

Sistema Electoral Colombiano

Actualidad y Perspectivas

Diego Fernando Tarapués Sandino
Editor

Segunda Edición 2024



**SISTEMA ELECTORAL
COLOMBIANO:
ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS**

2da Edición 2024

I.S.B.N 978-628-7647-68-8

I.S.B.N Digital 978-628-7647-69-5

© Diego Fernando Tarapués Sandino 2024

© Giovanni Sánchez Espinosa 2024

© Javier Duque Daza 2024

© Juan Fernando Jaramillo Pérez (†)

© Pedro Pablo Vanegas Gil 2024

© Franklin Moreno Millán 2024

© Alberto Ramos Garbiras 2024

© Editorial Diké S.A.S. 2024

www.editorialdike.com

Editorial Diké S.A.S.

Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesascomercial@gmail.com

Medellín - Colombia

Bogotá D.C. Librería

Calle 23 sur # 27- 41 Barrio Santander

Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesasgerencia@gmail.com

San José de Costa Rica

Teléfono: 83 02 10 54 - Telefax: 22 14 25 23

e-mail: jadguzman@yahoo.com

editorialdike@hotmail.com

Caracas-Venezuela

Av. Urdaneta, esq. Ibarra, edf. Pasaje la Seguridad, P.B. Local 19, Caracas 1010 /

info@paredes.com.ve / Tels.: 58 (212) 564-15-05 / 563-55-90/06-04

RIF: J-30797099-5

Panamá

Calle Parita, Bulevar Ancón, Casa 503, Corregimiento de Ancón, Ciudad

de Panamá. Tel.: 50767814196 / borisbarrios@lawyer.com

Diseño y diagramación

Lucio F. Chunga Cheng

e-mail: dikesas.diagramacion@gmail.com

Diseño de portada

Melissa Herrera Holguín cel: 313 656 9734

email: angiemelissaherreraholguin@gmail.com

Sistema Electoral Colombiano: Actualidad y Perspectivas. 1ra edición impresa en el año 2008 por Editorial Poemia. 2da edición impresa en febrero del 2024

La impresión de esta obra se terminó en los talleres de Xpress Estudio Gráfico Y Digital S.A.S., Dirección: Carrera 69H No. 77-40 CP: 111061 Bogotá, D.C. Tel: 602 0808 www.xpress.com.co

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

DIEGO FERNANDO TARAPUÉS SANDINO

Editor

Autores

Diego Fernando Tarapués Sandino

Giovanny Sánchez Espinosa

Javier Duque Daza

Juan Fernando Jaramillo Pérez (†)

Pedro Pablo Vanegas Gil

Franklin Moreno Millán

Alberto Ramos Garbiras

**SISTEMA ELECTORAL
COLOMBIANO:
ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS**

2da Edición 2024



Catalogación en la publicación - Biblioteca Nacional de Colombia

Tarapués Sandino, Diego Fernando, autor, editor

Sistema electoral colombiano : actualidad y perspectivas / autores, Diego Fernando Tarapués Sandino [y otros seis] ; editor, Diego Fernando Tarapués Sandino. -- Segunda edición. -- Medellín : Editorial Diké ; Cali : Universidad Santiago de Cali, 2024.

256 páginas.

Incluye bibliografía al final de cada capítulo.

ISBN 978-628-7647-68-8 (impreso) -- 978-628-7647-69-5 (digital)

1. Elecciones - Aspectos jurídicos - Colombia 2. Reformas electorales - Colombia - Siglos XX-XXI 3. Reformas políticas - Colombia - Siglos XX-XXI 4. Colombia - Política y gobierno - Siglos XX-XXI 5. Colombia - Política y gobierno - Siglos XX-XXI I. Sánchez Espinosa, Giovanni, autor II. Duque Daza, Javier, autor III. Jaramillo Pérez, Juan Fernando, autor IV. Vanegas Gil, Pedro Pablo, autor V. Moreno Millán, Franklin J., autor VI. Ramos Garbiras, Alberto, autor

CDD: 342.86107 ed. 23

CO-BoBN- a1135388

Editorial Diké S.A.S.

