



Enero de 2018 ISSN 2322-9896

Papers No. 34

Los escrutinios en Colombia: análisis desde una perspectiva comparada



Konrad
Adenauer
Stiftung



Universidad
Industrial de
Santander



moe
Misión de Observación Electoral



Fundación Konrad Adenauer - Misión: Democracia

Quiénes somos

- Somos una fundación política alemana allegada a la Unión Demócrata Cristiana, CDU (por sus iniciales en alemán).
- Libertad, justicia y solidaridad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer, KAS.
- A través de más de 70 oficinas y proyectos en más de 120 países contribuimos por iniciativa propia a fomentar la democracia, el Estado de derecho y la economía social de mercado.

Sobre la KAS en Colombia

- Desde hace casi 40 años trabajamos en cooperación con instituciones estatales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil del país.
- Fomentamos la democracia, con principios de pluralidad, Estado de derecho y justicia social.
- Aportamos a la construcción de paz en el país y a fortalecer el respeto a los derechos humanos.
- Promovemos una economía social y ecológica de mercado.

Serie KAS Papers | Justicia Electoral

Objetivo

Estudiar el funcionamiento de las autoridades que toman decisiones administrativas y judiciales en temas electorales, con el fin de elaborar propuestas y recomendaciones que permitan aumentar su capacidad, eficiencia y respeto por las garantías de los interesados en los procesos electorales.

3 documentos

3 universidades colombianas

Bogotá, Bucaramanga y Cali



Mecanismos de
participación ciudadana

Bogotá



Escrutinios

Bucaramanga



Acción de tutela en
temas electorales

Cali

¿Para quiénes?

- Tomadores de decisión en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial
- Autoridades judiciales de nivel nacional y territorial
- Investigadores, profesores, estudiantes
- Partidos políticos, candidatos y ciudadanía en general

Contacto:

www.kas.de/kolumbien/es

www.facebook.com/KASColombia



Presentación

En esta serie de *KAS Papers*, la Misión de Observación Electoral, MOE, y la Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia, se unen de nuevo para facilitar la generación de tres documentos de análisis que aportan a la comprensión de algunas dimensiones institucionales de la justicia electoral que afectan la calidad de la democracia colombiana.

Cada texto fue elaborado por autores vinculados a destacadas universidades en Bogotá, Bucaramanga y Cali, en el marco del Observatorio de Justicia Electoral coordinado por la MOE. De esta manera, se presentan los documentos:

- Los escrutinios en Colombia: análisis desde una perspectiva comparada
- Mecanismos de participación ciudadana: ¿renovación de los escenarios de participación?
- La acción de tutela como mecanismo de protección de derechos en los procesos electorales

El objetivo de esta serie es contribuir a fortalecer el trabajo de las autoridades de la organización electoral para que aumenten su capacidad de gestión frente a las competencias que les han sido establecidas legal y constitucionalmente.

Es importante tener en cuenta que de acuerdo con el Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, para 2016, Colombia obtuvo un puntaje de 6,67 sobre 10; es decir, es una democracia imperfecta, en donde a pesar de tener elecciones justas y libres y respetarse las libertades civiles, existen debilidades significativas en distintos aspectos. Así mismo, el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional le otorga a Colombia un puntaje de 37 sobre 100 y el Latinobarómetro muestra que 48,9% de sus encuestados dicen encontrarse no muy satisfechos con el funcionamiento de la democracia en el país.

Este es solo un acercamiento parcial que permite inferir que la democracia colombiana tiene mucho por mejorar. Además, de manera cada vez más latente, se evidencia el debilitamiento de la democracia participativa en términos de los mecanismos tradicionales, anomalías en los procesos electorales y pérdida de confianza en la justicia.

Esperamos que estos análisis y sus recomendaciones sean de gran provecho para el público lector y que contribuyan a garantizar el fortalecimiento de la democracia colombiana.

Alejandra Barrios

Directora

Misión de Observación Electoral, MOE

Hubert Gehring

Representante

Fundación Konrad Adenauer en Colombia



KASPaper

Editor KAS Paper

Dr. Hubert Gehring
Representante, KAS Colombia

Coordinación editorial

Maria Francisca Cepeda
Coordinadora de Proyectos, KAS Colombia
www.kas.de/kolumbien/es

Coordinador de proyecto

Javier Revelo Rebolledo
Misión de Observación Electoral

Diseño y diagramación

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Corrección de estilo

Marcela Manrique Cornejo

Impresión

Opciones Gráficas Editores Ltda.
www.opcionesgraficas.com

Impreso en Colombia
Enero de 2018

Autores facilitadores

Semillero Electoral Universidad Industrial de Santander - UIS

Laura Jimena Díaz García: estudiante de la carrera de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander, adscrita al Semillero Electoral de la misma universidad.

María Alexandra Prieto Serrano: estudiante de la carrera de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander, adscrita al Semillero Electoral de la misma universidad.

Leidy Katherine Virgüez Fernández: estudiante de la carrera de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander, adscrita al Semillero Electoral de la misma universidad.

Elizabeth Sanabria Prada: estudiante de décimo semestre de la carrera de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander, adscrita al Semillero Electoral de la misma universidad.

Daniela Duque Gómez: estudiante de la carrera de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander, adscrita al Semillero Electoral de la misma universidad.

Édgar Ospina Mendoza: profesor de Consultorio Jurídico de la Universidad Industrial de Santander, director del Semillero Electoral UIS.

Esta publicación se realizó gracias a la cooperación entre la Fundación Konrad Adenauer, KAS, y la Misión de Observación Electoral, MOE.

Las opiniones, los comentarios y las posiciones que contiene este KAS Paper constituyen las posturas del (de los) autor (autores) y no comprometen, ni necesariamente representan, el pensamiento de la KAS ni de la MOE.
Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial, sin la autorización previa y expresa de los titulares



Tabla de contenido... • • • • • • • • •

Introducción	4
1. Marco normativo de escrutinios en Colombia	5
1.1. Aspectos generales del marco normativo	5
1.2. Etapas de los escrutinios	6
2. Colombia en perspectiva comparada	10
2.1. Etapas de los escrutinios por país	10
2.1.1. Bolivia	10
2.1.2. Chile	11
2.1.3. México	11
2.1.4. Argentina	12
2.1.5. Ecuador	12
2.2. Intervinientes	13
2.2.1. Jurados de votación, vocales, jurados de mesa de sufragio, jurados de mesas de casilla, autoridades de mesa	13
2.2.2. Testigos electorales	13
2.2.3. Observadores	14
2.2.4. Registradores	16
2.2.5. Cláveros	16
2.2.6. Comisiones escrutadoras	17
2.3. Reclamaciones	17
3. Conclusiones y recomendaciones	20
Referencias	23



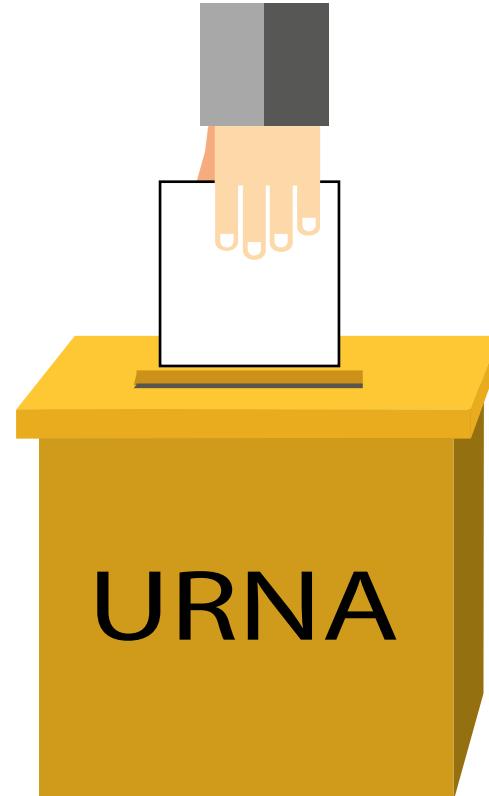
Introducción

El funcionamiento adecuado de una democracia constitucional implica la creación de normas, entidades del Estado y organizaciones sociales que ayuden a garantizar la transparencia de los procesos electorales. Por eso, el derecho electoral, definido como “las reglas, normas y principios que gobiernan la elección de órganos representativos” (Franco Cuervo, 2007, p. 975), busca asegurar que quienes llevan las riendas en un país sean, en realidad, aquellos que la ciudadanía elige. Por lo tanto, la elección de los representantes, tales como alcaldes, gobernadores, presidente, entre otros, se debe dar en forma transparente y con el pleno de las garantías establecidas en la normatividad.

