

# EL JUICIO CONTENCIOSO ELECTORAL

*Reinaldo Chavarro Buriticá*

*Presidente de la Sección Quinta del Consejo de Estado  
Convocatoria de la Procuraduría General de la Nación Septiembre 2006*

SUMARIO: § 1. Origen, desarrollo y estructura actual y funciones del consejo nacional electoral y de la jurisdicción de lo electoral. § 2. Del consejo nacional electoral. § 3. La jurisdicción de lo contencioso administrativo. § 4. Competencias en materia electoral. § 5. El consejo electoral y la reforma política. § 6. El juicio electoral. § 7. Críticas al contencioso electoral. § 8. Los verdaderos problemas. § 9. A manera de conclusión.

## **Objetivos**

• Hablar del control de legalidad a través del juicio contencioso electoral para llegar a las siguientes conclusiones:

- Ofrece garantías de imparcialidad, objetividad e igualdad ante la ley a todas las personas, incluidas las minorías políticas y la oposición.
- Está regulado a través de un procedimiento especial caracterizado por la celeridad.
- El desarrollo jurisprudencial logrado a lo largo de 93 años en que se ha aplicado en Colombia, constituye una riqueza cultural y jurídica, un referente de seguridad jurídica y juridicidad en el Estado de Derecho, del que no disponen los restantes países de la región.
- Es un gran baluarte contra la violencia por el origen del juez y su respetabilidad.

## **1.- Origen desarrollo y estructura actual y funciones del Consejo Nacional Electoral y de la jurisdicción de lo electoral.**

Según las regulaciones contenidas en el Título Noveno de la Constitución, la Organización Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Adicionalmente, en el artículo 264 *ibídem* se incluye un párrafo, introducido por la reforma del Acto Legislativo Nr. 1 de 2003, o de

Reforma Política, donde se ordena que la Jurisdicción de lo contencioso administrativo debe decidir los juicios electorales en seis meses, si son de única instancia y en un año si tienen dos. Por su parte, en el Título VIII de la Constitución se encuentran instituidas la estructura y funciones de la Rama judicial, en cuyo capítulo 3 se regula lo concerniente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Examinemos brevemente el origen y competencias de estos organismos a fin de dilucidar la pertinencia y alcance de la iniciativa de reforma a la justicia electoral.

## **2.- Del Consejo Nacional Electoral.**

El Consejo Nacional Electoral tuvo origen en los albores de la República en la forma de organismos independientes en parroquias, cantones y provincias, con diversas denominaciones (colegios electorales de provincia, consejos de cantón, asambleas parroquiales, juntas parroquiales, etc.) encargados de organizar, coordinar y dirigir las elecciones.<sup>1</sup>

En la etapa que se inicia en 1888, con la Ley 7 de enero 31 del mismo año, se expidió el primer Código Electoral en el siglo XIX que creó una organización de nivel nacional para organizar, dirigir y controlar los asuntos electorales. Se trataba del Gran Consejo Electoral que tuvo como sede la capital de la República, y estaba integrado por seis miembros elegidos, dos por el Senado, dos por la Cámara de Representantes y dos por el Presidente de la República, quienes efectuaban el escrutinio y declaraban la elección presidencial; un Consejo Electoral en cada departamento, integrado por seis miembros nombrados en la misma forma que el Gran Consejo Electoral quienes, a su vez, nombraban a los integrantes de la Junta del Distrito Electoral; se les asignó la función de organizar, dirigir y declarar las elecciones de Representantes a la Cámara, Diputados y las de Electores enviados por los Distritos Electorales con base en los registros remitidos por los Jurados Electorales de los municipios, respectivamente. Hasta 1936 la Organización Electoral mantuvo un esquema similar, con variaciones sobre la integración de los miembros del Gran Consejo Electoral y otras relacionadas con el número de integrantes de sus organismos en los diferentes niveles, el origen de su designación y aún formales como la denominación. En forma transitoria las funciones del Gran Consejo Electoral fueron asumidas

---

<sup>1</sup> Esta reseña fue tomada del libro "Historia electoral colombiana" texto elaborado por la Organización Electoral para conmemorar, el 16 de diciembre de 1988, los 40 años de creación legal de la misma.

por el Congreso en 1905 y por la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa al finalizar 1910, corporaciones que tuvieron a su cargo la función de declarar las elecciones de Presidente. Por otra parte, en 1934 el Presidente de la República tomó la suprema dirección de las elecciones, se reorganizó el Departamento Nacional de Identificación, uno de los antecedentes más próximos de la actual Registraduría Nacional del Estado Civil, merced a lo cual se dispuso de Inspectores Nacionales de Cedulación y el uso general de la cédula para participar en elecciones, cuya obligatoriedad se había intentado desde el año 1853.

Posteriormente, mediante la Ley 89 de 1948 se creó la Corte Electoral que sustituyó al Gran Consejo Electoral, integrada por el más antiguo ex presidente de la República, los dos magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia, el Rector de la Universidad Nacional y el Gerente del Banco de la República. En 1957 ( Plebiscito; alternación y paridad de los dos partidos tradicionales ), se conformó por los dos ex presidentes más antiguos y cuatro delegados nombrados por la Corte Suprema de Justicia; entre 1979 y 1985 sus nueve integrantes fueron elegidos por la Corte Suprema de Justicia a razón de cuatro representantes de cada uno de los partidos mayoritarios del Congreso y uno más por el partido que les siguiera en votos.

La sociedad colombiana en todas las épocas catalogó la función de organizar, dirigir y controlar las elecciones como la que exigía las mejores virtudes republicanas y por eso llamó a ejercerlas a aquellas personas que encarnaran la mayor respetabilidad merced a una intachable reputación de rectitud y probidad. De la Corte Electoral hicieron parte, entre otros, los ex presidentes Eduardo Santos y Alberto LLeras Camargo, los ex magistrados Ricardo Hinestrosa Daza y Agustín Gómez Prada, los ex rectores de la Universidad Nacional Luis López de Mesa y Jaime Jaramillo Arango, los ex gerentes del Banco de la República Luis Ángel Arango e Ignacio Copete Rizzaralde. Ocuparon igualmente en forma transitoria esas dignidades colombianos ilustres y respetabilísimos como Jorge Soto del Corral, Guillermo Rocha, Carlos Holguín Holguín, Mariano Ospina Pérez, Roberto Urdaneta Arbeláez y Alfonso López Pumarejo, entre otros.