Eduardo Quiceno Álvarez
Presidente Honorario del Comité Editorial

**CUERPO DIRECTIVO DE LA
EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD
SANTIAGO DE CALI**

CARLOS ANDRÉS PÉREZ GALINDO
Rector

CLAUDIA LILIANA ZÚNIGA CAÑÓN
Directora General de Investigaciones

YUIRUBÁN HERNÁNDEZ SOCHA
Coordinador Editorial

COMITÉ EDITORIAL

CLAUDIA LILIANA ZÚNIGA CAÑÓN
YUIRUBÁN HERNÁNDEZ SOCHA
ADRIANA MARIA DEL ZOCORRO CORREA
JONATHAN PELEGRÍN RAMÍREZ
YOVANY OSPINA NIETO
MILTON ORLANDO SARRIA PAJA
DORIS LILIA ANDRADE AGUDELO
ODÍN ÁVILA ROJAS

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ELECTORAL: LA REGULACIÓN DE LO ELECTORAL EN LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL	19
<i>Diego Fernando Tarapués Sandino & Giovanni Sánchez Espinosa</i>	
1. Introducción.....	19
2. La constitucionalización de la democracia y de sus procedimientos electorales	21
3. La regulación de la función electoral: elección ciudadana y elección en el ámbito orgánico institucional.....	25
4. El diseño constitucional de nuestra democracia y sus elecciones: disposiciones propias e impropias	30
4.1. Las bases constitucionales de la democracia y los derechos políticos	31
4.2. Las bases constitucionales de los sistemas electorales y de partidos	35
4.3. Las bases constitucionales de la organización electoral.....	49
4.4. Las bases constitucionales de la acción judicial en materia electoral	54
Bibliografía	57
CAMBIO INSTITUCIONAL EN COLOMBIA. LAS REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL 1991-2022	61
<i>Javier Duque Daza</i>	
1. Introducción.....	61
2. La Constitución de 1991 y el sistema electoral: continuidad y cambio en una coyuntura crítica.....	69
3. La reforma política del 2003: reconversión del sistema electoral a través del aprendizaje.....	77

4. Una reforma por fuerza suficiente. La elección presidencial y el sistema electoral 2004	84
5. La última reforma política de la hegemonía de la coalición uribista en 2009	94
6. La primera reforma del gobierno de Juan Manuel Santos: ley de partidos de 2011.....	101
7. Segundo gobierno de Juan Manuel Santos: reforma de equilibrio de poderes de 2015 y estatuto de la oposición	105
8. El acuerdo de paz y las nuevas curules en el congreso, las curules de la paz en la cámara y el senado	113
9. Balance y agenda de reformas.....	115
Bibliografía	119
LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL COLOMBIANA.....	125
<i>Juan Fernando Jaramillo Pérez</i>	
1. Introducción.....	125
2. Antecedentes históricos de la actual organización electoral colombiana.....	127
3. La estructura actual de la organización electoral colombiana	138
4. El nombramiento de los directivos de la organización electoral	147
5. La entrega de la organización electoral a los partidos políticos y los problemas que ello representa.....	152
6. Reflexiones finales: la necesidad de reformar de fondo la organización electoral colombiana.....	161
Bibliografía	167
CINCO REFLEXIONES SOBRE LA JUSTICIA ELECTORAL: LA VERDADERA REFORMA POLÍTICA QUE NECESITA COLOMBIA.....	171
<i>Pedro Pablo Vanegas Gil</i>	
1. Introducción.....	171
2. La crisis del modelo mixto de justicia electoral	172
3. Ausencia de un mecanismo de control de las candidaturas.....	173
4. Las causales de nulidad electoral y el principio de conservación del acto electoral.....	176
5. Pluralidad de mecanismos de control electoral: algunos problemas, especialmente con la acción de tutela.....	180