Uno de los temas más importantes del derecho electoral está relacionado con la contabilización y formalización de los resultados y de las votaciones, es decir, con los escrutinios, puesto que, como se dice coloquialmente, quien escruta es quien elige.

Los escrutinios en Colombia continúan regulados por el Decreto Ley 2241 de 1986, por medio del cual se adopta el Código Electoral, y las leyes 62 de 1988, 6 de 1990 y 1475 de 2011, que lo modifican y adicionan. Muchas de estas leyes fueron expedidas antes de la Constitución de 1991 y por eso están desactualizadas. A pesar de que la Ley de 2011 hace cambios en otros temas electorales, en los escrutinios solo modifica los tiempos de inicio y terminación, es decir, no hay un acoplamiento con la actual Carta Política, ni con los avances sociales que ha experimentado el país en los últimos años.

Muestra de ello son los estudios realizados por la Misión de Observación Electoral, MOE, y denuncias ciudadanas ante los entes de control que muestran un alto índice de anomalías en los procesos electorales, lo cual



no solo afecta la democracia y la voluntad del elector, sino que pone en tela de juicio la eficiencia de la organización del sistema electoral colombiano. Ligado a ello, la existencia de una serie de etapas en las que se realiza el conteo de los votos afecta la transparencia al momento de dar los resultados finales. De la misma forma, la considerable intervención de personas sobre los resultados acarrea poca claridad y, eventualmente, abre fisuras por las que se cometen delitos electorales e irregularidades que afectan la legalidad y la claridad del proceso electoral.

A partir de lo planteado anteriormente, se proponen los siguientes interrogantes: ¿hay un exceso de etapas en el escrutinio?, ¿los intervenientes tienen la formación necesaria?, ¿el número de intervenientes establecido es el adecuado?, ¿el sistema de reclamaciones brinda eficiencia y garantías?



Además de esta introducción, el presente documento tiene tres partes. En la primera se analiza el marco normativo vigente en el tema de escrutinios en Colombia y se estudian algunos problemas en su funcionamiento. En la segunda se presentan los resultados principales de un estudio comparado encaminado a comprender el caso colombiano en relación con otros países de la región. La última parte comprende unas conclusiones y recomendaciones extraídas del ejercicio de comparación.

Cabe advertir que este artículo se enfoca únicamente en las elecciones presidenciales y deja de lado el preconteo, pues no tiene valor jurídico y está orientado a informar a la ciudadanía los resultados preliminares.

1. Marco normativo de escrutinios en Colombia

1.1. Aspectos generales del marco normativo

En Colombia, los escrutinios son una de las fases más importantes del proceso electoral dado que permiten conocer la decisión del pueblo en relación con la elección de sus gobernantes. Toda vez que se refiere a aspectos de contabilización y formalización de los resultados arrojados por el proceso electoral, el contenido normativo de este precepto es propio de leyes estatutarias. En lo relativo a su normatividad, los escrutinios se encuentran regulados y desarrollados por la Ley Estatutaria 1475 de 2011 y el Decreto 2241 del 15 de julio de 1986 (Código Electoral).

Antes de la expedición de este Código, la Ley 28 de 1979 (artículos 104-152) reguló los escrutinios, el papel de los jurados de votación, las arcas triclavas y los claveros, la comunicación de los resultados electorales, la conducción de los pliegos electorales, los escrutinios generales,

Los escrutinios en Colombia

continúan regulados por el Decreto Ley 2241 de 1986, por medio del cual se adopta el Código Electoral, y las leyes 62 de 1988, 6 de 1990 y 1475 de 2011, que lo modifican y adicionan. Varias de estas leyes fueron expedidas antes de la Constitución de 1991 y por eso están desactualizadas.

las comisiones escrutadoras auxiliares, los escrutinios que practica la Corte Electoral y las causales de reclamación. Esta Ley es importante, pues el Decreto 2241 de 1986 (aún vigente) no constituyó una verdadera actualización normativa dado que introdujo pocas diferencias en relación con la ley anterior, a saber: la fijación de una hora límite para la entrega de las actas y los documentos electorales, el cambio de Corte Electoral al Consejo Nacional Electoral y la ampliación de las causales de reclamación. En relación con los claveros y la comunicación de los resultados electorales, las dos legislaciones son bastante similares, por no decir idénticas, ya que se hacen solo cambios formales.

Esto muestra la transcripción literal que hizo el legislador de una norma a otra, sin la inspección de las necesidades y realidades del proceso electoral colombiano de la época. Ahora bien, es de anotar que tanto el Decreto 2241 de 1986 como la Ley 28 de 1979 fueron expedidos en vigencia de la Constitución de 1886, lo cual implica que las reglas básicas de los procesos electorales no solo



están desactualizadas, sino que no desarrollan el ideario de la Carta Política de 1991.

La Ley Estatutaria 1475 de 2011 reformó el Código Electoral colombiano, ajustándose a las directrices y principios de la Constitución Política que, al consagrarse los derechos de participación, conformación, ejercicio y control del poder político, pero vale advertir que en cuanto a los escrutinios no hubo cambios sustanciales pues, por ejemplo, solo se modificó lo referente al horario de inicio de los mismos.

1.2. Etapas de los escrutinios

Según la Constitución de 1991, le corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil la organización y dirección del proceso electoral. Una de las fases de este proceso es el escrutinio, donde se verifican y consolidan los resultados de las votaciones. Según Suárez (2007), los escrutinios en Colombia pueden ser divididos en etapas, entendiéndolas como los diferentes momentos en los que se realiza el conteo y la sistematización de los votos.

La primera etapa es aquella que se efectúa en las mesas de votación; la segunda, un escrutinio zonal, municipal y/o distrital; la tercera, de escrutinios generales; y la cuarta, realizada por el Consejo Nacional Electoral (Suárez, 2007, p. 407).

A continuación, se describe en términos generales qué ocurre en cada una de las etapas en Colombia, para una mejor compresión del tema y su comparación con otros países de la región.

En la primera etapa los jurados escogidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil hacen el conteo de los votos en la mesa de votación. Una vez termina la votación, uno de los miembros del jurado debe leer en voz

alta el número total de personas que votaron en la mesa y consignar el dato en las actas de escrutinio emitidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Después se abre públicamente la urna en que fueron depositados los votos y uno de los jurados los cuenta uno a uno (Decreto 2241, 1986).

De llegar a demostrarse que el número de votos es superior al número de ciudadanos que votaron, los votos se introducen de nuevo en la urna, se mezclan, se extraen aleatoriamente tantos sobres cuantos sean los excedentes y, finalmente —y sin abrirlos— se queman de inmediato. Esta situación se registra en el acta de escrutinio (Decreto 2241, 1986). Concluido lo anterior, los jurados proceden a hacer el escrutinio y registran en el acta el número de votos emitidos a favor de cada lista o candidato (formulario E-14). Así, proceden a leer en voz alta el resultado y entregan a los delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil dichas actas de escrutinio de mesa para que las escaneen y publiquen en la página web de la entidad. Una copia de las actas de escrutinio es entregada a los testigos electorales (Ley 1475, 2011).

La primera etapa termina cuando los jurados de la mesa introducen en un sobre los votos, las actas de escrutinio y los demás documentos que hayan surgido del proceso electoral y se los entregan al Registrador del Estado Civil o su delegado (formulario E-14). Este último, a su turno, los entrega a los claveros (formulario E-14)¹, quienes reciben los documentos electorales y los guardan en un recinto con tres cerraduras: la denominada **arca triclavé**². Los claveros registran el día, la hora y el estado de los documentos. Cuando reciben la totalidad de documentos, levantan un acta general (formulario E-20) con la información del estado en que quedó el arca, para

¹ Más adelante, en la sección dedicada a los claveros, se aclararán sus funciones.

² Depósito provisto de tres cerraduras y destinado a proteger los documentos electorales que sirven de base para efectuar los escrutinios.



entregar los documentos acompañados de las actas a las comisiones escrutadoras.

