

El domicilio electoral como política pública para combatir la trashumancia

José Manuel Rodríguez Cubides

Trabajo de grado para optar al título de abogado

Director

Edgar Ospina Mendoza

Especialista en Derecho Constitucional

Universidad Industrial de Santander

Facultad de ciencias humanas

Escuela de derecho y ciencia política

Bucaramanga

2022

### **Dedicatoria**

La información que reposa en estas páginas es el fruto del apoyo incondicional de muchas personas que estuvieron acompañando mi proceso de formación académica en sus diferentes etapas. En primer lugar, debo agradecer a mi padre, Fernando, quien siempre confió en mis capacidades, y tuvo la paciencia para soportar las decisiones erradas de un hijo algo temeroso por el futuro. En seguida como es lógico, debo dedicar un espacio a mi madre, Gloria, quien siempre se esmeró por brindar ese caluroso afecto que nunca me dejó desfallecer en los momentos difíciles. Y a los dos por igual por brindarme la fortuna de tener todos los caprichos que pude solicitar, en el momento y el lugar requerido. Fuera de mi círculo cercano, pero no ajeno a los embates que enfrenté para lograr el ansiado título, debo reconocer el esfuerzo de mi asesor, el profesor Edgar Ospina, a quien le agradezco su paciencia y su fe en mí. Pues fue la única persona en el ámbito académico que vio alcanzable lo que muchas consideraron imposible. Por último, debo agradecer al director Javier Alejandro Acevedo por su paciencia y su disposición a ayudar a este estudiante que ahora se convierte en profesional.

### **Agradecimientos**

Me permito dedicar este espacio para expresar mi sincera gratitud por la Escuela de Derecho, que siempre fue muy diligente en la resolución de dudas. Al evaluador del presente trabajo, el profesor Daniel Torres Bayona, quien fue muy acertado en sus consideraciones respecto al trabajo original y que aportó un punto de vista enriquecedor a la presente investigación. Por último, me queda agradecer a la biblioteca de la Universidad Industrial de Santander por tener siempre disponible un material muy amplio y valioso para el desarrollo del presente escrito.

## Contenido

|                                                                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción .....                                                                                           | 11 |
| 1. Planteamiento del Problema de investigación .....                                                         | 11 |
| 2. Justificación.....                                                                                        | 13 |
| 3. Objetivos .....                                                                                           | 14 |
| 3.1 Objetivo general .....                                                                                   | 14 |
| 3.2 Objetivos específicos .....                                                                              | 14 |
| 4. Metodología empleada.....                                                                                 | 15 |
| 5. La evolución normativa de la trashumancia electoral y los medios que se han adoptado para combatirla..... | 16 |
| 5.1 Primer periodo: juntas de gobierno de 1810.....                                                          | 16 |
| 5.2 Segundo periodo: provincias unidas de la Nueva Granada.....                                              | 17 |
| 5.3 Tercer periodo: la gran Colombia.....                                                                    | 19 |
| 5.4 Cuarto periodo: República de la Nueva Granada.....                                                       | 19 |
| 5.5 Quinto periodo: Estados Unidos de Colombia.....                                                          | 21 |
| 5.6 Sexto periodo: República de Colombia .....                                                               | 22 |
| 6. Evolución electoral a partir de la constitución de 1991.....                                              | 26 |
| 6.1 Trashumancia electoral .....                                                                             | 30 |
| 6.1.1 Conceptualización.....                                                                                 | 30 |
| 6.1.2 Residencia civil vs residencia electoral .....                                                         | 31 |
| 6.1.3 Evolución de la trashumancia como irregularidad electoral .....                                        | 33 |
| 6.1.4 Cambio jurisprudencial a partir de la sentencia del 28 de enero de 1999.....                           | 36 |
| 6.1.6 Medios probatorios para demostrar la trashumancia electoral.....                                       | 39 |

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| EL DOMICILIO ELECTORAL COMO POLITICA PÚBLICA ...                                                               | 5  |
| 6.1.7 Procedimiento ante el consejo nacional electoral. Presentación de quejas .....                           | 41 |
| 6.1.1.1 Contenido de la queja presentada ante el Consejo Nacional Electoral .....                              | 43 |
| 6.1.8 Consejo de estado: trashumancia como causal de anulación electoral .....                                 | 44 |
| 6.1.9 Evolución del requisito de procedibilidad para la nulidad por trashumancia .....                         | 48 |
| 6.1.10 Trashumancia electoral como delito.....                                                                 | 52 |
| 7. Legislación comparada respecto a la figura del domicilio electoral .....                                    | 56 |
| 7.1 Legislación panameña .....                                                                                 | 56 |
| 7.2 Organismos electorales Panamá.....                                                                         | 58 |
| 7.3 Delito de cambio de residencia doloso .....                                                                | 60 |
| 7.4 Trámite para el cambio de residencia electoral.....                                                        | 62 |
| 7.5 Medios probatorios para comprobar la residencia .....                                                      | 62 |
| 7.6 Legislación peruana.....                                                                                   | 63 |
| 7.7 Organismos electorales Perú.....                                                                           | 64 |
| 7.8 Fiscalización electoral el JNE .....                                                                       | 66 |
| 7.9 Fiscalizador técnico.....                                                                                  | 66 |
| 7.10 Fiscalizador local de votación.....                                                                       | 67 |
| 7.11 Fiscalizador electoral provincial .....                                                                   | 67 |
| 7.12 Fiscalizador electoral legal .....                                                                        | 67 |
| 7.13 Procedimiento ante el RENIEC por electores golondrinos .....                                              | 68 |
| 7.14 Cambio de domicilio en el DNI .....                                                                       | 70 |
| 7.15 Jurisprudencia comparada .....                                                                            | 71 |
| 8. Análisis del domicilio electoral contenido en el artículo 46 y 47 de la Reforma Al<br>Código Electoral..... | 74 |

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 8.1 Propuesta de reforma al código electoral .....                                           | 74 |
| 8.2 Desglose de los artículos 46 y 47, referentes al domicilio electoral de la reforma ..... | 75 |
| 9. Conclusiones .....                                                                        | 80 |
| Referencias Bibliográficas .....                                                             | 82 |

**Lista de tablas**

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| <b>Tabla 1.</b> <i>Jurisprudencia comparada</i> ..... | 71 |
|-------------------------------------------------------|----|

### **Glosario**

*Censo electoral:* La Corte Constitucional (Sentencia C-1121 de 2004) define lo anterior como una herramienta tecnológica para el adecuado funcionamiento de la democracia participativa. Se trata de una base de datos donde se incluyen los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, que pueden sufragar en un determinado certamen democrático.

*Trashumancia electoral:* El Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos en su tomo 2 del Diccionario Electoral, definió la trashumancia electoral como una práctica política que consiste en la movilización dentro del padrón electoral de un determinado número de ciudadanos capaz de alterar la voluntad popular proveniente del sufragio. Este fenómeno parte de la motivación de obtener los votos suficientes para que un candidato acceda a un puesto del poder en disputa o impedirlo, afectando la voluntad ciudadana, y el derecho a la autodeterminación de las comunidades.

*Políticas públicas:* El profesor Alejandro Vargas Velásquez ha definido este concepto como el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas.

## Resumen

**Título:** El domicilio electoral como política pública para combatir la trashumancia\*

**Autor:** José Manuel Rodríguez Cubides\*\*

**Palabras clave:** irregularidad electoral, legislación comparada, política pública.

## Descripción

En el presente estudio se aborda la trashumancia electoral como problemática latente para la honestidad del ejercicio del derecho al sufragio. Es a partir del entendimiento de su evolución como irregularidad electoral, que este estudio aborda este tema de relevancia actual para el abordaje académico. Se parte en principio de algunas limitaciones que se emplearon para controlar el lugar donde la persona debía ejercer su derecho al voto, a través de los textos constitucionales y constituciones dentro del desarrollo histórico de lo que se conoce actualmente como la nación de Colombia. Una vez realizado este recorrido se llega al momento donde la norma constitucional de 1991 da origen a la relevancia legal para el derecho colombiano de la trashumancia electoral. Se realiza un repaso de las medidas legislativas adoptadas a partir del entendimiento de esta problemática, desde los diversos medios que se implementaron para frenar esta irregularidad.

Luego de lo anterior se realiza un análisis comparativo guiado a la comparación de la norma que expresará en el último capítulo del presente escrito, y que tiene diversas similitudes con naciones vecinas como Panamá y Perú. Naciones escogidas por su similitud en cuanto a idioma nativo, instituciones electorales independientes, la ocurrencia de la problemática de la trashumancia electoral, que tiene su propia definición y abordaje en cada legislación referida, y la adopción de una medida similar para contrarrestarla, en atención a la naturaleza pecuniaria de la figura del Domicilio Electoral. Sin llegar a ser la adopción de la multa la única alternativa que han empleado las naciones en comento.

Por último, se analiza lo que puede entenderse como la motivación de la presente investigación. Esto es, la propuesta del Domicilio Electoral que fue incorporada dentro del intento de reforma al Código Electoral en el año 2020.

\* Trabajo de grado

\*\*Facultad de ciencias humanas. Escuela de derecho y ciencia política. Director Edgar Ospina Mendoza

### Abstract

**Title:** The electoral domicile as a public policy to combat transhumance

**Author:** Jose Manuel Rodriguez Cubides

**Keywords:** Electoral irregularity, comparative legislation, public policy.

In the present study, electoral transhumance is addressed as a latent problem for the honesty of the exercise of the right to vote. It is from the understanding of its evolution as an electoral irregularity that this study addresses this topic of current relevance for the academic approach. It is based in principle on some limitations that were used to control the place where the person should exercise their right to vote, through constitutional texts and constitutions within the historical development of what is currently known as the nation of Colombia. Once this tour has been completed, the moment is reached where the constitutional norm of 1991 gives rise to the legal relevance for the Colombian law of electoral transhumance. A review of the legislative measures adopted from the understanding of this problem is carried out, from the various means that were implemented to stop this irregularity.

Furthermore, a comparative analysis is carried out guided by the comparison of the norm that will be expressed in the last chapter of this writing, and that has several similarities with neighboring nations such as Panama and Peru. Nations chosen for their similarity in terms of native language, independent electoral institutions, the occurrence of the problem of electoral transhumance, which has its own definition and approach in each referred legislation, and the adoption of a similar measure to counteract it, in attention to the pecuniary nature of the figure of the Electoral Domicile. Without becoming the adoption of the fine the only alternative that the nations in question have used.

Finally, what can be understood as the motivation of this research is analyzed. That is, the proposal for the Electoral Address that was incorporated into the attempt to reform the Electoral Code in 2020.

\* Degree work

\*\*Faculty of human sciences. School of law and political science. Director Edgar Ospina Mendoza

## **Introducción**

### **1. Planteamiento del Problema de investigación**

La trashumancia electoral o trasteo de votos es un fenómeno reciente en la legislación colombiana, pues es a partir de la expedición de la Constitución de 1991, que su relevancia en el ámbito electoral cobra sentido. Antes de esta Constitución, la relevancia respecto al lugar donde se debía ejercer el derecho al voto fue de la mano con la conformación del censo electoral. Lo anterior fue reflejado en el (Código Electoral de 1986, 1986) (Ley 6ta de 1990), el cual suprimió los artículos 76 y 77, y en su lugar estableció en el artículo 76 que indicaba que, a partir de 1988, el ciudadano solo podrá votar en el lugar en que aparezca su cédula de ciudadanía conforme al censo electoral. Sin embargo, no fue hasta la expedición de la (Ley 163 de 1994), que se le confirió la facultad al Consejo Nacional Electoral la posibilidad de anular las cédulas que estuvieren incorrectamente inscritas. Es decir, cédulas de personas que no pertenecieran al lugar de residencia donde fueran a ejercer su derecho al voto.

Sin embargo, el referido trámite no fue suficiente para que se cumpliera la garantía constitucional de la participación política. Por ello, el Consejo de Estado, quien inicialmente era renuente a aceptar la competencia de una labor que estaba en manos del Consejo Nacional Electoral, abrió la posibilidad de formular la nulidad electoral, a través de su procedimiento propio del Contencioso Administrativo. Esto en atención a que la indicación de lo dispuesto en el artículo 316 suponía la posibilidad de aplicar directamente su contenido. Por ello, en virtud de lo anterior, y de la construcción de una nueva línea jurisprudencial, se permitió la declaratoria de nulidad de elecciones locales, bajo el denominado medio de control de nulidad electoral.

Como corolario de lo anterior, la legislación de Colombia decidió involucrar una sanción

directa de carácter penal a la ocurrencia de la trashumancia electoral, que denominó fraude en la inscripción de cédulas, que consagra una pena de prisión para aquellas personas que no solo incitaran a otros para realizar el cambio de votación indebido, sino para el propio votante que cambiara su lugar de residencia con motivo de votar en elecciones ajenas.

Sin embargo, estas medidas legislativas no son suficientes para controlar la ocurrencia de dicho fenómeno electoral, según lo han demostrado diversos estudios de la Misión de Observación Electoral. Un primer estudio a destacar es el Informe de Mapas y Factores de Riesgo Electoral de 2019 donde, a través de un informe estadístico de Diego Rubiano Plazas, investigador del Observatorio Político Electoral de la Democracia, se analizan lo que el autor define como factores de riesgo. Entre ellos llama la atención la afirmación que realiza acerca del factor de riesgo correspondiente al riesgo por atipicidad en la inscripción de cédulas. En este sentido, el autor realizó el análisis de la tasa de inscripción de cédulas, el cual corresponde a un indicador del comportamiento de la inscripción de cédulas en tiempo real, proporcionado por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Como conclusión del estudio el autor encontró un total de 250 municipios con un alto nivel de censo electoral, lo que indica con sus palabras que la diferencia entre el número de votantes y la proyección de población es muy corta, en relación con la diferencia nacional. Esto en términos sencillos lo entiende el autor que, de acuerdo con las cifras oficiales, son municipios con más votantes que habitantes.

Por lo anterior el Congreso de la República aprobó el proyecto de ley Estatutaria para la Reforma al Código Electoral, el cual fue revisado por la Corte Constitucional. Este alto tribunal, al examinar su procedencia, estableció su inconstitucionalidad por diversos inconvenientes en cuanto a la falta de quorum en muchas de las sesiones, la falta de análisis respecto al impacto fiscal de la adopción de la reforma y la contravención al artículo 153 constitucional, en atención a que

los debates para su aprobación fueron celebrados en sesiones extraordinarias.

## **2. Justificación**

La trashumancia electoral es un fenómeno que afecta la expresión de la voluntad popular de los residentes de los municipios, que participan en elecciones locales con el objetivo de decidir las políticas que se aplicarán en su comunidad. Por ello los intentos del Estado para frenar la ocurrencia de esta irregularidad se manifiestan en las diversas regulaciones y consecuencias en el ámbito administrativo y penal antes mencionado. Sin embargo, hasta el momento no se ha encontrado una manera eficaz de combatir esta irregularidad. Prueba de esto es que en la última propuesta de reforma al Código Electoral se incluyó una medida de sanción pecuniaria para quien ejecutara esta práctica. Sin embargo, se incluyó así mismo una medida peculiar que coincide con las recomendaciones que ha hecho la (MOE, 2019) respecto a la forma como se debe abordar la lucha contra la trashumancia. Esto es, una lucha que debe efectuarse antes de que ocurra la votación local. Esto es, un control previo, que es precisamente lo que trae el artículo 48 de la propuesta del nuevo código electoral, en el cual, se obliga al ciudadano o extranjero residente en el país que haya cambiado de domicilio, a informar de dicho cambio a las autoridades pertinentes, en un plazo no mayor a dos meses siguientes a la realización del cambio en mención, so pena de la imposición de una multa de medio salario mínimo (SMLMV).

### **3. Objetivos**

#### **3.1 Objetivo general**

Comparar la propuesta del domicilio electoral con las medidas similares adoptadas en Panamá y Perú, para combatir el fenómeno de la trashumancia electoral o similares.

#### **3.2 Objetivos específicos**

Analizar la evolución del fenómeno de la trashumancia electoral en Colombia, y cuáles medidas legislativas se han adoptado para combatirla.

Identificar las diferencias y similitudes entre el concepto de Domicilio Electoral entre Colombia, Panamá y Perú, a través de la jurisprudencia y el compendio normativo de cada país.

#### **4. Metodología empleada**

Para el alcance del primer objetivo específico de la presente investigación, se emplearon técnicas cualitativas de análisis, tales como la lectura y el análisis documental. Con esto se pretendió comprender los textos del contexto nacional e internacional, tales como normas jurídicas, jurisprudencia e informes de organizaciones electorales. Por último, dentro de estas técnicas de análisis documental se emplearon técnicas bibliográficas y legislativas para el abordaje de la trashumancia electoral.

Para el alcance del segundo objetivo específico se aplicó el método deductivo con el fin de realizar una comparación entre el concepto del domicilio electoral de la propuesta de reforma nacional, y la legislación similar en las naciones de Panamá y Perú. Dentro de este método se aplicaron técnicas de análisis documental, para resumir y concretar la información pertinente. En adición a esto se hizo uso de una técnica de investigación jurídica cualitativa de análisis, como la hermenéutica, con el objeto de interpretar la información contenida en sentencias, fallos y/o resoluciones expedidas por los diferentes tribunales de cierre de las naciones en mención.