6. Hacia la plena judicialización de nuestro modelo de justicia electoral	183
7. A manera de recapitulación	186
GLOSA DEL PROCESO DE NULIDAD ELECTORAL.....	189
<i>Franklin Moreno Millán</i>	
1. Introducción.....	189
2. Fundamento constitucional.....	189
3. Naturaleza.....	190
4. Características.....	192
5. Actos contra los que procede.....	198
6. Causales	199
7. Competencia	200
8. Trámite del medio de control de nulidad electoral	203
9. Efectos de la sentencia de nulidad electoral por expedición irregular	208
Bibliografía	211
IMPERFECCIONES CRÓNICAS DEL SISTEMA ELECTORAL	217
<i>Alberto Ramos Garbiras</i>	
1. Introducción.....	217
2. Reforma política y electoral del año 2003.....	220
3. Transformismo político	227
4. Las dificultades de obtener mayorías en nuestro presidencialismo y otras modificaciones	234
4.1. El voto obligatorio	235
4.2. Revocatoria del mandato presidencial.....	237
4.3. El voto electrónico.....	240
4.4. El voto por correo	243
5. Reflexiones finales sobre el intento de reforma electoral del año 2023	245
Bibliografía	251

PRESENTACIÓN

Luego de que se cumplieran quince años de la realización de las IV Jornadas de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali sobre los desarrollos y novedades del derecho electoral colombiano, hemos decidido sacar esta nueva edición del libro “Sistema electoral colombiano: actualidad y perspectivas”. En estos tres lustros es mucho lo que ha cambiado y mucho lo que aún queda por reformularse en materia electoral. Si bien la reforma constitucional de 2003 trajo una transformación profunda del proceso electoral y de la asignación de curules en las elecciones plurinominales, lo mismo que la introducción de la figura de la reelección presidencia conllevó a cambios estructurales mientras existió, lo cierto es que posteriores reformas al ordenamiento jurídico han pulido nuestro sistema electoral e incluso al andamiaje orgánico que desarrolla la función electoral del poder público.

En estos años se han dado sendas reformas constitucionales de las cuales se destacan las de 2009 y 2015, así como la reforma de 2019 –que aplica especialmente para las elecciones en Bogotá– y aquellas introducidas como implementación del Acuerdo Final de Paz de 2016. Del mismo modo, la expedición de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 a través de la cual se adoptaron “reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”, constituyen razones normativas de peso para describir, analizar y reflexionar sobre los constantes cambios a nuestro derecho electoral.

Asimismo, las actualizaciones constitucionales y legislativas se dan no solo en el ámbito de la organización electoral, del sistema electoral, del proceso electoral, sino también en el plano de los instrumen-

tos judiciales para hacer valer la legalidad de las elecciones ameritan que se detalle en el tema de las nulidades electorales. Pues bien, con la Ley 1437 de 2011 se introdujo a nuestro sistema jurídico el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual en su artículo 139 concibe al medio de control de nulidad electoral, de tal manera que cualquier persona puede solicitar “la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden”, precisando que en las “elecciones por voto popular, las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o de los escrutinios, deberán demandarse junto con el acto que declara la elección” y que se “deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección”.

En el marco de estos cambios normativos y de las propuestas suscitadas en la actual coyuntura política, en la que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República se aventuraron a promover una nueva reforma política y electoral que terminó por hundirse en el primer semestre de 2023, sin tan si quiera cumplirse el primer año de estar posesionadas las autoridades del ejecutivo y el legislativo, surge el interés de publicar estas reflexiones académicas en un contexto donde seguramente se intentarán nuevas transformaciones a nuestro sistema electoral. Muchos de los planteamientos que ya desde 2008 publicamos en esta obra continúan vigentes, otros se han actualizado o incorporado.

En ese orden, presentamos a la comunidad este esfuerzo colectivo que recoge seis contribuciones académicas. Tres de estas se han actualizado y ampliado para dar cuenta de los cambios normativos y del contexto político que se ha experimentado en esta década y media en Colombia.

