sus cargos:

- Los Magistrados de las altas Cortes.
- Magistrado del C.N.E.
- Procurador General de la Nación
- Defensor del Pueblo
- Contralor General de la República.
- Fiscal General de la Nación.
- Gobernadores y Alcaldes, entre otros.

La reforma contempla la obligación de expedir una ley de garantías electorales que garantice la igualdad de los aspirantes a la Presidencia y Vicepresidencia en los siguientes aspectos:

- La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia.
- Garantías a la oposición.
- Participación en política de los servidores públicos.
- Derecho al acceso equitativo de los medios de comunicación.
- Financiación "preponderantemente" estatal de las campañas presidenciales.
- Derecho de replica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato, entre otros aspectos.

Conviene subrayar que si el Congreso de la República no expide la ley de garantías electorales antes de la expiración de la legislatura ordinaria que corre el 20 de junio del presente año o el proyecto es declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en ejercicio del control automático, se faculta al Consejo de Estado para reglamentar los temas antes citados.

Por las razones aludidas, la desuetud del Código Electoral y la profusión legal y constitucional, posterior a la Constitución de 1991, el Consejo Nacional Electoral, ante la gravedad de la crisis que aqueja al sistema electoral colombiano, en ejercicio de la facultad constitucional de presentar proyectos de ley (art 156 C.N.), en las materias de su competencia, presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de Ley Estatutaria, que contiene una regulación integral en materia electoral, Código Electoral, que actualmente hace transito legislativo, en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, cuyos aspectos mas importantes pueden resumirse así:

1. Un código sólo de elecciones, no para todas las votaciones.

1.1. Especialidad de materia. La democracia, en su sentido moderno, es un sistema de organización política de la sociedad que otorga al pueblo no solamente la facultad de elegir representantes suyos en los cargos de dirección del Estado, sino el poder de decidir en asuntos de interés general, por medio de votaciones. En el primer caso la democracia se realiza por medio de elecciones en sentido estricto, cuyo propósito es constituir representación, y por ello se la denomina democracia indirecta o representativa. En el segundo caso ya no se pretende que los ciudadanos elijan a nadie en particular, sino que expresen su opinión sobre asuntos de interés general por medio de votaciones en las cuales decide el pueblo y no sus representantes. De ahí que esta modalidad de poder popular reciba el nombre de democracia semidirecta, cuya manifestación mas importante se traduce a través de los mecanismos de participación ciudadana.

El desarrollo normativo del régimen democrático ha dado lugar a la expedición de cuerpos especializados de legislación, que en su integración constituyen un sistema, siendo principalmente los siguientes:

- a. Código Electoral
- b. Régimen legal de los partidos políticos y las campañas políticas
- c. Estatuto de los mecanismos de participación ciudadana

De lo anterior se desprende que en el proyecto del C.N.E. se traten temas propios de otros estatutos (ejercicio de los derechos de participación en la vida democrática de la Nación: Estatuto de los mecanismos de participación ciudadana, y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y del Estado: estatuto de los partidos políticos), empero su tratamiento es con todo deficiente, pues además de incompleto no reforma sus aspectos más problemáticos.

Verdad insoslayable es que la normatividad relacionada con la organización y funcionamiento de la Organización Electoral ni siquiera es materia de contenido electoral, sino un tema de naturaleza puramente administrativa. Únicamente por concesión a la tradición, se podría incluir en el código, pero en parte estrictamente separada y diferenciada de la relativa al trámite de las elecciones.

2. Contenido de un código electoral tipo. Los códigos electorales modernos tratan, en una parte general e introductoria, de principios y definición de conceptos, y en la parte especial sobre organización del debido proceso en materia de votaciones, escrutinios, impugnaciones y declaratoria de los resultados electorales. Como código que fija para todos los actores electorales, y para la ciudadanía en general, las reglas del juego democrático, debe ser sencillo, breve, de fácil comprensión y sencilla aplicación.