## **5. La evolución normativa de la trashumancia electoral y los medios que se han adoptado para combatirla**

Para una mejor comprensión del capítulo, se realizará una indicación de cada periodo constitucional en lo que luego se entendería como el país de Colombia, a partir de las primeras constituciones adoptadas por los territorios, en principio como manifestación del intento de liberación del yugo español, que tuvo lugar con el Grito de Independencia. Esto con el objeto de identificar si se plasmó la exigencia de pertenecer a un determinado territorio para ejercer el derecho al sufragio, que es una parte esencial del problema a tratar en el presente trabajo de grado, respecto a lo que luego se denominaría trashumancia electoral, a partir de la expedición de la Constitución Política de Colombia, 1991.

Luego de echar un vistazo en el ámbito histórico, se hará un repaso de los fallos del Consejo de Estado, y cómo fue manejado en su configuración como causal de nulidad electoral, para luego desglosar componentes de la ocurrencia del fenómeno de la trashumancia.

### **5.1 Primer periodo: juntas de gobierno de 1810**

Es importante señalar que el sentimiento social de la época en cuestión no era unitario, sino más bien como un conjunto de regiones divididas en provincias, en atención a lo que señala Augusto Trujillo Muñoz (El constitucionalismo colombiano del siglo XIX), respecto a que *los granadinos rechazaron siempre el centralismo colonial y, por los mismo, en el acta del 20 de julio prefirieron una especie de unión federativa*. Este sentimiento lo atribuye el autor a la geografía neogranadina, que propugnaba una adhesión a la provincia y la localidad en vez del Virreinato. Pero a su vez por la influencia ideológica de la época, que tenía especial atención a las ligas y

confederaciones de las ciudades-estado griegas.

A partir del Grito de Independencia, el pueblo del Socorro adoptó la denominada Acta de la Constitución del Estado Libre e Independiente del Socorro, del 15 de agosto de 1810, en el cual el numeral octavo de la mencionada acta señalaba que *Los representantes del pueblo serán elegidos anualmente por escrutinio a voto de los vecinos útiles, (...).*

Ya con la expedición de la Constitución de Cundinamarca, de marzo del mismo año, se fija un breve procedimiento de elección en su título octavo, artículo primero, el cual disponía que el alcalde de cada parroquia de la provincia de Cundinamarca convocaría todos los años, *a todos sus parroquianos, para el nombramiento de electores de la parroquia.*

## **5.2 Segundo periodo: provincias unidas de la Nueva Granada**

Según Olano García, esta acta, que fue sancionada el 27 de noviembre de 1811 y redactada por Camilo Torres, hacía un reconocimiento de todas las provincias como soberanas, el acta de confederación de las provincias unidas de nueva granada. Historia Constitucional de Colombia. independientes e iguales, y garantizaba la integridad de sus territorios, su administración interior y la forma republicana de gobierno, el cual debía ser popular y representativo. En este sentido se le permitió a cada provincia la decisión sobre sus integrantes de gobierno interior y económico, la creación de toda clase de códigos civiles y criminales, el establecimiento de juzgados y tribunales y el arreglo de las milicias provinciales. Por ello cada provincia estaba facultada para la creación de su Constitución. (Olano, 1811)

Para este periodo llama la atención las nuevas limitaciones que se imponen en las Constituciones, entre ellas, la de la República de Tunja, del 9 de diciembre de 1810 que, en su Sección séptima, correspondiente al Congreso Electoral, señala las personas habilitadas para el

nombramiento de Electores, en atención a lo cual *pueden votar todos los **vecinos** que tengan un oficio honesto (...)*. Cabe destacar la expedición de la Constitución de 1812 de Cartagena de Indias, donde se establece un régimen amplio, relativo a las elecciones. En este sentido, se señala entre las cualidades para sufragar, que el votante sea vecino del lugar (artículo segundo) donde participará. Es menester indicar que, a pesar de que en esta constitución se menciona un censo para electores, no es hasta la promulgación de la Constitución de Cundinamarca, publicada el 18 de julio de 1812, cuando este asunto es especificado. En este sentido, en su Título octavo, artículo primero indica que *El alcalde de cada parroquia de las comprendidas en esta provincia convocará todos los años, (...) a todos sus parroquianos, para el nombramiento de electores de la parroquia*. Así mismo en su artículo segundo destaca el uso del padrón electoral, así: **Artículo 2.-** *Para este día tendrá formado, de acuerdo con el Cura, un padrón exacto de todos los parroquianos, con expresión de su sexo, estado, calidad, género de vida u ocupación; de los que sean padres o cabezas de familia, y de los esclavos, todo con la mayor claridad y distinción posibles.*

En el caso de la Constitución Provisional de la Provincia de Antioquia de 1815, se estableció en el Título segundo, artículo quinto, entre los requisitos para poder participar en elecciones, que aquel con derecho para elegir y ser elegido, *deberá ser habitante de la parroquia teniendo casa poblada, habiendo vivido en ella el año anterior, y en la provincia los dos (años) precedentes con ánimo de establecerse.*

Como características generales de las Constituciones de 1812 y 1815 se puede destacar que las elecciones se realizaban en las parroquias, el voto era público y cada elector escribía el nombre del candidato junto a su firma legible. De aquí se excluía la participación de los esclavos, analfabetas, mujeres y pobres. (El constitucionalismo colombiano del siglo XIX)

### 5.3 Tercer periodo: la gran Colombia

Como antecedente a esta constitución, es necesario mencionar la ley Fundamental de la República de Colombia, fruto del denominado Congreso de Angostura. Por medio de ésta se creó el estado-nación cuya Constitución sería adoptada por un Congreso General que se reunió el 6 de mayo de 1821, instalado por Don José Antonio Nariño, y designando como presidente a José Ignacio de Márquez.

Respecto a la exigencia de un territorio para ejercer el derecho al voto, en la (Constitución de Cúcuta, Artículo 13, 1821) se indicaba lo siguiente:

*“La Asamblea Parroquial se compondrá de los sufragantes parroquiales no suspensos, **vecinos de cada parroquia**, y será presidida por el juez o los jueces de ella con asistencia de cuatro testigos de buen crédito, en quienes concurren las cualidades de sufragante parroquial.”*

En la constitución de 1832, en su artículo 18 se estipuló una definición más certera acerca del concepto de vecindad, donde incluso se puede observar un antecedente de la concepción de residencia electoral actual. Esta versaba de la siguiente manera.

**Artículo 18.-** *Son sufragantes parroquiales, los vecinos del distrito parroquial en ejercicio de los derechos de ciudadano; y se entiende ser vecino, para el efecto de sufragar, el que haya residido en él por un año, a lo menos, antes de la elección, o manifestado ante la autoridad local competente, conforme a la ley, el ánimo que tiene de avecindarse en él.*

Como se aprecia, la definición posee las características de lo entendido por domicilio actualmente, cuando refiere al tiempo de permanencia, y al ánimo de avecindarse.

### 5.4 Cuarto periodo: República de la Nueva Granada

La primera Constitución surgida en este periodo Constitucional corresponde a la Ley

Fundamental de la Nueva Granada, que puso fin a la dictadura de Rafael Urdaneta (La convención de Ocaña y la constitución política de la nueva granada, 1832), la cual fue publicada el 17 de noviembre de 1831, la cual señalaba que *las Provincias del centro de Colombia, forman un estado con el nombre de Nueva Granada*. Esta es la constitución de 1832. En la constitución de 1832, en su artículo 18 se estipuló una definición más certera acerca del concepto de vecindad, donde incluso se puede observar un antecedente de la concepción de residencia electoral actual. Esta versaba de la siguiente manera

**Artículo 18.-** *Son sufragantes parroquiales, los vecinos del distrito parroquial en ejercicio de los derechos de ciudadano; y se entiende ser vecino, para el efecto de sufragar, el que haya residido en él por un año, a lo menos, antes de la elección, o manifestado ante la autoridad local competente, conforme a la ley, el ánimo que tiene de avecindarse en él.*

Como se aprecia, la definición posee las características de lo entendido por domicilio actualmente, cuando refiere al tiempo de permanencia, y al ánimo de avecindarse.

Posteriormente se tiene la Constitución de 1843, la cual se caracteriza por Garzón Bayona como la segunda de la Nueva Granada, la cual surge después del colapso de la República de Colombia, producto de la separación de Venezuela y Ecuador. Esta Constitución, en su artículo 19 estableció que, el sujeto habilitado para votar, o *sufragante parroquial*, se entendía como *los vecinos del mismo distrito que se hallen en ejercicio de los derechos de ciudadano*.

Con la expedición de la Constitución de 1853, que fue sancionada por José María Obando el 21 de mayo de ese año, la denominada Constitución de la Nueva Granada, se decidió que el voto sería secreto para elegir presidente, vicepresidente, magistrados de la corte suprema de justicia, procurador, gobernadores, senadores y representantes. En principio parecería que en esta constitución nada se dijo en cuanto a la obligación del voto en la localidad respectiva, pero en su

artículo 51 establece que *la legislatura provincial (...) será de elección popular*. Hay que recordar que en este periodo cada provincia tenía su propia constitución, por lo que tenían autonomía para regular este aspecto, según la preferencia de cada división territorial. Esto en atención a lo indicado por el artículo 48 del texto en comentario que señalaba que *cada provincia tiene el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de competencia del Gobierno general (...)*. Cabe destacar que en esta constitución (Constitución Política 1, 1853), se reconoció el derecho al voto a todos los hombres mayores de edad que estuvieran casados.

Con respecto a su división territorial, Sarmiento Sifuentes señala el régimen municipal en cabeza del gobernador, como agente del poder ejecutivo encargado de hacer cumplir la ley y la constitución dentro de la provincia. El poder ejecutivo era ejercido por el alcalde, quien era de elección popular.

Respecto a la practicidad de la votación, (RTVC, 1853), se creó una cédula para electores que se entregaba tres días antes de las elecciones. Dos años después, en 1855 se empezó a usar la denominada papeleta, la cual era suministrada por los partidos políticos, y debía estar impresa o manuscrita con los nombres de los candidatos. Ya para 1862 se entregó una identificación permanente que serviría para las elecciones, denominado *título de elector*, en el cual se detallaba el nombre, la edad, el estado civil, residencia, y si sabía leer y escribir. (Constitución Política, 1853)

### 5.5 Quinto periodo: Estados Unidos de Colombia

Rafael Bravo Arteaga señala que, después de la toma de Bogotá por parte del General Tomás Cipriano de Mosquera, asumió de facto el gobierno el 18 de julio de 1861. Luego de convertirse en

presidente provisorio del país, convocó una asamblea constituyente denominada la Convención de Rionegro, que dio como resultado la siguiente constitución.

Con la nueva constitución (Constitución, 1858) de Rionegro de 1863 se le permitió a cada estado federal adoptar sus propias leyes electorales. Sin embargo, en este texto se estableció una amplia autonomía legal a cada territorio (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015), según lo referido en su artículo 75:

*La elección del Presidente de la Unión se hará por el voto de los Estados, teniendo cada Estado un voto, que será el de la mayoría relativa de sus respectivos electores, según su legislación. El Congreso declarará elegido Presidente al ciudadano que obtenga la mayoría absoluta de los votos de los Estados. En caso de que ninguno tenga dicha mayoría, el Congreso elegirá entre los que reúnan mayor número de votos.*

Esta Constitución designó el poder del legislativo en el Congreso de lo que a partir del Documento Constitucional se denominó como Estados Unidos de Colombia. Dicho congreso estaba integrado por la Cámara de Representantes y el Senado de Plenipotenciarios. Según Bravo Arteaga, la función política de la Cámara era representar a un representante del pueblo, elegido de uno en cincuenta mil, mientras que el Senado de Plenipotenciarios representaba a los Estados, y a cada estado lo representaban tres senadores.

## **5.6 Sexto periodo: República de Colombia**

Esta etapa es definida por Luis Carlos Sáchica como *una etapa estabilizadora*. Como características generales, en esta constitución se reconocieron libertades sin límite alguno. Se consagró el sufragio universal, se reintegró la unidad nacional, se unificó la legislación y se estableció que el único ente legislador sería el Congreso de la República. En la constitución de

1886 se habla de una nueva organización administrativa, como lo son los consejeros municipales y diputados departamentales, en adición a los electores y representantes, que ya habían sido regulados en constituciones anteriores. Sin embargo, aquí se abre la posibilidad del ciudadano perteneciente a la comunidad, de elegir funcionarios que incidieran en su comunidad próxima. Además, en esta Constitución se estableció que para votar era necesario saber leer y escribir y percibir ingresos anuales superiores a quinientos pesos, o tener propiedades de un valor mayor a mil quinientos pesos.

La Reforma a la Constitución de 1910 sigue con el derrocamiento de Rafael Reyes por el movimiento popular el 13 de marzo de 1909. Fruto de esto el Congreso eligió de presidente a Ramón González Valencia. Una vez elegido el mandatario convocó una Asamblea, elegida por los Consejos Municipales, a quienes se les encomendó la tarea de reformar la Constitución. En parte, según Luis Carlos Sáchica, para derogar la gran cantidad de reformas adoptadas por Reyes en medio de la dictadura.

Para 1910 se estableció la elección directa del presidente de la república. Además, en este periodo el voto estaba limitado a quienes supieran leer y escribir y tuvieran una renta superior a trescientos pesos al año o fueran dueños de una propiedad raíz de 1000 pesos. En cuanto a las autoridades que pudiesen elegir, se limitó, asimismo, para los miembros de Concejos Municipales, y Diputados de Asambleas Departamentales. En el caso de los Senadores, estos seguirían siendo elegidos por Consejos Electorales, cuyos miembros eran elegidos por la Asamblea Departamental y en 1936 se da el sufragio universal para todos los hombres. En este mismo año Cesareo Rocha Ochoa destaca que la Reforma Constitucional de este año se vio impulsada por la llegada de Alfonso López Pumarejo al poder. En sus dos gobiernos se impulsaron algunas reformas en

materia electoral, tales como la garantía de la representación proporcional de los partidos, y la adopción de una cédula personal que facilitaba el voto por los candidatos.

Como punto importante para recalcar respecto de las reformas constitucionales en el tema electoral, es importante señalar la consecución del voto femenino, que según expresa Beatriz Eugenia (Vallejo, 1949), se logró finalmente en el Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla. La autora señala que se logró el apoyo del Partido Conservador, luego de que el papa Pío XII exhortara a las mujeres a que votaran en Italia por al Partido Socialcristiano. Por esta indicación, el partido Conservador tomó la iniciativa de apoyar, en 1948, los plenos derechos para las mujeres, mientras que el partido liberal abogó por un reconocimiento progresivo. Como señala la autora, si bien en 1949 se negó el reconocimiento de este derecho, se pasó al congreso la iniciativa del sufragio femenino en 1953 que finalmente pudo lograrse con la dictadura de Rojas Pinilla en el año de 1954, específicamente en su segundo mandato, a través del acto legislativo No. 3 de la Asamblea Nacional Constituyente. Este derecho se ejercería en el plebiscito de 1957.

En 1986 se instaura la elección de los alcaldes y gobernadores. Esto en razón al acto legislativo 1 de 1986 del Congreso de la república. Además, con esto nace la figura del alcalde como jefe de la administración municipal. En adición a este nuevo cargo de elección popular, se estableció el voto directo para *presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros intendenciales y comisariales, (...) y Concejales Municipales y del Distrito Especial* (Artículo primero del acto legislativo, 1986).

Para el nacimiento de esta Constitución (Ramírez & García, 2015), los sectores menos tradicionalistas de los dos grandes partidos nacionales representados en el congreso (el Liberal y el Conservador) aprobaron la enmienda constitucional que establecía la elección popular de alcaldes, modificándose así a profundidad las relaciones intergubernamentales.

Antes de la reforma Constitucional, el artículo 201 disponía en su texto que el alcalde fungiría como jefe de la Administración Municipal, y funcionaría como agente del gobernador. En este mismo sentido, bajo esta normativa, el cargo de alcalde era de carácter de libre nombramiento y remoción por el Gobernador de turno. Con la reforma en comento, otorga al alcalde, un *título consolidado y cierto*.

En atención a la presente reforma, posteriormente el Congreso de la República expide la ley 78 de diciembre 30 de 1986, que desarrolla el acto legislativo en mención, y en la cual se establecen aspectos como la duración del cargo, las cualidades, funciones, inhabilidades e incompatibilidades de aquellos que se presenten al cargo de alcalde, entre otros. De esta norma, llama la atención la indicación que se brinda en el artículo segundo:

*Calidades. Para ser elegido alcalde se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o haber sido vecino del respectivo municipio o la correspondiente área metropolitana durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato, o durante un período mínimo de tres años consecutivos en cualquier época* (Ministerio de justicia y derecho, 1986).

Para (RTVC, 1990) se utilizó el sistema de tarjetón o tarjeta electoral, dejando a un lado la papeleta, que facilitaba el fraude electoral. Este sistema fue cambiado por los numerosos reportes de fraude electoral, pues los votantes cambiaban los sobres antes de introducirlos en la urna. Por ello en 1990 se usó por primera vez la tarjeta electoral, también conocida como tarjetón, según lo estipulado por la ley 62 de 1988 que indicaba que “en la elección para presidente de la república, los ciudadanos votarán con tarjetas electorales que llevarán impresos los símbolos, emblemas y colores de los diferentes partidos o movimientos políticos que participen en las votaciones, con la impresión clara del nombre y apellidos del respectivo candidato”. Así mismo, a partir de 1975 se permitió el voto para personas mayores de 18 años.

## 6. Evolución electoral a partir de la constitución de 1991

Con la Constitución Política de 1991 nace la figura de la limitación para los votantes que concurran a elecciones territoriales ajenas a aquellas donde pertenecen, con el artículo 316, donde expresa:

**Artículo 316.** *En las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio.*

Posteriormente, con la ley 163 de 1994, se establece que la elección de alcaldes será realizada junto con la de gobernador, diputado y concejal, tendrán un periodo de tres años, por lo que los funcionarios públicos elegidos para ejercer sus funciones en 1992 terminarán en diciembre de 1994, según lo previsto en el artículo 19 transitorio de la Constitución Política.

