

EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DE COLOMBIA  
EN EL CONTEXTO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE AMÉRICA  
LATINA

RENATO RAFAEL CONTRERAS ORTEGA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Bogotá D.C., Colombia 2016

EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DE COLOMBIA  
EN EL CONTEXTO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE AMÉRICA  
LATINA

RENATO RAFAEL CONTRERAS ORTEGA

Trabajo de investigación presentado como requisito de grado de la Maestría en  
Derecho Administrativo

Directora: Rocío Araujo Oñate

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
Bogotá D.C., Colombia 2016

Nota de aceptación:

---

---

---

Firma del presidente del jurado

---

CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES

YANN BASSET

---

Bogotá D. C., 10 de octubre de 2016

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
PARTE 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL E HISTÓRICO	15
	16
CAPÍTULO 1. LA DEMOCRACIA COMO PRESUPUESTO NECESARIO PARA LAS AUTORIDADES ELECTORALES	
1. DEL MODELO DEMOCRÁTICO	16
1.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	19
1.1.1 Elementos de democracia participativa en Colombia	23
1.1.1.1 Competencias de la Organización Electoral en relación con los mecanismos de participación ciudadana.	26
1.1.1.2 Otros mecanismos de participación.	28
1.1.2 Elementos de democracia representativa en Colombia	30
1.1.3 Otros Elementos de democracia	32
1.2 DEMOCRACIA FORMAL Y DEMOCRACIA REAL	33
1.2.1 Elemento de la democracia formal	34
1.2.1.1 El sufragio Universal	34
1.2.2 Elementos de democracia real	39
	42
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES	
1. DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES	42
1.1 CONCEPTO DE AUTORIDAD ELECTORAL	43
1.2 ORIGEN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES	45
2. LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA	48
2.1 LA CÁMARA NACIONAL ELECTORAL DE ARGENTINA Y LA DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL	52
2.2 EL SERVICIO ELECTORAL Y EL TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES DE CHILE	55
2.3 EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL DE PARAGUAY	58
2.4 LA CORTE ELECTORAL DE URUGUAY	59
2.5 EL TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL DO BRASIL	60
2.6 EL ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA	61
2.7 EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE), LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE) Y EL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL, RENIEC DEL PERÚ	63
2.8 EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL DE ECUADOR.	65
2.9 EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DE VENEZUELA	66
2.10 TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ	68
2.11 EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES DE COSTA RICA	69
2.12 EL CONSEJO SUPREMO ELECTORAL DE NICARAGUA	71
2.13 TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DE HONDURAS	72

2.14 EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DE EL SALVADOR	73
2.15 EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DE GUATEMALA	73
2.16 EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL DE MÉXICO (INE)	74
2.17 LA JUNTA CENTRAL ELECTORAL Y EL TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL DE REPÚBLICA DOMINICANA	77
3. MODELOS Y TENDENCIAS EN LA ADOPCIÓN DE MODELOS DE AUTORIDADES ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA	79
3.1. DISTINTOS MODELOS DE AUTORIDADES ELECTORALES	80
3.1.1 Principales criterios de clasificación de los modelos de autoridades electorales	81
3.1.1.1 Modelos de autoridades electorales de acuerdo con su naturaleza jurídica.	81
3.1.1.1.1 Modelo de autoridades electorales autónomas e independientes.	83
3.1.1.1.2 Modelo de autoridades electorales gubernamentales	81
3.1.1.1.3 Modelo de autoridades electorales mixtas.	84
3.1.1.1.4 Modelo de autoridades electorales dentro del poder judicial	84
3.1.1.1.5 Modelos atípicos de autoridades electorales	84
3.1.1.2 Del control de las decisiones de las autoridades Electorales y su relación con su naturaleza	85
3.1.1.2.1 Autoridades electorales cuyas decisiones tienen carácter definitivo por no estar sujetas a control judicial	85
3.1.1.2.2 Autoridades electorales cuyas decisiones no tienen carácter definitivo por estar sujetas a control judicial	90
3.1.1.2.3 Autoridades electorales cuyas decisiones tienen carácter definitivo pero están sujetas a control judicial excepcional o por razones de constitucionalidad.	90
3.1.1.2 Modelos de autoridades electorales de acuerdo con el origen de sus miembros	91
3.1.1.2.1 Modelo de autoridad electoral con miembros de origen apolítico o independiente.	91
3.1.1.2.2 Modelo de autoridad electoral con miembros de origen político.	91
3.1.1.2.3 Modelo de autoridad electoral con origen mixto	93
3.1.1.3 Modelos de autoridades electorales de acuerdo a sus funciones	93
3.1.1.3.1 Modelo de autoridad electoral con funciones esenciales.	93
3.1.1.3.2 Modelo de autoridad electoral con funciones complementarias	94
3.1.1.3.4 Efectos del tipo de funciones en la relación con los distintos actores políticos	95
3.1.1.3.4.1 Relaciones de “ <i>acompañamiento</i> ” con los distintos actores políticos	95
3.1.1.3.4.2 Relaciones de “ <i>colaboración</i> ” con los distintos actores políticos.	95
3.1.1.3.4.3 Relaciones de “ <i>confrontación</i> ” con los distintos actores políticos	95
3.1.1.3.4.4 Relaciones de “ <i>claro enfrentamiento</i> ” con los distintos actores políticos	95
3.1.2 Criterios secundarios de clasificación de las autoridades electorales.	95
3.1.2.1 De acuerdo con el número de autoridades electorales que ejercen	96

esta función	
3.1.2.1.1 Modelo de autoridad electoral única	96
3.1.2.1.2 Modelo de autoridades electorales múltiples	96
3.1.2.2 Modelos de autoridad de acuerdo con su carácter temporal o permanente	97
3.1.2.2.1 Modelo de autoridades electorales permanentes	97
1.2.2.2 Modelo de autoridades electorales transitorias	97
3.1.2.3 De acuerdo con su carácter central o descentralizado	98
1.2.3.1 Modelo de autoridades electorales centralizadas	98
1.2.3.2 Modelo de autoridades electorales descentralizadas	98
3.1.2.4 De acuerdo con su ubicación dentro de las fuentes del derecho	98
3.1.2.4.1 Autoridades electorales de creación constitucional.	98
3.1.2.4.2 Autoridades electorales de creación legal.	99
3.1.3 Otros modelos excepcionales de autoridad electoral	99
3.3. TENDENCIAS LATINOAMERICANAS EN LA ADOPCIÓN DE MODELOS ELECTORALES	99
3.4 LA INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES	102
PARTE 2. LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA	105
CAPÍTULO 3. UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA	106
1 RESEÑA HISTÓRICA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA Y DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL EN PARTICULAR	106
1.1 LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.	106
1.1.1 Del periodo entre 1810 y 1886	107
1.1.2 Del periodo entre 1886 a 1947	108
1.1.3 Del periodo de 1948 a 1991	113
1.2 LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.	123
1.2.1 En la Constitución de 1991	126
1.2.2 El Acto Legislativo 01 de 2003	130
1.2.3 El Acto Legislativo 01 de 2009	140
1.2.4 ¿Hacia una nueva institucionalidad electoral?	146
CAPÍTULO 4. MODELO DE AUTORIDAD ELECTORAL ADOPTADO EN COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y SUS REFORMAS DE LOS AÑOS 2003 Y 2009	148
1 AUTORIDADES ELECTORALES MIXTAS	148
1.1 LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL COMO ÓRGANO AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE DEL PODER PÚBLICO	149
1.2 OTRAS AUTORIDADES CON COMPETENCIAS EN LA MATERIA	158
1.2.1 EL CONTENCIOSO ELECTORAL	158