En esta etapa, los jurados de votación son los encargados de recibir las reclamaciones contenidas en el artículo 122 del Código Electoral colombiano, las causales hacen referencia a que el número de sufragantes exceda el número de ciudadanos habilitados para votar en una mesa; que en las actas de escrutinio se haya incurrido en error aritmético; que se haya anotado de manera equivocada el nombre o apellido de uno o más candidatos; o que los cuatro ejemplares de las actas estén firmados por menos de tres jurados de votación. La reclamación, junto con los demás documentos, son enviados a las comisiones escrutadoras. Los jurados de votación solo resuelven de manera inmediata cuando la reclamación tenga por objeto el recuento de papeletas y de esto se deja constancia en el acta.

La **segunda etapa** es el escrutinio zonal, municipal y/o distrital, realizado por la comisión escrutadora, conformada por dos ciudadanos que pueden ser jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos. Esta etapa

empieza el mismo día de las votaciones, una vez cerrada la jornada electoral, con base en el material y los documentos que entregan los claveros. Este escrutinio se hace hasta las doce de la noche; si no es posible terminar, se continúa a las nueve de la mañana del día siguiente hasta las nueve de la noche y así se retoma los días subsiguientes en los mismos horarios (Ley 1475, 2011).

La comisión escrutadora zonal, municipal y/o distrital depende directamente de la división que haga la Registraduría Nacional del Estado civil para cada elección y es la encargada de establecer los resultados obtenidos.

El procedimiento inicia con la verificación cuidadosa del día, de la hora de entrega y del estado de las actas de escrutinio y el material en general. Esto se hace a través de las anotaciones que hagan los claveros en las respectivas actas de recibido y entrega (artículo 5, Decreto 2241, 1986).

Se da por iniciado el escrutinio con la lectura por parte del Registrador de los documentos anteriormente mencionados, posteriormente se abren, uno a uno, los sobres



que contienen las actas de los escrutinios de las mesas de votación, verificando que estas no tengan anomalías, tachaduras, enmendaduras, borrones u otros. Si tal situación se presenta, debe realizarse un conteo de los votos (Decreto 2241, 1986).

En este orden de ideas, los resultados de cada jornada se registran en actas parciales y los resultados finales se constatan en un acta general (formulario E-24). De las primeras se entregan copias a un testigo por partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, cuyo soporte puede ser físico o magnético. Del acta final se entregan copias al Registrador Distrital o Municipal, al Presidente del Tribunal Administrativo, a los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, al Gobernador del Departamento y a los testigos electorales (artículo 42, Ley 1475, 2011).

Concluidos los escrutinios, se entregan las actas y todos los documentos electorales a los delegados del Registrador Nacional en sus oficinas de la respectiva capital de departamento, para que sean introducidos por los claveros en las correspondientes arcas triclavas. De este proceso también se deja constancia en un acta (artículo 177, Decreto 2241, 1986).

Las comisiones escrutadoras resuelven las reclamaciones que son enviadas por los jurados de votación y que se interponen con base en el artículo 122 del Código Electoral. Igualmente, conocen directamente de las reclamaciones que se interpongan ante ellas y que están contenidas en los numerales 3, 5, 11 y 12 del artículo 192 del señalado Código. En caso de apelarse, se envían a los delegados del Consejo Nacional Electoral, CNE.

La **tercera etapa** se refiere a los escrutinios generales realizados por los delegados del Consejo Nacional Electoral, entidad que elabora una lista de ciudadanos de

la cual escoge dos por departamento para cumplir con ese encargo. Estos escrutinios inician a las nueve de la mañana del martes siguiente a las votaciones en cada una de las capitales departamentales. Luego de instalado el escrutinio, los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil leen las actas que les fueron entregadas por los claveros en las que constan los pormenores sobre la introducción de los documentos al arca triclave departamental. Seguidamente, los secretarios de los delegados del Consejo Nacional Electoral leen en voz alta las actas de escrutinio elaboradas por las comisiones escrutadoras (artículo 175, Decreto 2241, 1986; y artículo 43, Ley 1475 de 2011).

Cabe resaltar que el recuento de votos solo procede cuando la comisión escrutadora se hubiese negado a hacerlo, y siempre y cuando esta decisión se hubieseapelado. Finalizado ello, se emite un acta (formulario E-26) en la cual se declara la elección y se expedien las credenciales a los candidatos elegidos; los documentos electorales se archivan y conservan en la capital de departamento. La única excepción son los documentos relacionados con apelaciones al escrutinio o los de las elecciones de presidente, estos se envían directamente al Consejo Nacional Electoral a través de un delegado del Registrador Nacional del Estado Civil, para que dicha entidad se pronuncie (artículo 185, Decreto 2241, 1986).

Los delegados del Consejo Nacional Electoral deciden sobre las apelaciones de las reclamaciones que trata el artículo 122 del Código Electoral y que fueron decididas por las comisiones escrutadoras. De igual manera, resuelven en segunda instancia sobre las reclamaciones hechas por las causales del 192 cuando se trata de elecciones de alcaldes, concejales, juntas administradoras locales y Cámara de Representantes; además, conocen en primera instancia las reclamaciones contenidas en el artículo 192 si ante ellos se interponen.

La **cuarta etapa** es donde interviene el Consejo Nacional Electoral a través de sus magistrados, quienes efectúan el escrutinio final para las elecciones presidenciales y que conocen las apelaciones de las decisiones de sus delegados en los escrutinios generales (artículo 187, Decreto 2241, 1986).

Inicia esta etapa cuando los claveros de esta entidad van recibiendo por parte de los delegados del Registrador del Estado Civil las actas del escrutinio realizado por sus delegados, las credenciales —documentos que acreditan a los ganadores— y todos los documentos originales de los registros de los escrutinios. Los escrutinios en esta etapa inician en el mismo horario que las

demás elecciones, los magistrados se reúnen en sesión permanente y en cuanto tengan los resultados deben publicarlos de manera inmediata, declarando la elección del nuevo presidente y comunicando al Congreso, el Gobierno y a quien fuese elegido (artículo 190, Decreto 2241, 1986). Antes de ello, deben decidir sobre las reclamaciones del artículo 192 que se interpongan contra las elecciones nacionales, además resuelven las apelaciones que sean interpuestas a las decisiones de los delegados del Consejo Nacional Electoral.

Este asunto de las reclamaciones será desarrollado con mayor profundidad y detalle en el apartado dedicado a ello, más adelante.

Tabla 1. Intervinientes de los escrutinios en Colombia, según etapas

Intervinientes	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4
Jurados	✓			
Testigos	✓	✓	✓	✓
Observadores	✓	✓		
Delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil	✓	✓	✓	
Claveros	✓	✓	✓	✓
Comisiones escrutadoras		✓		
Delegados del Consejo Nacional Electoral				✓
Consejo Nacional Electoral				✓

Como se mencionaba, en Colombia el procedimiento de escrutinio está regulado por normas anteriores a la Constitución de 1991, es decir, normatividad que está desactualizada y según se constata con la exposición de las etapas, estas se tornan complejas, extensas y con gran cantidad de intervenientes. Debido

a la complejidad de este procedimiento, se pueden presentar prácticas fraudulentas como manipulación de tarjetones depositados a favor de un candidato determinado y adulteración de actas que contienen los resultados electorales, entre otros (Novoa, 2010).



2. Colombia en perspectiva comparada

Si bien en los países democráticos existen regulaciones específicas de los escrutinios, no todos lo hacen de la misma manera. El objetivo de esta sección es estudiar cómo otros países de la región regulan el tema para comprender qué alternativas existen y qué tan eficiente y/o garantista es el caso colombiano en relación con ellos. Se estudiaron cinco países latinoamericanos: Chile, Bolivia, Ecuador, México y Argentina, escogidos porque tienen una vocación democrática, identidad cultural,

un mismo idioma, costumbres similares y una jurisdicción electoral. En el desarrollo del presente artículo se tuvieron en cuenta, para efectos comparativos, solo los países que, por sus características en su sistema electoral en cuanto a escrutinios, contribuyan a mejorar el modelo de Colombia. En cada uno de estos países se analizaron la cantidad y complejidad de los escrutinios, los intervenientes más importantes en cada una de las etapas y los aspectos generales de las reclamaciones. La Tabla 2 presenta los resultados centrales de esta comparación.