Finalmente, mediante la ley 136 de 1994, se establecen las reglas generales de funcionamiento y organización de los municipios y la elección de sus funcionarios, entre los cuales se incluyen los concejales, el alcalde y miembros de Juntas Administradoras Locales.

En primer lugar, la norma establece que, para ser concejal, es necesario ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o ser residente del respectivo municipio de la correspondiente área metropolitana durante seis meses anteriores a la fecha de la inscripción o durante un periodo de tres años consecutivos en cualquier época, según lo expresa el artículo 42.

Además, para su elección cada municipio corresponderá a un círculo único. Es decir que solo se elegirá el concejal por sus residentes. Así mismo, cabe destacar entre las funciones del Concejo, indicado en sus atribuciones, en cuanto al beneficio de las comunidades, las siguientes:

6. *Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.*

7. *Velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural.*

11. *Garantizar el fortalecimiento de la democracia participativa y de los organismos de acción comunal.*

En el artículo 84 se establece lo respectivo a los alcaldes. Este es una autoridad política, jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. Además, es la primera autoridad policial del municipio. Sin embargo, es a través de sus funciones, que puede dilucidarse la importancia de esta figura frente al beneficio directo de las comunidades. Así, en el artículo 91 de la ley en mención, se establecen varias funciones del jefe de la administración, como la indicada en el numeral 19, que dispone la ejecución de *acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria; así como el diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, asegurando su inclusión en los planes de desarrollo y de presupuesto anuales.*

Así mismo la ley en mención, en su literal f, establece las funciones con relación con la Prosperidad Integral, entre las cuales destacan:

1. *Impulsar mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el desarrollo local a través de figuras de integración y asociación que armonicen sus planes de desarrollo con las demás entidades territoriales, generando economías de escala que promuevan la competitividad.*
2. *Impulsar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.*

4. *Generar, apoyar y financiar procesos de planeación participativa que conduzcan a planes de desarrollo estratégico comunal y comunitario de mediano y de largo plazo.*

Así mismo, dentro de la ejecución de las políticas en los territorios, en el caso de los corregimientos, la elección de alcaldes es crucial, pues según el artículo 118 del articulado en mención, la autoridad administrativa de estos territorios, los denominados corregidores, serán escogidos por los alcaldes, por medio de una terna presentada por la Junta Administradora Local. Estos corregidores coordinarán sus actividades con las Juntas, involucrando la comunidad, y cumplirán *las funciones que les asignen los acuerdos y les deleguen los alcaldes (...).*

En el mismo sentido, por medio de elección local, las comunidades pueden escoger los miembros que conformarán las Juntas Administradoras Locales, las cuales funcionarán en cada comuna o corregimiento, en virtud del artículo 119 de la ley en mención. Por medio de las Juntas Administradoras se aprobarán los planes estratégicos de desarrollo, se realizará la revisión y ajuste del ordenamiento territorial, y entre otras funciones, sesionarán conjuntamente con otras Juntas Administradoras Locales del municipio *para analizar y orientar soluciones a temas o problemáticas que involucren a varias comunas.*

En el artículo 131 de la ley establece las funciones de este cuerpo de elección popular, entre las cuales destacan:

1. *Promover, en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y juntas de acción comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales.*
2. *Fomentar la microempresa, famiempresa, empresas comunitarias de economía solidaria, talleres mixtos, bancos de tierra, bancos de maquinaria y actividades similares.*
3. *Colaborar a los habitantes de la comuna o corregimiento en la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, tales como: derecho de petición*

*y acción de tutela.*

*10. Presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción.*

*12. Distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas garantizando la participación ciudadana.*

*15. Elaborar el plan de inversiones de la respectiva comuna o corregimiento en los casos en que este haya sido adoptado por la administración municipal, incorporando los conceptos del concejo comunal y/o corregimental de planeación, para lo cual distribuirá las partidas del presupuesto participativo de cada comuna o corregimiento, que requiere la aprobación de la mitad más uno de los integrantes del respectivo consejo consultivo comunal o corregimental, antes de ser incorporado a los actos administrativos del concejo distrital o municipal.*

Para efectos de las votaciones en las denominadas comunas o corregimientos, el artículo 121 establece que cada corregimiento constituirá una circunscripción electoral. En este sentido, el artículo 122 dispone que solo podrán participar los *ciudadanos inscritos en el censo electoral que para cada comuna o corregimiento establezcan las autoridades competentes.*

Ya con el acto legislativo No. 2 de 2002 se dispuso que en cada municipio habría un alcalde (jefe de la administración local y representante legal del municipio) quien será elegido para un periodo de cuatro años, y no podría ser elegido nuevamente. Este también es el caso de los consejeros municipales y los diputados departamentales, pues su artículo 172 establecía que los ciudadanos los elegirían de forma directa.

## 6.1 Trashumancia electoral

### 6.1.1 Conceptualización

La Sección Quinta del Consejo de Estado ha definido la trashumancia como *la acción de inscribir la cédula para votar por un determinado candidato u opción política en un lugar distinto al que se reside o en el que se encuentre un verdadero arraigo o interés* (Consejo de Estado, 2017).

En otra oportunidad (Sentencia 18 de mayo, 2006) el Consejo de Estado se refirió a la trashumancia como el desplazamiento de ciudadanos de un municipio a otro, en época electoral, con el único propósito de alterar la voluntad popular e implantar en el gobierno municipal a personas que de otra manera no podrían alcanzar el reconocimiento de las mayorías.

Así mismo, el Consejo Nacional Electoral estableció en la Resolución 2857 de 2018 una conceptualización de este fenómeno, bajo los siguientes términos:

*“La trashumancia electoral, conocida comúnmente como trasteo de votos, consiste en inscribir la cédula de un ciudadano en un lugar distinto (municipio o ciudad) al de su residencia electoral, con el objetivo de participar indebidamente en las elecciones de autoridades territoriales y locales”*

Adicionalmente, cabe destacar que la trashumancia electoral engloba una serie de prácticas que facilitan la inscripción de la cédula en un lugar distinto al permitido para el ejercicio de los derechos políticos.

De esta manera, el Consejo Nacional Electoral (Consejo Nacional Electoral., 2007) muy tempranamente dispuso algunas conductas que podían considerarse propias de la trashumancia electoral. Estas son:

- a) *Trasladar personas a municipios distintos de su residencia para que inscriban su cédula, con fines de participación en los procesos electorales de carácter local.*

- b) *Trasladar personas a municipios distintos de su residencia para que obtengan su cédula de ciudadanía y éstas sean incorporadas al censo electoral de ese municipio,*
- c) *Nombrar como jurados de votación en el respectivo municipio a las personas cuya inscripción se ha declarado sin efecto por violación al artículo 316 de la Constitución Política.*
- d) *Inscribir irregularmente cédulas de ciudadanía correspondientes a ciudadanos que no residan en el respectivo municipio, con desconocimiento de la zonificación.*
- e) *Trashumancia histórica: Estar inscrito en el censo de un Municipio distinto a aquel en el cual reside y como consecuencia haber ejercido el derecho al sufragio en anteriores procesos electorales de carácter local.*

Bajo esta indicación el Consejo de Estado ha concluido que los votos depositados en contravía de la prohibición que encierra la disposición transcrita no son válidos constitucionalmente y, en consecuencia, deben ser expulsados del ordenamiento jurídico<sup>17</sup> (Sección Quinta del Consejo de Estado, 2015)

### **6.1.2 Residencia civil vs residencia electoral**

El Código Civil hace una referencia escueta del término residencia, al hacerla parte de la definición de domicilio, en su artículo 76. En este sentido, la doctrina de derecho ha entendido la residencia como *estrictamente la vivienda*.

De esta manera, en el área civil se entiende que la residencia hace referencia a uno de los factores con los cuales se configura la existencia del domicilio civil. Esto en atención a lo señalado por el artículo 76 del Código Civil Colombiano. En palabras de Rocío Serrano Gómez, la residencia *hace referencia al elemento objetivo, al que podemos ver con los sentidos, es decir:*

*la casa, el techo, las paredes o, en pocas palabras, el inmueble donde vive el individuo* (Serrano,2011).

Así mismo, la Corte Suprema de Justicia ha establecido que este concepto se refiere a *el hecho de vivir en un lugar determinado, cuya materialidad es perceptible por los sentidos y demostrable por los medios ordinarios de prueba* (Corte Suprema de Justicia, 2010).

En atención a lo anterior, no existe por parte de la ley o la jurisprudencia limitación alguna al número de lugares de residencia que pueda tener una persona al interior del territorio nacional (Consejo Nacional Electoral, 2019). Sin embargo, la residencia electoral es única, pues por medio de ésta el ciudadano debe elegir un único lugar para sufragar, manifestando bajo gravedad de juramento que reside enaquel municipio, y que solo ejercerá su derecho al voto en éste.

El Consejo de Estado manifestó en su jurisprudencia que, cuando se hace referencia al concepto de residencia electoral, *se hace alusión al lugar en el que se encuentra registrado un ciudadano habilitado por la Constitución y la Ley para ejercer su derecho al voto* (Sección Quinta del Consejo de Estado, 2019).

De esta manera, en sentencia del 14 de marzo de 2019, de la consejera Ponente, Rocío Araújo Oñate, se estableció sobre la residencia electoral las siguientes características:

1. Esta hace referencia al lugar donde se encuentra un ciudadano habilitado por la Constitución y la ley para ejercer su derecho al voto.
2. Que, con relación al artículo 316 de la Constitución Política, las personas que tengan un vínculo con la Entidad Territorial sean llamadas a participar en las votaciones de autoridades locales y/o la resolución de asuntos que incumben al territorio (...)
3. La residencia electoral puede predicarse por la relación del votante con el lugar en el que (a) habita, (b) en el que de manera regular está de asiento, (c) ejerce su profesión u oficio,

(d) y/o posee alguno de sus negocios o empleo.

4. La residencia electoral es única, por lo que solo ha de escoger un lugar para inscribir su documento de identidad con el fin de ejercer su derecho al voto.
5. Se presume legalmente que la residencia es aquella en la que se encuentra registrado el votante en el censo electoral, en atención a lo dispuesto por el artículo 4to de la ley 163 de 1994.

### **6.1.3 Evolución de la trashedumancia como irregularidad electoral**

Si bien el concepto se entendía como un vicio político, el mismo no consagraba una sanción que diera pie a la nulidad de las elecciones. Únicamente existía el procedimiento para dejar sin efecto las inscripciones de cédulas de personas pertenecientes a circunscripciones distintas al lugar permitido para la votación, a partir del artículo 5to de la ley 84 de 1993, que disponía que

***Artículo 5° Residencia electoral (...)** Sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción.*

En esta norma, también se reguló el significado de residencia electoral, que se entendía como *aquella donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral*.

En su oportunidad, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-145 de 1994 se refirió a la validez de la norma en comento, señalando que la regulación debía ser declarada inexecutable, toda vez que las materias electorales debían ser tramitadas por medio de una ley estatutaria, asunto que no ocurrió de esa manera, pues la norma en comento fue aprobada mediante trámite de ley orgánica.

Por lo anterior, el legislador colombiano expidió la ley 136 de 1994, *por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. En ella retomó el significado de residencia electoral en su artículo 183, entendiéndose esta como

**(...) el lugar donde una persona habita o de manera regular esta de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo.**

Sin embargo, ese mismo año el Congreso de la República expidió la ley estatutaria 163 de 1994, donde a su vez reguló nuevamente lo establecido por el artículo precedente, de una manera un tanto distinta, al referir, en su artículo 4to lo siguiente:

**Artículo 4o. residencia electoral.** *Para efectos de lo dispuesto en el (Artículo 316 de la Constitución Política, 1992), la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral.*

*Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio.*

Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción (...).

Bajo este panorama, en el año de 1995 se contemplaba la existencia de dos normas de apariencia análoga, regulando un único supuesto de hecho. Por lo cual, la norma contemplada en el artículo 183 de la ley 136 de 1994, fue demandada ante la Corte Constitucional en sentencia C-307 de 1995, bajo el argumento de que al aplicar ambas normativas se ampliaba la posibilidad de realizar fraude electoral, pues la norma en comento disponía que la persona podía fijar su residencia electoral si cumplía con habitación permanente, ejercía su profesión o poseía algún negocio o empleo en el lugar donde deseaba participar de las elecciones locales.

Por lo cual, a juicio del demandante, dichas posibilidades resultaban favorables para la ocurrencia de irregularidades. Sin embargo, la Corte Constitucional a pesar de declararse inhibida respecto al asunto en comento, sentó un precedente en una de sus líneas argumentales, al establecer que la norma acusada se entendía *derogada tácitamente* por la expedición de la ley 163 de 1994, que reguló el mismo asunto en materia de residencia electoral.

Esta posición fue rechazada de manera tajante por la Jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, que en sentencia del 07 de diciembre de 2001 manifestó lo siguiente:

*Para esta Sala, el artículo 183 no se encuentra derogado, puesto que la norma posterior no es contraria sino que complementa el concepto de residencia. Tampoco se comparte el argumento de la Corte en el sentido de afirmar que la derogatoria se produce porque “ambas disposiciones regulan el desarrollo legal del concepto de residencia electoral para efectos de aplicar el artículo 316 de la Constitución”, puesto que es perfectamente posible que una ley especial y una general desarrollen la misma norma constitucional.*

En atención a lo anterior, el Consejo de Estado abrió la posibilidad de reconocer varias locaciones de las cuales se puede derivar el concepto de residencia electoral, y que se predica de la relación del votante con *el lugar en el que (i) habita, (ii) en el que de manera regular está de asiento, (iii) ejerce su profesión u oficio y/o (iv) en el que posee alguno de sus negocios o empleo* ( Sección Quinta del Consejo de Estado, 2019).

Esta discusión es relevante para el desarrollo de la jurisprudencia del Consejo de Estado, toda vez que la única forma en la que se determina la ocurrencia del fenómeno de la trashumancia electoral es a través del concepto de residencia electoral. Esto es, el lugar donde legalmente el ciudadano se encuentra habilitado para ejercer su derecho popular en elecciones locales. Fenómeno que como se dijo, inicialmente solo era acreedor de un procedimiento administrativo por iniciativa

del Consejo Nacional Electoral. Esto además porque según lo establecido por la jurisprudencia del Consejo de Estado el artículo 4to de la ley 163 de 1994 consagra una presunción legal de residencia electoral consistente en que el sujeto que se inscribe para participar en las elecciones locales reside en el respectivo municipio. Presunción que admite prueba en contrario, y que puede causar, en caso de que se compruebe su falsedad, la modificación de la inscripción, dejando vigente la primera inscripción previo al evento de la irregularidad.

Antes de la sentencia del 28 de enero de 1999 de la Sección Quinta del Consejo de Estado (Sección Quinta Consejo de Estado, 1999), el tribunal de cierre era unánime en afirmar que la causal de anulación electoral no podía predicarse para los eventos de trashumancia electoral o “trasteo de votos”. Esta postura fue defendida por algunos magistrados del referido colegiado, alegando que para este fenómeno existían medidas penales, como lo consagró el artículo primero de la ley 2da de 1992, y así mismo, para prevenirla existían procedimientos administrativos consagrados en la ley 163 de 1994, en su artículo 4to. Así mismo, se consideró que, si bien esta conducta estaba regulada a partir del artículo 316 de la Constitución Política de 1991, la norma no consagraba una sanción para quien infringiera el imperativo de la Carta, y para el momento no se había regulado expresamente, pues la norma mencionada (ley 2da de febrero 21 de 1992) fue de carácter transitorio, para regular las elecciones que tendrían lugar el 08 de mayo del mismo año.

#### **6.1.4 Cambio jurisprudencial a partir de la sentencia del 28 de enero de 1999**

Con la expedición de la sentencia en comentario, la Sección Quinta del Consejo de estado defiende una nueva postura, referente a la forma de control de la trashumancia electoral, con la que posibilita la declaratoria de nulidad de las elecciones locales si se comprueba la participación

de personas ajenas al municipio en las votaciones, al significar una contradicción directa a la norma superior del artículo 316 constitucional:

*“Si el artículo 316 de la Constitución prohíbe que en votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales participen ciudadanos residentes en otros municipios, el voto cumplido contra esa expresa prohibición constitucional es nulo. Y será nula, consecuentemente, la elección correspondiente...”*

Es así, como a partir de esta sentencia la Sala fija los criterios jurisprudenciales para acusar la existencia del fenómeno de trashumancia electoral, formulándola como causal de nulidad de las elecciones. Respecto a esto señaló que, para que la causal de nulidad pudiese ser efectiva en la declaración de invalidez de las elecciones, esta debía

*“(...) demostrarse que los inscritos no residían en el respectivo municipio, en el lugar indicado al momento de la inscripción, bajo juramento, en los términos del artículo 4º, inciso segundo, de la ley 163 de 1.994, y que efectivamente votaron; y establecer también la incidencia de tales votos en el resultado electoral.”*

Sin embargo, si bien es cierto que esta causal de nulidad, en principio estaba conferida para el trámite de competencia exclusiva del Consejo Nacional Electoral, el Consejo de Estado (Sección quinta consejo de estado, 2001), señaló que nada impedía que *el juez contencioso administrativo declare la nulidad de la elección por violación al artículo 316 de la Constitución*. Señalando que ambas competencias son independientes, porque la decisión administrativa que contempla el Consejo Nacional Electoral se dirige a la anulación de las inscripciones irregulares, mientras que la decisión judicial persigue la anulación de la elección, al existir votos irregulares. Indicando, además, que la acción del Consejo Nacional Electoral no se dirige a valorar la regularidad de la expresión popular, pues su expresión es previa a la elección.