3. Del contenido y estructura del proyecto de código.

a. El título II, "De la participación y de las funciones electorales", mezcla y confunde sin criterio, en el capítulo 1, "De la participación electoral", disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

b. El artículo 9, sobre "Principios de la función electoral", por la jerarquía del tema, debe quedar al comienzo de la parte relativa a las elecciones.

c. Lo relacionado con la Organización Electoral (Título IV), cédula de ciudadanía (Título V), y censo electoral (Título VI) debe formar un todo completamente separado de la parte relativa al trámite de las elecciones y los escrutinios.

d. Los Títulos VII (De las consultas populares de los partidos y movimientos políticos), IX (Inscripción de iniciativas legislativas o normativas y de las solicitudes de referendos) y X (De las campañas electorales) son ajenos a la materia de este código, que es código de las elecciones.

e. Es pertinente el Título VIII (De la inscripción de listas y candidatos), así como el XI (De las votaciones), XII (Escrutinios de las Comisiones escrutadoras y del Consejo Nacional Electoral), XIII (Estímulos a los sufragantes).

f. Ajeno a este Código es el Título XIV, "De la revocatoria y de la pérdida del mandato"

4. Estructura que se recomienda. En resumen, el contenido del Código Electoral debería quedar aproximadamente así:

CÓDIGO ELECTORAL

Título único. Objeto y ámbito de aplicación

Primera Parte. De la Organización Electoral

Título I. Integración y fines

Título II. Del Consejo Nacional Electoral

Título III. De la Registraduría Nacional Del Estado Civil

Título IV. De los Jurados de Votación

Título V. De las Comisiones Escrutadoras

Título VI. De los Tribunales de Garantías

Título VII. Del Servicio Electoral

Segunda Parte. De las condiciones para el ejercicio del derecho de sufragio

Título I. De la cédula de ciudadanía

Título II. Del censo electoral

Capítulo 1. De la conformación del Censo Electoral

Capítulo 2. De la Residencia Electoral

Título III. Calidades, requisitos e inhabilidades

Tercera Parte. De las elecciones

Título I. De los principios de la función electoral

Título II. De la inscripción de listas y candidatos

Capítulo 1. De la Inscripción

Capítulo 2. De la Impugnación de las Inscripciones

Título III. De las votaciones

Capítulo 1. Fecha de las votaciones y suspensión

Capítulo 2. Puestos y Mesas de Votación

Capítulo 3. Tarjetas Electorales Impresas y de Terminal Electrónica

Capítulo 4. Procedimiento de las Votaciones

Capítulo 5. De los Testigos Electorales

Capítulo 6. Restricciones, información, publicidad y franquicia postal

Título IV. De los escrutinios, reclamaciones y declaratoria de elección

Capítulo 1. Definiciones

Capítulo 2. Arcas Triclaves y Claveros

Capítulo 3. Escrutinios Zonales o Auxiliares y de Municipios no Zonificados

Capítulo 4. Escrutinios de Municipios Zonificados

Capítulo 5. Escrutinios del Distrito Capital

Capítulo 6. Escrutinios Departamentales

Capítulo 7. Escrutinios del Consejo Nacional Electoral

Capítulo 8. De la adjudicación de Curules para Corporaciones Públicas de Elección Popular

Capítulo 9. De los recursos

Título V. Estímulos a los sufragantes

Capítulo 1. Estímulos

Capítulo 2. Certificado Electoral

Cuarta Parte. Disposiciones varias

Título I. Fondo para el Fortalecimiento de la Democracia y la Promoción de la Participación Ciudadana

Título II. Del Fondo Rotatorio de la Organización Electoral

Título III. Vigencia y disposiciones transitorias

Queda claro, entonces, que la Administración y Logística Electoral en Colombia además del fundamento constitucional que hemos expuesto, en términos de eficiencia, para posibilitar el derecho fundamental a los ciudadanos, de elegir y ser elegido, en condiciones de plenas garantías y transparencia, sin olvidar la relación costo-beneficio, depende absolutamente de la implementación de nuevos procesos, como los planteados en la reforma propuesta por el Consejo Nacional Electoral al Congreso de la República.