Así, inicialmente, el artículo “Fundamentos constitucionales del derecho electoral: la regulación de lo electoral en la democracia cons-

titucional”, de los profesores Diego Fernando Tarapués Sandino y Giovanni Sánchez Espinosa, presenta el marco constitucional del sistema electoral colombiano, de la organización electoral y de las demás disposiciones de la Carta Política que dan vida a nuestro ordenamiento jurídico electoral, reseñando los principales fundamentos que encuentra el derecho electoral colombiano a partir de las disposiciones originarias dadas por la Constituyente de 1991 y que ha atravesado por reformas que han suscitado cambios estructurales; todo ello desde un enfoque que resalta la trascendencia de la constitucionalización de la democracia como un presupuesto liberal y jurídico que busca contener el desbordamiento de poder.

En segundo lugar, el profesor Javier Duque Daza, reconocido investigador en temas electorales y de partidos políticos, actualiza los resultados de su investigación empírica sobre las transformaciones de las reglas de juego institucionales en nuestro sistema electoral, titulado: “Cambio institucional en Colombia. Las reformas al sistema electoral 1991-2022”. En este estudio se analiza la lógica de los cambios institucionales en materia electoral a partir del reconocimiento de las reformas constitucionales y legales que ha experimentado nuestro sistema electoral dentro de las tres primeras décadas de vigencia de la Constitución Política de 1991; este análisis ahonda en la correlación dada entre los actores políticos que promovieron estos cambios institucionales en contextos sumamente diferenciados y diferenciables.

El tercer escrito que ha sido objeto de reforma y actualización es el del profesor Franklin Moreno Millán, quien realiza una “Glosa del proceso de nulidad electoral”, en la que aborda de manera técnica y actualizada las actuaciones que desde el derecho administrativo se surten en nuestra justicia electoral. En este texto se articulan las disposiciones constitucionales, legales, administrativas y jurisprudenciales que regulan la acción judicial en materia electoral, es decir, se ahonda en el medio de control de nulidad electoral y en los desarrollos jurisprudenciales que en la materia ha gestado el Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa.

Junto a estos tres artículos que han sido actualizados, se reimprime la versión original publicada en 2008 de dos ilustres referentes de nuestro derecho público, cuyos textos pese al pasar de estos años, continúan teniendo enorme vigencia dadas las reflexiones críticas que contienen y a los cambios aún no surtidos en la materia.

Por un lado, el texto del profesor Juan Fernando Jaramillo (†), extraordinario ser humano y jurista que lastimosamente partió de este mundo terrenal el 12 de abril de 2012, titulado: “La reforma de la organización electoral colombiana”, en el que analiza a fondo la estructura orgánica de las autoridades competentes que conducen los procesos electorales, a través de una revisión histórica, comparativa y estructural que sin duda debería ser tomada en cuenta en futuros proyectos normativos que busquen cualificar y blindar nuestro modelo electoral.

Por otro lado, se presenta el trabajo del profesor del Pedro Pablo Vanegas, hoy Consejero de Estado en la Sección Quinta, justamente aquella que conoce de los asuntos electorales. En su artículo: “Cinco reflexiones sobre la justicia electoral: La verdadera reforma política que necesita Colombia”, se analiza y plantea una crítica estructural al sistema mixto de justicia electoral, trayendo consigo elementos propositivos en el control de las candidaturas, las causales de nulidad electoral, los mecanismos de control electoral y en el que especialmente se formula un llamado a la plena judicialización de nuestro modelo de justicia electoral.

Finalmente, a esta obra se suma un nuevo texto de autoría del profesor Alberto Ramos Garbiras quien reflexiona sobre las “Imperfecciones crónicas del sistema electoral”; un documento que recoge análisis político sobre diferentes puntos que giran en torno a lo político y electoral en nuestro contexto, un documento que invita al final a repensar aspectos que aún están pendientes por regular o que les han dado la espalda a escenarios ya experimentados en otras latitudes.

Conjuntamente esperamos que los esfuerzos consignados en este libro resulten de utilidad tanto para el estudio académico, como de in-

sumo a los tomadores de decisión. Este libro compila trabajos sobre los diversos componentes del derecho electoral, siendo una herramienta que permite no solo aproximarnos al estudio de lo electoral en Colombia, sino también reflexionar con sentido crítico respecto a las reformas que desde ya se avizoran en gobiernos y legislaturas futuras.

Diego Fernando Tarapués Sandino
Bogotá, septiembre de 2023