Posteriormente, la jurisprudencia del Consejo de Estado refina los criterios para predicar la causal de anulación, los cuales siguen vigentes en providencias actuales. Estos son (Sección quinta consejo de estado, 2002)

a. Criterio de residencia: Que los inscritos en el censo electoral de la circunscripción municipal, para una elección o decisión popular de ese nivel, realmente no residan en ese lugar.

La aptitud para sufragar en determinado municipio se entenderá conferido cuando la persona que aspira votar ha inscrito su cédula, con el lleno de los requisitos legales. Uno de ellos, la obligación de que el lugar de inscripción debe ser el mismo del lugar de residencia.

b. Criterio de voto: Que esos ciudadanos inscritos efectivamente voten en las elecciones municipales.

En este punto cabe recordar que, solamente aquellas personas que hayan cambiado de residencia antes de la fecha señalada para las votaciones deberán inscribir su cédula nuevamente en el puesto de votación más cercano, en las fechas señaladas por la Registraduría para realizar la inscripción. Mediante este acto de inscripción, se incluye los datos del sufragante dentro del censo electoral de la circunscripción. Cabe destacar que, en principio, si la persona efectúa el cambio de residencia dentro del mismo municipio, no existe ningún impedimento para votar donde antes lo hacía. Sin embargo, puede ejercer la inscripción por cuestiones de comodidad.

Esto en atención a que la ley 6ta de 1990 modificó el artículo 76 del actual Código electoral, o Decreto 2241 de 1986, y en su lugar indicó dos aspectos para las elecciones locales. El primero de ellos, que *a partir de 1988 el ciudadano solo podrá votar en el lugar en el que aparezca su cédula de ciudadanía conforme al censo electoral*. Y un segundo aspecto, referente al cambio de lugar de votación, el cual indica que *permanecerán en el censo electoral del sitio respectivo las cédulas que integraban el censo de 1988 y las que con posterioridad allí se expidan o se inscriban*.

c. Criterio de cantidad: Que el número de votos depositados por esos ciudadanos sea determinante del resultado electoral.

Ya que el sentido final de los mecanismos legales electorales es que la votación refleje la participación y voluntad ciudadana (artículo 1ro Código electoral), se erige el criterio de cantidad, del cual ha manifestado la Jurisprudencia (Sección Quinta Consejo de Estado, 2005), que *“Por ello, si el número de votos irregulares no alcanza a alterar el resultado final de las elecciones debe prevalecer la eficacia del voto válido y, en consecuencia, no puede accederse a la nulidad de la elección. Por el contrario, si los votos irregulares pueden modificar el resultado final de la elección deben prevalecer los principios de transparencia de la democracia participativa, puesto que, en últimas, lo que se protege es la verdadera expresión popular.”*

La Sección Quinta del Consejo de Estado ha ensanchado este último criterio, en atención a que, la cantidad de votos de personas no residentes del municipio que participen en las elecciones locales ha de ser superior a la diferencia de votos que el resultado de la elección arroje entre el candidato elegido y aquel que obtuvo el segundo lugar en la votación (Sección Quinta Consejo de Estado, 2000). Es decir que, para que pueda considerarse la alteración de la voluntad popular, y, por ende, la posibilidad de anulación de las elecciones por el fenómeno de la trashumancia, deberá acreditarse que el número de votos irregulares, pertenecientes a personas no residentes del municipio, es superior a la diferencia de votos entre quien resulte primero y segundo en mayor número de votos obtenidos en las elecciones. Ello por supuesto, en el evento de que el candidato señalado de haber sido favorecido con la votación irregular figure como ganador de la elección, pues de otro modo, la voluntad de los electores seguiría indemne.

#### **6.1.6 Medios probatorios para demostrar la trashumancia electoral**

El Ministerio del Interior, en el año 2015 expidió el Decreto 1294 de 2015, que reformó el

Titulo 1 de la parte 3ra del libro 2 del Decreto 1066 de 2015, o Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. En esta norma, en su capítulo 8 se le brindaron mecanismos administrativos al Consejo Nacional Electoral con el objeto de ejercer control sobre las inscripciones de cédula irregulares, que daban pie a la ocurrencia de la trashumancia electoral. De esta manera, su artículo 2.3.1.8.1. le otorga la competencia para solicitar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, que de manera inmediata y oficiosa cruce *la información de la inscripción con el Archivo Nacional de Identificación y la base de datos de las huellas digitales, con el propósito de verificar la plena identificación de los ciudadanos que inscriben sus cédulas de ciudadanía para votar en los diferentes procesos electorales* (Sistema Único de Información Normativa, 2015).

Este procedimiento se describe en el artículo siguiente, indicando que:

*“...La Registraduría Nacional del Estado Civil (...) cruzará la información suministrada por el ciudadano, al momento de la inscripción de su cédula para votaren los diferentes procesos electorales, con las siguientes bases de datos:*

- *Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales- Sisbén (...)*
- *Base de Datos Única del Sistema de Seguridad Social del Fosyga*
- *Base de Datos de los Beneficiarios que Acompaña la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.*
- *Registro de la Unidad de Víctimas.*

Sin embargo, el anterior listado no es taxativo, toda vez que la norma prevé en su párrafo que el Consejo Nacional Electoral podrá requerir a la Registraduría Nacional del Estado Civil el cruce de cualquier otra cuenta de base de datos, de carácter público o privado, útil para los fines pertinentes. Ejemplo de esto fue lo indicado por la Resolución 1200 de 2020 del Consejo Nacional

Electoral, que mencionó como elementos que se consideran válidos para comprobar la residencia electoral, los siguientes:

- Pruebas que demuestren el vínculo laboral: Certificaciones o contratos laborales; actos administrativos de nombramiento o traslados, contratos de prestación de servicios, entre otros.
- Listas de Sisbén, Fosyga y Regímenes de salud.
- Copia de contrato de arrendamiento de bienes inmuebles y establecimientos de comercio.
- Propiedad de bienes inmuebles y establecimientos de comercio.
- Pago de impuestos.
- Pago de servicios públicos.
- Certificaciones de autoridades indígenas y comunidades afrodescendientes.
- Vinculo académico de instituciones ubicadas en el municipio donde se inscribió la cédula.
- Contratos de compraventa de bienes inmuebles
- Certificaciones expedidas por cámaras de comercio.
- Certificados de residencia o vecindad.
- Copia del formulario de inscripción de candidatos para las elecciones respectivas.

#### ***6.1.7 Procedimiento ante el consejo nacional electoral. Presentación de quejas***

Bajo la Resolución 2857 de 2018 del Consejo Nacional Electoral se establece el procedimiento breve y sumario para dejar sin efecto las inscripciones viciadas de trashumancia. Esto es, según lo indica el artículo primero de la Resolución en mención, el procedimiento administrativo que podrá adelantarse de oficio o a solicitud de parte. Para ello, el artículo segundo de la presente resolución dispone que se permitirá al ciudadano interesado la inspección de los nombres y números de cédulas de los inscritos, el censo electoral de la correspondiente

circunscripción vigente a la fecha de inicio del proceso de inscripción, y la relación de los ciudadanos titulares de las cédulas expedidas durante dicho lapso.

Con base en esos datos abiertos a solicitud del interesado, el ciudadano puede formular una *queja ante el Consejo Nacional Electoral, o ante los Registradores Municipales del Estado Civil o Auxiliares del respectivo municipio, quienes deberán remitirla el mismo día de la recepción por el medio más expedito a la Subsecretaría del Consejo Nacional Electoral, para su competencia*<sup>27</sup>.

Para ello el mismo artículo establece el plazo para su presentación, que va desde el primer día para la inscripción de cédulas, hasta tres días después del cierre de inscripción. Esta queja deberá presentarse por escrito o por medio digital, y deberá contener los requisitos indicados en artículo cuarto so pena de rechazo de plano de esta, según lo indica el artículo sexto del mismo articulado. Si, por el contrario, la queja es admitida, el artículo séptimo dispone que el Magistrado sustanciador a quien le correspondió su conocimiento dentro de los cinco días siguientes a la presentación de esta, solicitará mediante auto la práctica de pruebas que estime necesarias. Este auto de admisión se publicará en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral. Desde la fecha de publicación, hasta tres días después, los ciudadanos relacionados en la queja tendrán este plazo para presentar o solicitar la práctica de pruebas.

Luego de lo anterior, se llega a la etapa fundamental a la que se hizo referencia anteriormente. La cual se define como *cruce de datos*. El artículo octavo de la presente resolución establece que el Magistrado Sustanciador decretará los cruces de datos que le servirán de soporte para adoptar las decisiones. Así mismo la resolución indica la manera de realizarlo, que según el segundo inciso del artículo octavo dispone que *se realizará de forma simultánea, considerando como prueba de referencia la coincidencia de uno o más registros en cualquiera de las plataformas de las bases de datos señaladas* (Consejo Nacional Electoral, 2018).

Para ello la Registraduría pondrá a disposición del Consejo Nacional electoral información de la *base de datos de inscritos en el respectivo municipio*.

- *El archivo nacional de identificación (ANI)*
- *El Potencial de inscritos.*
- *Los datos históricos del censo electoral.*
- *La información adicional que se requiera (...)*

Una vez tomada la determinación por el magistrado sustanciador, pondrá este a consideración de la sala plena el proyecto de dejar sin efecto la inscripción de las cédulas.

Ante lo anterior, el votante afectado con la decisión puede interponer recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes a la desfijación del auto.

Como consecuencia administrativa, si se comprueba la ocurrencia de la conducta contraria a derecho, el declarado trashumante no podrá volver a votar en el lugar donde fue declarada su irregularidad, y no podrá ser designado jurado de votación en tal circunscripción.

#### **6.1.1.1 Contenido de la queja presentada ante el Consejo Nacional Electoral**

Para que esta demanda tenga éxito, el quejoso deberá demostrar la existencia de votos que no corresponden a la circunscripción que hayan accedido a las urnas por medio de una inscripción irregular.

La resolución 2857 de 2018 del Consejo Nacional Electoral reglamentó el procedimiento breve y sumario para dejar sin efecto las inscripciones irregulares de cédulas. Para ello, en primer momento se exige que la persona interesada en la declaratoria de la irregularidad de la inscripción de cédulas deberá presentar una queja que deberá contener lo siguiente:

- a) Nombres y apellidos completos del solicitante o su apoderado, si es el caso, con indicación

del documento de identidad y la dirección de notificación física y/o electrónica, y manifestación de si acepta recibir la respuesta a su queja por medio digital.

- b) El objeto de la queja.
- c) Narración de los hechos en que se sustenta la queja, de manera clara y precisa, o las razones en las cuales se apoya.
- d) Relación de nombres o cédulas de ciudadanía de las personas que presuntamente no residen en el municipio donde se inscribieron para sufragar o de elementos probatorios que permitan identificarlos.
- e) Identificación de las pruebas que pretende hacer valer o de aquellas cuya práctica solicita.
- f) Firma del solicitante

#### **6.1.8 Consejo de estado: trashumancia como causal de anulación electoral (CPACA)**

En el artículo 316 Constitucional se indicaba que *“en las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, solo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio”*. Frente a esta indicación, la norma se abstuvo de indicar lo que debía entenderse por “residentes”, o en palabras de la Sala Quinta del Consejo de Estado, *de qué manera puede establecerse para efectos electorales si una persona reside o no en la entidad territorial*”<sup>32</sup> (Sección Quinta del Consejo de Estado, 2019)

Así mismo, el Consejo de Estado estableció la trashumancia como causal de nulidad de las elecciones locales, siempre que se entendiera que esta se encuadraba dentro de lo expresado por el numeral segundo del artículo 223 del Código Contencioso Administrativo de 1984. El mencionado artículo se refiere a lo siguiente:

**Artículo 223. causales de nulidad.** *Las actas de escrutinio de los jurados de votación y de toda*

*corporación electoral son nulas en los siguientes casos:*

*(...) 2. Cuando aparezca que el registro es falso o apócrifo, o falsos o apócrifos los elementos que hayan servido para su formación.*

Frente a esta causal de nulidad, el Consejo de Estado también indicó (Sección Quinta Consejo de Estado, 2002)<sup>33</sup> que la misma solo operaba en elecciones de autoridades municipales: *(...)Pero, cuando se trate de votaciones para la elección de diputados, no se viola el artículo 316 de la Constitución si se vota en municipio distinto de aquel en que se reside, ni son falsas o apócrifas las actas o registros correspondientes, en los términos del artículo 223, numeral 2, del Código Contencioso Administrativo, por razón de la inscripción para la elección de diputados, porque la declaración de residir en un determinado municipio se hace solo para los efectos del artículo 316 constitucional, esto es, para las votaciones de autoridades municipales, pero resulta intrascendente para otros efectos.*

En relación con el aspecto de la falsedad que deriva de lo expresado en el numeral segundo, la jurisprudencia (Sección Quinta Consejo de Estado, 2005), señaló que no solo se configuraba cuando se altera el resultado por un agente que presenta un dato que no es verdadero, sino también cuando, sin importar la intención de dañar, sino cuando los datos aparezcan *simulados, supuestos, fabulados o que provengan de instrumentos alterados o mutilados*, que en definitiva resulta en la falsedad o el desconocimiento de la voluntad popular.

Así mismo, la jurisprudencia ha establecido que, en virtud de la presunción legal que engloba el acto de la inscripción, es pertinente que la persona denunciante de estos actos irregulares pruebe que existió colaboración de electores de otros municipios en las elecciones locales discutidas, en cantidad suficiente para alterar el resultado electoral, pues, como ya se indicó, la alteración de la voluntad popular solo se logra si la cantidad de votos irregulares incide de manera

determinante en el resultado electoral. Respecto a esta presunción legal del artículo cuarto de la ley 163 de 1994, el Consejo de Estado ha señalado que:

*Consagra esta disposición una presunción legal de residencia electoral, consistente en que la persona inscrita para la elección de autoridades locales reside en el respectivo municipio. Se acoge una verdad relativa, iuris tantum, para revestir de claridad el desarrollo de los comicios y contribuir a la mayor seguridad de los resultados electorales, que, desde luego puede ser desmentida con la presencia de pruebas que demuestren lo contrario, es decir que el elector no reside en el lugar de su inscripción en el censo electoral, desvirtuando, por ende, dicha presunción (Sección Quinta Consejo de Estado. , 2006).*

Por último, cabe destacar que inicialmente esta corporación señaló que, para poder movilizar el órgano contencioso administrativo por medio de una demanda de nulidad de elecciones, era menester iniciar el proceso correspondiente de anulación de inscripción de cédulas ante el Consejo Nacional Electoral, previo a la declaratoria de la elección popular. Sin embargo, a partir de la sentencia de la sección quinta, de fecha del 9 de febrero de 2017, la Sala señaló que la proposición de la acción de nulidad no se sujeta al requisito de procedibilidad señalado en los artículos 237 de la Constitución Política.

De esta manera, actualmente emana la causal de nulidad en comento por medio de lo dispuesto en el artículo 275 del CPACA, que indica que *los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:*

*...7. Tratándose de la elección por voto popular por circunstancias distintas a la nacional, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción.*

Sin embargo, cabe aclarar respecto a esta causal de nulidad del CPACA, una cuestión preliminar, en razón a que la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado (Estado,

2017) sostenía en su momento que los actos electorales también podían ser atacados por las causales previstas para demandar la nulidad de los actos administrativos comunes, contemplado en el artículo 137 del CPACA, que refiere lo siguiente “(...)

*Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

*Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió (...)*”.

Sin embargo, en un principio esta posición del Consejo de Estado era distinta, pues se argumentaba que las causales de nulidad genéricas contempladas en el artículo 137 del CPACA antes referido, y las del artículo 275 se aplicaban para supuestos diferentes, pues en su momento se defendió la postura según la cual, para que se generase la nulidad de carácter electoral, era necesario que *los vicios fueran manifiestamente notorios, y se lograra contrariar la voluntad popular*. Frente a esto la Jurisprudencia del Consejo de Estado refirió que

*“De conformidad con jurisprudencia de esta Corporación, no todas las irregularidades que ocurran durante el proceso electoral generan nulidad. Solo los vicios graves y ostensibles que tiendan a alterar o a desconocer la voluntad popular pueden constituir causales de nulidad en los casos taxativamente señalados en la ley (...)//es bien sabido que las causales de nulidad de un acto administrativo electoral están taxativamente señaladas por el legislador y no permiten interpretaciones extensivas y analógicas”*<sup>37</sup> (Consejo de Estado Sección Quinta, 1996)

A partir de la sentencia del 26 de noviembre (Consejo de Estado Sección Quinta, 1998), modificó su postura y estableció que, tanto las causales genéricas de nulidad sobre la actuación de

la administración, como las causales de nulidad electoral, podían aplicarse para el estudio de legalidad de actos de elección y nombramiento. Este cambio jurisprudencial fue plasmado en la Ley 1437 de 2011, o actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 275, que tuvo fundamento en dos cuestiones jurisprudenciales:

*i) aunque los actos de elección y nombramiento presentan ciertas particularidades, por ser actuaciones que revisten una protección general al principio democrático, no dejan de pertenecer al género, como pronunciamiento de una autoridad administrativa, esto es, no dejan de ser actos de la administración; y, ii) las causales generales de anulación pueden sustentar las solicitudes de nulidad formuladas en materia electoral y tienen como propósito dejar sin efectos una decisión administrativa.*

#### **6.1.9 Evolución del requisito de procedibilidad para la nulidad por trashumancia**

El (Consejo de Estado Sección Quinta, 2021) ha definido la nulidad electoral como (...) *“un medio de control público, lo que permite advertir que dispone de rango constitucional, que legitima a cualquier persona para su ejercicio, quien sin necesidad de apoderado judicial puede acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en aras de que se examine la legalidad de los actos de elección, en este caso, por voto popular”*.