Por su parte, el Registrador Nacional del Estado Civil era nombrado por la Corte Electoral para periodos de dos años, y debía ser colombiano de nacimiento, mayor de treinta años y gozar de una intachable reputación. Sus funciones consistían en manejar la Oficina Nacional de Identificación Electoral y ser Secretario de la Corte Electoral.

La Ley 96 de 1985 sustituyó a la Corte Electoral por el Consejo Nacional Electoral, cuyos miembros, en número de siete, eran nombrados por el Consejo de Estado para un periodo de cuatro años a razón de tres por cada uno de los partidos mayoritarios en el Congreso y el restante por el partido que les siguiera en votación. Esta Corporación fue conservada en la Constitución de 1991, integrada por el número de miembros que determine la ley, no inferior a siete, que debían reflejar la composición política del Congreso, nombrados por el Consejo de Estado para periodos de cuatro años, no reelegibles, de ternas que presentaban los partidos y movimientos políticos. Su competencia, era semejante a la atribuida desde sus orígenes al Gran Consejo Electoral y comprende, en lo esencial, ejercer la suprema inspección y vigilancia de la Organización Electoral, nombrar al Registrador Nacional del Estado Civil, efectuar el escrutinio general de toda votación nacional y decidir de los recursos contra las decisiones de sus Delegados en el escrutinio General ( Departamental ), así como declarar las correspondientes elecciones; otorgar y retirar la personería jurídica de los partidos políticos y velar por el cumplimiento de las normas que los regulan, por los derechos de la oposición y de las minorías y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías; distribuir los aportes para el financiamiento de las campañas electorales y reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social, y otras relacionadas con el control de legalidad de las elecciones y escrutinios.

### **3.- La jurisdicción de lo contencioso administrativo.**

Como sabemos, el Consejo de Estado fue creado por el Libertador Simón Bolívar mediante Decreto de 30 de octubre de 1817 como un órgano consultivo del Gobierno; luego de varias vicisitudes y de haber desaparecido en la Constitución de 1853, reapareció en la Constitución de 1886 con funciones consultivas y como Tribunal superior de la jurisdicción contencioso administrativa "si la ley estableciere esta jurisdicción." En el Acto Legislativo número 10 de 1905 el Consejo de Estado fue nuevamente suprimido sin haber ejercido la función jurisdiccional y posteriormente, en el Acto Legislativo número 03 de 1910, se dispuso establecer la jurisdicción contencioso administrativa a lo cual se procedió mediante la expedición de la Ley 130 de 1913. Desde entonces, es decir, hace 93 años, la jurisdicción especial de lo contencioso

administrativo es el juez de las controversias que surjan entre los diferentes órdenes, niveles y entidades de la administración y entre estos y los administrados por la expedición de actos administrativos, como los electorales, entre otras causas.

#### **4.- Competencias en materia electoral.**

Las respectivas competencias del Consejo Nacional Electoral y de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el control de legalidad de los actos electorales ofrece motivos de tensión, circunstancia que unida a otros motivos menos evidentes sirve de argumento para pretender suprimir la Sección electoral del Consejo de Estado y trasladar sus competencias al Consejo Nacional Electoral. Dichas competencias han registrado algunos desarrollos desacertados y la determinación de su alcance es objeto de opiniones discrepantes.

Un tema ilustra la anterior aseveración. Según el artículo 42 de la Ley 96 de 1985 se refunden en un solo artículo los artículos 152 de la Ley 28 de 1979 y 31 de la Ley 85 de 1981 y se atribuye plena competencia al Consejo Nacional Electoral y a sus Delegados para decidir, mediante resolución motivada y solo con base en los documentos electorales, cuestiones de hecho y de derecho ( control de legalidad ) en relación con los actos electorales, con fundamento en doce causales de reclamación que deben formularse por los interesados durante los escrutinios y decidirse en audiencia pública. Actualmente, las mismas causales están contenidas en el artículo 192 del Código Electoral Decreto 2241 de 1986, vigente desde el 1 de agosto del mismo año, donde se compilaron las Leyes 28 de 1979, 85 de 1981 y 96 de 1985, por mandato de la última ley citada.

En el artículo 65 de la misma, se dispuso modificar el artículo 223 del C.C.A., que contiene las causales de nulidad especiales de los actos electorales a invocar ante el juez electoral, introduciendo en el numeral 6 una nueva causal que consistía en: "Cuando ocurra cualquiera de los eventos previstos en las causales de reclamación de que trata el artículo 42 de esta ley", con lo cual el legislador autorizó que se pudieran invocar ante el juez los mismos motivos de invalidez esgrimibles ante la administración, generando así ineficiencia e inseguridad jurídica. En efecto, es claro que si alguien tiene oportunidad de reclamar la resolución de una controversia ante los escrutadores y ante el juez por las mismas razones, tanto la actuación administrativa como la jurisdiccional estarán sujetas a la contingencia de que no precluyan etapas y cuando

aparentemente vaya a concluir la definición de un resultado electoral por haberse agotado formalmente su control de legalidad ante la administración, de manera sorpresiva se retrotrae la actuación con una reclamación que es presentada bajo forma de causal de nulidad ante el juez cuando por su materialidad debió ser anterior en el tiempo.

Sin embargo, tres años después, mediante la Ley 62 de 1988, artículo 17, se modificó nuevamente el artículo 223 del C.C.A., para disponer que las causales de reclamación no son causales de nulidad electoral. Se delimitó así el campo de operación de los dos controles de legalidad, el administrativo a cargo del Consejo Nacional Electoral y sus delegados con el alcance descrito y a continuación el judicial, a cargo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Consecuente con lo anterior, el legislador y luego el Constituyente de 1991 mantuvieron la designación de los integrantes del Consejo Nacional Electoral, quienes son candidatos de los partidos políticos, a cargo de una corporación de justicia (antes fueron nombrados por la Corte Suprema de Justicia y luego por el Consejo de Estado), porque no obstante ejercer competencias administrativas, las mismas implicaban decidir en derecho asuntos concernientes a los resultados electorales. Se trataba de atemperar la influencia directa e inmediata de los intereses político-electorales en las respectivas designaciones.