Tabla 2. Etapas de los escrutinios en Argentina, Chile, Bolivia, México, Ecuador y Colombia

País	Número de etapas	Escrutinio final, entidad	Reclamaciones, entidad que resuelve	
			Administrativa	Jurisdiccional
Argentina	3	Asamblea Legislativa		✓
Chile	3	Tribunal Calificador	X	✓
Bolivia	3	Tribunal Supremo Electoral	X	✓
México	3	Tribunal Electoral	✓	✓
Ecuador	4	Consejo Nacional Electoral	✓	✓
Colombia	4	Consejo Nacional Electoral	✓	✓

2.1. Etapas de los escrutinios por país

La primera dimensión estudiada tiene que ver con la cantidad de etapas y su complejidad en los distintos países. En términos generales, se puede observar que Bolivia, México, Chile y Argentina tienen una etapa menos que Colombia y Ecuador. A excepción de estos dos países, el cierre de los escrutinios se da en una entidad que es parte de una jurisdicción electoral. Hay una correlación entre el número de etapas y el cierre de los escrutinios. Esta diferencia también sugiere que al menos

una de las etapas de los escrutinios en Colombia es repetitiva e innecesaria.

2.1.1. Bolivia

La primera etapa se desarrolla en la mesa de sufragio. Allí, el jurado electoral realiza públicamente el escrutinio, constatando que el número de papeletas depositadas coincide con el número de votantes. Posteriormente, se lee en voz alta el voto que contiene la papeleta y el acta de escrutinio; estas se exponen a la vista de todos los pre-



sententes para confirmar que coincide con los resultados del conteo público. Una vez cerrada la mesa de sufragio,

El Presidente del Jurado entrega al Notario Electoral del recinto, una copia del Acta Electoral junto a los tres sobres de seguridad que contienen las papeletas de sufragio utilizadas, el material electoral que no se utilizó, el Acta Electoral original, la lista de habilitados de la mesa y las hojas de trabajo. (Artículos 171-172, Ley 026, 2010)

Culminado esto, se pasa a la segunda etapa, en el Tribunal Electoral Departamental, donde se reciben los sobres que contienen las papeletas de sufragio, entregadas por el notario electoral. Se realiza nuevamente el cómputo de votos y se levanta un acta, sin dejar de resolver las observaciones que presenten los ciudadanos respecto del proceso electoral. Finalmente, la última etapa del escrutinio se desarrolla en el Tribunal Supremo Electoral, órgano que resuelve los recursos y realiza el cómputo de los votos en un plazo máximo de cinco días posteriores al día de la recepción del último cómputo departamental, cuando se trata de elecciones nacionales (Ley 026, 2010).

2.1.2. Chile

La primera etapa se lleva a cabo en las mesas receptoras de sufragio, conformadas por vocales, quienes realizan el conteo de los votos, suben la información directamente a un sistema computacional y diligencian las actas del escrutinio. La segunda etapa se ejecuta en los colegios escrutadores, donde se hace la comparación con los resultados subidos al sistema computacional por la mesa receptora del voto y lo contenido en las actas de escrutinio. Así, se levanta una nueva acta que contiene las inconsistencias y los resultados. Esta es enviada finalmente al Tribunal Calificador, quien hace el escrutinio

general y resuelve todas las solicitudes de nulidades o de correcciones (Ley 18700 de 1988).

2.1.3. México

La primera etapa ocurre en las mesas de casillas, que están conformadas por el presidente de la mesa, el secretario y dos escrutadores. Mientras que el primer escrutador presente en las mesas verifica las listas de los votantes, el segundo constata el número de papeletas en las urnas con el fin de comprobar que coincidan. Posteriormente, los dos escrutadores contabilizan los resultados y dejan constancia en las actas de escrutinio y cómputo. En la segunda etapa:

Una vez clausuradas las mesas de casillas, los presidentes de las mismas, bajo su responsabilidad, harán llegar al Presidente o funcionario autorizado de los consejos distritales que corresponda, las respectivas actas de escrutinio y cómputo y escritos de protesta y paquete electoral que son los sobres con las boletas que contengan los votos válidos, nulos y las boletas sobrantes inutilizadas, así como la lista nominal de electores. Aquel expedirá un recibo que contiene los datos de la hora, si está sellado con cintas, si contiene firmas de los funcionarios de la casilla y si presentan muestras de alteración. (Instituto Nacional Electoral, 2014, p. 35)

En este momento los consejos distritales inician el cómputo distrital cotejando el resultado del acta de escrutinio y cómputo contenida en el expediente de la mesa de casilla con los resultados que de la misma tiene el presidente del Consejo Distrital. Verificado esto, se procede a levantar un acta. Es importante resaltar que al



finalizar cada una de estas etapas se fijan los resultados fuera del recinto de escrutinio y cómputo de votos con el fin de informar a la comunidad.

En la tercera etapa, se envían al Tribunal Electoral los escritos de protesta, el acta de escrutinio distrital y las inconformidades; se aprueba el cómputo final y se realiza la declaración de la validez de las elecciones (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1994).

2.1.4. Argentina

La primera etapa se efectúa en las mesas electorales, donde se cuentan los votos. Las autoridades de mesa, conformada por el presidente y dos suplentes de mesa, registran los resultados obtenidos en tres documentos: el acta de escrutinio, el telegrama y los certificados de escrutinio. Seguidamente, el personal del correo oficial recibe las urnas y los sobres con la documentación para entregar todo ello a las autoridades electorales. En la segunda etapa, la Junta Nacional Electoral procesa los datos obtenidos de los telegramas de cada mesa. Una vez hecho esto, se procede al escrutinio definitivo que consiste tanto en la resolución de los votos impugnados y recurridos de cada mesa como la suma y validación de los mismos en el acta del escrutinio final. Así mismo, en las primeras cuarenta y ocho horas transcurridas desde el cierre de los comicios, los partidos políticos pueden presentar sus reclamos, que deben ser resueltos durante esta etapa del escrutinio. La Asamblea Legislativa hace los escrutinios generales de las elecciones de presidente y vicepresidente de la República y proclama su elección (Decreto 2135/83, 1983).

2.1.5. Ecuador

La primera etapa se materializa en las juntas receptoras del voto, JRV, las cuales comprueban que el número de papeletas depositadas concuerde con el número de

Se puede observar que Bolivia, México, Chile y Argentina tienen una etapa de escrutinio menos que Colombia y Ecuador. Hay una correlación entre el número de etapas y el cierre de los escrutinios. Esta diferencia también sugiere que al menos una de las etapas de los escrutinios en Colombia es repetitiva e innecesaria.

sufragantes. Luego se procede al escrutinio de los votos, con posibilidad de repetición del conteo si se presenta alguna discrepancia. Concluido el escrutinio, se elabora el acta respectiva detallando el número de votos válidos, votos en blanco y votos nulos.

En la segunda etapa, desarrollada en las juntas intermedias de escrutinios, JIE, se hace el cómputo de los votos registrados en las actas de escrutinio de las juntas receptoras del voto, distinguiendo los votos válidos de los nulos y en blanco. De encontrarse inconformidades en las actas, estas son declaradas suspensas y enviadas a las juntas regionales, distritales y provinciales. Así se da inicio a la tercera etapa en las juntas regionales, distritales y provinciales, donde se analizan cada una de las actas enviadas por las juntas intermedias o las juntas receptoras del voto, según el caso. Después se revisan las actas que fueron suspensas y las rezagadas, se procede a hacer el cómputo de los votos válidos y a elaborar las actas de escrutinio, remitiendo ejemplares al Consejo Nacional Electoral y al Tribunal Contencioso Electoral.

Finalmente, la cuarta etapa inicia en el Consejo Nacional Electoral, órgano que realiza el escrutinio nacional,



consistente en examinar las actas enviadas por las juntas regionales, provinciales, distritales y las circunscripciones especiales en el exterior con el fin de verificar y corregir las inconsistencias. Concluido esto, se computa el número de votos válidos obtenidos y se anuncian los resultados definitivos. Esta etapa culmina cuando los sujetos políticos desean presentar impugnaciones o recursos: tienen cuarenta y ocho horas para presentarlos y son remitidos al Tribunal Contencioso Electoral para su resolución.

2.2. Intervinientes

Los intervenientes son las personas que participan en el escrutinio y que se han clasificado en dos grandes grupos: los que escrutan y los que resguardan los documentos electorales. A continuación, se detallan las características centrales de los intervenientes más comunes en los países estudiados.