Así mismo, el instituto Iberoamericano de Derechos Humanos de Costa Rica (IIDH, 2017) define la nulidad electoral como:

*(...) la sanción que priva de eficacia a la votación recibida cuando ésta no reúne los elementos mínimos que le dan validez, o cuando deja de observar los principios y normas fundamentales que deben regir los comicios para ser considerados auténticos, libres y periódicos.*

Las causales de anulación electoral están contempladas actualmente en el Código de Procedimiento Administrativo (CPACA), en su artículo 275, que se dividen en causales objetivas y subjetivas. Las primeras están relacionadas con los procesos de votación y escrutinio de votos, y las segundas que tienen que ver con el incumplimiento de requisitos legales para acceder a un cargo público.

El proceso judicial que tiene como origen la interposición de la acción de nulidad electoral persigue distintas finalidades, tal como lo ha expresado la jurisprudencia del Consejo de Estado:

*i) la cancelación de las credenciales de los elegidos, ii) la declaratoria de la elección de quienes finalmente les favorezca la voluntad popular, si a ello hubiere lugar, iii) la práctica de nuevos escrutinios, si fuere necesario, iv) la repetición de la elección de forma total o parcial frente a determinadas causales de nulidad, y v) la anulación de la votación de las mesas cuestionadas, en el caso de situaciones relacionadas con parentesco entre el elegido y los jurados de votación o miembros de comisiones escrutadoras (Consejo de Estado Sección Quinta, 2021)<sup>41</sup>*

El Consejo de Estado en su Jurisprudencia afirmaba inicialmente que cuando se trata de vicios en las votaciones o escrutinios, o en elecciones de carácter popular, antes de acudir a la jurisdicción del contencioso administrativo, debía agotarse un requisito de procedibilidad. Esto en atención a lo señalado por la norma superior constitucional en el artículo 237, el cual fue interpretado por el Consejo de Estado en su jurisprudencia, de la siguiente manera:

*El párrafo del artículo 237 de la Constitución Política dispone que “para ejercer el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza*

*el Consejo Nacional Electoral.”*

*De la norma en mención se deriva que:*

*Las irregularidades deben ser presentadas ante las autoridades electorales, las cuales se hallan encabezadas por el Consejo Nacional Electoral, previamente a la declaratoria de elección.*

*Opera frente a causales objetivas de nulidad acaecidas en elecciones populares, es ello irregularidades en el proceso de votación y/o escrutinio.*

*Es requisito necesario y previo para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.*

(Consejo de Estado Sección Quinta, 2013)

En atención al último inciso del artículo 4to de la ley 163 de 1994, y lo desarrollado por el Decreto 1294 de 2015, se estableció en su momento que, para movilizar el aparato de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la persona interesada debía acudir previamente ante el Consejo Nacional Electoral, y formular una queja por la presunta ocurrencia de inscripciones irregulares, actualmente regulado por la Resolución 2857 de 2018 del Consejo Nacional Electoral. Esto en atención a que este procedimiento *breve y sumario* fungía como requisito de procedibilidad.

Posteriormente, en decisión del 05 de mayo (Consejo de Estado Sección Quinta, 2016) , el referido Tribunal de cierre cambia de parecer, en la providencia mencionada, donde la sala resolvió un recurso de apelación interpuesto contra el auto del 19 de febrero de 2016, mediante la cual se rechazó la demanda de nulidad electoral. En esta oportunidad, el ad quem decidió:

*“PRIMERO. REVOCAR PARCIALMENTE el auto de 19 de febrero de 2016, proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante el cual rechazó la demanda de nulidad electoral, presentada por OSCAR ANDRÉS PÉREZ MUÑOZ, MARIBEL SÁNCHEZ Y DIEGO FERNANDO DÍAZ PATIÑO contra el acto de elección de la JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL*

*DE BELLO del municipio de Bello – Antioquia, en lo que se refiere al rechazo de los hechos y pretensiones relacionadas con el numeral 2 del artículo 275 del CPACA”*

Para llegar a esta determinación, la Sala, en sus consideraciones estableció que, interpretando de manera sistemática el numeral sexto del artículo 161 del CPACA, ***el agotamiento del requisito de procedibilidad se establece sólo frente a los vicios de los numerales 3 y 4 del artículo 275*** (negrillas fuera del texto), *por lo que es necesario aclarar que no se requiere agotamiento del requisito de procedibilidad respecto a los hechos que se relacionen con el numeral 2do del artículo 275 del CPACA.*

La anterior posición fue reiterada en la decisión del 17 de julio de 2016 (Acción de tutela contra providencia judicial , 2016), motivada por la solicitud de los demandantes de declarar que son nulos los votos de ciudadanos que no son residentes en las circunscripciones de las mesas demandadas, conforme a lo establecido en el numeral 7 del artículo 275 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Frente a esta solicitud la sala expresó su negativa, y sentó el cambio de jurisprudencia frente a la exigencia del agotamiento del requisito de procedibilidad:

*“...la Sala clarificó que el agotamiento del requisito debe entenderse exclusivo y circunscrito a las causales objetivas dentro de las elecciones por voto popular, que prevé la norma, esto es las causales previstas en los numerales 3º y 4º, no incluyendo, por ende, a la trashumancia {sic}, que con el CPACA entró en el abanico de los hechos constitutivos de nulidad electoral, en el numeral 7º8 {42} del artículo 275, en atención a la previsión restrictiva y focal que hace el artículo 161 numeral 6º del CPACA, al prever la exigencia del requisito para las causales ya referidas 3ª y 4ª únicamente.”* (Consejo de Estado Sección Quinta, 2017)

Lo anterior ha sido ratificado en las sentencias posteriores del Consejo de Estado, siendo

una providencia ejemplar la de la consejera ponente Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez del 2017 (Consejo de Estado Sección Quinta, 2017), en donde la consejera establece que la obligación de acudir al Consejo Nacional Electoral como requisito de procedibilidad para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no es de recibo. Esto en atención a que, en palabras de la Ponente, *se erigiría en una barrera de acceso al servicio de justicia que se encuentra por fuera del ordenamiento jurídico*.

Por tanto, actualmente no es necesario poner en movimiento el procedimiento ante el Consejo Nacional Electoral en caso de Trashumancia, antes de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través del recurso de nulidad.

#### **6.1.10 Trashumancia electoral como delito**

La conducta de trashumancia electoral fue incluida dentro del listado de delitos y contravenciones dispuestos por el actual Código Penal Colombiano, bajo la ley 599 de 2000. Se encuentra en el artículo 389 de la norma en comento, y se denomina “fraude en inscripción de cédulas”. Este artículo dispone en su inciso primero la descripción de la conducta, de la siguiente manera:

*“El que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato...”* (Secretaría del Senado, 1992)

Este delito surge en atención a que, con la ocurrencia de esta conducta, se desconocen los mecanismos de participación democrática que garantizan el ejercicio transparente de las elecciones

(UNODC, 2018), así como la disposición superior del artículo 316 Constitucional.

Respecto a la redacción de la norma en comento, cabe destacar que, en atención al verbo rector, “inscribir”, se entiende que la sanción va encaminada a censurar el acto propio del trashumante, como también de aquel que anima a otro a realizarla. Así mismo, el Derecho Penal Colombiano ha establecido que la conducta corresponde a un delito de resultado, pues *demandando que una vez empleados los medios indebidos de que se trate, se haga efectiva la inscripción en lugar diferente al de su nacimiento o residencia*. Respecto al verbo rector “inscriba”, que sanciona a la persona que por iniciativa propia realiza la inscripción, cabe destacar que esta modalidad es posible gracias a la adición al Código Penal, por la ley 1864 de 2017, entendiendo que se sanciona a quien inscribe su documento, si persigue una finalidad ilícita para sí o para terceros.

En cuanto a los ingredientes normativos “*por cualquier medio indebido*” y “*con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato*” y “*con el propósito de obtener provecho ilícito para sí o para terceros*”, la Fiscalía General de la Nación expresó lo siguiente:

En atención al primero, el ingrediente del *modo*, lo entiende la Fiscalía, como *cualquier tipo de prebenda, promesa de remuneración, dádiva, o coacción, que se ofrezca a los electores para instigarlos a inscribir su cédula en lugar diferente al que en derecho corresponde*<sup>48</sup> (Instructivo de la Fiscalía General de la Nación, 2017).

En atención al segundo y tercer ingrediente, el ente acusador expresó que a pesar de que la ventaja en una elección popular es perseguida por un candidato, no implica que su configuración solo se logre si el sujeto activo es un candidato. De esta manera, *toda persona en quien concurra esta motivación, podrá ser autor del ilícito*.

Respecto a la calidad subjetiva, es necesario que la conducta sea realizada con dolo, pues

el infractor persigue una finalidad o provecho ilícito. Así mismo, en su último inciso, el artículo señala que la pena contemplada será aumentada de una tercera parte a la mitad, si la conducta es realizada por un servidor público.

Por último, es importante destacar que la reforma de la ley 1864 de 2017, implicó un aumento en la pena por la comisión del ilícito mencionado, por lo cual se contempla una pena de prisión de cuatro (4) a nueve (años) de cárcel, y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes al actor de la conducta punible. Además, no solo castiga al instigador de inscribir la cédula, sino a quien se inscribe irregularmente.

En su oportunidad, la Corte Constitucional (Corte Constitucional, 2019), analizó los elementos del tipo penal de la “inscripción de cédulas”, expresando lo siguiente:

*El fraude en inscripción de cédulas (art. 389), en su factor temporal, ocurre, de manera necesaria, en una etapa previa a la jornada de elección o de votaciones, pues sólo puede acontecer dentro del período de inscripción de cédulas de ciudadanía. En su elemento objetivo, requiere de una parte, el haber logrado la inscripción de la cédula de personas habilitadas para votar y, de otra, el haber hecho la inscripción. En su elemento subjetivo no se castiga meramente el lograr la inscripción de personas, sino el hacerlo “por cualquier medio indebido” y, además, hacerlo “con el propósito de obtener ventaja” en la votación o elección, y tampoco se castiga la mera inscripción de la cédula, sino sólo la que se hace “con el propósito de obtener provecho ilícito para sí o para terceros”.*

En la misma sentencia, la Corte se vale de un estudio (Consejo Superior de Política Criminal, 2019) que fue remitido para el estudio de la reforma que trajo la ley 1864 de 2017, y que es de relevancia para el presente trabajo, pues se realizaron análisis importantes acerca de la efectividad de la sanción del delito de inscripción irregular de cédulas, entre otros. Más

específicamente se hace referencia al Concepto 1504 de 2015, en donde se expresa del aumento de penas para delitos contra la participación democrática:

*(...) considerando que el proyecto de ley aumenta las penas de los delitos electorales en orden de mejorar la protección a los mecanismos de participación democrática, el Consejo Superior de Política Criminal encuentra que es más recomendable buscar la manera de mejorar las estrategias de persecución penal, como por ejemplo las actuaciones de la Fiscalía General de la Nación.*

De igual manera, el Consejo Superior de Política Criminal basa su tesis en un estudio estadístico, proporcionado por el INPEC, sobre el registro de personas privadas de la libertad. En este caso, por el delito de inscripción irregular de cédulas. En cuyo caso resalta:

*El número de personas privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios actualmente es mínimo y nada permite deducir que con el aumento punitivo el procesamiento de las conductas penales será más eficiente. Por ello, insiste este Consejo, el enfoque de la estrategia de política criminal más adecuado es el de procurar una mayor efectividad de la persecución penal, antes de ampliar los márgenes de punición.*

## 7. Legislación comparada respecto a la figura del domicilio electoral

En el presente capítulo se realizará una comparación entre legislación de naciones vecinas y aspectos en su jurisprudencia que tengan alguna similitud con el concepto de domicilio electoral propuesto en la reforma al Código Electoral. Para ello se expondrá lo que se ha estipulado en sus normas y como se ha interpretado el concepto de domicilio electoral o similares en la jurisprudencia de cada nación.

En este sentido, encontramos regulaciones de países como Panamá y Perú, escogidos debido a su vocación democrática, identidad cultural, un mismo idioma, y una jurisdicción electoral (MOE, 2022)

### 7.1 Legislación panameña

Respecto a la normativa de Panamá, se tiene el Código Electoral del año 2022, que fue aprobado el 15 de febrero, y publicado posteriormente el 22 del mismo mes. En este compendio, muy tempranamente en su artículo cuarto se establece que la residencia electoral es el lugar donde el elector reside habitualmente. En el siguiente artículo se define la calidad de elector en relación con el Registro electoral:

*Artículo 5. Son electores los ciudadanos en ejercicio que hubieren obtenido cédula de identidad personal y se hallaren inscritos en el Registro Electoral.*

*Artículo 6. Todos los ciudadanos que sean electores deberán votar en las elecciones populares para Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales. A fin de ejercer este derecho, el ciudadano deberá cerciorarse, oportunamente, de su **inclusión en el respectivo Registro Electoral** y votará en la mesa que,*

conforme a dicho Registro, le corresponda en el **corregimiento de su residencia**. (negrillas fuera del texto original).

Así mismo, el capítulo cuarto de la norma en comento señala la obligación de registrar su residencia para ejercer su derecho al voto, de esta manera:

*. Artículo 13. Todo ciudadano está obligado a empadronarse en el lugar de su residencia en los censos electorales que se realicen para la elaboración o actualización del Registro Electoral, de acuerdo con los procedimientos o modalidades que para tales efectos establezcan el Tribunal Electoral y la Contraloría General de la República.*

Así mismo se contempla el evento del cambio de residencia, planteando sobre el votante que ha cambiado de localidad, la obligación de avisar a la autoridad competente. De esta manera:

*Artículo 14. Todo ciudadano inscrito en el Registro Electoral deberá declarar oportunamente ante los funcionarios respectivos del Tribunal Electoral, bajo la gravedad del juramento, su cambio de residencia de un corregimiento a otro. Cuando el trámite se haga ante la Dirección Nacional de Organización Electoral, el cambio tendrá que hacerse ante el funcionario de la oficina distrital que corresponda al corregimiento de la nueva residencia del ciudadano. Así mismo, el código contempla el paso a seguir en el caso de que no se hubiere efectuado el trámite de cambio de residencia de manera oportuna antes de las elecciones, en el inciso segundo del artículo 22:*

*El ciudadano que no hubiese efectuado oportunamente el cambio de residencia, o el que lo hiciese con posterioridad a la suspensión de los trámites de dicho cambio, votará en la mesa que le correspondía según el Padrón Electoral, por razón de su residencia anterior.*

Finalmente, el presente código, en su artículo 527 señala dos supuestos para los cuales se dispone la misma sanción:

*Artículo 527. Se sancionará con cien a mil días-multa a quien:*

- 1. Al tramitar su cédula de identidad personal por primera vez, su renovación o duplicado, declare de manera dolosa residir en un corregimiento diferente al de su residencia.*
- 2. Al actualizar su residencia en el registro electoral ante la Dirección Nacional de Organización Electoral, declare de manera dolosa residir en un corregimiento diferente al de su residencia.*

## **7.2 Organismos electorales Panamá**

Como abrebocas del presente subtítulo, es pertinente indicar que, en virtud del artículo 628 del Código Electoral, la Jurisdicción Penal Electoral corresponde a la facultad de administrar justicia en asuntos de naturaleza penal electoral, y tendrá a su cargo el conocimiento y juzgamiento de los delitos penales electorales.

En virtud de lo establecido por la Constitución Política de la República de Panamá, el Tribunal electoral, no solo se establece como la máxima autoridad electoral (AMEA, s.f.), quien se encarga como última instancia de resolver asuntos en materia electoral. Conclusión a la que se llega a partir del artículo 11 de la ley Orgánica del Tribunal Electoral. Además, es el organismo autónomo encargado de organizar y fiscalizar y garantizar la imparcialidad y transparencia del sufragio en Panamá (Ley orgánica del tribunal electoral, 2016). Así mismo, en su artículo 143 numeral 4to la Constitución le otorga la facultad al Tribunal Electoral de sancionar a quienes incurran en la comisión de actos que afecten los bienes jurídicos de la libertad, honradez y eficacia del sufragio electoral. En este sentido, la Licenciada en derecho María Gabriela Gómez Gallardo (Gómez, 2018), señaló que el Tribunal Electoral figura como la entidad protectora de la custodia y salvaguardia de la democracia del Estado.

En virtud de lo indicado por la Constitución Política en 1958 se crea el primer código de delitos electorales. Sin embargo, no es hasta el año 2002, con la ley 60 del 17 de diciembre, que se establecen los delitos de la esfera penal electoral, y señaló la existencia de Juzgados Penales Electorales que funcionarían como primera instancia. Por último, en esta misma ley se señalaron los delitos que serían conocidos por esta jurisdicción especial (Revista mundo electoral, 2017), que encuadran según el bien jurídico afectado. En este sentido la norma regula delitos contra la libertad del sufragio, la honradez del sufragio, contra la eficacia del sufragio y contra la administración de la justicia electoral. En virtud del artículo 729 del Código Electoral panameño, se indica que los jueces penales electorales o jueces de juicio, conocen en primera instancia de los procesos por delitos penales electorales, cuyas decisiones serán apelables ante el Tribunal Electoral, en virtud de lo señalado por el artículo 143 de la constitución, numeral 11mo y el artículo 734 del Código Electoral. Por último, es importante señalar que en virtud del artículo 725 de la norma en comento, existen tres distritos judiciales, y en cada uno de ellos existirán juzgados electorales permanentes o temporales, y conocerán de los asuntos penales electorales que se presenten en las regiones que los integran.