1.2.2 Otras autoridades que tienen que ver con lo electoral.	161
1.3 LA SEPARACIÓN FUNCIONAL DEL PODER.	164
1.3.1 Etapas del proceso de separación funcional del poder público	165
1.3.2 La separación del poder en Colombia	167
1.3.3 Las autoridades independientes	171
1.3.4 Los órganos constitucionales autónomos e independientes en la América Latina	177
1.3.5 Los órganos autónomos e independientes colombianos	178
2 SUS ACTOS ESTÁN SUJETOS A CONTROL JUDICIAL.	183
3 ORIGEN POLÍTICO DE LOS MIEMBROS DEL CNE Y EL PERIODO CORTO DE LOS MISMOS.	183
4 CARÁCTER HÍBRIDO DE SUS FUNCIONES	187
5 COEXISTENCIA DE AUTORIDADES TRANSITORIA CON LAS PRINCIPALES DE CARÁCTER PERMANENTE	192
6 CARÁCTER DESCONCENTRADO DE LA RNEC Y CENTRALIZADO DEL CNE.	192
7 LAS AUTORIDADES ELECTORALES SON INCORPORADAS AL TEXTO CONSTITUCIONAL	193
8 INEXISTENCIA DE CUOTA DE GÉNERO EN LA ESCOGENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES.	194
CAPÍTULO 5 FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA	196
1. FUNCIONES REFERIDAS AL ESCRUTINIO DE LAS ELECCIONES O CONTENCIOSO ELECTORAL ADMINISTRATIVO	209
1.1. CONCEPTOS DE CONTENCIOSO ELECTORAL	210
1.2. ANTECEDENTES	214
1.2.1 Competencia para declarar nulidades	214
1.2.2 Competencia para apreciar situaciones de hecho	215
1.2.3 Competencia para conocer de limitados aspectos de hecho y derecho	216
1.2.4 Variaciones al artículo 265 original de la constitución Política de 1991	218
1.2.5 El cambio de paradigma con el Acto Legislativo 01 de 2009	221
1.2.5.1 La Revisión de escrutinios.	223
1.2.5.2 El examen del acto de elección por irregularidades en el proceso de votación y escrutinios	226
1.2.5.3 La revocatoria de la inscripción de candidatos inhabilitados	229
1.2.6 Dificultades en la aplicación de la reforma de 2009	229
1.2.6.1 Falta de desarrollo normativo de los procedimientos a seguir para el cumplimiento de las nuevas funciones.	230
1.2.7 ¿HACIA LA JUDICIALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL CNE EN MATERIA DEL CONTENCIOSO ELECTORAL?	235
1.2.8 ¿ES COMPETENTE EL CNE PARA REVOCAR INSCRIPCIONES DE CANDIDATOS POR INCURRIR EN DOBLE MILITANCIA?	238
2. LA FUNCIÓN NORMATIVA	240
2.1 LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL.	240

2.2 LA POTESTAD REGLAMENTARIA	241
2.3 ATENUACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO CON LA ASIGNACIÓN AL CNE DE REGLAMENTAR DE MANERA PRIVATIVA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL	251
2.4 LA POTESTAD DE REGULAR LA ACTIVIDAD ELECTORAL DE PARTIDOS, MOVIMIENTOS POLÍTICOS, SUS DIRECTIVOS Y CANDIDATOS, INTRODUCIDA POR EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009	254
2.5 IMPLICACIONES DE LA FUNCIÓN REGULADORA DEL CNE EN MATERIA ELECTORAL	258
2.6 EL CNE COMO LEGISLADOR ESTATUTARIO EXCEPCIONAL EN EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003	261
2.7 ¿DEBE ESTAR LA FUNCIÓN NORMATIVA (REGLAMENTARIA O REGULADORA) SUJETA A CONTROL JUDICIAL?	264
3. LA FUNCIÓN GARANTISTA	265
4 LA FUNCIÓN DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL	267
4.1 AUSENCIA DE DESARROLLO LEGAL DE LA SUPREMA INSPECCIÓN VIGILANCIA Y CONTROL DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL	268
4.2 MAYOR FISCALIZACIÓN DE ACTORES ELECTORALES EN EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009	273
4.3 IMPLICACIONES DE LA INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL ELECTORAL	276
PARTE 3. LIMITACIONES ESTRUCTURALES AL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DEL CNE	289
CAPÍTULO 6. EL ORIGEN POLÍTICO DE LOS MIEMBROS DEL CNE	291
CAPÍTULO 7. DEFICIENTE ESTRUCTURA DEL CNE	299
CAPÍTULO 8. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO	308
CONCLUSIONES	314
BIBLIOGRAFÍA	324
WEBGRAFIA	338
INDICE DE NORMAS	343
ÍNDICE JURISPRUDENCIAL	352

## INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de su vida independiente nuestro país ha abrazado, al menos en la teoría, el ideal democrático como eje de su vida institucional. Así, las elecciones han sido la forma de escoger a quienes nos han gobernado durante la mayor parte de nuestra historia, la separación funcional del poder ha sido una de sus características y el respeto al Estado de Derecho una de sus notas predominantes, por la sujeción de las autoridades a la ley.

A la par de las anteriores instituciones de la democracia representativa y al ampliarse el concepto acerca de la separación del poder, surgieron algunas autoridades encargadas de ejercer la administración electoral, las que con el tiempo fueron dotadas de otro tipo de funciones referidas a la regulación y control de la actividad política.

Es así como en 1887 fue creado el Gran Consejo Electoral, primer organismo electoral de carácter nacional; el que en 1948 fue reemplazado por la Corte Electoral, la que integraba junto al Registrador Nacional del Estado Civil la Organización Electoral; en 1985 la Corte Electoral fue sustituida por el Consejo Nacional Electoral, en adelante CNE, denominación que aún persiste; en 1991 esta organización, junto a los dos organismos principales que la conforman, fue objeto de consagración constitucional.

Al hacerse un recorrido a través de la historia de nuestras autoridades electorales encontramos que se le ha dado a sus integrantes, en mayor o menor medida, un origen político, es decir, que en su conformación, la filiación política ha sido relevante para quienes alternativamente han tenido esta responsabilidad, ya sea el legislativo o la rama judicial (Corte Suprema de Justicia o Consejo de Estado), hasta que en 2003 se dispuso la actual manera de integrarlos, distinguiendo entre uno político, el CNE, y otro técnico, la Registraduría Nacional del Estado Civil, en adelante RNEC, al ser provisto su titular mediante concurso de méritos.

Con el tiempo, estas entidades asumieron cada vez más funciones, proceso que se acrecentó, en el caso del CNE, a partir de la Constitución de 1991 y que tiene como punto culminante la reforma introducida con el Acto Legislativo 01 de 2009.

La naturaleza de estos organismos y sus funciones, inciden de manera directa en el modelo democrático y en la estructura del Estado, toda vez que la Constitución de 1991, en su artículo 113, además de las ramas y funciones tradicionales del poder público, consagró la existencia de otros órganos, que llamó autónomos e independientes, y que tienen por objeto el cumplimiento de las demás funciones del Estado, dentro de los que se encuentra la Organización Electoral.

Con la incorporación a nuestra institucionalidad de estos órganos, se amplió el esquema de separación funcional del poder público, al pasarse de la noción clásica que al respecto se tenía, de las tres ramas del poder, a una concepción más amplia, según la cual, éstas coexisten con otros órganos, dotados de independencia y autonomía para el cumplimiento de otras funciones estatales, las que se entienden separadas del ejecutivo.

Este fenómeno es coincidente con lo vivido en el resto de América Latina, en la que se presentaron fenómenos similares, lo que ha llevado a la conformación de autoridades electorales autónomas en todos los países que la conforman, por fuera de la concepción tradicional de la separación del poder y que han sido dotadas de importantes funciones.

La existencia de estas entidades se ha convertido en uno de los sellos distintivos del constitucionalismo latinoamericano, en donde se entendió que para garantizar la vigencia de los principios democráticos y tener elecciones limpias y transparentes, se requiere de instituciones al margen de los gobierno, que preserven las conquistas democráticas alcanzadas luego de décadas de padecer regímenes autocráticos en la mayoría de los países de la región, que vivieron durante buena parte de los siglos XIX y XX bajo regímenes dictatoriales que limitaron las libertades individuales y la posibilidad de participar en los asuntos públicos.

Este trabajo, pretende mostrar cómo estos organismos electorales corresponden al modelo democrático, en tanto representan una manifestación del principio de separación funcional del poder y como son organismo que dan garantías de la vigencia del derecho fundamental a la participación política.

También revelaremos las características que la Constitución y/o la ley le dan a cada uno de ellos en la región, a fin de estudiar cómo están configurados o diseñados institucionalmente, los distintos tipos que de ellos existen, para identificar sus características relevantes y así observar las tendencias que se presentan en nuestro contexto latinoamericano.

Luego estudiaremos nuestras propias autoridades electorales, en especial al CNE, toda vez, que no solo es la más antigua de ellas, sino que es la entidad que mayores transformaciones ha tenido en el tiempo y que más funciones, distintas a las tradicionales, ha recibido.

De esta institución se estudiarán su historia y sus transformaciones, sus características, para identificar a que tipo o modelo de autoridad electoral se asemeja a partir de sus rasgos determinantes y, en especial, de su origen y funciones, para luego ver que deficiencias presenta y de qué manera puede ser mejorado.