Por último, vale la pena llamar la atención sobre el hecho que en Colombia, uno de los principales riesgos que atenta contra los procesos de administración y logística electoral, tal que como lo describe el proyecto ACE, consiste en la improvisación que generan las reformas

constitucionales y legales, sobre la marcha, a escaso tiempo de los certámenes electorales, máxime cuando introducen cambios sustanciales a la legislación vigente, que inclusive no alcanzan a ser asimilados por las organizaciones políticas, y menos, claro está por los electores, en su doble condición, activos y pasivos.

En este punto, la experiencia más reciente la constituye la expedición de la reforma constitucional, denominada comúnmente “Reforma Política”, Acto legislativo 01 de 2003, entró en vigencia el 3 de julio del mismo año, a escasos tres meses de la realización de la elecciones regionales o territoriales, octubre 26 de 2003, para elegir gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles en cada una de las circunscripciones territoriales de la República, y no obstante las transformaciones radicales que introdujo, como antes lo reseñamos brevemente, ante la imposibilidad material para que el Congreso de la República expidiera en este lapso la Ley Estatutaria que desarrollara estas materias, se delego por mandato constitucional al Consejo Nacional Electoral, en el artículo 12 de la reforma constitucional, parágrafo transitorio, para que dentro del mes siguiente a su vigencia, se ocupara de regular el tema de las elecciones de las autoridades, como se hizo mediante el reglamento 01 de 2003 de 25 de julio. Frente a situaciones como la expuesta. Es de suponer que la administración y la logística electoral, resultan afectadas, por la improvisación que genera la escasez de tiempo.

No obstante todas las críticas y deficiencias anotadas, la Organización Electoral Colombiana ha alcanzado un buen nivel, brindando resultados aceptables dentro de las limitaciones que imponen los problemas planteados, sin poner en riesgo la democracia y, en todo caso, los contratiempos que se presentan en el desarrollo de los procesos electorales, son finalmente resueltos por el Consejo Nacional Electoral, que durante los últimos tres años ha venido ampliando su competencia, más allá, de las simples formulaciones legales, amparado en la cláusula general de **“velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías”**.²

Finalmente, queremos reseñar algunas de las actividades en las cuales la Organización Electoral centra su proceso administrativo y logístico, resaltando que la operatividad de la misma es responsabilidad de la REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL.

² Concepto expuesto por la Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación

1. Planeación (Etapas, responsables incluidas las fuentes de información que requiere cada etapa electoral)
2. Estructura de Administración Electoral (Núcleo de conocimientos y habilidades de logística electoral)
3. Legislación Electoral (Principios electorales, identidad del elector, conformación del censo, mecanismos, escrutinios, reclamaciones)
4. Regulaciones Administrativas (Formatos y formularios utilizados que traducen los requerimientos expuestos en la legislación)
5. Calendario electoral sintonizado con las actividades operativas.
6. Propósitos y objetivos de cada actividad dentro el marco de la logística (Cobertura, acceso, eficiencia o productividad, servicio, exactitud, fechas límite de cumplimiento).
7. Recursos (Recepción puntual de insumos en tiempos oportunos en costo-beneficio, integración de la operación con el área administrativa-financiera, soporte logístico intensivo, planeación cuidadosa de tareas independientes y simultáneas, fuerza de trabajo suficiente, capacitada y equipada, una divulgación adecuada al votante de cómo debe proceder y la calidad del servicio que se le ofrecerá, suministros, automatización)
8. Infraestructura
9. Financiamiento (Presupuestos ajustados con las estadísticas electorales)
10. Organizaciones de apoyo y sus responsabilidades (Otros entes de inspección y apoyo del proceso electoral)
11. Canales efectivos para el suministro de información interna y externa (Disponibilidad de información confiable, precisa y oportuna para la toma de decisiones)

El Consejo Nacional Electoral, finalmente ha hecho énfasis en la optimización de las siguientes etapas:

1. Inspección y evaluación administrativa del desempeño de las estructuras administrativas responsables de la logística electoral, una vez termine la logística electoral.
2. Monitoreo intensivo de la calidad y alcance de las metas días previos a la elección y durante la jornada electoral
3. Estructuras de contingencia requerida en caso de fallas administrativas o cambios de contexto en especial por ajustes de tipo legal.