En segundo lugar, se tiene la figura de la Fiscalía General Electoral, que en virtud de lo indicado por el artículo 144 de la Constitución Política, esta se encarga de la salvaguarda de los derechos políticos de los ciudadanos, perseguir los delitos y contravenciones electorales, y demás funciones que señale la ley. En tanto que el artículo 68 del Código Procesal Penal dispone que el Ministerio Público dirige la investigación de los delitos, practicando u ordenando la ejecución de las diligencias útiles para determinar la existencia del ilícito y los responsables.

### 7.3 Delito de cambio de residencia doloso

El diccionario electoral de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IIDH, 1983) define el delito electoral como *aquellas acciones u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral. Así mismo indica que estas vulneran la normativa que intenta garantizar la transparencia y limpieza del voto.*

Para la aplicación de las sanciones previstas en los supuestos del artículo 474 del Código Electoral, se debe plasmar lo que el Tribunal Electoral ha entendido como residencia electoral. En este sentido, es importante traer a colación lo que indica el artículo cuarto del actual Código Electoral, cuando se indica que la residencia electoral corresponde al *lugar donde reside el elector de manera habitual*. Esta indicación era la misma del código anterior, y el concepto de residencia electoral estaba condicionado a lo que se expidió en su momento para su regulación. En este sentido hay que remitirse al Decreto 04 del 13 de marzo de 2008, que en su artículo primero señaló que se entiende por residencia habitual del elector *el pernoctar un mínimo de cuatro días a la semana en un corregimiento con ánimo de permanencia, salvo los casos en los que el elector se haya trasladado temporalmente a otro corregimiento por razones de trabajo, estudio, salud o fuerza mayor, en cuyos casos el elector puede mantener su residencia electoral en el corregimiento donde estaría residiendo habitualmente.*

Por lo anterior es importante resaltar lo definido por el Derecho Civil Panameño respecto a la figura del domicilio civil, estableció que *este se encuentra en el lugar donde (una persona) ejerce habitualmente un empleo, profesión, oficio o industria o donde tiene su principal establecimiento*. Este concepto tiene bastante similitud con lo señalado por la jurisprudencia del Tribunal Electoral en cuanto afirmaba que la residencia (TE, 2003) es la vivienda en que se habita

con carácter permanente, ubicada en la comunidad donde el ciudadano mantiene sus relaciones políticas, familiares y sociales.

Bajo el mismo análisis del artículo primero del Decreto 04 de 13 de marzo de 2008, resulta pertinente traer a colación lo expuesto por Edilberto Villar B. en su libro los delitos electorales en la legislación panameña (Villar, 2010), donde establece el análisis de este artículo y las excepciones a la exigencia de la residencia electoral. En primer lugar, cuando el elector haya optado por trasladarse temporalmente a otro corregimiento, y demuestre que dicho traslado obedece solamente a motivos de fuerza mayor, trabajo, salud o estudios. Respecto a esta primera posibilidad Edilberto Villar señala que el elector que incurra en esta causal tendrá dos opciones:

- Mantener su residencia electoral en el corregimiento donde estaría residiendo habitualmente, o
- Cambiar de residencia para votar en el lugar donde se ha trasladado temporalmente

En segundo lugar, la norma establece que no se aplicará la exigencia del concepto de residencia electoral a aquellas personas que hubiesen mantenido una misma residencia electoral durante quince (15) años anteriores al cierre del Registro Electoral. En este punto Edilberto Villar concluye que tienen derecho a votar en una determinada circunscripción electoral, los electores que a pesar de no cumplir con la residencia habitual, hayan mantenido allí su residencia electoral, por lo menos, durante los quince años anteriores.

Por último, la norma en comento señala que los cónyuges y dependientes del jefe de familia podrán acogerse a la residencia de este. Lo que en palabras de Villar significa que elimina la prohibición que contemplaba el artículo 2 del Decreto No. 17 de 2000 de que, un cónyuge no podrá ampararse en que, por extensión, el cumplimiento de los requisitos por parte de su cónyuge le da derecho a tener la residencia electoral de éste.

Retomando las indicaciones del artículo 474, se entiende que los votantes que actualmente quisieran cambiar de lugar de residencia con motivo de votación, ya no podrán hacerlo (Lara, 2022), pues el 5 de enero del presente año era el último día para realizar el trámite de Cambio de Residencia Electoral. Este procedimiento tiene sustento en lo señalado por el artículo 13 del Código Electoral, que indica que los ciudadanos deben declarar oportunamente, bajo la gravedad de juramento, su cambio de residencia de un corregimiento a otro (CNE, 2022), y el mismo debe ser realizado en la oficina distrital del Tribunal Electoral, que corresponda al corregimiento de la nueva residencia del ciudadano.

#### **7.4 Trámite para el cambio de residencia electoral**

Este trámite es una declaración que rinde el interesado en cambiar su residencia electoral ante un Registrador Electoral, ante el cual el ciudadano manifestará su voluntad de cambiar su residencia. Para ello deberá llevar cedula de identidad personal vigente, no deteriorada, y acudirá a la Oficina del Registrador que se encuentre dentro de la circunscripción electoral donde desee votar (Panamá Tramita, 2020).

#### **7.5 Medios probatorios para comprobar la residencia**

En resoluciones del Consejo Nacional Electoral Colombiano, como se expuso en párrafos anteriores, este aparato administrativo ejercía una solicitud de información hacia las diferentes entidades donde se detentaba información de los presuntos infractores, con el fin de determinar el lugar del domicilio de estos. Algo similar ocurre con el sistema Penal Electoral panameño (Medios probatorios enunciados en sentencias del tribunal, 2011)<sup>62</sup>. A continuación, se hará una breve enunciación de algunos medios probatorios con los cuales el Tribunal Superior Panameño

resolvía el recurso de alzada de algunos infractores, utilizando medios probatorios similares a los usados en Colombia. Algunos de estos medios probatorios se enuncian a continuación:

- i. Consulta en red de información del Tribunal Electoral sobre el historial electoral del presunto infractor.
- i. Declaración de residencia electoral del infractor.
- ii. Declaración jurada de testigos acerca de la residencia del infractor.
- iv. Inspección judicial al lugar discutido de residencia.
- v. Declaración interrogatorio al infractor.
- vi. Copia de solicitud de cambio de residencia donde se declara la residencia falsa.
- vi. Copia de dirección residencial suministrada a empresa de servicios públicos.
- vii. Documentación solicitada a la Caja de Seguro Social
- ix. Declaración jurada del Corregidor de Policía.
- x. Certificación del Registro Público para constatar la propiedad de bienes inmuebles en el lugar de residencia.
- xi. Registro como usuario de servicios de telecomunicaciones.
- xi. Diligencias de inspección ocular al lugar indicado como residencia.

## 7.6 Legislación peruana

Respecto a la legislación peruana, se tiene la ley 26497 o *Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil*, que en su artículo 26 señala la definición del Documento Nacional de Identidad (DNI), y de donde destacan la indicación de que *constituye el único título de derecho al sufragio de la persona a cuyo favor ha sido otorgado*". Así mismo, el artículo 32 de la ley en comento señala que en el Documento Nacional de Identidad debe estar contenida "La

*dirección domiciliaria que corresponde a la residencia habitual del titular”.*

Así mismo, en esta misma ley, en su artículo 37, que fue reformado por la ley 30338 de 2015, y que se refiere a la *Vigencia e invalidez del Documento Nacional de Identidad (DNI), obligación de actualizar datos y verificación de la dirección domiciliaria*. En el numeral 37.3 del artículo en mención, se indica la imposición de una sanción pecuniaria por la falta de actualización de datos que consten en el DNI, entre los cuales se encuentra el cambio de dirección domiciliaria habitual, dentro de los treinta días de producido el cambio. Al respecto menciona la norma:

*37.3 La falta de actualización de datos, como los cambios de la dirección domiciliaria habitual o del estado civil del titular, dentro de los treinta días de producidos, no genera la invalidez del documento, sino el pago de una multa equivalente al 0.3 por ciento de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), cobrada coactivamente por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), aplicable a los ciudadanos que no cumplan con actualizar dichos datos, salvo casos de dispensa por razones de pobreza.*

Por último, en el numeral 37.4 la norma indica que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil podrá realizar *acciones de verificación de la dirección domiciliaria declarada*, y que, además, estas verificaciones serán *priorizadas cuando existan concentraciones excepcionales de habitantes en un mismo domicilio o se detecte una variación porcentual superior al promedio habitual en la circunscripción correspondiente*.

## **7.7 Organismos electorales Perú**

La definición de un sistema electoral que brinda (423) el instituto iberoamericano de derechos humanos resalta que *no se restringe a la relación entre votos y escaños*, y puede atender a *una variable potencialmente influyente en el desarrollo político de las naciones*. En atención a

lo anterior, en la constitución de Perú, en su artículo 176, inciso primero, establece que el sistema electoral tiene por finalidad *asegurar que las votaciones se traduzcan en la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos*. En su artículo siguiente, la Constitución de 1993 establece que el sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, y el Registro Nacional e Identificación del Estado Civil. Siendo este un estudio de derecho comparado respecto a una política de instituciones electorales, es preciso resaltar las funciones de las entidades mencionadas, y qué relación tienen con el artículo mencionado en líneas anteriores.

En primer lugar, cabe mencionar el Jurado Nacional de Elecciones, el cual es una entidad que, en virtud del artículo 178 de la Constitución el Estado (González, 2022) está encargado de fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y del proceso electoral. Así mismo indica que es una autoridad encargada de administrar justicia en materia electoral, señalando además que sus *resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva y no son revisables*. Respecto a este asunto cabe mencionar que, según autores, como Cesar Landa, han defendido (Landa, 2007) la intervención del Tribunal Constitucional cuando se ve afectada la defensa de los derechos fundamentales de los involucrados. De esta misma postura es Miguel González Ojeda al señalar que si bien es cierto que la norma señala que las decisiones del JNE no son revisables, al ser una norma que integra el Capítulo XVIII del título IV de la Constitución Peruana, referente a la justicia ordinaria y no constitucional, es posible que fallos del Jurado Nacional de Elecciones que violen derechos fundamentales sean recurridos ante el Tribunal Constitucional.

Retomando el rol del Jurado Nacional de Elecciones, cabe mencionar su labor contenciosa administrativa, o en palabras de González Ojeda, *conocer y declarar la nulidad de un proceso electoral, de un referéndum, o de otro tipo de consulta popular (...)*

## 7.8 Fiscalización electoral el JNE

Como se dijo anteriormente, una de las funciones designadas por la Constitución de 1993 al Jurado Nacional de Elecciones es la Fiscalización del proceso electoral. Está encabezada por la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos electorales (JNE, 2022). Para este organismo, la fiscalización corresponde a *un elemento clave para el fortalecimiento del sistema democrático del país, pues constituye un mecanismo de vigilancia y control*. Según el Manual Electoral, de la Gerencia de Educación Electoral y Comunicaciones, (Manual Electoral, 2022), la Fiscalización se define como un concepto que abarca varias acepciones. Entre ellas la de *controlar, vigilar, supervisar*, entre otras.

En este sentido, tanto el JNE como la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos electorales han creado lo que estos denominan *agentes fiscalizadores*. Entre las autoridades de fiscalización que nos interesan, porque participan dentro y posterior al evento electoral están:

### 7.8.1 Fiscalizador técnico

Según Víctor Aquiles (Soto, 2007), este está encargado de la realización de *actividades de fiscalización en el campo de la informática (...)* y realiza la instalación de centros de cómputo y si son los adecuados, en atención a

*si éstos cumplen con poseer las máquinas, tecnología y personal capacitado que se requiere, si los sistemas de seguridad en el acopio de la información y su posterior envío responden a las contingencias que pudieran presentarse, etc.*

### **7.8.2 Fiscalizador local de votación**

Víctor Aquiles señala que este realiza actividades en un distrito de la circunscripción electoral y su tarea es verificar que el sufragio dentro del local de votación asignado se lleve a cabo dentro del respeto de los parámetros de la ley y *que los resultados reflejen la voluntad de los ciudadanos.*

### **7.8.3 Fiscalizador electoral provincial**

El JNE (Manual Electoral, 2022) señala su relevancia en el proceso de fiscalización, pues *observa el proceso de votación en los centros de votación, y reporta oportunamente al JEE (Jurado Especial Electoral) y al fiscalizador electoral legal la situación e incidencias sobre el proceso de votación en la provincia.*

### **7.8.4 Fiscalizador electoral legal**

Siguiendo lo expuesto por el JNE, el Fiscalizador electoral legal es quien recibe y coordina información proporcionada por el Fiscalizador provincial, pero, además, *reporta a la Unidad de Fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones sobre las incidencias producidas en la votación.*

Respecto a las incidencias, el manual electoral de la escuela especializada para coordinadores de fiscalización (ISSUU, 2014), señala una definición para esto. Aquí se indica que la incidencia electoral es *toda situación irregular que afecte el desarrollo del proceso y que se encuentre o no dentro de la normatividad aplicable.*

En segundo lugar, se puede mencionar la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que es la entidad que se encarga de la organización de logística del proceso, la venta del material electoral, y la capacitación de los miembros de mesa (Rospigliosi, 2022). En atención a lo

señalado por González Ojeda, *es la autoridad máxima de organización y ejecución de los procesos electorales. Así mismo, según lo indicado por la Constitución Nacional, en su artículo 182, le corresponde organizar todos los procesos electorales*, así como la elaboración de la cédula para el sufragio, la elaboración y la entrega de actas y demás material para el escrutinio y la difusión de los resultados.

Por último, cabe mencionar el Registro Nacional del Estado Civil (RENIEC), que, en atención a lo señalado por la ley orgánica de elecciones (Ley 26859), en su artículo 43, le corresponde proporcionar información a la ONPE para la actualización permanente de su base de datos necesaria para la planificación de los procesos electorales, y al JNE para ejecutar sus funciones de fiscalización.

En concordancia con lo anterior, la doctrina, y la jurisprudencia del JNE ha aclarado la ocurrencia de los votos golondrinos. En primer lugar, Fernando Soldevilla (Tuesta, 2014) estableció que un elector golondrino es todo aquel que no vota en el lugar que les corresponde. Para el Jurado Nacional, la finalidad de la regulación que existe en contra de esta conducta, pretende evitar *que las organizaciones políticas incentiven a personas que no radican de manera efectiva en una determinada jurisdicción a efectuar un cambio domiciliario, ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), con el objeto de que sean incorporadas en el padrón electoral de dicha jurisdicción, donde la agrupación política presenta una lista de candidatos en un determinado proceso electoral* (JNE, 2018).

### **7.9 Procedimiento ante el RENIEC por electores golondrinos**

En reiteradas oportunidades, el Jurado Nacional de Elecciones ha señalado que la declaración de invalidez de las votaciones en caso de electores golondrinos solo es procedente si

*existe la manifiesta intención de transgredir o manipular la intención de los electores.* De esta manera las reclamaciones o denuncias deben realizarse una vez sea publicado el Padrón Electoral ante las oficinas distritales del RENIEC. Una vez solucionados las discusiones sobre los reclamantes, el Padrón Electoral es remitido al Jurado Nacional de Elecciones para su uso en el proceso respectivo (Resolución 424 de 2008 del JNE). Por ello, para lograr una denuncia efectiva en tiempo, se debe seguir el procedimiento establecido en la de *Impugnación de Domicilio en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales*, previsto en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del RENIEC (Resolución No. 003 de 2009 del JNE). Esto último teniendo en cuenta que según la ley Orgánica de Elecciones en su artículo 196 y siguientes, y la ley 2774 permite dilucidar que:

*el padrón electoral que se utiliza en cada proceso electoral, es actualizado por el RENIEC en base al registro de ciudadanos, para ello, previamente dicho organismo, hace un corte del padrón electoral 120 días antes de la fecha de las elecciones y lo publica en las oficinas distritales para conocimiento de los ciudadanos, a efectos de que éstos formulen reclamos u observaciones, ante el RENIEC.*

Siguiendo con la indicación del trámite antes referido, de acuerdo con el artículo 2 de la ley 26497, este se inicia ante el RENIEC en cualquier momento, *toda vez que, de acuerdo a ley, el Padrón Electoral se actualiza permanentemente en forma trimestral eliminando o excluyendo temporalmente inscripciones. (resolución 126 de 2009 JNE).* Para ello el impugnante deberá presentar lo siguiente:

1. Formato de Solicitud dirigida a la Sub Gerencia de Investigación y Depuración con carácter de declaración jurada, suscrito por el impugnante en el que se consignará con carácter de declaración jurada los siguiente:

- a. Nombre del ciudadano o número de su DNI, cuya inscripción se impugna.
- b. Datos personales, domicilio procesal y firma o impresión digital, según corresponda, del impugnante.
- c. Motivo claro y preciso de la impugnación.
- d. Constatación Domiciliaria expedido por el notario. En caso de los centros poblados donde no hubiere notario, o Constancia de Domicilio expedido por el Juez de Paz o; copia de los mismos, según sea el caso.
- e. Exhibir el DNI del impugnante; en caso de extranjeros exhibir el Carné de Extranjería o presentar copia simple del Pasaporte o Cédula de Identidad.