Para este propósito, han sido estudiadas las constituciones de cada una de las naciones que conforman Latinoamérica, sus leyes y la doctrina generada al respecto, lo mismo se hará con Colombia, donde se analizará la jurisprudencia que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han emitido sobre el tema.

Al comparar nuestra realidad con el contexto regional, se propondrán algunas recomendaciones para fortalecer nuestra institucionalidad electoral, a efectos que cumpla con sus funciones constitucionales con mayor eficacia, aprovechando la autonomía e independencia que hoy la Constitución Política les reconoce, lo que puede implicar la necesidad de, incluso, redefinir el papel de Gobierno en relación con los temas electorales, siempre en procura de ampliar el espectro democrático.

Se mostrarán las deficiencias estructurales que presenta, referidas a la falta de precisión en la definición los alcances de su autonomía e independencia, la contradicción entre sus funciones con su origen político, la falta, en la práctica, de autonomía administrativa y financiera, así la Constitución la establezca y como algunas de las funciones asignadas al CNE no pueden ser ejercidas por no existir un desarrollo legal de ellas, omisiones normativas que han generado, en los términos de la jurisprudencia contencioso administrativa, una “*competencia retenida*”.

Se intentará reflejar el poco desarrollo institucional del CNE, el que aún hoy carece de una estructura organizacional adecuada en relación con sus funciones, como sigue sin tener presencia efectiva en las regiones del país, a pesar de corresponderle la inspección, vigilancia y control de la actividad electoral de todos los actores políticos y de haber contado con ella en el pasado.

Este divorcio entre funciones, competencias y responsabilidades con su estructura organizacional, desarrollo legal y origen, no le ha permitido ser eficiente y eficaz en el ejercicio de sus cometidos misionales, lo que mina su credibilidad y legitimidad y contrasta con la autonomía e independencia que le han sido reconocidas al menos en la teoría e incluso lo ha llevado a actuar de manera parcializada o con desviación de poder como ha evidenciado su órgano de control de legalidad, el Consejo de Estado.

Esta situación de ineficacia y de parcialidad política no le permiten ser el garante de la democracia que debe ser, lo que en un eventual escenario de post-conflicto puede conllevar a comprometer su continuidad, por lo que en ese sentido, este trabajo pretende hacer aportes en aras de su fortalecimiento.

En razón de lo expuesto, se estudiará esta institución, sus transformaciones y los desarrollos jurisprudenciales que ha generado, para finalizar haciendo un análisis problemático de esta institución al revelar lo que consideramos son sus principales debilidades, para así generar propuestas para una nueva institucionalidad, para lo cual nos apoyaremos en algunos elementos del contexto latinoamericano, el será presentado.

Para efectos metodológicos dividiremos este trabajo en tres partes, así:

Una primera parte teórica o conceptual, en cuyo primer capítulo, se expondrá como el contexto democrático, en sus distintas manifestaciones, ya sea de democracia representativa o de democracia participativa, de democracia formal o de democracia real, han permitido el surgimiento de las autoridades electorales, las que han terminado siendo instituciones garantes de la vigencia de sus principios y valores.

En el segundo capítulo, se describirá el marco teórico de las autoridades electorales, para así mostrar qué se entiende por ellas, su origen, en especial en América Latina, estudiando cada uno de los organismos electorales existentes en la región, analizando sus características e historia, así como los diferentes tipos o modelos que de ellos se han identificado, para concluir mostrando como estas han venido adelantando procesos de integración y cooperación, a veces superponiéndose unos a otros.

La segunda parte lo dedicaremos a un análisis descriptivo de las autoridades electorales colombianas, para lo cual en el tercer capítulo lo dedicaremos a su

estudio desde una perspectiva histórica, mostrando las diferentes etapas que ha vivido, desde su origen casi coetáneo a la gesta de independencia, hasta llegar a la creación del primer organismo nacional encargado de esta función, el Gran Consejo Electoral, lo que se constituyó en el primer hito relevante, para luego ver sus transformaciones hasta el surgimiento en 1948 de la organización electoral bicéfala que hoy tenemos, segundo hito de trascendencia, el camino que recorrieron hasta llegar a su consagración constitucional en 1991, tercer hito destacable, así como los cambios incorporados a partir de las dos principales reformas que han tenido en estos años y como, con ocasión de los diálogos de paz, se vislumbra en el horizonte nuevas y trascendentes transformaciones.

En el cuarto capítulo veremos sus características relevantes para así ver a que modelo corresponden, lo que continuaremos en el capítulo cuarto, solo que desde un enfoque funcional, estudiando en detalle las principales funciones con que cuentan, en particular el CNE, como son la calificación y declaración de elecciones, algunas de carácter normativo, la garantista y la de fiscalización.

La parte final, la dedicaremos al estudio de aspectos problemáticos que le generan límite al cumplimiento de la misión institucional del CNE, entre los cuales se destacan en primer término su origen político, el que le resta autonomía en relación con los destinatarios de su accionar, los partidos políticos, a los que está llamado a regular, inspeccionar, vigilar y controlar, lo que se traduce en pérdida de credibilidad y legitimidad, además de ello veremos como la carencia de una estructura organizacional adecuada, lo limita y le resta eficacia, lo que sumado a la falta de desarrollo legal de algunas de sus funciones, termina conspirando en su contra.

Por último, se presentarán las propuestas que para el fortalecimiento del Consejo Nacional Electoral creemos necesarias, las que como veremos pueden implicar una afectación del equilibrio de poderes hoy existente, a través de una atenuación, por ejemplo, de nuestro sistema presidencialista, al menos en cuanto tiene que ver con las funciones reglamentarias en relación con lo electoral, para luego plantear las conclusiones, teniendo en cuenta que el diseño de nuestra institucionalidad electoral, es una tarea que aún no concluye.

En este sentido, a pesar que al inicio de la presente investigación queríamos destacar las funciones que a partir del Acto Legislativo 01 de 2009, seis años después, entendemos que la falta de correspondencia entre ellas y los aspectos antes reseñados, es decir, en su deficiente diseño institucional, constituyen una amenaza que es necesario superar.

Todo ello, para que podamos contar con una verdadera institución de garantías democráticas, autónoma y acorde con el nuevo país que surgirá con la superación del conflicto, a lo que queremos aportar visionando una nueva institucionalidad electoral, la que por lo demás es reclamada desde distintos estamentos de la sociedad civil, por lo que no es solo la exigencia en la mesa de negociaciones, sino la tozudez de los hechos, los que han motivado estas reflexiones.

En este sentido, entendemos que el estudio de estas autoridades y de lo electoral en general, es una propuesta siempre inacabada, en la que no podemos pretender tener la última palabra, ya que nuevas realidades demandarán nuevas instituciones, por lo que siempre habrá espacios para actualizaciones temáticas e incluso para revisiones de lo construido para, si es el caso, corregir los yerros cometidos.

## **PARTE 1. MARCO TEÓRICO, CONCEPTUAL E HISTÓRICO**

## **CAPÍTULO 1. LA DEMOCRACIA COMO PRESUPUESTO NECESARIO PARA LAS AUTORIDADES ELECTORALES**

El tránsito del Estado pre moderno al moderno implicó la sustitución de los antiguos regímenes autocráticos por formas de Gobierno basadas en el modelo democrático, el que encuentra sustento en la vigencia de los derechos a la igualdad y a la participación política, la que puede darse, ya sea mediante la elección de representantes a los cargos previstos en las normas<sup>1</sup>, o a través de la participación en la toma de decisiones trascendentes a través de los distintos mecanismos dispuestos para ello<sup>2</sup>, para lo cual, como veremos, han sido creadas unas autoridades que organicen y dirijan estos procesos de participación, entreguen sus resultados y brinden garantías a los participantes de ellos, son ellas las autoridades electorales, materia del presente estudio.

Para abordar el análisis de tales autoridades, empezaremos con una exposición acerca del modelo democrático, el que creemos es un presupuesto necesario para sus existencia, para ello, apelaremos en primer término a una perspectiva histórica, para luego mostrar los elementos del mismo, entre ellos, el sufragio universal, que se revela como transversal a los distintos mecanismos de participación, por lo que resulta trascendente para lo que nos ocupa en este texto.