Según el artículo 192 del Código Electoral, el Consejo Nacional Electoral y sus delegados tienen competencia para decidir mediante resoluciones motivadas las reclamaciones que les formulen los candidatos, sus apoderados o los testigos electorales con fundamento en las siguientes causales:

1. Cuando funcionen mesas de votación en lugares o sitios no autorizados por la ley;
2. Cuando la elección se verifique en días distintos de los señalados por la ley, o de los señalados por la autoridad con facultad legal para este fin;
3. Cuando los dos ( 2 ) ejemplares de las actas de escrutinio estén firmados por menos de tres ( 3 ) de éstos;<sup>2</sup>
4. Cuando se hayan destruido o perdido los votos emitidos en las urnas y no existiere acta de escrutinio en la que conste el resultado de las votaciones;
5. Cuando el número de sufragantes de una mesa exceda al número de ciudadanos que podían votar en ella;

---

<sup>2</sup> Según el párrafo 2 del artículo 5 de la Ley 163 de 1994 las actas de escrutinio de los jurados de votación requieren para su validez la firma en el acta de escrutinio de mesa de solo dos de los jurados.

6. Cuando el número de votantes en una cabecera municipal, un corregimiento, una inspección de policía o un sector rural exceda al total de cédulas aptas para votar en dicha cabecera, corregimiento, inspección de policía o sector rural, según los respectivos censos electorales;
7. Modificado L.62/88, art. 15. Cuando los pliegos electorales se hayan recibido extemporáneamente, a menos que el retardo obedezca a circunstancias de violencia, fuerza mayor o caso fortuito, certificados por funcionario público competente, o a hechos imputables a los funcionarios encargados de recibir los pliegos;
8. Cuando el acta se extienda y firme en sitio distinto del lugar o local en donde deba funcionar la respectiva corporación escrutadora, salvo justificación certificada por el funcionario electoral competente;
9. Cuando las listas de candidatos no se hayan inscrito o modificado en la oportunidad legal o cuando los candidatos no hayan expresado su aceptación y prestado el juramento correspondiente dentro de los términos señalados por la Ley para la inscripción o modificación, según el caso;
10. Cuando en un jurado de votación se computen votos a favor de los candidatos a que se refiere el artículo 151 de este código;<sup>3</sup>
11. Cuando aparezca de manifiesto que en las actas de escrutinio se incurrió en error aritmético al sumar los votos consignados en ella;
12. Cuando con base en las papeletas de votación y en las diligencias de inscripción aparezca de manera clara e inequívoca que en las actas de escrutinios se incurrió en error al anotar los nombres o apellidos de uno o más candidatos.

Si la corporación escrutadora encontrare probada alguna de las causales de reclamación ordenará la exclusión de los votos depositados en la respectiva mesa de votación, salvo si se trata de las causales números 11 y 12, en cuyo caso se ordenará la correspondiente corrección.

La competencia del juez electoral, por su parte, está circunscrita a estudiar la legalidad de los actos electorales cuando sean acusados por alguna de las causales de nulidad contenidas en los artículos 223, 227 y 228 del C.C.A. que establecen:

### Código Contencioso Administrativo.

"Artículo 223. Las actas reescrutinio de los jurados de votación y de toda corporación electoral son nulas en los siguientes casos:

---

<sup>3</sup> Art.51 Mod. Ley 62 de 1988, Art. 9. Prohíbe a los candidatos, sus cónyuges o parientes hasta segundo grado consanguinidad, afinidad o primero civil actuar como jurados, escrutadores o claveros en la respectiva circunscripción.

- 1° Cuando se haya ejercido violencia contra los escrutadores o destruido o mezclado con otras las papeletas por causa de violencia;
- 2° Cuando aparezca que el registro es falso o apócrifo o falsos o apócrifos los documentos que hayan servido para su formación;
- 3° Cuando aparezca que las actas han sufrido alteraciones sustanciales en lo escrito, después de firmadas por los miembros de la corporación que las expiden;
- 4° Cuando los votos emitidos en la respectiva elección computen con violación del sistema del cuociente electoral adoptado en la Constitución Política y Leyes de la República;
- 5° Cuando se computen votos a favor de candidatos que no reúnen las calidades constitucionales o legales para ser electos;
- 6° Cuando los jurados de votación o los miembros de las comisiones escrutadoras sean cónyuges o parientes de los candidatos de elección popular en el segundo grado de consanguinidad o afinidad o en el primero civil. En este evento no se anulará el acta de escrutinio sino los votos del candidato o los candidatos en cuya elección o escrutinio se haya violado esta disposición."

El artículo 227, *ibídem*, establece la posibilidad de demandar ante el juez la nulidad de los actos administrativos expedidos por las comisiones escrutadoras (entre ellas el Consejo Nacional Electoral) para decidir las reclamaciones o recursos presentadas por los candidatos, sus apoderados o los testigos electorales y el artículo 228, *ibídem*, la de demandar la nulidad de los actos electorales cuando declaren la elección de personas incursas en causales de inhabilidad o inelegibilidad o no reúnan las calidades constitucionales y legales requeridas para acceder al respectivo cargo.

Adicionalmente la jurisprudencia de la Corporación<sup>4</sup> determinó que los actos electorales también son susceptibles de demanda de nulidad por las causales generales de impugnación de todos los actos administrativos previstas en el artículo 84 del C.C.A.

De lo anterior puede inferirse que el legislador instituyó un control de legalidad de los actos electorales por vía administrativa y sucedáneamente por vía judicial, lo que implica una salvaguarda acorde con las instituciones que nos rigen, idéntica a la aplicable respecto de todos los actos administrativos.

Sin embargo en el tema electoral se presentan fricciones entre las autoridades encargadas de aplicar el control. Es ilustrativo traer a colación

---

<sup>4</sup> Sección Quinta, Sentencia de 1 de julio de 1999, Demandada Alcaldesa de Ciénaga (Magdalena).



lo ocurrido con dos decisiones del Consejo Nacional Electoral por medio de las cuales se abstuvo de declarar la elección de gobernadores, en el primer caso, la del Gobernador del Departamento del Cauca porque le fue acreditado que quien obtuvo la mayoría de los votos se hallaba inhabilitado por una sanción de destitución y en el segundo, la del Gobernador de Vaupés, porque encontró que en dos de los tres municipios del Departamento y en algunos corregimientos del tercero no se realizaron elecciones por causa de violencia contra los electores. Los actos respectivos fueron demandados ante el Consejo de Estado quien declaró la nulidad en el primer caso<sup>5</sup> y encontró que el C.N.E. ejerció una competencia constitucional y legal propia de velar por la realización de elecciones en condiciones de plenas garantías<sup>6</sup>, siempre que se cumplieran condiciones cualitativas y cuantitativas del hecho perturbador determinadas por la jurisprudencia.