II. CAPACITACION ELECTORAL

El Consejo Nacional Electoral vivió en el año 2003 dos acontecimientos de gran trascendencia Nacional para la vida democrática del país: las primeras elecciones territoriales, bajo la vigencia del acto Legislativo 01 de 2003, de las cuales nos hemos ocupado y, la organización y votación del primer referendo constitucional, en este caso a iniciativa del Gobierno (art.378 C.N.)

El primero porque se constituyó en un hecho excepcional en el ordenamiento jurídico nacional, la delegación constitucional, al otorgársele al Consejo Nacional Electoral la facultad de regular el artículo 12 del Acto Legislativo No. 01 del 3 de julio de 2003, sin perjuicio de las competencias propias del Congreso de la República, que pueden ser asumidas en cualquier momento, en virtud de la cláusula general de competencia legislativa. En tal virtud el Consejo Nacional Electoral expidió el Reglamento 01 de 2003, sobre los siguientes temas: listas y candidatos únicos e inscripción de candidaturas, voto preferente, el escrutinio, el umbral, la cifra repartidora y la adjudicación de curules y vacancias, etc., para las elecciones territoriales que se realizaron el 26 de octubre de 2003.

El segundo porque el Consejo Nacional Electoral, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, reglamentó el escrutinio general de la votación sobre el referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003, en desarrollo del artículo 107 de la Ley 134 de 1994, Ley Estatutaria de mecanismos de participación ciudadana, que le confiere al Consejo Nacional Electoral la atribución de declarar **“oficialmente el resultado de la votación”**, y las materias que guardan relación, tales como, la determinación del censo electoral como requisito indispensable para la determinación del umbral de participación y aprobación del referendo; el pre-conteo de votos; el escrutinio general del Referendo; jurados de votación y comisiones escrutadoras; testigos electorales y tribunales de garantías, entre otros.

Dos eventos inéditos, como los anteriores, en el escenario electoral de la República, donde la reglamentación procedía exclusivamente del Consejo Nacional Electoral, nos impuso la obligación, por el concepto de autoridad, de capacitar en toda la geografía nacional a todos los actores y destinatarios del proceso electoral, tanto internos como externos: Delegados del Registrador Nacional, Registradores Distritales, Municipales y Auxiliares, Comisiones Escrutadoras y Claveros, representantes de los Partidos y Movimientos Políticos, candidatos a los cargos uninominales y corporaciones públicas. De otra parte, en lo atinente al referendo, los

derechos de los actores por las distintas opciones, por el si, por el no, los abstencionistas activos los derechos frente a la propaganda institucional del referendo y otros tópicos.

Para la Corporación, la evaluación de la experiencia en materia de capacitación es positiva y exitosa, máxime si se tiene en cuenta la gran convocatoria que como antesala a los debates electorales mencionados, se hizo a todos los partidos y movimientos políticos, con el fin de hacerlos partícipes e involucrarlos directamente como factores decisivos en el desarrollo exitoso de los procesos y de las garantías e imparcialidad del Consejo Nacional Electoral, como árbitro y garante del resultado.

Con este mismo propósito se organizó un Seminario – Taller sobre Saneamiento Documental, dirigido a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos y a los candidatos integrantes de sus listas, para facilitarles el reconocimiento del pago a la reposición de gastos electorales, por parte del Consejo Nacional Electoral.

De cara al futuro, Colombia se apresta a la celebración de dos importantes acontecimientos en el panorama electoral: el próximo 12 de marzo de 2006, se realizarán las elecciones para elegir el Congreso de la República, en sus dos cámaras: Senado y Cámara de Representantes y, el último domingo del mes de mayo, día 28 del 2006, la primera vuelta para elegir Presidente de la República.