2.2.1. Jurados de votación, vocales, jurados de mesa de sufragio, jurados de mesas de casilla, autoridades de mesa

En Colombia los jurados son escogidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil unas dos semanas antes de los comicios y se seleccionan cuatro principales y cuatro suplentes. El modo de escogencia es aleatorio y de manera electrónica, a través de información proveniente de las bases de datos que remiten entidades públicas y privadas, instituciones educativas y partidos políticos. Los jurados son capacitados por la Registraduría para realizar esta función en cada municipio.

En otras legislaciones latinoamericanas también existe la misma figura jurídica, aunque su denominación es diferente. En Bolivia, por ejemplo, se conocen como jurados de mesa de sufragio; en México se denominan jurados

de mesa de casilla; en Argentina, autoridades de mesa; y en Ecuador y Chile, vocales. Es importante resaltar, en el caso chileno, que los vocales son elegidos por las juntas electorales y ejercen las funciones por un periodo de cuatro años (artículo 47, Ley 18700, 1988)³.

Vale la pena señalar que en Colombia la función del jurado de votación es transitoria, se limita a realizar el escrutinio preliminar y a levantar las actas que posteriormente usan las comisiones escrutadoras, los delegados del Consejo Nacional Electoral o el Consejo Nacional Electoral (cuando sean elecciones presidenciales) para dar el resultado definitivo. A diferencia de Colombia, en Chile y México los jurados son permanentes.

2.2.2. Testigos electorales

En Colombia, el testigo electoral es designado por los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos que recogen una manifestación política coyuntural con el ánimo de validar la candidatura de una persona que desee postularse a un cargo de elección popular. Tienen como función principal la vigilancia ante cualquier irregularidad que se encuentre en el proceso. Además, son los encargados de hacer las respectivas reclamaciones cuando perciban alguna falencia en el trámite de los escrutinios.

Al igual que en Colombia, en Ecuador, México, Bolivia, Argentina y Chile, los testigos electorales poco difieren en sus funciones, dado que tienen un papel importante antes, durante y después de los escrutinios. En la etapa previa deben cerciorarse de que las actas y demás documentos no hayan sido diligenciados con anterioridad

³ Esta elección es hecha por tres miembros de la Junta Electoral; cada uno de ellos escoge diez nombres de la mesa receptora —o quince si la Junta está conformada por dos miembros— para realizar posteriormente el sorteo y así determinar quiénes serán los vocales y los suplentes.



En los países analizados también existe la figura jurídica de los jurados, pero con denominaciones diferentes: en Bolivia, son jurados de mesa de sufragio; en México, jurados de mesa de casilla; en Argentina, autoridades de mesa; y en Ecuador y Chile, vocales. A diferencia de Colombia, en Chile y México son permanentes.

a las votaciones. Durante la votación, deben estar atentos a que los votantes depositen su voto de forma espontánea y libre y, una vez finalizada la jornada, su rol consiste en presenciar la apertura de las urnas y el conteo de las tarjetas de votación para realizar las reclamaciones. Si lo estiman pertinente, también pueden constatar la destrucción de material electoral no utilizado.

En general, esta clase de intervenientes no actúan en el escrutinio propiamente, sino que cumplen una función de veeduría partidista y, por tanto, son garantes de la legalidad de los distintos actos que se realicen en la jornada electoral.

Su denominación, igualmente, varía de acuerdo al país. Así, en Bolivia a los testigos se les conoce como delegados de partido. En México y Ecuador se llaman representantes políticos o de organizaciones políticas. En Argentina se les denomina fiscales, que pueden ser de mesa y generales. En Chile, finalmente, se habla de los apoderados de los partidos políticos.

En Chile, Ecuador y México, por otra parte, se permite que los candidatos independientes inscriban a sus testigos electorales, a diferencia de Argentina, donde no existen los candidatos independientes.

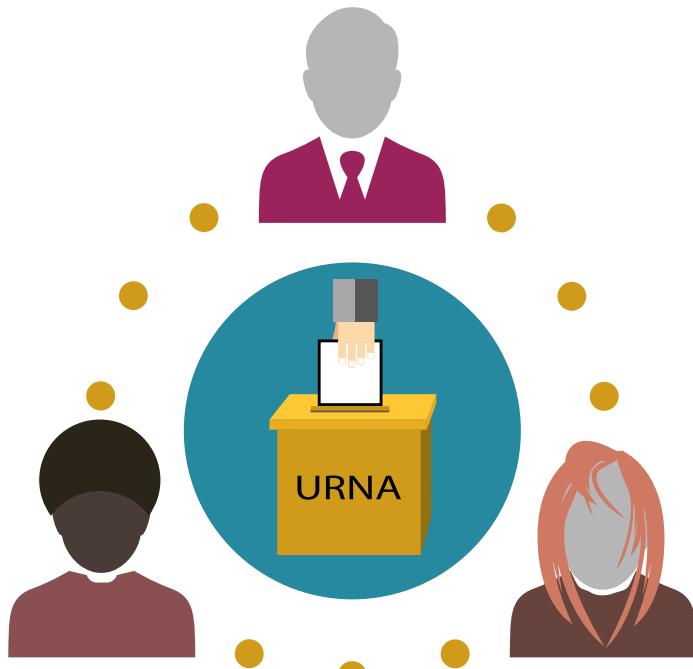
2.2.3. Observadores

Son aquellas personas u organismos —sean nacionales o internacionales— expertos en materia electoral, que no están afiliados a los partidos políticos. Estos intervenientes son de vital importancia pues, al gozar de independencia e imparcialidad, pueden supervisar que el proceso se lleve a cabo de acuerdo a lo que establece la norma. Por esta razón, constituyen una garantía para la transparencia de los procesos electorales y la legitimidad de los resultados. En países como Ecuador, México y Bolivia, la legislación electoral regula la participación de los observadores, pero en Argentina y Chile no.

Las similitudes en las funciones de los testigos y observadores pueden llevar a que estas dos figuras parezcan equivalentes. No obstante, en Colombia las diferencias están consagradas en la Resolución 4138 de 2015, que define al observador (artículo 8) como aquella persona que representa las organizaciones no partidistas de carácter nacional o internacional especializadas en observación de elecciones; para esto, las organizaciones de observación electoral deben obtener el reconocimiento del CNE (artículo 7) y el número de observadores está limitado por el ámbito geográfico (artículo 9).

En primer lugar, Colombia admite la participación de observadores internacionales, ya que suscribió el Acta Constitutiva de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, también conocida como Protocolo de Quito de 1989⁴, y es parte de la Unión Interamericana

⁴ Argentina, Bolivia, Chile y Ecuador, entre otros, también adhirieron a este Protocolo.



de Organismos Electorales, UNIORE, la cual apoya y asiste en los procesos de elección a través de observadores que integran los organismos de los Estados miembros. En busca de la cooperación internacional en la realización de los procesos electorales, Colombia ha invitado en diferentes ocasiones a la Misión de Observación Electoral de la OEA a elecciones regionales y nacionales.

A nivel nacional participan observadores nacionales como la Misión de Observación Electoral, MOE, que con el apoyo de varias organizaciones de la sociedad civil, realiza una "observación electoral técnicamente rigurosa a través de instrumentos de medición de calidad de elecciones" (MOE, 2016) y reporta los delitos electorales e irregularidades que se presenten durante la jornada electoral. Y para efectos de garantizar una mayor objetividad y transparencia, las organizaciones de observación electoral, dentro de los dos meses siguientes a la elección, deben presentar un informe final de las actividades, irregularidades, conclusiones y recomendaciones del proceso electoral (Resolución 4138, 2015).

La legislación boliviana dispone que las organizaciones de la sociedad civil y misiones de observación electoral internacional tienen el derecho a participar en la supervisión, la vigilancia y el control del cumplimiento de los procedimientos para el ejercicio de la democracia intercultural, según lo previsto en la Constitución y la ley (artículo 2, Ley 026, 2010).

Por otra parte, en Argentina, a pesar de que la ley no menciona a los observadores, la Cámara Nacional Electoral los denomina acompañantes cívico-electorales —ya sean nacionales o internacionales— y ellos pueden permanecer en la mesa electoral y presenciar el conteo de votos. Igualmente, pueden solicitar copia de los resultados preliminares de la mesa de votación y viajar en el vehículo que transporta las urnas junto con los testigos y candidatos. Si no llegan los fiscales de mesa que fungen como testigos electorales, se solicita a los observadores que desempeñen dicha función. Solamente en estos casos pueden presentar reclamaciones (Acordada 128, 2011).