En el mismo formato se establece que es un trámite gratuito, que podrá ser resuelto en 30 días hábiles, y deberá ser interpuesta ante la oficina del RENIEC. Así mismo establece que la autoridad competente para resolver la controversia es el Sub Gerente de Investigación y Depuración. Por último, indica que, ante una decisión desfavorable, cualquiera de las partes puede formular recurso de reconsideración, el cual deberá ser presentado dentro de los primeros 15 días hábiles, y será resuelto dentro de los 30 días hábiles siguientes al fallo. Y en el caso del recurso de apelación, este será resuelto por el Gerente de Registros de Identificación, al cual deberá ser presentado la apelación dentro de los 15 días hábiles siguientes al fallo, y podrá fallar dentro de los 30 días siguientes a la presentación.

#### **7.10 Cambio de domicilio en el DNI**

Con el objeto de mantener actualizada la información acerca del domicilio de la persona en el Documento Nacional de Identificación, debe iniciarse el trámite conocido como Rectificación de Domicilio. Este procedimiento puede realizarse de forma presencial, ante las oficinas del RENIEC o de manera virtual (RENIEC, 2022) en la página web de la institución

mencionada. En ambos eventos la persona interesada deberá brindar información básica, así como el pago realizado al banco autorizado por el valor del trámite, y el pago de servicios públicos no superior a seis meses de anterioridad<sup>75</sup>.

## 7.11 Jurisprudencia comparada

**Tabla 1.**

### *Jurisprudencia comparada*

| País                                      | Panamá                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Norma                                     | <p>Código Electoral de 2022.</p> <p>Artículo 527. Se sancionará con cien a mil días-multa a quien:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Al tramitar su cédula de identidad personal por primera vez, su renovación o duplicado, declare de manera dolosa residir en un corregimiento diferente al de su residencia.</li> <li>2. Al actualizar su residencia en el registro electoral ante la Dirección Nacional de Organización Electoral, declare de manera dolosa residir en un corregimiento diferente al de su residencia.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Tiempo de impugnación                     | <p>Código electoral. Artículo 30. Entre el 21 de enero y el 15 de febrero del año anterior a las elecciones, el fiscal administrativo electoral o cualquier ciudadano o partido político constituido, podrá impugnar el Padrón Electoral Preliminar con el fin de anular:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los cambios de residencia hechos por electores hacia un corregimiento donde no residen.</li> <li>2. Las inclusiones de nuevos ciudadanos en corregimientos donde no residen.</li> <li>3. Las inclusiones de ciudadanos que no gocen plenamente de sus derechos ciudadanos.</li> </ol> <p>(...)</p> <p>En este mismo periodo, podrán reclamar contra dicho padrón:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los ciudadanos que hayan obtenido su cédula o tramitado inclusión o cambio de residencia hasta el 5 de enero del año anterior a las elecciones y que no hayan aparecido o aparezcan incorrectamente.</li> <li>2. Los ciudadanos que hayan sido excluidos por no gozar de sus derechos ciudadanos, pero cuya sanción se hubiera cumplido.</li> <li>3. Los menores de edad que no hayan sido incluidos en el Padrón Electoral Preliminar.</li> </ol> |
| Sistema electoral (jurisdicción especial) | <p>Sección 2.a</p> <p>Jurisdicción Penal Electoral</p> <p>Artículo 723. La jurisdicción penal electoral será ejercida por:(...)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                    | <p>3. Los jueces de juicio penales electorales: encargados del juzgamiento de las personas acusadas de haber cometido un delito penal electoral.</p> <p>4. Los jueces de cumplimiento penales electorales: encargados de velar por la ejecución, suspensión o reemplazo de las penas impuestas por la comisión de delitos penales electorales.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Objeto de la norma                 | <p>Artículo 729. Es competencia de los jueces y del Pleno del Tribunal Electoral, cuando ejerzan funciones de tribunal de juicio, conocer de las acusaciones que versen sobre los delitos penales electorales y que lleguen a la etapa de juicio.</p> <p>Si bien es cierto todo ciudadano debe mantener actualizada su residencia electoral, este Tribunal es del criterio que cada ciudadano debe ser consciente de que, con el criterio de residencia aplicable al elector, después de la reforma electoral del año 2006, no le permite a éste empadronarse en un corregimiento donde no resida habitualmente (sentencia 13 de julio), a fin de garantizar que el elector ejerza su derecho al sufragio donde le corresponda, es decir que pueda escoger a las autoridades del lugar donde reside y no sean otros quienes, de forma indebida las escojan por quienes debieran hacerlo. (sentencia 17 de enero de 2012- reparto 10- 2011)</p> |
| Sanción                            | cincuenta a quinientos días-multa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Concepto Domicilio Electoral       | <p>Es importante recordar que el artículo 4to del código electoral dispone que residencia electoral se entiende como el lugar donde el elector residen habitualmente. Esto fue reglamentado posteriormente bajo el decreto 4 del 13 de marzo de 2008 que en su artículo primero dispone que se entiende por residencia habitual del elector el pernoctar un mínimo cuatro días al lugar, con ánimo de permanencia, salvo en los casos donde se haya trasladado por caos de estudio, salud, trabajo, o fuerza mayor, en cuyo caso puede conservar su residencia electoral en el corregimiento donde estaría residiendo habitualmente (27 de septiembre de 2007).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| País                               | Perú                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Norma                              | <p>Numeral 3ro del artículo 37 de la ley orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, reformado por la ley 30338 de 2015, el cual dispone que: 37.3 La falta de actualización de datos, como los cambios de la dirección domiciliaria habitual o del estado civil del titular, dentro de los treinta días de producidos, no genera la invalidez del documento, sino el pago de una multa equivalente al 0.3 por ciento de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), cobrada coactivamente por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), aplicable a los ciudadanos que no cumplan con actualizar dichos datos, salvo casos de dispensa por razones de pobreza.</p>                                                                                                                                                                                                                                      |
| Tiempo de impugnación              | <p>Artículo 199º (ley orgánica de elecciones)</p> <p>.- Los electores inscritos que, por cualquier motivo, no figuren en estas listas o estén registrados con error, tienen derecho a reclamar ante la Oficina del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de su circunscripción, durante el plazo de cinco días contados desde la fecha de publicación. Aun así, si el cambio de domicilio es efectuado, cuenta con 30 días para actualizar su información en el DNI.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Sistema electoral (administrativo) | <p>Como lo dispone el inciso 4 del artículo 178º de la Constitución de Perú, el Jurado Nacional de Elecciones administra justicia en materia electoral y sus resoluciones no son revisables en sede judicial.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

---

|                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                              | <p>Artículo 34°. (ley orgánica de elecciones)- El Jurado Nacional de Elecciones resuelve, en instancia definitiva, los recursos que se interpongan contra las resoluciones expedidas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en cuanto tales se refieran a asuntos electorales, de referéndum u otro tipo de consultas populares. Resuelve también las apelaciones o los recursos de nulidad que se interpongan contra las resoluciones de los Jurados Electorales Especiales. Contra las resoluciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en materia electoral, no procede recurso alguno ni acción de garantía. Sólo procede recurso ante el Jurado Nacional de Elecciones, el cual resuelve en instancia final y de acuerdo con el procedimiento estipulado en la presente ley. (artículo 36 inc 2)(ley orgánica del jurado nacional de elecciones).</p> <p>De los Órganos Temporales Artículo 31°.- Los Jurados Electorales Especiales son órganos de carácter temporal creados para un proceso electoral específico.</p> <p>Artículo 36°.- Los Jurados Electorales Especiales tendrán dentro de su respectiva jurisdicción las siguientes funciones:</p> <p>m. Poner en conocimiento del Jurado Nacional de Elecciones las infracciones o delitos cometidos por las personas, autoridades, funcionarios o servidores públicos, en aplicación de las normas electorales; Resolver las impugnaciones que hubiesen sido hechas durante la votación y el escrutinio en las mesas de sufragio.</p> |
| Objeto de la norma           | <p>(Expediente N.º J-2014-03780 Lima, siete de noviembre de dos mil catorce) Este Supremo Tribunal Electoral ha señalado que la finalidad que se persigue con la regulación de la figura de los “votantes o votos golondrinos” es evitar que las organizaciones políticas incentiven a personas que no radican de manera efectiva en una determinada jurisdicción a efectuar un cambio domiciliario ante el Reniec con el objeto de que sean incorporadas en el padrón electoral de dicha jurisdicción y en la que la organización política presenta una lista de candidatos en un determinado proceso electoral.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Sanción                      | <p>El pago de una multa equivalente al 0.3 por ciento de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), cobrada coactivamente por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Concepto Domicilio Electoral | <p>Conductas que permitirían calificarlos como “golondrinos”, esto es, domiciliar en un lugar e inscribirse en el padrón de otro para únicamente votaren él y favorecer a un determinado candidato, su presencia no conllevaría una afectación en el resultado de la elección que derive en una posible nulidad de la votación en el distrito. (Expediente N° J-2010-2824 Lima, veintiocho de octubre de dos mil diez)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

---

## **8. Análisis del domicilio electoral contenido en el artículo 46 y 47 de la Reforma Al Código Electoral**

En este último capítulo se hará un análisis de lo plasmado en los artículos 46 y 47 de la reforma al Código Electoral, desglosando cada uno de sus componentes para un mayor entendimiento del avance que propuso en su momento la figura del Domicilio Electoral.

### **8.1 Propuesta de reforma al código electoral**

A finales de agosto del año 2020 fue radicado ante el Congreso de la República el Proyecto de Reforma al Código Electoral, a iniciativa de la Registraduría Nacional, el Ministerio del Interior y el Consejo Nacional Electoral. Actualmente el escrito de reforma al Código fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional debido a tres razones principales (Corte Constitucional, 2022). La primera de ellas fue que existió violación de los artículos 138 y 153 de la Constitución al haberse tramitado una ley de carácter estatutaria en sesiones extraordinarias. La segunda razón tuvo relación con la indicación de la Sentencia C-242 de 2020 que indicó que por la importancia en materia de discusión debía llevarse a cabo un debate presencial, y contrario a esto, las sesiones fueron semipresenciales. Por último, la Corte determinó que no hubo un debate amplio, trascendente y participativo, debido a la ausencia de participación ya referida, y en adición a esto, el Congreso omitió la obligación de realizar una consulta previa por la discusión de algunos artículos en la reforma que podían generar una afectación directa a las comunidades étnicas. Por último, la Corte indicó que se omitió evaluar el impacto fiscal de la iniciativa, como lo señala el artículo 7mo de la ley 819 de 2003.

En su momento, el coordinador del proyecto ante la Cámara de Representantes, Julio Cesar Triana, miembro del partido Cambio Radical, indicó con gran optimismo, que la reforma

pretendía “*fortalecer nuestra democracia y aumentar la participación ciudadana* (Triana, 2022). Esto en atención a que en la reforma se incluyeron aspectos como nuevas modalidades de votación, mayor participación de las mujeres en las listas de los partidos, entre otras. Además, respecto al tema que nos compete, la reforma establecía la eliminación del periodo de inscripción de cédula de ciudadanía, *para dar paso a un esquema en el que el Estado verifica el lugar de domicilio electoral del ciudadano, con el fin de ubicarlo en el puesto de votación más cercano*. Este último concepto, que habría reemplazado lo que en legislaciones anteriores correspondía a la *Residencia Electoral*, y que habría sido beneficiosa para la honestidad de las elecciones locales (Nuevo Código Electoral Colombiano, 2020):

*De este modo, la inclusión del domicilio electoral como dato del censo electoral fortalece el proceso democrático en su conjunto, combatiendo los fenómenos de corrupción como la trahumancia o inscripción irregular de cédulas, y permitiendo, a su vez, una mejor planeación y ejecución de los actos previos, de ejecución y poselectorales.*

Con la adopción de esta nueva figura, el estado pasaría a verificar el lugar de *Domicilio Electoral* el ciudadano, con el fin de ubicarlo en el puesto de votación más cercano (Ámbito Jurídico, 2022)<sup>79</sup>

## **8.2 Desglose de los artículos 46 y 47, referentes al domicilio electoral de la reforma**

El primer inciso del artículo 46 del proyecto de reforma al código electoral señala el Domicilio Electoral como el *lugar de habitación o asiento permanente del votante registrado bajo gravedad de juramento en el censo electoral*. De este primer inciso, y para mayor claridad de la presente investigación, se hará un análisis de los conceptos anteriormente mencionados.

El primero de ellos se entiende como *lugar de habitación o asiento permanente*, el cual lo

ha entendido la sala de Consulta y del Servicio Civil (Servicio Civil del Consejo de Estado, 1999) como aspectos reales y demostrativos de pertenecer a un determinado sitio. Así mismo destaca que los mencionados son elementos objetivos del concepto de residencia civil, en virtud de los artículos 76 a 84 del Código Civil. En atención a la diferencia entre residencia civil y residencia electoral, que fue tratado en líneas anteriores, cabe resaltar que, así los elementos constitutivos de residencia electoral puedan presentarse sobre una persona en relación con más de una circunscripción territorial, la residencia electoral es una sola.

El segundo de los elementos señalados es el referente al concepto *bajo gravedad de juramento*, que también se le conoce como *declaración juramentada* (Declaración juramentada, 2021). Es una declaración que se rinde ante un notario público, alcalde, o autoridad judicial, mediante la cual se realiza una declaración (ya sea escrita o verbal), sobre la existencia de determinados hechos. En este sentido, la persona que rinde declaración sobre algún hecho debe estar al tanto de que su afirmación pueda ser usada como medio de prueba. En este sentido, la Corte Constitucional expresó frente al juramento, en sentencia C-782 de 2005 lo siguiente:

*Es la creencia pública en que quien jura no traiciona el juramento y hace creíble su declaración por haberlo prestado, lo que llevó a los legisladores a establecerlo como formalidad previa para ciertos actos jurídicos, (...)*

A continuación, se indica que la persona que *tenga más de un lugar de habitación o de asiento, escogerá uno solo, que deberá coincidir con aquel con el que se beneficie directamente de las políticas públicas en la respectiva circunscripción.*

Frente a este apartado, es crucial traer a colación la definición de políticas públicas, toda vez que es a través de la participación en elecciones de autoridades locales, que estas definen el destino de su comunidad. De esta manera, se puede definir la política pública (Salazar, 2015) como

*el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.*

Esta definición de Carlos Salazar Vargas también tiene su fundamentación. De esta manera, el autor considera al *conjunto de respuestas del Estado*, una definición apropiada, pues define que las políticas son un conjunto de decisiones propias del *gobierno o régimen político*.

Señala, además, que cuando se hace referencia a *situaciones consideradas socialmente problemáticas* lo defiende aduciendo que las sociedades siempre tienen problemas por enfrentar, pero el Estado es insuficiente para enfrentarlas por distintas razones, como *la falta de recursos, tiempo, circunstancias, presiones, interés, etc.* Por lo que existe prioridad para unos problemas por encima de otros.

El concepto de políticas públicas es crucial para el presente estudio, pues el objetivo de la participación democrática es garantizar que las personas que ejerzan el derecho al sufragio se vean beneficiados con el plan que el futuro mandatario local gestionará en favor de la comunidad de la cual es representante.

Ahora bien, el artículo 47 de la reforma señala un evento hipotético que tiene lugar cuando la persona (ciudadano o extranjero residente en el país) cambie su domicilio, contará con un mes desde la realización del cambio, para informar de éste a la Registraduría del distrito, municipio, localidad, embajada u oficina consular. Así mismo, como consecuencia o sanción de este supuesto la reforma al código electoral ha dispuesto la siguiente sanción pecuniaria:

*A los ciudadanos y extranjeros residentes en el país que no informen a la Registraduría Nacional del Estado Civil en su distrito, municipio o localidad, embajada u oficina consular, dentro del mes siguiente sobre su cambio de domicilio, se les impondrá una multa desde medio y hasta un (1) salario mínimo legal mensual vigente a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría*

*Nacional del Estado Civil, la cual se hará efectiva mediante resolución respetando el debido proceso.*

En cuanto a la indicación del Fondo Rotatorio del precedente artículo, se debe hacer referencia al Decreto 1060 del 03 de abril de 1986, *“Por el cual se aprueban los estatutos del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil”* y que señala en su artículo cuarto que, *el Fondo Rotatorio tendrá como objetivo contribuir financieramente a la consolidación de los planes de tecnificación y modernización que demande la organización electoral del país y el registro del estado civil e identificación de las personas.*

En relación con la imposición de multas de la que habla el artículo de la Propuesta de Reforma al Código Electoral, se encuentra el artículo quinto del decreto mencionado previamente, que dispone las funciones del Fondo Rotatorio. En su literal e) señala:

*“e) Recaudar el valor de los siguientes conceptos:*

*1. Multas que se impongan a los jurados de votación, escrutadores y delegados del Consejo Nacional Electoral.*

Por último, se indica en el mencionado decreto el Capítulo quinto, correspondiente al Patrimonio del Fondo Rotatorio, que según el artículo 19, estará conformado, entre otros, por:

*b) Los recaudos por las multas que se impongan a los jurados de votación, escrutadores distritales, municipales, y zonales y a los delegados del Consejo Nacional Electoral.*

En cuanto al cobro de las multas que corresponden al patrimonio del Fondo Rotatorio de la Registraduría, se encuentra la Resolución 5510 de 2012 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante la cual *“se modifica, adiciona y actualiza el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y en cuyo artículo primero, inciso segundo señala la competencia*

radicada en cabeza de la Registraduría de *procesos de cobro coactivo que tienen como fundamento jurídico actos administrativos sancionatorios expedidos por el Consejo Nacional Electoral...*”

Volviendo al artículo examinado, esto es, el artículo 47 de la Reforma Estatutaria al Código Electoral, en su último inciso indica que *los registradores distritales, especiales y municipales tendrán la competencia de imponer la multa aquí señalada siguiendo el procedimiento sancionatorio administrativo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

En ese sentido, el inciso segundo del artículo 47 de la ley 1437 de 2011 señala que “*las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona*”.