Al respecto resulta útil señalar que el trabajo jurisprudencial que se ha realizado por parte del Consejo de Estado, así como las doctrinas elaboradas por el Consejo Nacional Electoral en la resolución de algunos de los asuntos de su competencia, constituyen referentes obligados para que el legislador afronte la tarea de delimitar en forma más precisa dichas competencias. Este es otro campo donde el legislador, quien tiene la competencia constitucional para hacerlo, debe intervenir mediante la ley para definir las competencias, porque de eso se trata y no de mutilar el control jurisdiccional.

## **5.- El consejo nacional electoral y la reforma política.**

El cambio en la estructura y operatividad de las instituciones encargadas de ejercer el control de la legalidad de los actos electorales comenzó hace algunos años cuando se modificó el origen y la forma de designación de los magistrados del Consejo Nacional Electoral. En efecto, con la reforma del Acto Legislativo Nr. 1 de 2003, denominado de Reforma Política, el Consejo Nacional Electoral pasó a estar integrado por nueve miembros, elegidos por el Congreso de la República conforme al sistema de cifra repartidora para periodos de cuatro años, reelegibles por una

---

<sup>5</sup> Nulidad del acto del C.N.E. que se abstuvo de declarar la elección del Gobernador del Cauca por incompetencia para decidir sobre una causal de inhabilidad. Sección Quinta Sentencia de 23 de Septiembre de 2006.

<sup>6</sup> Sección Quinta, Sentencia de 16 de marzo de 2006. No prosperó el cargo de nulidad del acto del CNE que se abstuvo de declarar la elección del Gobernador de Vaupés.

vez. Conservan las mismas competencias asignadas en el Artículo 265 de la Constitución, excepto la de designar al Registrador quien será nombrado para periodos de cuatro años por los presidentes de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, mediante concurso de méritos que establezca la ley.

Serán los partidos y movimientos políticos con asiento en el Congreso quienes elegirán Consejeros Electorales, lo cual implica, en primer lugar, la certeza anticipada de que los partidos minoritarios que no alcanzaron representación en el Congreso por razón del umbral y la cifra repartidora, tampoco la tendrán en el Consejo Nacional Electoral, y en cuanto respecta a la oposición tendrá el estrecho margen de representación que le permitan los partidos mayoritarios y las coaliciones entre estos.<sup>7</sup> En segundo lugar, este nuevo Consejo Nacional Electoral tendrá entonces las competencias de decisión de las mismas cuestiones de derecho que le vienen asignadas desde 1985 y ello significa una mayor incidencia directa e inmediata de los intereses político-electorales representados en el Congreso en sus decisiones. No obstante, de conservarse la actual estructura jurídico-institucional, los actos que expida el Consejo Nacional Electoral continuarán siendo enjuiciables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con lo cual se conserva una salvaguarda de control de legalidad jurisdiccional.

Pero lo que ahora se propone, como ya se anotó, de conformidad con el proyecto de reforma, es suprimir la Sección Quinta del Consejo de Estado y trasladar la competencia para conocer de los juicios contra los actos electorales al Consejo Nacional Electoral.<sup>8</sup>

## **6.- El juicio electoral.**

La acción electoral es pública y popular y tiene por objeto un contencioso de control objetivo de legalidad, que el legislador caracterizó por el principio de celeridad fundado en la necesidad de resolver rápidamente sobre la legitimidad del ejercicio del poder del Estado, que se ejerce contra los actos de nombramiento y los declaratorios de elecciones. Al margen de toda discusión doctrinaria sobre la naturaleza

---

<sup>7</sup> "Velar...por los derechos de la oposición y de las minorías y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías" ( Art. 265 C.P. )

<sup>8</sup> Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2006 Senado "Por el cual se modifican y adicionan algunos artículos de la Constitución Política" Autores Senadores: Miguel Pinedo Vidal, Rubén Darío Quintero y otros. Ponente primer debate: Senador Mauricio Pimiento Barrera. Gaceta del Congreso 297/2006.

de actos condición mayormente vinculados por su contenido al interés público, los actos electorales atribuyen un derecho subjetivo al elegido o nombrado y ello determina que la acción pública se ejerza principalmente por el segundo en votación uninominal o por el no elegido con vocación de ser llamado en las corporaciones, y por su carácter de acción pública que excluye la posibilidad de demanda de reconvencción, los demandados acuden de ordinario a que un amigo demande la nulidad de la elección propia con el fin de que en los cargos de su libelo se acusen los vicios que puedan afectar las pretensiones del primer demandante. Ello da lugar a que en todos los contenciosos concurren varias demandas sobre un mismo acto de elección, cuyos procesos deben ser acumulados por mandato del artículo 227 del C.C.A. para ser fallados en una misma sentencia, en desarrollo del principio de celeridad.

No obstante, la celeridad se frustra porque la ley ordena hacer la acumulación de procesos luego de surtido el periodo probatorio, lo cual determina que en todos los procesos se practican por lo general las mismas pruebas, y adicionalmente porque la ley permite la intervención adhesiva sin condición alguna hasta cuando quede en firme el auto que corre traslado para alegar de conclusión, y ello determina que se pueda ingresar al proceso para impugnar o prohiar la demanda luego de practicadas las pruebas, con conocimiento sobre el probable desarrollo ulterior del juicio (hechos probados y no probados) y esta circunstancia es aprovechada para hacer ingresar al proceso un gran número de intervinientes adhesivos, con suficientes elementos de juicio para orientar sus actuaciones con propósitos dilatorios o lo contrario, de acuerdo con los intereses que los animen. Estas prescripciones jurídico-procesales determinan que un juicio que por su naturaleza debe tramitarse rápidamente en ocasiones registre grandes demoras.

De manera que no se trata de un contencioso objetivo de nulidad puro y simple, sino de un proceso complejo, donde merced a la estructura legal del procedimiento se generan normalmente numerosos obstáculos para el adelantamiento ágil de los trámites.