### **1. DEL MODELO DEMOCRÁTICO**

Iniciemos por indicar que la democracia tiene sus antecedentes en la antigua Grecia, cuando los atenienses adoptaban en el ágora las decisiones más trascendentes de la polis. Otras formas más contemporáneas de ella, basadas en el sufragio y la separación funcional del poder, tienen su origen en los cambios generados en la Gran Bretaña a partir del siglo XI y XII, cuando la entonces emergente burguesía logró el gobierno de algunas ciudades mediante la elección de sus representantes.

Este proceso se consolidó con la paulatina y progresiva conquista de atribuciones por parte del Parlamento respecto de la Corona, lo que tuvo como hito definitivo la

---

<sup>1</sup> Colombia. Asamblea Nacional Constituyente de 1991. *Constitución Política de Colombia*. Artículos 190, 202 y 260.

<sup>2</sup> *Ibíd.* Artículos 40 y 103.

denominada Revolución Gloriosa (1688), a la que acompañaron hechos determinantes en la historia universal como la Independencia de los Estados Unidos de América (1776) y la Revolución Francesa (1789)<sup>3</sup>, los que llevaron a la “secularización del poder”, en tanto que “*la fuente del poder legítimo [...] fue la voluntad popular, expresada electoralmente*”<sup>4</sup>.

Estos principios llegaron a nuestro país luego del proceso de independencia de la corona española, cuando las instituciones democráticas fueron recibidas en nuestra nación, por el influjo que los acontecimientos antes descritos y la filosofía que inspiraba a los próceres de nuestra gesta emancipadora, a lo que algunos suman “*las tradiciones comunales indígenas y la arraigada tradición castellana de la «soberanía de los comunes»*”<sup>5</sup>, es así como encontramos que desde las primeras constituciones adoptadas<sup>6</sup> se proclamó el ideal democrático como uno de sus principios tutelares.

Esta situación se ha mantenido inalterable hasta nuestros días, como lo evidencia que la Constitución Política de 1991 al definir al Estado colombiano, lo hizo a través de unos supra principios orientadores, según los cuales está constituido como una República democrática, pluralista y participativa (Art. 1), fundada en la soberanía popular (Art. 3).

Estos principios se materializan en la consagración en nuestra Carta fundamental de los derechos a la igualdad (Art. 13), en virtud del cual los humanos nos representamos como “*semejantes*”<sup>7</sup>, a la participación (Arts. 40, 103 a 106) y la

---

<sup>3</sup> DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Editorial Ariel. 6ª. Edición española. 1982.

<sup>4</sup> CHERESKY, Isidoro. *El nuevo rostro de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 1ª. 2015. p-13.

<sup>5</sup> Ver: GARCÍA, Antonio. *Los comuneros*. Bogotá: Plaza y Janés. 1981. P.25. Citado por: TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. *El Constitucionalismo colombiano en el siglo XIX*. En VIDAL PERDOMO, Jaime. *Historia constitucional de Colombia. Siglo XIX. Tomo I*. Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia. 2010. Pp.11-12 y CARO, Miguel Antonio. *La linterna y el búho*. En CAMARGO ASSIS, Carlos Ernesto. *Hitos electorales en el contexto de la evolución político-constitucional de Colombia*. Bogotá: Dike-Registraduría Nacional del Estado Civil. 2011. P329.

<sup>6</sup> Ver: Constitución del Estado Libre e Independiente del Socorro del 15 de Agosto de 1810, la Constitución de Cundinamarca del 30 de Marzo de 1811, el Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada de 1811, la Constitución de la República de Tunja de 1811, la Constitución del Estado de Antioquia de 1812, la Constitución de la República de Cundinamarca del 18 de julio de 1812, la Constitución del Estado de Cartagena de Indias del 15 de Junio de 1812, la Constitución de la Provincia de Popayán de 1814, la Constitución de Cúcuta de 1821, la Constitución de 1830, la Constitución Política del Estado de Nueva Granada de 1832, la Constitución de la República de la Nueva Granada de 1843, la Constitución de la República de la Nueva Granada de 1853, la Constitución para la Confederación Granadina de 1858, la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863 y la Constitución de 1886.

<sup>7</sup> CHERESKY, Isidoro. *Op. Cit.* p-14.

separación funcional del poder (Arts. 113 a 120), que evita su concentración en una sola persona o autoridad.

En cuanto tiene que ver con el derecho a la participación, ella puede expresarse tanto en el ejercicio del derecho a elegir y a ser elegido, que es un mecanismo de participación indirecta en la conducción del Estado, a través de representantes elegidos popularmente, como en la toma de decisiones dentro de las que se cuenta la aprobación de una norma o decisión, la revocatoria del mandato a autoridades elegidas, entre otras.

De allí, que se puede decir que hemos adoptado una forma de gobierno republicana, el que, por una parte, *“se caracteriza por la temporalidad del jefe del Estado y las elecciones periódicas, competitivas y libres, por cuya virtud varios candidatos se disputan el cargo en condiciones de igualdad y se someten al veredicto electoral que se produce cuando los ciudadanos ejercen libremente el derecho al sufragio universal<sup>8</sup>”*.

Pero que además ha avanzado al establecer distintos mecanismos de participación o democracia directa, que involucran un papel más activo de los ciudadanos, dentro de los que se cuentan, al tenor de lo previsto en el artículo 40 Superior<sup>9</sup>, los siguientes:

- 1.- *“Tomar parte en [...], plebiscitos, referendos, consultas populares”*.
- 2.- *“Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas [...] formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas”*.
- 3.- *“Revocar el mandato de los elegidos”*
- 4.- *“Tener iniciativa en las corporaciones públicas”*.
- 5.- *“Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”*.

---

<sup>8</sup> Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-141 del 26 de febrero de 2010*. M.P.: Humberto Sierra Porto. Expediente CRF-003.

<sup>9</sup> Ver también: Leyes 130, 131, 134 de 1994 y 1757 de 2015.

6.- “Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos”.

Al respecto, la Corte Constitucional<sup>10</sup> también ha dicho:

*“La Asamblea Nacional Constituyente, al promulgar la Constitución Política, estableció un marco jurídico “democrático y participativo”. El acto constituyente de 1991 definió al Estado como “social de derecho” reconstituyéndolo bajo la forma de república “democrática, participativa y pluralista”. Su carácter democrático tiene varios efectos. Entre otras cosas, implica (i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente”.*

Por otra parte, encontramos que los principios antes enunciados: democracia y república, si bien pueden ser tenidos como sinónimos, lo que implicaría una enunciación tautológica de los mismos, también, pueden ser entendidos como criterios complementarios e incluso, en algunos casos, como contrarios o antagónicos.

Al respecto hay que señalar, como el término democracia, a la que Abraham Lincoln llamó en su célebre discurso de Gettysburg, como el “*Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*<sup>11</sup>”, no tiene una concepción unívoca, toda vez que no hay una única acepción acerca de lo que debe entenderse por ella, en la medida que existen distintas e, incluso, antagónicas percepciones acerca de lo que ella ha representado a través del tiempo.

---

<sup>10</sup> Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015*. M.P.: Mauricio González Cuervo. Expediente PE-038.

<sup>11</sup> [En línea]. En <http://www.libertad.org/el-discurso-de-gettysburg>. Última visita 07/09/2015.

Además, tampoco existe una concepción única de lo que puede entenderse por Demos o pueblo, es así como Giovanni Sartori<sup>12</sup> distingue distintos significados de él, es así como puede ser el “*Plethos*”, equivalente a “*los todos*”; los “*hoy pollo*”, que eran “*los muchos*”; los “*hoy pleiones*”, entendidos como “*los más*” y también el “*ochlos*”, que eran “*la multitud*”, este autor complejiza más el término cuando lo lleva del griego al latín, para convertirlo en “*populos*”, o “*los pobres*”, hasta llegar a la perspectiva marxista de “*proletariado*”.

## 1.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Es así que, una cosa era el ideal ateniense de democracia, en donde era entendida como un espacio de participación en la toma de las decisiones que afectaban a la polis, en donde lo relevante no era la elección popular de los gobernantes, y otra, la concepción que hoy se tiene de ella, cuando esta elección sí es fundamental, toda vez, que es el método democrático, el que da legitimidad de origen a los representantes elegidos.

No obstante, no puede confundirse democracia con la sola existencia de procesos electorales o con participación política, ya que ellos que en algunos casos son utilizados como una forma de “*movilización política*” característica de “*sistemas no democráticos y promovida por el Estado [...] por los poderes con propósitos plebiscitarios y a veces cesarianos*”<sup>13</sup>, para “*legitimar*” regímenes que en realidad no son democráticos, de allí que nuestro Consejo de Estado dijera que:

*“La historia que subyace al concepto democracia permite deducir que: (i) en un sentido negativo, hemos vivido una época de democracias confusas y turbulentas que sirven como caldo de cultivo, y también camuflaje, para la proliferación de iniciativas estatales totalitarias*”<sup>14</sup>.