Por lo tanto el Consejo Nacional Electoral está preparando en este año preelectoral todo un plan de trabajo, en el cual tiene contemplado el tema de la capacitación electoral, en donde de nuevo, necesariamente tendrá que tenerse en cuenta el impacto de la reforma política, Acto legislativo 01 de 2003, en estos dos procesos, con un nuevo ingrediente que implica un punto de quiebre en el ordenamiento constitucional: la posibilidad de la reelección inmediata del Presidente de la República, en ejercicio, introducida mediante la reforma a la Constitución, por el acto Legislativo 02 de 2004.

De manera inmediata, en el tema de capacitación, durante los días 6 y 7 de abril se llevará a cabo la III Reunión Interamericana de Tecnología Electoral, en Bogotá, Colombia, en la cual se espera reunir una vez más a las autoridades electorales y expertos en informática del hemisferio, así como empresas líderes en el tema, para evaluar los avances tecnológicos, que primordialmente ocupan al Consejo, para la implantación del voto electrónico, en cumplimiento de la Constitución Política y de la ley 892 de 2004, que obliga a su implantación progresiva.

Por la importancia del tema, este evento contará con la presencia de representantes de la ONU, la OEA, el Parlamento Andino, Embajadores de los países de América Latina, Autoridades políticas de la República de Colombia, y de la Organización Electoral.

III. INFORMATICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

En esta área, el Consejo Nacional Electoral a través del Plan de Gestión ha trazado como proyecto fundamental el fortalecimiento institucional de la Organización Electoral, en dos aspectos: la necesidad que el proceso electoral se apoye en herramientas idóneas de identificación del elector, y la tecnificación del voto electrónico como soporte del proceso electoral y, a nivel interno, que se cuente con un Sistema Integrado de Información para la Corporación que permita conocer la transparencia de sus trámites a través del portal WEB.

Para contribuir al proceso de consolidación de la democracia en Colombia y recuperar la confianza de la ciudadanía en las elecciones, el Consejo Nacional Electoral ha ratificado su posición en torno a que es imprescindible e inaplazable que se ponga en ejecución e implemente el voto electrónico, pues la mera modificación de las normas electorales no son suficientes para lograr al máximo la transparencia de los procesos que la corporación pretende y que la ciudadanía reclama, pues esta debe ir aparejada con un proceso de modernización y automatización de todas y cada una de las etapas del proceso electoral a fin de lograr una mayor eficiencia, y transparencia y, garantizar que el escrutinio sea fiel reflejo de la voluntad del elector expresada en las urnas.

Por esta razón, en el mes de marzo del presente año, el Consejo Nacional Electoral ha expresado su opinión, sobre las bondades, facilidades e implicaciones que conlleva el voto electrónico, en carta abierta a la Señora Registradora de Estado civil:

“..Desde hace veinte años se viene planteando en Colombia la imperiosa necesidad de implementar el voto electrónico; prueba fehaciente de ello es que ya en 1985 la ley 96, en su artículo 52 dispuso que se hiciese todo lo necesario para facilitar la automatización del voto.

Posteriormente, el artículo 258 de la Constitución Política de 1991, en su inciso final dispuso: La ley podrá implantar mecanismos de votación que

*otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos. Posteriormente, el artículo 11, parágrafo segundo del Acto Legislativo No. 01 de 2003, estableció: Se podrá implementar el voto electrónico **para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones** (resaltas por fuera del texto).*

La Ley 892 de 2004 reglamentó la norma anterior y estableció plazos perentorios a la organización electoral para implantar dicho mecanismo. Pero como la ley no dijo a partir de qué fecha se empezaban a contabilizar dichos términos, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-307 de 2004, mediante la cual realizó el estudio de constitucionalidad de la ley, precisó que estos se contarían a partir del primer día hábil en que se iniciara la vigencia fiscal del año inmediatamente siguiente a la vigencia de la ley, lo cual nos indica que desde el 1º de enero de 2005 el tiempo apremia para dar cumplimiento al precepto legal.