En este momento cursan 22 demandas de nulidad del acto que declaró la elección de senadores.

**6.1.-** La demora en la decisión de algunos procesos ha sido invocada como argumento en favor de la reforma a la justicia electoral. En rigor, mora judicial no ha existido y lo ocurrido con la decisión de las demandas

contra la elección del Senado de la República 2002-2006 no puede tomarse como pretexto porque se trató de una demanda contra toda la circunscripción nacional, con centenares de miles de cargos de suplantación de electores, cuya decisión se expidió en una sentencia de 12.570 folios. Fue un caso excepcional por su magnitud y las contingencias propias de ese tipo de procesos unidas a los recursos con que se contó (la misma planta de personal de un despacho de magistrado con que se creó la Sección Quinta en 1988, un abogado auxiliar y un auxiliar judicial, salvo durante los últimos meses cuando se crearon 20 cargos de abogados por tres meses para terminar de elaborar el proyecto de fallo), y por tanto, no puede tenerse como razón que justifique la reforma propuesta.

Si se tratara de evitar las dilaciones en el trámite de los juicios como el comentado, tomando enseñanzas de lo ocurrido, será indispensable que el Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa provea personal suficiente y oportunamente cuando a pesar de no existir congestión de procesos en un despacho, un solo asunto pueda resultar equiparable a la decisión de varias decenas de juicios; que se tenga la precaución de designar varios ponentes en lugar de uno solo y otras previsiones semejantes.

Adicionalmente, el legislador en la medida en que, por ejemplo, regule un nuevo procedimiento que restrinja la intervención adhesiva hasta la apertura del juicio a prueba y que ordene la acumulación de procesos en la misma oportunidad, con lo cual se neutralizan las intervenciones dilatorias y se evita allegar las mismas pruebas varias veces, puede mejorar de manera sustancial el trámite de los juicios electorales.

Por otra parte, la propia caracterización legal del juicio electoral por su celeridad en el trámite constituye una fuente generadora de ineficacia e ineficiencia. Al respecto se observa lo siguiente: La ley establece que la demanda debe ser repartida el mismo día o a más tardar al siguiente de su presentación y que el auto admisorio de la demanda se ejecutoria al día siguiente de la notificación; que la demanda se puede corregir solamente hasta antes de que quede en firme el auto que la admita y sobre la respectiva solicitud se debe decidir dentro de los dos días siguientes y que contra el auto que admite la demanda no proceden recursos. La fijación en lista (para contestar la demanda), es de tres días y las pruebas se deben decretar al día siguiente de la desfijación de lista y se deben practicar en veinte días que pueden prorrogarse por 15 más para practicar pruebas fuera de la sede. Contra estos autos no procede recurso alguno.

La acumulación de procesos se debe hacer en forma oficiosa, luego de surtido el término de pruebas y se convoca al sorteo de ponente dentro de las 72 horas siguientes; contra estas decisiones no procede recurso.

En la primera instancia el traslado a las partes para alegar es por cinco (5) días comunes y la entrega al Ministerio Público por diez (10) días para concepto. Se dispone de veinte días para elaborar el proyecto de fallo y la Sala tiene treinta días para fallar. (Art. 242 ); en segunda instancia no se prevé la práctica de pruebas ni traslado al Ministerio Público; los términos para elaborar proyecto y fallar se reducen a la mitad. (Art. 251). La sentencia se notifica personalmente a las partes y al Ministerio Público; si transcurridos dos días no se puede hacer notificación personal se hace por edicto que permanece fijado por tres días.

Pues bien, así regulado el ejercicio de la acción hay que convenir en que el legislador concibió un proceso cuyo trámite no excediera de sesenta o setenta días, pero probablemente por carencia de un referente apropiado a la realidad y luego por falta de interés o de voluntad política, se ha mantenido en vigencia por decenios una regulación de procedimiento absurda y por algunos aspectos inaplicable.

En efecto, circunstancias como las que se enuncian dan al traste con la pretendida celeridad o determinan que se inaplique la ley para hacer prevalecer principios y valores constitucionales que permitan salvaguardar el debido proceso y el derecho de defensa.

i) El rechazo de la demanda es susceptible de súplica ordinaria en los procesos de única instancia, y de apelación en los de dos instancias; el recurso se debe interponer dentro de los dos días siguientes a la notificación del auto respectivo y se resuelve de plano. El trámite de los recursos referidos puede tomarse un mínimo de quince días hábiles y un máximo de dos a tres meses, particularmente en relación con la apelación por razón de los traslados del expediente entre los jueces y los tribunales y entre éstos y el Consejo de Estado.

ii) El auto que deniegue alguna prueba tiene la condición de interlocutorio y es dictado por el ponente, por lo cual procede contra el mismo el recurso ordinario de súplica, dentro de los dos días siguientes a su notificación y se resuelve de plano. El trámite de dicho recurso implica el traslado del expediente al magistrado que sigue en orden al ponente, la fijación en lista por dos días en la secretaría, la elaboración del proyecto de decisión y su presentación a la Sala para que sea decidido por los

restantes magistrados, excluido el ponente; ello significa aproximadamente 15 días hábiles adicionales.

iii) No se prevé práctica de pruebas en segunda instancia pero excepcionalmente se ordenan por la Sala para esclarecer puntos oscuros o dudosos de la controversia, facultad de que también están investidos los jueces y tribunales en la primera instancia, antes de fallar. A esta práctica generalmente se acude para subsanar defectos en el debate probatorio que se originan en la decisión de pruebas del proceso donde por disponer de solo un día para estudiar y decidir sobre la práctica de pruebas de oficio, generalmente no se decretan.

iv) Tampoco se prevé traslado al Ministerio Público en la segunda instancia; en la práctica actual, si el Ministerio Público solicita el traslado especial del artículo 210 del C.C.A. modificado por el art. 49 del D.2304 de 1989 y 59 de la Ley 446 de 1998, se le corre por cinco días, en el trámite de la segunda instancia, conforme al artículo 251 del C.C.A. que establece que los términos del proceso electoral en segunda instancia se reducen a la mitad de los previstos en el artículo 242 ibídem.

v) La Ley establece la obligación de acumular los procesos luego de surtido el término probatorio, pero de ordinario durante los veinte días de periodo probatorio no han llegado las pruebas; el trámite de los despachos comisorios, oficios, concurrencia de testigos etc., no se han cumplido y el juez debe decidir si acumula y continúa el trámite del proceso hasta llegar al fallo sin las pruebas, lo que implicaría en la práctica una denegación de justicia o insiste ante los destinatarios de los requerimientos de pruebas para que cumplan; en esta última eventualidad se puede llegar hasta el adelantamiento del trámite disciplinario para sancionar el desacato y ello obviamente se traduce en mayor retardo en el trámite del juicio.