Es por ello, que hoy en día, la democracia es mucho más, sin embargo, “*no puede pensarse en democracia sin elecciones*”<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> SARTORI, Giovanni. *La democracia en 30 lecciones. Lección 1. Demos y populus*. Bogotá. Taurus. 2009. p.15.

<sup>13</sup> GIRALDO GARCÍA, Fernando. *Formas de participación política electoral y no electoral*. En Consejo Nacional Electoral. *Memorias del Seminario Internacional Mecanismos de participación política y ciudadana en América y Europa*. Bogotá D.C. CNE – Pontificia Universidad Javeriana. 2009. pp. 37-38.

<sup>14</sup> Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. *Sentencia del 7 de septiembre de 2015*. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Expediente: 11001-03-28-000-2014-00066-00.

<sup>15</sup> SANCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Derecho e instituciones electorales en Colombia*. Bogotá D.C. Diké - Universidad del Rosario. 1ª. 2006. p.24.

Así las cosas, encontramos que la esencia del modelo clásico de democracia radicaba en la participación directa de los ciudadanos reunidos en la *Ekklesia* o asamblea, en donde todos decidían directamente, en un plano de libertad e igualdad, acerca de los distintos asuntos de interés público, de tal suerte, que eran ellos y no el Estado, quienes “constituían la ciudad”<sup>16</sup>.

Desde esta perspectiva, la democracia puede entenderse como una forma de “autogobierno”<sup>17</sup> en la que “los ciudadanos activos (*conscientes*) se gobiernan a sí mismos (no a través de un) gobierno representativo”<sup>18</sup> en su nombre, por ello, quienes se inspiran en esta concepción, entienden que ella no solo implica la elección de los gobernantes, sino también la posibilidad real de que los gobernados participen en el ejercicio del poder<sup>19</sup>, “no solo en el sentido de crear nuevos espacios para que la gente intervenga directamente en la toma de decisiones, sino que supone que la ciudadanía tiene un papel activo en el debate público sobre los problemas y sus soluciones, y, en el acompañamiento a los líderes que desempeñan cargos de representación...”<sup>20</sup>.

Este tipo de democracia así entendida, que era vista por Aristóteles como una de las formas corruptas e inestables de gobierno, a la que le fue contrapuesta la República, en donde “la mayoría gobierna de acuerdo a lo común”<sup>21</sup>, bajo el imperio de la ley; por lo que ésta era vista como crítica, alternativa e, incluso, opuesta a la primera<sup>22</sup>, por lo que estos dos modelos, en su origen, solo comparten su oposición a sistemas o formas autocráticas de gobierno, como las monarquías y las tiranías<sup>23</sup>.

---

<sup>16</sup> DEL ÁGUILA, Rafael. *Los precursores de la idea de democracia: la democracia ateniense*. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros. *La democracia en sus textos*. Madrid. Alianza. Tercera reimpresión a la 1ª edición. 2007.

<sup>17</sup> DWORKIN, Ronald. *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*. Barcelona. Paidós. 2008.

<sup>18</sup> BARBER, Benjamin. *Strong Democracy. Participatory politics for a New Age*. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros. p-290,293.

<sup>19</sup> ECHEVERRI URUBURO, Álvaro. *Teoría Constitucional y Ciencia Política*. Bogotá- Temis. 4ª. 1990. p.290.

<sup>20</sup> MUÑOZ YI, Patricia. *Experiencias exitosas de participación política en Colombia*. En Consejo Nacional Electoral. *Memorias del Seminario Internacional Mecanismos de participación política y ciudadana en América y Europa*. Bogotá D.C. CNE – Pontificia Universidad Javeriana. 2009. pp. 167-168.

<sup>21</sup> DEL ÁGUILA, Rafael. *Op. Cit.* p. 29.

<sup>22</sup> Sobre distinción entre democracia y república ver Hamilton, Alexander et al. *El federalista*. En CHERESKY, Isidoro. *Op. Cit.* p-157.

<sup>23</sup> RIVERO, Ángel. *El discurso republicano*. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros. *Op. Cit.*

De manera paradójica, a partir del siglo XVIII, la forma de gobierno republicana, será entendida como el restablecimiento de la democracia<sup>24</sup>, solo que desde una perspectiva diferente, ya que no se refiere a un gobierno popular directo, sino a uno de tipo representativo, en donde el gobernante representa al pueblo soberano, quien no solo lo elige, sino que además lo autoriza a la toma de decisiones<sup>25</sup>.

En este escenario, *“el gobierno representativo –luego denominado democracia representativa- fue concebida por los dirigentes y protagonistas de las revoluciones que desplazaron a las monarquías británica –en las colonias que serían los Estados Unidos- y francesa hacia fines del siglo xviii [...] [considerado] como una verdadera revolución, pero no una mera adaptación de la democracia de los antiguos a las naciones modernas [...] [en donde] los ámbitos de deliberación y decisión eran el Parlamento y el Gobierno, originados en un voto ciudadano [...] concebido como un régimen mixto. La representación resultaba del voto ciudadano, pero era postulada [...] como alternativa a la democracia, entendida esta última como la expresión popular directa<sup>26</sup>”*.

Con lo hasta ahora planteado, nos encontramos con la existencia de dos tipos distintos de democracia: i) La directa o participativa, inspirada en la democracia clásica ateniense, y ii) la representativa, más acorde al ideal republicano.

Sin embargo, la proliferación de mecanismos de democracia participativa en el contexto de las democracias actuales, ha llevado a considerar que ante esta clara tendencia, hoy en día *“los instrumentos de la democracia directa se han convertido en parte esencial de la democracia representativa moderna<sup>27</sup>”* de allí que si bien *“algunos pensaron que la democracia participativa iba en contravía de la democracia representativa, ahora se acepta [...] que son fórmulas complementarias<sup>28</sup>”*.

Más aun, se ha considerado que el liberalismo atomista que concebía *“al gobierno representativo como parte de un dispositivo que liberaba a los hombres de la política, al confiar el gobierno limitado a personas [...] no prosperó [...] porque los conflictos [...] alimentaron la vida pública e hicieron de las escenas políticas*

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México. Fondo de cultura económica. 5ª reimpresión a la 3ª edición. 2008. p.24.

<sup>26</sup> CHERESKY, Isidoro. *Op. Cit.* pp-156-157

<sup>27</sup> KAUFMANN, Bruno. *La democratización de la democracia en América Latina y más allá*. En LISSIDINI, Alicia et al. *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo. 2008.

<sup>28</sup> DE LA CALLE LOMBANA, Humberto. *Instrumentos de la democracia directa. El caso de Colombia*. En LISSIDINI, Alicia et al. *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo. 2008. p.142.

*lugares de una lucha intensa de la que participaban ciudadanos comprometidos...<sup>29</sup>”.*

En este contexto, en Colombia encontramos que la Carta de 1991 surgió como una búsqueda de mayores espacios de participación, en procura de una mayor apertura democrática, de allí que se consagraran expresamente mecanismos de democracia directa, es por ello que la Corte Constitucional ha estimado que *“en la Carta de 1991 se pasa de la democracia representativa a la democracia participativa. Ello implica que los administrados no se limitan a votar cada cierto tiempo sino que tienen una injerencia directa en la decisión, ejecución y control de la gestión estatal en sus diversos niveles de gobierno<sup>30</sup>”.*

**1.1.1 Elementos de democracia participativa en Colombia.** Es de señalar, que nuestra Constitución recoge elementos de ambas concepciones, es así como además del derecho a elegir y ser elegido, se encuentran en ella instituciones como la consulta popular<sup>31</sup>, el cabildo abierto<sup>32</sup>, la iniciativa legislativa<sup>33</sup>, el voto programático<sup>34</sup>, la revocatoria del mandato<sup>35</sup>, el referendo<sup>36</sup> y el plebiscito<sup>37</sup>, cuyo *“objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas [...], y no el de elegir a los miembros de*

---

<sup>29</sup> CHERESKY, Isidoro. *Op. Cit.* p-32.

<sup>30</sup> Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia T – 469 del 17 de julio de 1992*. M.P.: Alejandro Martínez Caballero. Expediente No. T-1708.

<sup>31</sup> “Institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto”. Ley 134 de 1994. Art. 8.

<sup>32</sup> “Reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad”. Ley 134 de 1994. Art. 9.