Entre 1989 y 1996 Colombia ha realizado 25 pruebas de voto electrónico, todas ellas exitosas, en San Andrés, Cajicá, Natagaima, Bucaramanga, Cali, Bogotá, Manizales, Puerto Triunfo, entre otros, utilizando 4 tecnologías distintas, con la participación de importantes empresas públicas y privadas...”

IV. COOPERACION HORIZONTAL

Las asociaciones de organismos electorales están establecidas con el ánimo de servir de instrumento interinstitucional, para compartir e intercambiar experiencias entre sus integrantes, en procura del perfeccionamiento y fortalecimiento de los sistemas electorales. El IIDH/CAPEL apoyándose en el trabajo que realizan estas asociaciones, viene promoviendo programas de asesoría técnica y misiones de observación de elecciones y ha estimulado la comunicación, las relaciones internacionales y la cooperación regional a través de reuniones anuales.

Dentro del marco de la cooperación horizontal, entre el 15 y 19 de febrero de 2005 se cumplió una agenda de actividades de una misión oficial que realizó el Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH/Capel conformada por el Director Ejecutivo del IIDH Dr. Roberto Cuellar, los Directores de Área, José Thompson, Director de Capel; Juan Navarrete Monasterio Director de Instituciones Públicas; Gilda Pacheco Oreamuno, Directora de Entidades de la Sociedad Civil y Victoria Napky Talavera, Jefa de la Oficina de la Dirección Ejecutiva, quienes se entrevistaron con las Autoridades Electorales de Colombia.

Los observadores internacionales gozan entre otros, de los siguientes derechos:

El objetivo de la audiencia que solicitó el organismo internacional a las autoridades electorales colombianas consistió en recibir de la Organización Electoral un balance de los resultados de los distintos proyectos que esta institución mantiene en nuestro país.

En este encuentro se sentaron las bases de nuevas formas de cooperación y se discutió el proyecto que ha planteado Capel en el sentido de crear una unidad de capacitación electoral para el Consejo Nacional Electoral, la cual estaría dirigida a impartir conocimientos a los partidos y movimientos políticos.

Actualmente se encuentra en una segunda etapa la valoración de dos proyectos de gran importancia para la Organización Electoral por parte del Departamento Nacional de Planeación D.N.P., a saber: Planes piloto de voto electrónico y el Proyecto del Sistema Integral de Información del Consejo Nacional Electoral. Se espera que el D.N.P. de concepto de viabilidad para que la Organización de Estados Americanos gestione una mesa de donantes para el desarrollo de estos dos proyectos, en los cuales la OEA ha evaluado su justificación y colaborado en su estructuración.

V. MISIONES TECNICAS DE OBSERVACION

En aras de otorgar la mayor certidumbre y orden a las actividades de los observadores internacionales que concurran a Colombia para conocer de cerca su sistema electoral, el Consejo Nacional Electoral estableció el contenido normativo que regula tal actividad, mediante la Resolución No.447 de 1997.

Haciendo partícipe de las misiones de observación internacional, a los representantes de diversas instituciones y organismos extranjeros de las más altas calidades y reconocida integridad y prestigio en las actividades que versan en materia política y electoral y/o en la promoción y defensa de los Derechos Humanos, para que conozcan la organización y desarrollo del proceso electoral en nuestro país, pudiendo constatar el proceso de votación y los resultados divulgados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, este acompañamiento que hacen las Misiones Internacionales a los procesos antes mencionados, genera credibilidad y confianza en los electores y sin duda alguna coadyuva la transparencia del debate electoral.

Los observadores internacionales gozan entre otros, de los siguientes derechos:

- Libertad de comunicación con todos los Directivos, partidos y movimientos políticos, para obtener información relativa a sus organizaciones y programas.
- programar entrevistas y audiencias con autoridades y organismos internacionales encaminadas a obtener información sobre normas, instituciones y procedimientos electorales.
- Acceder a los boletines de los resultados electorales producidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los términos que fije la Ley.
- Observar el ejercicio de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos y el comportamiento de los partidos y movimientos políticos y de sus delegados ante las autoridades electorales.
- Evaluar la imparcialidad de las autoridades internacionales.
- Evaluar el diseño técnico de las operaciones electorales.