En México, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2014 contempla los observadores nacionales, cargo al que puede aspirar cualquier ciudadano solicitando su acreditación ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Para ello, la persona debe recibir una capacitación y, de esta manera, podrá desempeñar su rol el día de las elecciones y presentar un informe al Consejo General.

En Ecuador, los observadores nacionales e internacionales pueden estar presentes en el escrutinio. Están obligados a presentar un informe de sus labores, para lo cual deben estar acreditados por el Consejo Nacional Electoral. No pueden emitir juicios de valor sobre el proceso, obstaculizar a las autoridades electorales, ni ser afiliados o militantes de organizaciones políticas (artículos 168-170, Ley Orgánica Electoral, 2009).



2.2.4. Registradores

En Colombia, los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, designados por el mismo o por los registradores distritales, municipales y auxiliares, se encargan de vigilar el desarrollo de las elecciones y son parte de la logística pues transportan el material electoral, como sucede cuando trasladan el material escrutado a los claveros en las arcas triclavas.

Las funciones de los registradores en Colombia son similares a los países comparados en lo que respecta a las funciones que ejercen. Su diferencia radica esencialmente en el nombre que se les asigna; en Argentina, un delegado de la Justicia Nacional Electoral cumple estas funciones, mientras que en México el Instituto Nacional Electoral brinda tales apoyos logísticos y operativos. Para el caso de Chile, es el Servicio Electoral Chileno el encargado de estas labores. En Ecuador, por su parte, el Consejo Nacional Electoral ofrece la organización respectiva y, finalmente, en Bolivia, esta función es ejercida por el llamado notario electoral, un oficial del Registro Civil elegido por el Tribunal Electoral Departamental (artículo 64, Ley 018, 2010).

2.2.5. Claveros

Otros intervenientes que realizan tareas de vigilancia son los claveros, que en Colombia son los “funcionarios encargados de recibir y transportar al arca triclavé todos los documentos electorales, además de velar por su contenido” (MOE, 2014, p. 24)⁵. Finalmente, ponen a disposición de las comisiones escrutadoras las actas y los votos para que procedan a realizar el escrutinio.

En Colombia, en cualquier etapa, los claveros son tres personas nombradas de acuerdo a la etapa del escrutinio:

- Etapa 1: el alcalde o su delegado, un juez municipal y el registrador.
- Etapa 2: el alcalde, un juez municipal y un registrador.
- Etapa 3: el gobernador o su delegado y dos delegados del registrador civil.
- Etapa 4: el presidente, el vicepresidente y el secretario del Consejo Nacional Electoral.

En los otros países analizados no existe como tal la figura de claveros, pero sí hay personas que cumplen el rol de vigilar los documentos electorales. Así, en Ecuador, el Instituto Geográfico Militar es el encargado de resguardar, custodiar y transportar los documentos electorales. Se designan miembros de las Fuerzas Militares que se trasladan a todas las provincias y puestos de votación.

En Chile tampoco existe la figura de los claveros. La vigilancia del sobre que contiene la copia del acta de escrutinio es realizada por un delegado de la Junta Electoral, quien recibe directamente dicho sobre del presidente de mesa receptora y se encarga de custodiarlo hasta que llegue a los colegios escrutadores. Los delegados solo participan en esta etapa de vigilancia, ya que los colegios escrutadores remiten directamente sus documentos al Tribunal Calificador a través de una empresa de transporte (artículo 91, Ley 18700, 1988).

Debe tenerse en cuenta que en Argentina no existe una figura similar a los claveros: el acompañamiento y la vigilancia están a cargo de la empresa de correo oficial. Solo en el caso de no poder transportarse inmediatamente, los partidos políticos podrán vigilar y custodiar las urnas hasta que sean entregadas a la Junta Nacional Electoral.

⁵ Ellos no participan como tal en el escrutinio, pero comunican por el medio más rápido los resultados preliminares a partir del cómputo de los votos que realizan mesa por mesa.



2.2.6. Comisiones escrutadoras

Los miembros de las comisiones escrutadoras en Colombia —segundo interviente que participa directamente en el escrutinio— son elegidos diez días antes por los tribunales superiores de Distrito Judicial, entidades que escogen a dos ciudadanos que sean jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos para la comisión escrutadora distrital, municipal y zonal. Estas comisiones, valga decirlo, son transitorias.

A diferencia de Colombia, en otros países, como Chile, existe jurisdicción electoral, lo que permite que sean permanentes los organismos que hacen el escrutinio posterior al realizado en las mesas de jurados de votación. Cada uno de estos organismos se denomina Colegio Escrutador y está conformado por diez titulares y diez suplentes que son elegidos de las listas de votantes por las juntas electorales regionales para un periodo de cuatro años (artículo 79, Ley 18700, 1988).

En Argentina, a pesar de que existe jurisdicción electoral, la Junta Nacional Electoral es temporal dado que se instala mientras dura el proceso. Se constituye sesenta días antes de cada elección y se ubica en la capital de la República y en la capital de cada provincia cuando hay elecciones nacionales. Está conformada por el presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo contencioso administrativo federal, el presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo civil y el Juez Electoral. Si este último no se encuentra o no ha sido designado, el Juez Federal con competencia electoral en la capital asume esta función. En las provincias, las juntas electorales están compuestas por el presidente de la Cámara Electoral Federal y el presidente del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia (artículos 49 y 50, Código Nacional Electoral de Argentina, 1983).

Los testigos electorales desempeñan un rol importante en las elecciones colombianas, ya que la normatividad contempla que las reclamaciones son orientadas por ellos, los candidatos y sus apoderados.

Los consejeros electorales miembros de los consejos distritales mexicanos son designados por el Consejo General —órgano superior de dirección y vigilancia en materia electoral—. Deben cumplir con unos requisitos, entre los que se resalta “no ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatamente anteriores a la designación” y los demás que se establecen en el artículo 66 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de México. Estos consejeros son elegidos para dos procesos electorales ordinarios y pueden reelegirse para un proceso más. Es decir, son transitorios: la duración del cargo es por dos periodos.

2.3. Reclamaciones

Los intervenientes tienen diversas facultades. Mientras que algunos están autorizados a interponer reclamaciones, otros están habilitados para resolverlas. El sistema electoral colombiano contempla una forma específica de realizar las reclamaciones. Son orientadas por los testigos electorales, los candidatos y sus apoderados (artículos 122 y 192, Código Electoral, 1986), lo cual explica el importante el rol del testigo electoral dentro de la jornada de elección. A su vez, el sistema de reclamaciones de Colombia tiene un carácter mixto donde funciona un control tanto administrativo como jurisdiccional.



En cuanto a las reclamaciones del sistema electoral colombiano, debe tenerse en cuenta que existen dos artículos del Código Electoral que las contienen: el 122 y el 192. El artículo 122 hace referencia a errores de menor entidad (Barreto, 2007, p. 471) que pueden ser subsanados por las comisiones escrutadoras, por ejemplo, errores aritméticos, cómputo de votos, entre otras. Las del artículo 192 son aquellas que solo pueden ser reclamadas ante las comisiones escrutadoras y se relacionan con “irregularidades en el proceso de votación y de escrutinio” (Sentencia C-283, 2017).

Para una mejor comprensión sobre cómo opera el sistema de reclamaciones colombiano, hay que tener en cuenta que las contenidas en el artículo 122 del Código Electoral deben ser presentadas en un escrito por los testigos electorales ante los jurados de votación al momento del escrutinio, señalándose en forma razonada la causal legalmente pretendida. Posteriormente, se envía el documento que contiene la reclamación a las comisiones escrutadoras municipales o distritales cuando se trate de elección de alcaldes, concejales, Cámara de Representantes y juntas administradoras locales; la decisión es apelable y la conocerán los delegados del Consejo Nacional Electoral.

En lo referente a las doce causales contenidas en el artículo 192 del Código Nacional Electoral, estas podrán ser alegadas por los candidatos inscritos, sus apoderados o los testigos electorales, quienes podrán acudir directamente ante las comisiones escrutadoras o ante el Consejo Nacional Electoral —encargados de resolverlas— cuando se trate de escrutinios en elecciones nacionales, presidente y vicepresidente.