<sup>33</sup> “Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente”. Ley 134 de 1994. Art. 2.

<sup>34</sup> “Mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura”. Ley 131 de 1994. Art. 1.

<sup>35</sup> “Es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde”. Ley 134 de 1994. Art. 6.

<sup>36</sup> “Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente”. Ley 134 de 1994. Art. 3.

<sup>37</sup> “Es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo. Ley 134 de 1994. Art. 7.

los poderes Legislativo o Ejecutivo<sup>38</sup>”, en tanto que son manifestaciones de democracia participativa, que hacen efectivo el principio de soberanía popular (Const. Pol. Art. 3), según la cual “los miembros de una comunidad democrática se gobiernan a sí mismos de forma colectiva<sup>39</sup>”.

De manera adicional a estos mecanismos, se encuentra que los artículos 229<sup>40</sup> y 330<sup>41</sup> superiores y el Convenio número 169<sup>42</sup>, aprobado por la Ley 21 de 1991, consagran una forma especial de participación, destinada a un grupo especial de nuestra población, como lo es el que representan las comunidades indígenas o pueblos originarios, cual es la consulta previa a estas comunidades cada vez que se prevea adoptar medidas que puedan afectarlas.

En relación con este mecanismo, la Corte Constitucional ha considerado que existe un “derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones”, precisando que:

*“... la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho o la circunstancia observada en el sentido de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social [...] tiene una significación mayor por los altos*

---

<sup>38</sup> ZOVATTO, Daniel. *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007*. En LISSIDINI, Alicia et al. *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo. 2008. p.254.

<sup>39</sup> HABERMAS, Jürgen. *Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana*. Blackwell Publishers Ltd. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros. *Op. Cit.* p.267.

<sup>40</sup> “La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará [...] con participación de los representantes de las comunidades indígenas”,

<sup>41</sup> “[l]a explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”.

<sup>42</sup> “[a] aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente,[...] [ así como a que estos pueblos tienen]el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.

*intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades<sup>43</sup>”.*

Con respecto a la oferta de mecanismos de participación en Colombia, algunos analistas han encontrado que estamos al nivel de aquellos que mayores logros tienen en esta materia, toda vez que si nos comparamos con “*democracias más avanzada [...] es muy amplia y tenemos regulados casi todos los instrumentos y mecanismos de participación posibles en materia de democracia directa...<sup>44</sup>”.*

Es de señalar que en este contexto solo haría falta regular la revocatoria del mandato para las autoridades nacionales, lo que sí está previsto en países como Venezuela<sup>45</sup>, Bolivia<sup>46</sup>, Ecuador<sup>47</sup>, y Panamá<sup>48</sup>, aunque ello solo se ha intentado en los dos primeros, es así como encontramos que en Venezuela, en agosto de 2004, se definió a través de este mecanismo “*la continuidad o suspensión del mandato del presidente Hugo Chávez<sup>49</sup>”*, mientras que en Bolivia en agosto de 2008, “*se sometió a referéndum revocatorio el mandato del presidente Evo Morales, del vicepresidente y de los ocho prefectos departamentales<sup>50</sup>”.*

Sin embargo, si bien la actual Constitución representó un avance en materia de democracia participativa, desde antes de la expedición de la Carta de 1991, que consagró de manera explícita estos mecanismos, en la práctica se habían presentado experiencias en relación con ellos.

---

<sup>43</sup> Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia de Unificación 039 de 1997*. Expediente T-84771. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>44</sup> LONDOÑO OSORIO, Juan Fernando. *Experiencias exitosas de participación política en Colombia*. En Consejo Nacional Electoral. *Memorias del Seminario Internacional Mecanismos de participación política y ciudadana en América y Europa*. Bogotá D.C. CNE – Pontificia Universidad Javeriana. 2009. p. 156.

<sup>45</sup> Venezuela. Asamblea Nacional Constituyente de 1999. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Arts. 70 y 72.

<sup>46</sup> Bolivia. Asamblea Constituyente. *Constitución Política del Estado de Plurinacional de Bolivia*. Arts. 11, 157, 170, 171 y 240

<sup>47</sup> Ecuador. Asamblea Nacional. *Constitución de la República del Ecuador*. Arts. 105, 106, 145

<sup>48</sup> Panamá. *Constitución Política de la República de Panamá*. Art. 151.

<sup>49</sup> Al respecto ver: KORNBLITH, Miriam. *Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela: Definición y puesta en práctica*. En LISSIDINI, Alicia et al. *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América latina*. México: UNAM- CISDD- IDEA INTERNACIONAL. 2014.

<sup>50</sup> ZOVATTO, Daniel. *Las instituciones de la democracia directa*. En LISSIDINI, Alicia et al. *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América latina*. México: UNAMCISDD- IDEA INTERNACIONAL. 2014.

Al respecto, De la Calle<sup>51</sup> resalta como en 1957, el acuerdo político posterior a la caída de la dictadura de Rojas Pinilla, fue aprobado por votación popular “*por una amplísima mayoría y con una participación bastante alta*” a través del Plebiscito de 1957; luego, la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente también fue sometido a votación en 1990, evento en el que “*el voto afirmativo fue ampliamente mayoritario pero la participación escasa*”.

#### **1.1.1.1 Competencias de la Organización Electoral en relación con los mecanismos de participación ciudadana.**

De manera general, la organización electoral tiene funciones en relación con estos mecanismos, las que fueron incluidas en un primer momento, en la propia Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana, Ley 134 de 1994, los que fueron complementados en la Ley 1.757 de 2.015. Vale la pena señalar, que en el pasado, algunas de estas últimas funciones se revelaron trascendentes, como cuando la certificación de los requisitos de un referendo de iniciativa ciudadana, significó un mecanismo trascendente de control a este procedimiento, toda vez que, por una parte, se consideró “*la fijación de topes de financiación como garantía del principio del pluralismo político y de la igualdad en los mecanismos de participación ciudadana*”<sup>52</sup> y de otra, la certificación por parte de la autoridad electoral del cumplimiento de los requisitos legales exigibles es garantía del respeto de tales principios, razón por la que su inexistencia vicia el trámite de estos mecanismos.

Sobre esta competencia la Corte Constitucional, en materias como los referendos, indicó que “*le corresponde recibir la inscripción de candidaturas, verificar la validez de las firmas, organizar la administración del proceso, contar los votos y proclamar los resultados [...] [y ejercer otras] relacionadas con la información, la publicidad y la financiación...*”<sup>53</sup>.

La Ley Estatutaria 1.757 de 2.015, sobre “*promoción y protección del derecho a la participación democrática*”, establece que el CNE deberá:

1.- Fijar “*anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana [...] la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar...*” (Art. 12) y “*la suma máxima de dinero que se podrá destinar al*

---

<sup>51</sup> DE LA CALLE LOMBANA, *Op. Cit.* p-131.

<sup>52</sup> Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-141 del 26 de febrero de 2010*. M.P.: Humberto Sierra Porto. Expediente CRF-003.

<sup>53</sup> *Ibíd.* P-138.

*desarrollo de una campaña a favor, en contra o por la abstención de mecanismos de participación ciudadana y la suma máxima de los aportes de cada ciudadano u organización” (Art. 35).*

2.- Investigar las denuncias que sobre incumplimiento a las normas que fijan dichos topes (Art. 35), este incumplimiento conlleva que la Registraduría Nacional del Estado Civil no pueda certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación ciudadana por parte de sus promotores, de acuerdo a lo previsto en el artículo 15 de esta ley.

3.- Prorrogar el plazo de seis meses para la recolección de las firmas que apoyen una iniciativa de *“referendo, iniciativa legislativa y normativa, consulta popular de origen ciudadano, o de revocatoria del mandato”* inscrita ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. (Art. 10).

4.- Señalar *“el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos”* a estos mecanismos (Art. 14)<sup>54</sup>.

5.- Recibir los registros que se lleven en cada corporación públicas de cada cabildo abierto (Art. 30) y las notificaciones de aquellos que deseen *“hacer campaña a favor, en contra o por la abstención de algún mecanismo de participación ciudadana”* (Art. 33).

6.- Promulgar *“los resultados de la Consulta Popular”* que convoque a una Asamblea Nacional Constituyente (Art. 33).