Los observadores internacionales en el cumplimiento de las funciones que les son propias, dentro de los siguientes lineamientos:

- Presentando por escrito, al Consejo Nacional Electoral, cualquier anomalía o queja que recibieren u observen durante el proceso de elección.
- No emitir declaraciones por los medios de comunicación.
- Los Diplomáticos acreditados en el país, en el ejercicio de sus funciones como observadores, se registrarán tanto por lo dispuesto en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, como por las disposiciones del Consejo Nacional Electoral.

Los observadores que representen a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a la Organización de Estados Americanos (OEA) y a la Comunidad Europea (CE) se registrarán por los acuerdos suscritos entre la República de Colombia y estos Organismos en materia de privilegios e inmunidades y lo establecido en la Constitución Política y las leyes de la República de Colombia.

las elecciones locales. La abstención, por otra parte, tenía para el caso del

Durante el 25 y 26 de octubre de 2003, la Organización Electoral de Colombia, vivió un fin de semana electoral, en donde por un lado los ciudadanos tuvieron la oportunidad de votar por un referendo constitucional de iniciativa gubernamental, y por el otro, de elegir a sus mandatarios locales en todo el territorio nacional. El desarrollo de este proceso estuvo asistido en la parte logística por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Secretaría Ejecutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito), quien colaboró decididamente en algunos componentes del programa organizado para los Observadores Internacionales invitados.

Merece destacarse que dentro de la programación prevista, se llevó a cabo un seminario sobre modernización de procesos electorales en América Latina, tendiente a obtener conclusiones aplicables a la realidad colombiana y a posibles reformas de su sistema electoral en el mediano plazo: en este seminario participaron la mayoría de los miembros que conformaron la Misión de Observación. Esta actividad fue posible gracias al aporte de la Cooperación Internacional de Suecia y los expositores fueron, fundamentalmente, miembros y funcionarios de Organismos Electorales latinoamericanos, quienes brindaron sus perspectivas apoyados en la experiencia acumulada, sobre todo en materia de informatización en cada uno de los bloques de la labor electoral.

A juicio de los observadores internacionales, dada la complejidad de este "fin de semana electoral, el programa cumplido por los observadores (la Misión) incluyó entrevistas con representantes de las diferentes tendencias a favor y en contra de las consultas incluidas en el referéndum, de partidos y movimientos políticos participantes en las elecciones de la capital, así como sesiones de introducción al sistema electoral colombiano, análisis de coyuntura y de posibles incidencias de los eventuales resultados. Hubo dos jornadas electorales y como consecuencia, existieron dos desplazamientos – 25 y 26 de octubre - para presenciar el desarrollo de las votaciones. Por razones de seguridad claramente justificadas por los anfitriones, la observación de las jornadas electorales se concentró en la zona capitalina y en poblaciones aledañas a Bogotá".

VI. "A pesar de que la concurrencia a las elecciones fue evidentemente disímil entre ambos procesos, con una fuerte abstención en el caso del referendo, a la Misión impresionó el nivel del debate político en torno a las cuestiones del referendo y a las posiciones de partidos, movimientos y candidatos para

las elecciones locales. La abstención, por otra parte, tenía para el caso del referendo, un significado propio, de manera que no representa, necesariamente, un acto de ausentismo electoral propiamente dicho. Además la cuestión de la abstención en el caso de Colombia se encuentra inmersa en el marco de un padrón (“censo”) electoral que todos unánimemente, coinciden en Colombia y fuera de ella, en calificar de desactualizado y de contener altos márgenes de error. Por último, la Misión encontró destacable el alto grado de participación de la ciudadanía en el plano de las candidaturas en el caso de las elecciones locales, lo cual es tanto más notable si se toma en consideración la influencia de la violencia en la vida colombiana. Este hecho parece demostrar una fuerte vocación política de la ciudadanía de Colombia, factor a tener en cuenta para futuros debates sobre el sistema político y electoral en este país”.