Estos referentes procesales hacen imperativa la conclusión de que adoptando una racionalidad diferente se podría establecer un procedimiento más ágil y eficiente, campo en el cual también solo el legislador tiene la competencia constitucional para introducir los correctivos necesarios.

## **7.- Criticas al contencioso electoral**

### **7.1.- Presunta morosidad**

El argumento de la pretendida mora de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en la resolución de los juicios electorales se originó en el tiempo que fue necesario emplear para resolver las

demandas contra la elección de senadores de la República 2002-2006. Se omite conscientemente la circunstancia de que en esa oportunidad el despacho de un magistrado de la Sección Quinta del Consejo de Estado tenía la misma planta de personal con que fue creada la Sección mediante la Ley 14 de 1988 y que se trató de un proceso descomunal; además, solo luego de dos años de estar solicitándolo, el Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa, accedió a nombrar a veinte abogados durante tres meses para que colaboraran en la elaboración del fallo.

Estas circunstancias imponen admitir que dicho proceso no puede ser ejemplo de nada, porque se trató de una situación absolutamente excepcional.

Según estadísticas elaboradas por la Secretaría de la Sección, en el Consejo de Estado el trámite de asuntos que se ha realizado de 1988, año en que se creó la Sección Quinta, al año en curso, es el que se consigna a continuación:

### **AÑO 1988.**

Procesos electorales repartidos	125
Procesos electorales decididos con auto	58
Procesos electorales decididos con sentencia	67
Promedio para decisión de autos	26 días
Promedio para decisión de sentencias	102 días

### **AÑO 1990**

Procesos electorales repartidos	161
Procesos electorales decididos con auto	55
Procesos electorales decididos con sentencia	29
Promedio para decisión de autos	51 días
Promedio para la decisión de sentencias	56 días

### **AÑO 1992**

Procesos electorales repartidos	284
Procesos electorales decididos con auto	139
Procesos electorales decididos con sentencia	145

Promedio para la decisión de autos	34 días
Promedio para la decisión de sentencias	134 días

### **AÑO 1995**

Procesos electorales repartidos	340
Procesos electorales decididos con auto	140
Procesos electorales decididos con sentencia	200

Promedio para decisión de autos	13 días
Promedio para decisión de sentencias	93 días

### **AÑO 2000**

Procesos electorales repartidos	98
Procesos elect. de única inst. decididos con auto	3 29 días
Procesos elect. de única inst. decididos con sentencia	33 235 días
Procesos de 2ª. Inst. decididos con auto	14 17 días
Procesos de 2ª. Inst. decididos con sentencia	24 90 días
Acciones de tutela decididas	505
Acciones de cumplimiento decididas	98
Acciones Populares decididas	14
Procesos de jurisdicción coactiva decididos	130

### **AÑO 2001**

Procesos electorales repartidos	274
Procesos electorales de única inst. decididos con auto	19 18 días
Procesos elect. de única inst. decididos con sentencia	40 291 días
Procesos elect. de 2ª. Inst. decididos con auto	135 23 días
Procesos elect. de 2ª. Inst. decididos con sentencia	177 123 días
Acciones de tutela decididas	391
Acciones de cumplimiento decididas	75
Acciones Populares decididas	54
Procesos de jurisdicción coactiva	161

### **AÑO 2002**

Procesos electorales repartidos	235
Procesos elect. de única inst. decididos con auto	46 53 días
Procesos elect. de única inst. decididos con sentencia	51 243 días
Procesos elect. de 2ª. Inst. decididos con auto	37 18 días



Procesos elect. de 2ª. Inst. decididos con sentencia	101	272 días
Acciones de tutela decididas		473
Acciones de cumplimiento decididas		83
Procesos de jurisdicción coactiva decididos		142

Adicionalmente en el año 2002 se inició el trámite del proceso contra la elección de senadores. El acumulado de trece demandas presentadas en agosto de 2002; entró al despacho para fallo el 4 de noviembre de 2003 y se dictó sentencia el 18 de febrero de 2005. El trámite duró dos años cinco meses.

### **AÑO 2004**

Procesos electorales repartidos		532
Procesos elect. de única inst. decididos con auto	25	50 días
Procesos elect. de única inst. decididos con sentencia	40	353 días
Procesos elect. de 2ª. Inst. decididos con auto	180	21 días
Procesos elect. de 2ª. Inst. decididos con sentencia	283	251 días
Acciones d tutela decididas		313
Acciones de cumplimiento decididas		344
Procesos de jurisdicción coactiva decididos		185

### **AÑO 2005**

Procesos electorales repartidos		191
Procesos elect. de única instancia decididos con auto	12	41 días
Procesos elect. de única inst. decididos con sentencia	17	222 días
Procesos elect. de 2ª. Inst. decididos con auto	180	21 días
Procesos elect. de 2ª. Inst. decididos con sentencia	11	214 días
Acciones de tutela decididas		336
Acciones de cumplimiento decididas		198

### **AÑO 2006**

Procesos electorales repartidos		213
Procesos elect. de única inst. decididos con auto	24	38 días
Procesos elect. de 2ª. inst. decididos con auto	23	23 días
Procesos elect. de 2ª. Inst. decididos con sentencia	15	84 días

La estadística elaborada a 1 de septiembre de 2006 por la Secretaría de la Sección muestra cómo la Sala despachó todos los procesos electorales,

decididos mediante auto, en un término de entre veinte y treinta días y las sentencias entre 26 días (año 1988) y 175 días (año 1994). Para esa época se comenzaron a congestionar los despachos con el trámite de las acciones constitucionales, al punto de que durante los años 2004 y 2005 afrontando la plenitud del efecto de haber destinado a la discusión del proyecto de fallo de Senadores de la República más de ocho horas diarias durante siete y medio meses seguidos, se decidieron con sentencias de única instancia los procesos electorales en 353 días y de segunda instancia en 251 días. Pero al tiempo, durante el año 2004 se decidieron 313 acciones de tutela, 344 acciones de cumplimiento, 71 procesos de jurisdicción coactiva terminados con sentencia y 114 decididos con auto. Durante el año 2005 las sentencias de única instancia se dictaron en 222 días y las de segunda instancia en 214 días, pero al mismo tiempo se dictaron 336 sentencias de tutela y 198 de cumplimiento. Se observa que durante el tiempo en que correspondió tramitar el juicio de senadores elegidos en el año 2002, se trabajó en los cuatro despachos de magistrados con la planta de personal creada en 1988, (un abogado auxiliar y un asistente judicial) y solo a comienzos de 2005 se creó un cargo de sustanciador en cada despacho y a comienzos de 2006 se crearon dos cargos de sustanciador adicionales en cada uno de los despachos.