Si las averiguaciones preliminares se concluyen que existe mérito para iniciar la investigación, formulará acto administrativo en el cual deberá indicar los *hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes.*

En seguida el artículo dispone que luego de los 15 días siguientes a la formulación de los cargos podrán presentar los descargos, y solicitar o aportar pruebas. Luego en su artículo 48 señala que, en caso de que deban practicarse pruebas, esto se hará en un término no mayor a treinta (30) días. Finalmente, el artículo 49 señala que el *funcionario competente proferirá acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos.*

## 9. Conclusiones

La trashumancia electoral es una de las irregularidades electorales que ha inspirado la actuación de dos ramas del poder. Estas son la rama judicial (procesos penales y del contencioso administrativo) y la rama legislativa, con la proposición de reformas al Código Electoral. Esto se debe a que la relevancia que ha tenido desde su reconocimiento a partir de la Constitución de 1991 ha obligado al Estado Colombiano a adoptar medidas expeditas para su prevención. Ejemplo de esto fue la importancia con la que fue asumida dicha tarea por el Consejo de Estado y el Consejo Nacional Electoral (órgano superior de la Organización Electoral), que no solo admitió su existencia como causal de anulación electoral, sino que a través de los fallos del Tribunal acogió la decisión de no exigir un requisito de procedibilidad para estudiar su ocurrencia. Esto sin hablar del tipo penal que fue adoptado para castigar este comportamiento.

Es una práctica que, a pesar de la dificultad con la que se puede lograr el éxito el ilícito, sigue estando vigente en la realidad social, como lo demuestran las resoluciones del Consejo Nacional Electoral.

Respecto a la medida del domicilio electoral, que fue planteado en el Proyecto de Reforma al Código Electoral, tiene ciertas similitudes en cuanto a las legislaciones de Panamá y Perú. En principio, en la legislación de Panamá, se plantea una sanción pecuniaria para aquellas personas que se hicieren empadronar dolosamente, en lugar distinto al de su residencia. Es decir, que el cambio ha sido efectuado porque la persona persigue un motivo que va en contra de la ley. Este tiene similitudes con el artículo de la reforma en tanto que ésta sanciona la falta de aviso que debe dar la persona al momento de efectuar su cambio de residencia, que no debe tardar más de dos meses siguientes al cambio. En ambas se establece una sanción pecuniaria al acto que desemboca en el cambio de lugar para participar en elecciones, que en últimas afecta la

determinación de los residentes legítimos del lugar donde se realiza el acto electoral. En cuanto al caso del Perú, la sanción pecuniaria no es el instrumento principal para combatir este fenómeno que se denomina en este país como *electores golondrinos*, ya que cuentan con entidades como la ONPE, que se encarga de depurar el censo electoral cada tres meses, en busca de cambios de domicilios injustificados. En el caso del Perú, la sanción directa que procede de la actuación de un infractor es la anulación de la elección. En el caso de la sanción pecuniaria, esta solo se da, si la persona no actualiza su información en el DNI (documento nacional de identificación), dentro de los cuales debe constar su lugar de residencia.

En este estudio también se pudo evidenciar la colaboración y el desgaste con el que deben actuar las entidades de información, tanto oficiales como privadas. En el caso nacional, en el proceso de las solicitudes de anulación a inscripciones irregulares de cédulas, el Consejo Nacional Electoral realiza una búsqueda en base de datos, que es proporcionado por entidades de servicios públicos, de telecomunicaciones y demás, con las cuales se determina la posible residencia del infractor. Un procedimiento similar al del Tribunal Electoral de Panamá.

### Referencias Bibliográficas

- Acción de tutela contra providencia judicial . (2016). *41 Auto de 5 de mayo de 2016. Radicación No: 05001-23-33-000-2015-02594-01. Actor: Actor: Óscar Andrés Pérez Muñoz, Maribel Sánchez Y Diego Fernando Díaz Patiño. Demandado: Junta Administradora Local de Bello.*
- Ámbito Jurídico. (2022). *Estos son los ejes principales de la propuesta de reforma al Código Electoral* . Obtenido de ambitojuridico.com.
- AMEA. (2021). *Reseña del sistema político y organismo electoral en panamá.* Obtenido de <http://amea.iidh.ed.cr/media/11294/sistema-politico-y-organismo-electoral.pdf>.
- Artículo 316 de la Constitución Política. (1992). *La residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral.*
- Artículo primero del acto legislativo. (1986). *Reforma la Constitución Política.* Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9440>.
- CNE. (2022). *Actualización de la residencia electoral. Página oficial del Tribunal Electoral.*
- Código Electoral (1986). Ley 6ta de 1990. *el cual suprimió los artículos 76 y 77, y en su lugar estableció en el artículo 76 que indicaba que, a partir de 1988, el ciudadano solo podrá votar en el lugar en que aparezca su cédula de ciudadanía conforme al censo electoral.*
- Consejo Nacional Electoral. (2019). *Auto 02 de septiembre de 2019 .*
- Consejo Nacional Electoral. . (2007). *Resolución 0215 de 2007.*
- Corte Suprema de Justicia. (2010). *Sentencia 08 de junio de 2010. M.P. Pedro Octavio Munar Cadena. RAD. 11001 02 03 000 2010 00298 00.*

Consejo de Estado. (2017). *Sección Quinta, sentencia del 9 de febrero. Rad. 11001-03-28-000-2014-00112-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.*

Consejo de Estado Sección Quinta. (1996). *Sentencia 08 de febrero de 1996. C.P. Armando Gutiérrez Velásquez. Rad. 1503.*

Consejo de Estado Sección Quinta. (1998). *Sentencia 26 de noviembre de 1998.*

Consejo de Estado Sección Quinta. (2013). *Sentencia del 31 de octubre de 2013. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. 08001-23-31-000-2011-01436-01.*

Consejo de Estado Sección Quinta. (2016). *Sentencia del 05 de mayo de 2016. Rad. No. 05001-23-33-000-2015-02594- 01.*

Consejo de Estado Sección Quinta. (2017). *Sentencia del 09 de febrero de 2017. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Rad. 11001-03-28-000-2014-00112-00.*

Consejo de Estado Sección Quinta. (2021). *Sentencia 11 de marzo de 2021. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Rad. 11001-03-28-000-2018-00081-00.*

Consejo de Estado Sección Quinta. (2021). *Sentencia del 29 de abril de 2021, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Rad. 52001-23-33-000-2020-00017-01.*

Consejo Nacional Electoral. (2018). *Resolución 2857 del 30 de octubre de 2018. .*

Consejo Superior de Política Criminal. (2019). *Conceptos política criminal.* Obtenido de [politicacriminal.gov.co](http://politicacriminal.gov.co).

Constitución. (1858). *Constitución de la Confederación Granadina.* Obtenido de [https://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n\\_de\\_la\\_Confederaci%C3%B3n\\_Granadina#:~:text=La%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20la,por%20la%20Constituci%C3%B3n%20de%201863](https://es.wikipedia.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_la_Confederaci%C3%B3n_Granadina#:~:text=La%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20la,por%20la%20Constituci%C3%B3n%20de%201863).

Constitución de Cúcuta, Artículo 13. (1821). *La Asamblea Parroquial se compondrá de los sufragantes parroquiales no suspensos, vecinos de cada parroquia, y será presidida por el juez o los jueces de ella con asistencia de cuatro testigos de buen crédito.*

Constitución Política 1. (1853). *Congreso de la República*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13696>.

Constitución Política. (1853). *Congreso de la República*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13696>.

Constitución Política de Colombia . (1812). *de Cartagena de Indias, donde se establece un régimen amplio, relativo a las elecciones.*

Constitución Política de Colombia. (1991).

Corte Constitucional. (2019). *Sentencia C-604 de 2019.* .

Corte Constitucional. (2022). *Comunicado del 21 de abril de 2022. Sentencia 133 de 2022. M.P. Alejandro Linares Cantillo.* Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](https://corteconstitucional.gov.co).

CPACA. (s.f.). *Se debe recordar que a partir de la expedición del Código de Procedimiento Administrativo, a las causales de nulidad se les denomina como medios de control de nulidad.*

Declaración juramentada. (2021). *Qué es Extra juicio o declaración juramentada.* Obtenido de <https://www.gerencie.com/declaracion-juramentada.html>.

El constitucionalismo colombiano del siglo . (XIX). *Compilado en el libro Historia de Colombia de Jaime Vidal Perdomo.*

Estado, S. Q. (2017). *Sentencia 09 de febrero de 2017. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.*

Gomez, G. M. (2018). *El sistema penal acusatorio. Su evolución e implementación en la jurisdicción penal electoral. Revista el mundo electoral. No. 33.*

Gonzalez, O. M. (2022). *El sistema electoral*. P. 111. *Ius Inkarri*. . Revista de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Ricardo Palma.

IIDH. (1983). *Instituto interamericano de derechos humanos. Diccionario Electoral*. Tomo I. P. 238.

IIDH. (2017). *Instituto Interamericano de Derechos Humanos Diccionario electoral / San José, C. R. : 2017. Vol. 2; 656 p.121 ; 21.5 x 26 cm. (Serie Elecciones y Democracia)*.

Instructivo de la Fiscalía General de la Nación . (2017). *Por medio del cual se exponen los conceptos principales de los delitos contra los mecanismos de participación democrática a partir de las modificaciones introducidas por la Ley 1864 de 2017*”.

ISSUU. (2014). *Escuela Especializada para Coordinadores de Fiscalización*. Pag. 38. .

Obtenido de [https://issuu.com/escuela-electoral/docs/escuelas\\_especializadas\\_erm\\_2014\\_-ec5987da11649b](https://issuu.com/escuela-electoral/docs/escuelas_especializadas_erm_2014_-ec5987da11649b).

JNE. (2018). *Resolución N.º 3294*.

JNE. (2022). *Jurado Nacional de Elecciones* . Obtenido de [portal.jne.gov.pe](http://portal.jne.gov.pe).

La convención de Ocaña y la constitución política de la nueva granada. (1832). *De Historia de Colombia*.

Landa, C. (2007). *Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones*. P. 128. *Revista Elecciones*.

Lara, K. E. (2022). *¿Cuál es el último día para hacer cambio de residencia y votar en las elecciones de 2024?* *Diario Panamá América*. .

Ley 163. (1994). *Facultad al Consejo Nacional Electoral la posibilidad de anular las cédulas que estuvieren incorrectamente inscritas*.

Ley organica del tribunal electoral . (2016). *Articulo 11*. Obtenido de Webscolar.

Manual Electoral . (2022). *Gerencia de Educación Electoral y Comunicaciones* . Obtenido de [www.jne.gob.pe/saveescolar/archivos/electoral.pdf](http://www.jne.gob.pe/saveescolar/archivos/electoral.pdf).

Medios probatorios enunciados en sentencias del tribunal. (2011). *Como ejemplo pueden mencionarse la del 07 de enero de 2011 (reparto 51-2010), la del 17 de diciembre de 2003 (reparto 10-2003), entre otras.*

Ministerio de justicia y derecho. (1986). *Sacado de Ley 78 de 1986* . Obtenido de [juriscol.gov.co](http://juriscol.gov.co).

MOE. (2019). *Los escrutinios en Colombia*. KAS PAPERS. No. 34. Pág. 10. *Sacado de: Misión de Observación Electoral (MOE)*. Obtenido de <https://www.moe.org.co/en/publicacion/kas-papers-no-34-los-escrutinios-en-colombia-analisis-desde-una-perspectiva-comparada/>.

MOE. (2022). *Los escrutinios en Colombia*. KAS PAPERS. No. 34. Pág. 10. *Misión de Observación Electoral*. Obtenido de <https://www.moe.org.co/en/publicacion/kas-papers-no-34-los-escrutinios-en-colombia-analisis-desde-una-perspectiva-comparada/>.

Nuevo Código Electoral Colombiano. (2020). *Proyecto de ley Estatutaria 2020*. Pag. 15. *De Proyecto Acto Legislativo que reforma el Código Electoral en Colombia*. ([cne.gov.co](http://cne.gov.co)).

Olano, G. H. (1811). . *El acta de confederación de las provincias unidas de nueva granada*. *Historia Constitucional de Colombia*.

Panamá Tramita. (2020). *Trámite de cambio de residencia electoral en oficina*. Panamá Tramita. Obtenido de <https://www.panamatramita.gob.pa/es/tramite/duplicado-de-carn%C3%A9-de-activista>.

Ramirez, M., & García, P. (2015). *Elección popular de alcaldes*. Escuela Superior de Administración Pública. ISBN 978-958-652-416-2. Pag.55.

- RENIEC. (2022). *Impugnación de inscripción en el registro único de identificación de las personas naturales - Impugnación de Domicilio en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales*. Obtenido de <https://sisweb.reniec.gob.pe/TupaReniec/html/1PIdentificacio>.
- Revista mundo electoral. (2017). *La jurisdicción penal electoral panameña: una jurisdicción especial*.
- Rospigliosi, V. A. (2022). *El JNE y el Sistema Electoral Peruano*. Obtenido de [jne.gov.pe](http://jne.gov.pe).
- RTVC. (1853). 6. *Así ha sido la evolución del tarjetón electoral en Colombia. Sacado de Radio Nacional de Colombia. Elecciones: así ha sido la evolución del tarjetón en Colombia* . Obtenido de <https://radionacional.co/>.
- RTVC. (1990). *Así ha sido la evolución del tarjetón electoral en Colombia. Sacado de Radio Nacional de Colombia. Elecciones: así ha sido la evolución del tarjetón en Colombia* . Obtenido de [radionacional.co](http://radionacional.co).
- Salazar, V. C. (2015). *Políticas públicas*. Pg. 28. Obtenido de <http://carlosalazarvargas.org/wp-content/uploads/2015/09/POL%C3%8DTICA-P%C3%9ABLICA-I-FUNDAMETACION.pdf>.
- Sección Quinta del Consejo de Estado. (2015). *Sentencia 21 de octubre de 2015. C.P. Darío Quiñonez Pinilla. Rad. 76001-23-31-000-2003-04482-01(3802)*.
- Sección Quinta del Consejo de Estado. (2019). *Sentencia 14 de marzo de 2019. C.P. Rocío Araujo Oñate. RAD. 11001- 03-28-000-2018-00049-00*.
- Sección Quinta Consejo de Estado. (1995). *Sentencia del 25 de septiembre de 1995. Radicado 1388*.
- Sección Quinta Consejo de Estado. (2000). *Sentencia 11 de mayo de 2000. C.P. Darío Quiñonez*

*Pinilla.*

Sección quinta consejo de estado. (2001). *Sentencia 07 de diciembre de 2001, Radicado 41001-23-31-000-2000-4146- 01(2729).*

Sección quinta consejo de estado. (2002). *Sentencia 22 de abril de 2002. Radicado 44001-23-31-000-2000-0807- 01(2787).*

Sección Quinta Consejo de Estado. (2002). *Sentencia 31 de mayo de 2002, C.P. Mario Alario Mendez.*

Sección Quinta Consejo de Estado. (2005). *Sentencia 21 de octubre de 2005. Radicado 76001-23-31-000-2003-04482- 01(3802).*

Sección Quinta Consejo de Estado. . (2006). *Sentencia 18 de mayo de 2006. C.P. Filemón Jiménez Ochoa.*

Sección Quinta del Consejo de Estado. (2019). *Sentencia 14 de marzo de 2019. M.P. Rocío Araujo Oñate. RAD. 11001- 03-28-000-2018-00049-00.*

Secretaría del Senado. (1992). *Ley 599 de 2000. Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad [LEY\_0599\_2000\_PR015] (secretariassenado.gov.co).*

Sentencia 18 de mayo. (2006). *Sección Quinta del Consejo de Estado. C.P. Filemón Jiménez Ochoa. RAD. 19001-23-31-000-2003-02131-01(3861).*

Serrano, G. R. (2011). *Derecho civil personas. Pag. 52. 2011. Doctrina y Ley.*

Servicio Civil del Consejo de Estado. (1999). *Concepto 1222 de 1999. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=23304>.*

Sistema Único de Información Normativa. (2015). *Decreto 1294 de 2015.*

Soto, V. V. (2007). *El cambio de domicilio y la Trashumancia Electoral en el Perú durante los años 2000 al 2007. P. 64-69.*

Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). *Historia electoral en Colombia*.

Obtenido de [http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/historia\\_electoral\\_en\\_colombia](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/historia_electoral_en_colombia).

TE. (2003). *Reglamenta el concepto de residencia electoral*. Periódico Panamá América.

Triana, J. C. (2022). *Representante del Partido Cambio Radical. Lidera el proyecto de Código Electoral*.

Tuesta, S. F. (2014). *No toda ave es golondrino* . Diario El Comercio. Obtenido de No toda ave es golondrino, por Fernando Tuesta Soldevilla. Diario El Comercio. 14 de noviembre de 2014.

UNODC. (2018). *Tipologías de corrupción en colombia. Fiscales unidos por la transparencia y la integridad*”. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) y Fiscalía General de la Nación (FGN). Tomo 6. Pg. 21. Bogotá.

Vallejo, F. B. (1949). *La Conquista del Voto Femenino*. Banco de la República.

Vidal, P. J. (s.f.). *El constitucionalismo colombiano del siglo XIX*. Compilado en el libro *Historia de Colombia* .

Villar, E. (2010). *Los delitos electorales en la legislación panameña*. B. P. 17-18.