Además, el artículo 39 de esta ley hace una remisión a las *“reglas sobre publicidad, encuestas, escrutinios y reclamaciones vigentes en la normatividad electoral”* las que se *“aplicarán a los mecanismos de participación ciudadana que requieren de votación popular”*, lo que de manera implícita trae las competencias

---

<sup>54</sup> En relación con esta Competencia, la Sentencia C.150 de 2015 dispuso que *“Estas reglas, que se articulan directamente con lo dispuesto en el artículo anterior del proyecto, se ajustan plenamente a la Constitución en tanto tienen como propósito definir normas de procedimiento que vinculan a la Registraduría en su labor de verificación del cumplimiento de los requisitos que establecen la ley y la Carta Política. A su vez, la función atribuida al Consejo Nacional Electoral constituye un desarrollo de la competencia general de dicha autoridad conforme a la cual le corresponde ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral y aquellas le sean conferidas por la ley, según el numeral 14 del artículo 265”*.

que el órgano electoral tiene sobre estas materias en los procesos electorales ordinarios.

Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil es competente en relación con estos mecanismos para tramitar la inscripción de sus comités promotores (Art. 5), diseñar los formatos de inscripción de estos comités (Art. 6) y los formularios de recolección de firmas (Art. 8), registrar y numerar las iniciativas que se presenten (Arts. 7 y 11), verificar el cumplimiento de los requisitos para su constitución (Art. 6), recibir los apoyos recogidos por los promotores (Art. 9) y los estados contables (Art. 11), verificar y certificar los apoyos presentados (Arts. 13, 15, 16 y 17), remitir a las entidades competentes las iniciativas a las que le certifique la obtención del número de apoyos necesarios, declarar los resultados electorales de los mecanismos de participación ciudadana (Art. 42) y comunicar los resultados de las votaciones de revocatoria de mandato y coordinar la convocatoria a la nueva elección (Art. 43).

#### **1.1.1.2 Otros mecanismos de participación.**

Además, debe tenerse en cuenta, que de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, la participación ciudadana y comunitaria no se limita a la participación política, en la medida que existen otros espacios en los que los ciudadanos pueden intervenir, al respecto se ha sostenido que:

*“la participación ciudadana no es necesariamente un sinónimo de participación política. Hay participación ciudadana para tratar temas de interés público, se puede interactuar o no con el Estado [...] Todas las formas de participación política son ciudadanas, pero no todas las formas de participación ciudadana, son estrictamente de naturaleza política<sup>55</sup>”.*

En este contexto encontramos múltiples formas institucionales de participación en la gestión pública, entre las que encontramos las siguientes posibilidades:

De “participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”, de acuerdo a lo previsto en el artículo 45 de la Constitución Política, en desarrollo de lo cual, la Ley 1.622 de 2.013, fijó dentro de su objeto establecer el marco institucional para

---

<sup>55</sup> GIRALDO GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* pp-37-38.

garantizarles “*condiciones de igualdad de acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país*” lo que constituye una de sus finalidades.

Los jóvenes, además cuentan con instancias propias de participación como los consejos de juventudes, los que tienen como base a los consejos municipales de juventud cuyos miembros son elegidos popularmente, en un proceso que es acompañado por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

También encontramos la posibilidad “*de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen*” (Const. Pol. 78), este derecho se encuentra a su vez garantizado y desarrollado por la Ley 1.480 de 2.011, la que consagra la acción de protección al consumidor como mecanismo para dirimir eventuales vulneraciones a los derechos de los consumidores.

Así mismo, es posible participar en la toma de “*las decisiones que puedan*” afectar al medio ambiente sano (Const. Pol. 79), en desarrollo de lo cual, la Ley 99 de 1.993, previó la participación de los distintos sectores de la sociedad civil en los consejo territoriales ambientales y en el Consejo Nacional Ambiental, así como la intervención de los ciudadanos en distintas actuaciones administrativas que afecten o puedan afectar el medio ambiente (Art. 69), entre otros mecanismos de participación ciudadana en este materia.

Otra forma importante de participación, es la encaminada a intervenir “*en la discusión de los planes de desarrollo*” (Const. Pol. Art. 342), de allí que la Ley 152 de 1.994, indique que la participación es uno de los principios generales que la rigen (Art. 3 literal g), de allí que diferentes estamentos de la sociedad civil, en representación de los distintos sectores que la conforman, tengan asiento en el Consejo Nacional de Planeación y en los consejos territoriales de planeación.

Por su parte, la Ley 1.757 de 2.015 avanza en materia de democracia participativa al incluir:

1.- Mecanismos de rendición de cuentas de entidades y servidores públicos (Título IV).

2.- Mecanismos de control social a lo público (Título V), el que es considerado como el “*derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o*

*a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados”.*

3.- Mecanismos de participación social ante las corporaciones públicas de elección popular y el Congreso de la República (Título VI).

4.- Mecanismos de promoción de la participación ciudadana en las administraciones departamentales, municipales y distritales (Arts. 86 a 89).

5.- Los presupuestos participativos (Arts. 89, 90 a 93 y 100).

6.- La financiación pública de estos mecanismos (Arts. 94 a 99).

7.- La creación de incentivos a la participación (Art. 101).

**1.1.2 Elementos de democracia representativa en Colombia.** Por otra parte, la elección directa de presidente y vicepresidente (Const. Pol. Arts. 190, 202 y 260), senadores de la República, representantes a la Cámara, gobernadores, diputados, alcalde, concejales y miembros de juntas administradoras locales y de eventuales asambleas nacional constituyentes (Const. Pol. Art. 260) son instituciones propias, más no únicas, de la democracia representativa, en tanto que el sistema representativo, lleva implícito las instituciones del *“poder ejecutivo, el Congreso y los partidos políticos”*<sup>56</sup>.

Es de señalar a este respecto, que el modelo de democracia representativa en la actualidad afronta una crisis<sup>57</sup> representada en un *“vertiginoso y creciente alejamiento de los individuos respecto a las identidades partidarias, [...] la desafección ciudadana [...] al dispositivo institucional [...] la centralidad de una ciudadanía que no delega completamente la soberanía en el acto electoral [...] En otros términos, la legitimidad de las decisiones no se deriva del acto de elegir gobernantes, sino que está en juego en forma recurrente”*<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> CHERESKY, Isidoro. *Op. Cit.* p-81.

<sup>57</sup> *Ibíd.*

<sup>58</sup> *Ibíd.*

En relación con este modelo de democracia, el Consejo Nacional Electoral tiene importantes competencias, es así como en relación con el proceso electoral le corresponde:

1.- Efectuar, ya sea en forma directa o través de sus delegados, el escrutinio de las elecciones nacionales y generales, así como su revisión a fin de garantizar la veracidad de sus resultados, así como los del proceso de votación y el examen de las eventuales irregularidades que se puedan presentar durante las votaciones y escrutinios que puedan ser constitutivas de nulidad electoral (Const. Pol. Arts. 237, párrafo, 265. Numeral. 3, 4 y 8. Código Electoral. Arts. 3, 7, 8. 175, 177, 187, 189).

2.- Resolver las reclamaciones que se presenten en el transcurso de los mismos (Código Electoral. Art. 192, 193).

3.- Revocar las inscripciones de los candidatos inhabilitados (Const. Pol. Arts. 108 y 265. Numeral. 12).

4.- Velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías (Const. Pol. Art. 265. Numeral. 6).

5.- Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales (Const. Pol. Art. 265. Numeral. 7).

6.- Fijar límites a los ingresos y gastos que pueden invertirse en las campañas electorales (Ley 1.475 de 2011 Arts. 23 y 24).

7.- Investigar y sancionar cualquier violación a las normas sobre financiamiento electoral (Ley 1.475 de 2.011 Arts. 10, 12 y 26, Ley 134 de 1.994 Art. 39).

8.- Dejar sin efectos las cédulas inscritas irregularmente en sitios diferentes al de residencia de sus titulares (Ley 163 de 1.994. Art. 4).

Mientras que en relación con los partidos políticos, le corresponde:

1.-Reconocer y revocar la personería jurídica (Const. Pol. Arts. 108 y 265. Numeral. 9).

2.- Regular, Inspeccionar, vigilar y controlar su actividad electoral (Const. Pol. Art. 265).

3.- Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos (Const. Pol. Art. 265 Numeral. 6).

4.- Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado (Const. Pol. Art. 265 Numeral. 10).

5.- Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos (Const. Pol. Art. 265 Numeral. 11).

6.- Asignar recursos estatales para su funcionamiento (Ley 1.475 de 2.011 Arts. 16, 17 y 18).

7.- Llevar su registro y el de sus militantes (Ley 1.475 de 2.011 Art. 3).