Se observa, además, que para los años dos mil se alarga el tiempo de respuesta de los asuntos electorales en la misma proporción en que se aumenta la demanda de sentencias en las acciones constitucionales que tienen trámite preferente; la etapa más crítica se registra cuando coinciden el trámite del contencioso de senadores y el más alto índice de acciones constitucionales, pero a partir de 2005 empieza a decrecer el tiempo de respuesta y en el año 2006 vuelven las estadísticas a mostrar que la Sala resuelve los asuntos electorales de única instancia, definidos mediante auto, en un promedio de 38 días y los de segunda instancia en 23 días, y las sentencias de segunda instancia en 84 días.

Se debe concluir entonces, sin lugar a ninguna duda, que en la Sección Quinta del Consejo de Estado no se ha registrado, en ninguna época durante su existencia, mora judicial. Los retardos que pudieran ser objeto de reproche, (fallo de senadores y algunas decisiones que se han visto postpuestas por la necesidad de atender el juicio del senado y otros asuntos que tienen prelación legal), se encuentran plenamente justificados.

## **7.2.- Atenta contra el Derecho al voto porque elimina todos los votos de una mesa de votación por un solo voto falso que compruebe**

Por otra parte, se imputa a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo como juez electoral, que conculca el derecho de voto de los ciudadanos en la medida en que excluye del escrutinio todos los votos legítimos depositados en una mesa de votación, por el hecho de comprobar la existencia de un solo voto falso en la misma.

Al respecto es necesario hacer las siguientes precisiones:

I.- La Sección aplica su jurisprudencia sobre el principio de la eficacia del voto, fundada en la interpretación sistemática del artículo 223.2 del C.C.A. que establece la obligación de anular las actas de escrutinio de toda corporación electoral cuando quiera que se establezca que el registro es falso o falsos o apócrifos los documentos que hayan servido para su formación y del precepto del artículo primero del Código Electoral que establece el principio de la eficacia del voto, en cuanto prescribe que cuando una disposición electoral sea susceptible de varias interpretaciones se debe preferir aquella que dé validez al voto legítimo de los ciudadanos. En ese orden, se ha sostenido que la existencia de votos falsos en una elección no determina per se la anulación de la misma y que ésta solo procede cuando se establece que el número de votos falsos depositados en una determinada elección tiene la entidad cuantitativa suficiente para cambiar el resultado declarado de la misma y no cuando se trata de un número menor, porque en este último evento, al excluir los votos falsos, se obtendría como resultado la misma elección que está siendo enjuiciada; es decir que aun con el fraude comprobado, el demandado continúa siendo favorecido con la decisión mayoritaria.

La jurisprudencia ha considerado que el valor esencial a proteger es la elección misma, que debe ser preservada de la posibilidad de su inutilización como mecanismo de decisión democrática si se admite que con la sola inclusión de un voto falso en una elección ésta deba ser anulada. Por tal razón y por el imperativo de reconocer validez a los restantes votos legítimos, depositados por otros ciudadanos que no tienen por qué ser despojados de su derecho al voto por el fraude cometido, solo se accede a anular la elección cuando el número de los votos fraudulentos supera la diferencia existente entre los obtenidos por el ganador y quien le sigue en votos.

Establecido lo anterior, en caso de declaratoria de nulidad de una elección, el artículo 226 del C.C.A. dispone que se deben excluir del cómputo la totalidad de los votos depositados en las mesas en cuyas actas de escrutinio se hayan registrado votos falsos, y esta circunstancia da lugar a que se excluyan votos legítimos por la existencia de por lo menos un voto falso en el respectivo registro.

Pues bien, el artículo 226 del C.C.A. fue objeto de juzgamiento de constitucionalidad sobre los efectos que consagra en relación con las hipótesis del artículo 223, ibídem, por la presunta violación de 76 artículos de la Carta Política y el preámbulo, y la Corte Constitucional delimitó las acusaciones en tres cargos, así: a) Violación de los Artículos 152 y 153 C.P. Reserva de ley estatutaria. b) Violación de los artículos 3, 4, 103 y 258 de la C.P.; y c) Violación de los artículos 37, 40, 103 y 258 de la C.P.

En la sentencia C- 142 dictada el 7 de febrero de 2001 se dispuso 1.- la exequibilidad de las normas acusadas en cuanto a que "su expedición no debe hacerse por ley estatutaria"; 2.- Exequibilidad del numeral 6 del artículo 223 del C.C.A.; 3.- Exequibilidad del inciso primero del artículo 226 bajo el entendido de que la consecuencia jurídica allí dispuesta no se aplica a los casos en los cuales la nulidad de las actas de escrutinio se declara por las causales previstas en los numerales 3 y 4 del artículo 223, porque en tales eventos el efecto jurídico es inconstitucional; 4.- Decisión inhibitoria respecto de los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 223, por no haberse presentado cargos concretos contra los mismos; 5.- Decisión inhibitoria respecto del contenido normativo resultante de aplicar la consecuencia jurídica prevista en los incisos 2 y 3 del artículo 226, cuando las actas de escrutinio se declaran nulas por la causal establecida en el numeral 5 del artículo 223, porque su ocurrencia solo genera la nulidad de la elección del candidato que incumple los requisitos constitucionales y legales, sin implicar la exclusión de los votos del cómputo general.