El control administrativo está a cargo de las comisiones escrutadoras o del Consejo Nacional Electoral, quienes, a través de un acto administrativo, deciden lo concerniente a la reclamación propuesta.

Como las decisiones adoptadas son actos administrativos, es posible acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para atacar su legalidad en un periodo de treinta días a partir de la notificación y/o publicación del acto administrativo por el cual se declara la elección; o al día siguiente de la audiencia pública en que se declaró la elección. Todo esto se hace a través del control de nulidad electoral, proceso por el cual se conocen los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos de contenido electoral y demás procesos electorales.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-283 de 2017, declaró inexequible el numeral 6 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, y adujo que cualquier persona, así como lo contempla el artículo 275 de esta Ley, puede presentar el medio de control de nulidad electoral sin constituir el requisito previo —haberse hecho la reclamación ante las autoridades administrativas, esto es, ante los jurados de votación, las comisiones escrutadoras, los delegados del CNE o la Comisión Nacional Electoral, según sea el caso— para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa; de esta manera, no se vulnera el derecho constitucional al acceso a la justicia.

Otra oportunidad de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa es a través del recurso extraordinario de revisión, de acuerdo a las causales que trae el artículo 250 del CPACA, de las sentencias dictadas por las secciones del Consejo de Estado, y las dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y lo relacionando con sentencias de contenido electoral.

En Bolivia, a pesar de que el Tribunal Electoral Departamental toma la decisión, es posible interponer un recurso de nulidad siempre y cuando se haya agotado el recurso ordinario de apelación, que es resuelto por el Tribunal Supremo Electoral. Igualmente, se puede interponer un



recurso extraordinario de revisión dentro de los siguientes cinco días calendario posteriores a la notificación de la resolución del Tribunal Electoral Departamental. El Tribunal Supremo Electoral debe resolver el recurso en un plazo de quince días calendario a partir de la radicación del expediente (artículos 215-219, Ley 026, 2010).

En Chile, las reclamaciones pueden ser interpuestas por cualquier ciudadano, que también puede solicitar la simple rectificación de los escrutinios. Cualquiera de estos recursos se interpone ante el Tribunal Electoral Regional del territorio donde se cometió la presunta irregularidad y dentro de los seis días siguientes a la fecha de elección. Desde la resolución que admite la tramitación de la reclamación se tienen cinco días para aportar pruebas ante el Tribunal Electoral Regional. Este órgano, a su vez, remite al Tribunal Calificador de Elecciones para que decidida en un plazo de quince días.

En Ecuador, los recursos pueden ser clasificados en dos tipos. Primero, los que se interponen ante los órganos administrativos —reclamaciones, impugnaciones u objeciones—, y segundo, aquellos que se interponen ante el Tribunal Contencioso Electoral —recurso ordinario de apelación y recurso extraordinario de nulidad—.

En México existen varios medios de impugnación. El recurso de revisión, en primer lugar, se presenta ante el Instituto Federal Electoral. Además, el Tribunal Electoral del Poder Judicial recibe los procedimientos relacionados con el recurso de apelación, el juicio de inconformidad, el recurso de reconsideración, el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral.

Las reclamaciones en Argentina se interponen, en primera instancia, ante la Junta Nacional Electoral. Este órgano administrativo —nombrado exclusivamente para los comicios— conoce las impugnaciones que se someten

a su conocimiento mediante dos recursos: el de votos recaudados, que hace referencia a la validez o nulidad del voto cuando esta fuere cuestionada por algún fiscal o representante de partido presente en la mesa (artículo 52, Código Nacional Electoral de Argentina, Decreto 2135 de 1983); y el recurso de votos impugnados, que se refiere a aquellos emitidos por un elector cuya identidad ha sido cuestionada por las autoridades de mesa o los fiscales (artículos 52 y 92). En segunda instancia, las reclamaciones se hacen ante la Cámara Nacional Electoral. Se puede interponer el recurso extraordinario por razones de constitucionalidad o legalidad ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación con la finalidad de preservar la supremacía de la Constitución Política. Se hace claridad que la justicia electoral, como órgano superior, está conformada a nivel nacional por la Cámara Nacional Electoral y a nivel de distritos por 24 jueces federales con competencia electoral.

Se puede concluir entonces que los medios de impugnación en Ecuador, Argentina y México son mixtos, entendiendo por ello que es posible interponer unos





recursos ante autoridades administrativas y jurisdiccionales (ver Tabla 2). Algo distinto ocurre en Chile y en Bolivia, donde los medios de impugnación a los actos electorales son revisados únicamente por la jurisdicción electoral.

Se identifica que las decisiones de los órganos administrativos electorales en Colombia —las comisiones escrutadoras y el Consejo Nacional Electoral— son tomadas por funcionarios que no tienen la profesionalización y autonomía que se requiere para resolver las reclamaciones contenidas en los artículos 122 y 192 del Código Electoral. Mientras que las comisiones escrutadoras son conformadas por personas que no tienen la especialización para el cargo, los magistrados del Consejo Nacional Electoral no tienen autonomía, pues son elegidos por el Congreso de la República para que representen a los partidos. En los dos casos, poco se promueve que los funcionarios sean conocedores de derecho constitucional colombiano y del sistema electoral del país.

Frente a ello, es necesario implementar en Colombia una jurisdicción electoral que permita: i) la especialización y profesionalización de las autoridades que deciden las reclamaciones o impugnaciones presentadas durante el proceso electoral; ii) generar mayor celeridad en la resolución de las demandas y recursos, que dé seguridad jurídica y confianza en la ciudadanía acerca de la eficacia de la aplicación de justicia; y iii) independencia en los fallos y/o las decisiones proferidas por el órgano jurisdiccional (MOE, 2017).

3. Conclusiones y recomendaciones

Frente a la comparación hecha entre Colombia y los países escogidos, es posible sintetizar unas ideas y apreciaciones a partir de lo observado en nuestro país.

En cuanto a la validación de los resultados, es importante anotar que la cantidad de etapas influye negativamente en la celeridad y eficacia del escrutinio por ser reiterativas en cuanto a la verificación de las actas correspondientes. Ante este panorama y para simplificar el procedimiento, se podrían agrupar las etapas segunda y tercera —correspondientes a las comisiones escrutadoras zonales, municipales y distritales y los delegados del Consejo Nacional Electoral (escrutinios generales)—, pues su función es validar los votos contabilizados en primera instancia por los jurados de votación en las mesas.

En otros países, la figura de claveros no existe ya que la función de custodia y vigilancia es ejercida por una entidad con la profesionalización debida. Por esto, consideramos que en Colombia se puede suprimir esta figura. La función de salvaguarda y protección debería ser asumida directamente por el órgano que en cada etapa realice el escrutinio y presente sus resultados.

Respecto a los intervenientes, advertimos que en los escrutinios participan muchas personas —jurados de votación, claveros, delegado de la Registraduría—: suman doce en la primera etapa de escrutinio sin contar a las demás, lo que puede dificultar el proceso y minar la confianza y transparencia del mismo. De igual manera, hay riesgo de politización de estos participantes, factor que no brinda la seguridad ideal a la elección. Existe también una considerable falta de capacitación sobre la forma en que deben desempeñar su rol, así como los límites propios de sus funciones. Además, el tiempo del ejercicio es transitorio y no tiene en cuenta la profesionalización que amerita un cargo como el que desempeñan.

En cuanto a los testigos electorales, recomendamos que con suficiente anticipación los partidos políticos envíen al Consejo Nacional Electoral una lista que contenga la información sobre quienes van a desempeñar este encargo para el día de la elección. Esta lista se enviaría



a los entes de control y la Fiscalía en el entendido de que esta última es quien tiene la potestad para certificar que las personas no se encuentren inmersas en un proceso penal o que no tengan antecedentes penales, todo esto orientado a verificar su idoneidad. Así mismo, es recomendable que se organice un proceso de capacitación que les permita conocer el sistema electoral colombiano y los asuntos relativos a la organización de las mesas de votación, la participación de los intervenientes, las etapas del escrutinio, las causales y los momentos para interponer reclamaciones y recursos. Al finalizar, solo se habilitaría a aquellas personas que hayan pasado el curso de capacitación y que no tengan antecedentes penales o estén envueltos en proceso judicial alguno.

Igualmente, es recomendable que los observadores permanezcan durante todo el proceso de escrutinio y estén legitimados para interponer reclamaciones frente a las irregularidades que evidencien durante el mismo, cuando estos sean de orden internacional.