“Los observadores expresaron su constatación de la confianza que políticos y votantes manifestaron respecto de la labor de los Organismos Electorales de Colombia, a pesar de los efectos negativos que sobre su imagen han tenido las irregularidades detectadas en las elecciones del 2002 en la transmisión de los resultados, que han traído múltiples impugnaciones. Es importante que las lecciones derivadas de estos hechos sean tomadas en cuenta, no solo para esta transmisión y proclamación de resultados, sino en general para eventuales modificaciones o afinamientos que se haga en el futuro al sistema electoral en Colombia. Existe, para la Misión, la preocupación de que las funciones asignadas al Consejo y a la Registraduría por el régimen colombiano no parecen estar claras para la mayoría de los entrevistados, sean votantes, políticos o académicos; sería recomendable considerar medidas para clarificar las funciones, las responsabilidades y las limitaciones de cada uno de los organismos electorales colombianos.”

Para el 12 de marzo de 2006 y el 28 de mayo del mismo año, Colombia tendrá de nuevo elecciones nacionales, donde en la primera fecha tendrá la oportunidad de elegir a sus parlamentarios, y en la segunda al Presidente que regirá los destinos de la República por el término constitucional de cuatro años, por eso desde ya se viene preparando en la organización y conformación de la misión que acompañará estos dos importantes eventos de la vida nacional, siguiendo para ello los lineamientos antes descritos.

VI. COORDINACION CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La importancia de la Sociedad Civil entendida, para estos efectos, como aquel segmento de la población con capacidad de incidir en la toma de

decisiones políticas, que no se encuentra en la esfera de lo público, adquiere un papel cada día mas preponderante y definitivo en los procesos electorales, bien sea como participe directo del proceso, mediante el ejercicio del sufragio, o como actor para la vigilancia de los procesos demandando legitimidad y transparencia de los mismos.

Desde otra perspectiva, la sociedad civil también se articula y funde con los actores protagónicos de primer orden en el escenario electoral: a través de los Partidos Políticos o de los Grupos Significativos, para incidir de esta forma en los procesos electorales.

En el proceso electoral de Colombia participan diferentes actores de la sociedad civil que sirven de apoyo para el desarrollo adecuado del mismo; tal es el caso de los jurados de votación, quienes son los encargados de instalar las mesas de votación el día de las elecciones, atendiendo actividades previas consistentes en la verificación de todos los elementos necesarios, así como de la existencia de los formularios que se utilizarán durante la jornada electoral, comunicando a los registradores o sus delegados, cualquier deficiencia de tipo logístico antes o durante el desarrollo del proceso, y por último está en sus manos la responsabilidad de efectuar los escrutinios de mesa, inmediatamente después de cerrada la votación a las 4:00 de la tarde.

De acuerdo con el artículo 5º de la Ley 163 de 1994, para la integración de los jurados de votación, con noventa (90) días calendario de antelación a la fecha de la elección, los Registradores en todo el país, solicitan a las entidades públicas, privadas, directorios políticos y establecimientos educativos, las listas de las personas que puedan prestar el servicio de jurados de votación.

Las listas elaboradas por establecimientos educativos contendrán nombres de ciudadanos con grado de educación secundaria no inferior a décimo (10º.) nivel.

También actúan en representación de la sociedad civil, durante el día de las votaciones, los testigos electorales, que ejercen como observadores acreditados en representación de los Partidos. Su presencia se constituye en un factor de depuración y denuncia de las irregularidades que atenten contra la pureza del sufragio.

Por último, las veedurías ciudadanas, que como organizaciones comunitarias ejercen el control sobre el proceso de la gestión pública, frente

a las autoridades electorales, como expresamente lo consagra la ley 563 de 2000, en el caso colombiano.

Estos son a nuestro juicio los fundamentos constitucionales y legales, que rigen el ejercicio de la **Función Contralora**, del Organismo Electoral, Consejo Nacional Electoral en el caso colombiano.

ROBERTO RAFAEL BORNACELLI GUERRERO
LUIS EDUARDO BOTERO HERNANDEZ
Magistrados
Consejo Nacional Electoral