La explicación completa del fallo tomaría más del espacio y tiempo asignados a esta intervención, por lo que me limitaré a señalar que en el numeral tercero transcrito, se dispuso la exequibilidad de la exclusión de todos los votos contenidos en el registro donde aparezcan votos falsos u obtenidos mediante violencia y que cuando se trate de votos contenidos en registros alterados o computados con violación del sistema de escrutinio lo procedente es realizar las correcciones pertinentes. (numerales 3 y 4 del artículo 223 ).

Ante esta circunstancia, el juez electoral no puede hacer nada distinto de aplicar el inciso primero del artículo 226 del C.C.A, y excluir los votos legítimos que se hayan depositado en las mesas afectadas. Si bien, a la fecha no se puede afirmar que exista respecto del artículo 226 del C.C.A. cosa juzgada constitucional absoluta, fundamentalmente por razón de la reforma política Acto Legislativo Nr. 1 de 2003, que introdujo modificaciones al artículo 263 y el nuevo artículo 263 A de la Constitución, que permiten dicha posibilidad por no existir estas normas en la fecha de la sentencia C-142 de 2001, el operador jurídico debe aplicar el artículo 226 referido porque las posibilidades de su inaplicación, aparte de las indicadas, en cumplimiento del artículo 4 constitucional, son casi inexistentes.

Así las cosas, no tiene justificación alguna afirmar que la jurisdicción anula votos legítimos y viola el derecho constitucional político de los ciudadanos porque de lo que se trata es de la aplicación irrestricta de la ley en las condiciones actuales del ordenamiento y la jurisprudencia constitucional. Es equivocado lanzar tal diatriba contra la jurisdicción como justificación del proyecto de reforma.

## **8.- Los verdaderos problemas**

Aparte de los aspectos señalados, que pueden y deben ser solucionados por el Legislador en ejercicio de su competencia de configuración institucional a través de la ley, existen unas dificultades de operación del control de legalidad de los actos electorales originadas en el desempeño de las funciones legales de algunos integrantes de la planta de servidores de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En efecto, como es bien sabido, una proporción importante de sus empleados son vinculados al servicio sin sujeción a un concurso de méritos, de manera que, frecuentemente, la recomendación política resulta determinante para la vinculación. Inclusive existen reglamentos que exigen la pertenencia a determinados partidos políticos para poder acceder a la designación en algunos cargos.

De lo anterior se deriva que las funciones legales de vigilancia y control de todo el proceso electoral se aplican solo selectivamente, a todos los usuarios del servicio distintos del recomendante, produciéndose de esta suerte la afectación grave de la veracidad y validez de las elecciones. Esto tiene que ver con la expedición de cédulas, la elaboración del censo electoral, la designación y el reemplazo de jurados, delegados del registrador, visitadores de mesa; el ejercicio de la función de clavero y la secretaría de las comisiones escrutadoras.

Adicionalmente se manifiesta durante el juicio electoral en el trámite de obtención y envío de las pruebas requeridas para decidir el proceso. Hay casos en que las pruebas no se mandan al proceso con la explicación de que desaparecieron los respectivos documentos o nunca existieron o se mandan incompletas y por fuera de término. La afectación inicial, no desprovista de gravedad, consiste en que dicho tratamiento impide el cumplimiento de los términos procesales y en segundo lugar, que se deben fallar los juicios con las pruebas que tengan a bien enviar los funcionarios de la entidad donde se expiden o deben reposar en sus archivos, la mayor parte de las pruebas necesarias para probar los hechos tema de prueba de la casi totalidad de los juicios electorales, luego de múltiples requerimientos en muchos casos infructuosos.

A lo anterior se debe adicionar una especie de abandono en todo lo concerniente a la justicia penal, en cuanto en un muy reducido número de casos se investigan los delitos electorales y en número aún menor se llega a sentencia.

### **5. A manera de conclusión.**

El panorama descrito permite concluir que la supresión del control jurisdiccional de los actos electorales para atribuirlo al Consejo Nacional Electoral genera más problemas que soluciones. Efectivamente, para una sociedad como la colombiana, caldeada por innumerables factores de violencia, asignar a un órgano como el Consejo Nacional Electoral en cuya conformación intervienen de manera directa e inmediata los intereses político-electorales el control de legalidad de los actos electorales, implica propiciar un argumento adicional a los factores generadores de violencia. Si existiendo un juzgamiento definitivo a cargo de un juez reclutado al margen de la influencia de los intereses políticos, mediante un procedimiento jurisdiccional y con el aval de haberlo realizado durante los 93 últimos años de vida republicana, se registran a menudo amenazas contra la vida de los jueces, qué habrá de esperarse cuando los consejeros decidan en nombre y representación de sus respectivos partidos políticos.

Una consecuencia de la mayor gravedad la constituye el cercenamiento de la Jurisdicción Especial Contencioso Administrativa encargada desde su creación a comienzos del siglo XX de juzgar la legalidad de todos los actos administrativos, que ha creado a través de sus 93 años de existencia un acervo cultural y jurídico extraordinario, referente obligado de objetividad

e imparcialidad en el cumplimiento de su función, cuyo inapreciable valor no puede ser ignorado por un Estado y una sociedad serios.

En su lugar, se atribuiría a un organismo cuyos integrantes son designados por quienes ejercen la actividad política y por ende se constituyen en representantes de sus intereses, unas competencias ajenas a las suyas propias (administrativas, de coordinación, control y vigilancia de la organización electoral) de decidir como jueces sobre la legalidad de los actos electorales, careciendo por completo de los requisitos ineludibles que caracterizan la función judicial y la actividad jurisdiccional. Adicionalmente implicaría poner en pie una estructura que asegure garantías procesales y particularmente la doble instancia que deben tener todos los juicios, conforme a la Constitución.

El tipo de organización electoral que se propone, donde quienes ejercen las funciones administrativas electorales también fungen de jueces de las decisiones que adopten, existe en algunos países que corresponden por regla general a sociedades caracterizadas por fuerzas políticas hegemónicas donde las minorías y la oposición sencillamente no existen o si existen disponen de muy limitados derechos y por tanto, carecen de posibilidades de juego político. Una iniciativa con ese alcance para Colombia, lesiona en forma palmaria la esencialidad del Estado de Derecho.

El sistema actual que ha funcionado bien durante cerca de una centuria, puede ser perfeccionado con la intervención del Legislador tal como se indicó en varios de los apartes tratados.