En cuanto a los jurados de mesa, acogemos la recomendación de la OEA en cuanto a la importancia de "avanzar hacia la plena ciudadanización del proceso de nominación de los jurados de mesa mediante el establecimiento de bases de datos incluyentes e imparciales a cargo de las autoridades electorales" (OEA, 2014, p. 7). Con la finalidad de hacer más inclusiva la participación del electorado en la selección de los jurados, recomendamos implementar un mecanismo que tenga en cuenta a los ciudadanos habilitados en cada mesa, entre quienes se escogerán las primeras diez personas, para que se les capacite sobre el ejercicio de su cargo en los mismos términos y condiciones antes mencionados en el caso de los testigos. Por último, es aconsejable que dichas personas se alternen para cada elección con el objetivo de promover la participación ciudadana y que no sean siempre los mismos quienes participen en la mesa de votación.

Por otra parte, en cuanto a las reclamaciones, podemos observar que en Colombia, cuyo sistema es mixto, el proceso administrativo que las resuelve avanza lentamente, a pesar de que hay unos tiempos establecidos en la Constitución y la Ley que deben cumplirse. Igual ocurre cuando se acude ante la jurisdicción contenida administrativa, donde, a pesar de que la Ley 1437 de 2011 define un año como término para resolver el control de nulidad electoral, en la práctica se puede demorar hasta más de cuatro años. Esto, por lo demás, alienta la inseguridad jurídica y torpedea la legitimidad del proceso.

Destacamos que en Colombia es perentorio implementar una jurisdicción electoral, mecanismo que proporcionaría transparencia, celeridad y seguridad jurídica a las decisiones que se toman, pues sería la única entidad encargada para resolver todo lo relacionado con los procesos electorales. Esto además permitiría cumplir con los términos legales para tomar una decisión, simplificaría las reclamaciones y privilegiaría el principio de la cosa juzgada. A la par, con una jurisdicción especializada, los fallos de los jueces electorales serían vinculantes y crearían una jurisprudencia que pueda ayudar a resolver futuras controversias en el tema electoral. Este documento, enfocado en los escrutinios, brinda argumentos concretos y adicionales sobre la necesidad de promover una reforma estructural de la organización electoral que necesita del apoyo tanto de los partidos políticos como de la sociedad civil pues se trata de crear un órgano jurisdiccional especializado que se convierta en la piedra angular del sistema electoral, en las etapas pre-electoral, electoral y poselectoral (MOE, 2017).



KASPaper

A horizontal color calibration bar is located at the top right of the page. It features a series of colored squares in orange, dark blue, medium blue, and light blue, used for color matching.



Referencias

Asamblea Legislativa Plurinacional. (30 de junio de 2010). *Ley del Régimen Electoral*. [Ley N° 026 de 2010]. DO: [Gaceta Oficial de Bolivia]. Recuperado de: <http://pdःba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley26-2010.pdf>.

Asamblea Legislativa Plurinacional. (30 de octubre de 2014). *Ley Transitoria Electoral Elecciones de Subnacionales 2015*. [Ley 587 de 2014]. DO: [Gaceta Oficial de Bolivia 693NEC].

Asamblea Nacional de la República de Ecuador. (27 de abril de 2009). *Ley Orgánica Electoral. Código de la Democracia*. DO: [Registro Oficial Suplemento 578]. Recuperado de: <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-ley-organica-electoral-codigo-de-la/>.

Asociación de Organismos Electorales de América del Sur. (1989). *Acta constitutiva de la Asociación de Organismos electorales de América del Sur*. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1091/acta-constitutiva-de-quito.pdf>.

Barreto, O. (2007). *Derecho electoral colombiano, la actuación administrativa*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Cancillería de la República de Colombia y Organización de Estados Americanos. (2009). *Acuerdo entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de la República de Colombia relativo a los privilegios e inmunidades de los veedores de las elecciones legislativas del 14 de marzo de 2012, las elecciones presidenciales del 30 de mayo en la República de Colombia y la segunda vuelta electoral si*

la hubiere prevista para el 20 de junio de 2010. Recuperado de: http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/786F4_OEA%20PRIVILEGIOS-2010.PDF.

Código Electoral Colombiano. [Código]. (2007). Recuperado de: <http://consejoderedaccion.org/webs/traslapista2015/wp-content/uploads/2015/11/3.1-C%C3%B3digo-electoral-colombiano.pdf>.

Congreso de Colombia. (14 de julio de 2011). *Ley Estatutaria 1475 de 2011*. Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley147514072011.pdf>.

Congreso de la República. (18 de enero de 2011). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. [Ley 1437 de 2011]. DO: [Imprenta Nacional de Colombia]. Recuperado de: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1547471/C%C3%93DIGO+CONTENCIOSO+ADMINISTRATIVO++Interiores.pdf/b72c45bd-8f14-4463-b93a-c66b07d1e1ac>.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2 de mayo de 2014). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. DO: [Diario Oficial de la Federación]. Recuperado de: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/ley-general-de-instituciones-y-procedimientos-electorales>.

Consejo Nacional Electoral. (14 de octubre de 2015). *Resolución 4138 de 2015*. DO: [Diario Oficial de Colombia]. Recuperado de: <http://www.cne.gov.co/cne/media/file/RES%204138%20DE%202015.PDF>.



Constitución Política de Colombia. (1991). 2da Ed. Bogotá: Legis.

Corte Constitucional, Sala Plena. (23 de marzo de 1994). Sentencia C-145. [MP Alejandro Martínez Caballero].

Franco Cuervo, B. (2007). Los escrutinios: mecanismo y control. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 975-1016). México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2010). *Justicia electoral: el manual de IDEA Internacional*. México: Institute for Democracy and Electoral Assistance, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Instituto Nacional Electoral. (2014). *Programa de Asistencia Electoral*. México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado de: http://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/estrategiaCapacitacion/PROGRAMA_ASISTENCIA_ELECTORAL.pdf.

Junta de Gobierno de la República de Chile. (6 de mayo de 1988). *Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios*. [Ley 18700 de 1988]. DO: [Biblioteca del Congreso Nacional de Chile]. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30082>.

Misión de Observación Electoral. (2014). *Día electoral: guía para observadores*. Bogotá: Misión de Observación Electoral, Reino de Suecia y Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado de: http://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/CARTILLASMOE/Cartilla%20D.pdf.

Misión de Observación Electoral. (2016). *Observación electoral*. Recuperado de: <http://moe.org.co/observacion-electoral/>.

Misión de Observación Electoral. (2017). *Propuestas: reforma político y electoral*. Bogotá: Torreblanca Agencia Gráfica. Recuperado de: <http://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completo-2017-1-1.pdf>.

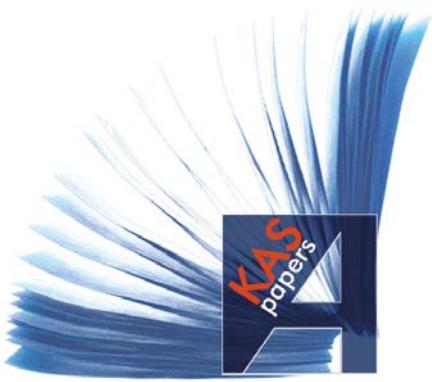
Novoa, A. (2010). El fraude electoral en Colombia: una práctica que se renueva. *Razón Pública*. Recuperado de: <https://www.azonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/803-el-fraude-electoral-en-colombia-una-práctica-que-se-renueva.html>.

Organización de los Estados Americanos. (2014). Informe verbal – Misión de Veeduría Electoral – Colombia – Elecciones legislativas. Organización de los Estados Americanos. Recuperado de: https://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/Informe_Verbal_Colombia2014.pdf.

Poder Judicial de la Nación Argentina. (13 de octubre de 2011). Acordada Extraordinaria Nº 128. Recuperado de: <http://cuidatuvoto.org.ar/pdf/acordada128.pdf>.

Presidencia de la Nación Argentina. (18 de agosto de 1983). Código Electoral Nacional. [Decreto Nº 2135]. DO: [Biblioteca del Congreso de la Nación].

Presidencia de la República de Colombia. (1 de agosto de 1986). Decreto 2241 de 1986. DO: [Diario Oficial N. 37571]. Recuperado de: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1423917>.



Konrad
Adenauer
Stiftung