8.- Conocer de las impugnaciones que se presenten en contra de los estatutos y demás actos partidistas (Ley 130 de 1.994. Art. 7).

**1.1.3 Otros Elementos de democracia.** En el modelo de democracia republicana, la participación ciudadana, ya sea en la elección de los gobernantes o en la toma de decisiones trascendentales para el conjunto de la sociedad, se caracteriza además por otros principios, dentro de los que se destacan:

1.- La búsqueda de un equilibrio entre representantes y representados, el que se dará a través de la separación funcional del poder (Const. Pol. Art. 113) como fórmula para evitar su concentración, al establecer un sistema de pesos y contrapesos, en el que *“el poder frene al poder<sup>59</sup>”*.

---

<sup>59</sup> MONTESQUIEU, Carlo Luis de Secondant Barón de. *Del espíritu de las leyes*. Madrid. Tecnos. 1980. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros. *Op. Cit.* p.133.

2.- El respeto y sometimiento a la ley, hoy de manera más precisa se puede que decir que al Derecho<sup>60</sup>, incluso por parte de los gobernantes (Const. Pol. Arts. 6, 121, 122).

3.- La búsqueda del bien común. (Const. Pol. Art. 133)

4.- La temporalidad del poder, por la existencia de elecciones periódicas que procuren la alternancia en su ejercicio o la ratificación de los gobernantes, lo que lleva implícito un proceso de rendición de cuentas ante los electores. (Const. Pol. Arts. 132, 190, 299, 303, 312, 314 y 318)

## 1.2 DEMOCRACIA FORMAL Y DEMOCRACIA REAL

El modelo democrático al ser influenciado por la ideología liberal defiende también la vigencia de los derechos individuales, los que no eran necesariamente garantizados en las democracias antiguas, al decir de algunos, “*governadas por las pasiones de la mayoría*”<sup>61</sup>, frente a las que, la democracia representativa constituye un dique.

De allí, que se considera indispensable que se garantice el respeto a las minorías<sup>62</sup>, la pluralidad de opciones y las libertades públicas, dentro de las que se cuentan, las de conciencia, opinión, expresión, reunión, asociación, entre otras<sup>63</sup>.

Es en este escenario, en que empezó a considerarse la necesidad del sufragio universal, al que en un principio le impusieron restricciones y limitaciones por temores ante eventuales afectaciones al derecho de propiedad. Estas serán dejadas de lado, ante criterios como los John Stuart Mill, para quien la democracia representativa permite una amplia participación, lo que a su vez genera mejores ciudadanos<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Ver: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Ob. Cit.* pp. 447-448, SARRE y Miguel y Jorge García Azaola. *Cultura de la Legalidad e Instituciones Democráticas*. En FONDEVILA, Gustavo. *Instituciones, legalidad y Estado de derecho*. México D.F.: Fontamara. p. 365-366.

<sup>61</sup> GARCÍA GUITIÁN, Elena. *El discurso liberal: democracia y representación*. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros. *Op. Cit.* P. 121.

<sup>62</sup> MILL, John Stuart. *Del gobierno representativo*. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros. *Op. Cit.* P. 147.

<sup>63</sup> BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.* P- 26.

<sup>64</sup> GARCÍA GUITIÁN, Elena. *Op. Cit.* P-126.

**1.2.1 Elemento de la democracia formal.** Al respecto, encontramos que en medio de todo el proceso de cambios a que dio lugar el establecimiento del modelo democrático, como resultado de la lucha de la entonces insurgente burguesía inglesa<sup>65</sup>, surgieron conceptos, como el de igualdad, del cual se concluyó, que ninguna persona tiene el derecho a gobernar, a no ser que sea por designación de sus iguales.

### **1.2.1.1 El sufragio Universal**

En efecto, con este precepto, las votaciones se constituyeron en la fuente de legitimidad de los gobernantes designados por los ciudadanos, solo que una vez consolidada la burguesía como factor de poder, las elecciones se constituyeron en fuente de desconfianza, en razón del poder que éste le confería a las masas populares, más numerosas, las que podían tener intereses diferentes a los de la burguesía.

Lo anterior, en el entendido que *“el gobierno de la sociedad, potencialmente abierto a quien surja de su pronunciamiento, concita en verdad sentimientos dispares en su seno”*, de allí que la *“tensión entre la plena libertad para los iguales y la preservación de un orden presuntamente amenazado por la inclusión de muchos fue una preocupación de los revolucionarios de entonces”*<sup>66</sup>, lo que dio lugar a la imposición de restricciones y limitaciones al ejercicio del sufragio.

Dentro del catálogo de restricciones impuestas, se encontraban las siguientes:

a) Censitarias, o derivadas de la riqueza, que se manifestaron tanto en la fijación de gravámenes o impuestos, de los que son ejemplos los *polls-taxes* que estuvieron vigentes en los Estados Unidos de América hasta 1.964<sup>67</sup>, como en la exigencia de títulos de propiedad, principalmente respecto de la tierra, o un determinado nivel de ingresos, para poder ejercer el sufragio.

b) Capacitarias, o derivadas del grado de instrucción del elector, al que se le exigía al menos saber leer y escribir, en algunos casos comprender un texto como la Constitución, o realizar algunas operaciones aritméticas básicas.

---

<sup>65</sup> DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.*

<sup>66</sup> CHERESKY, Isidoro. *Op. Cit.* p.14.

<sup>67</sup> *Ibíd.* p. 96

Por otra parte, dentro de las limitaciones al sufragio, se tienen por ellas las derivadas de circunstancias inherentes a determinadas personas que no les daba derecho al voto, algunas de ellas son las relativas a:

a) El sexo, como en aquellas sociedades en las que solo los varones podían ejercer el derecho al voto, del que en consecuencia quedaron excluidas las mujeres;

b) La edad, por la cual sólo aquellos que alcancen determinada edad pueden ejercer este derecho, en este sentido se encontraron casos en los que se diferenció la mayoría de edad y la mayoría política;

c) La indignidad, que prohíbe el voto a los condenados por delitos;

d) La raza, en razón del cual los representantes de determinados grupos étnicos tenía vedado este derecho, como en el caso de los judíos en la Alemania Nazi, los negros durante la etapa segregacionista en los Estados Unidos o el régimen del *Apartheid* en Sudáfrica;

e) En algunos casos, circunstancias como el pertenecer a las fuerzas armadas o el ser extranjero, también se han constituido en limitaciones.

Las anteriores restricciones y limitaciones al sufragio, fueron combatidas por John Stuart Mill<sup>68</sup>, quien al notar las deficiencias que para la democracia representa el “gobierno absoluto” de las mayorías, preconizaba que:

*“la democracia no será el ideal de la mejor forma de gobierno [...] si no puede ser organizada de modo que ninguna clase, ni aun la más numerosa, sea capaz de anular políticamente todo lo que no sea ella [...] encontrar los medios de impedir este abuso sin sacrificar las ventajas [...] del sistema, he aquí el problema”.*

Sólo que tal pensador, no hallaba la solución a esto con las limitaciones al sufragio, porque consideraba que “uno de los beneficios del gobierno libre es que la educación de la inteligencia [...] desciende hasta las últimas filas del pueblo

---

<sup>68</sup> MILL, John Stuart. *Op. Cit.*

*cuando se le llama a intervenir*”, de lo que exceptuaba solo aquellos que no supieran leer, escribir o las más elementales operaciones aritméticas, solo que para él, tal situación no debía ser permanente, ya que la *“enseñanza universal debía preceder al sufragio universal”*<sup>69</sup>.

Esta defensa del sufragio universal la soportaba, en el hecho que los gobiernos consideraban solo los intereses de los que podían ejercer el sufragio restringido, sin encontrarse obligados con los excluidos del mismo, por lo que consideraba necesario para un buen gobierno, que *“el sufragio esté muy difundido”*, lo contrario, sería la configuración de *“regímenes democráticos oligárquicos, excluyentes”*.

De lo anterior se deduce que la democracia debe estar fundada en la existencia y garantía real y eficiente de derechos fundamentales, así como la garantía de elecciones transparentes e institucionalizadas, en las que se pueda participar, para elegir y ser elegidos, la mayor cantidad posible de ciudadanos, en propuestas incluyentes, en el marco de un régimen que garantice además la existencia de organismos electorales independientes y tribunales imparciales y adecuadamente financiados y autorizados.

En la medida que la extensión del sufragio y la complejidad de las sociedades modernas, hizo necesario especializar a los agentes estatales para la organización de los procesos electorales y para la contabilización de sus resultados, con lo que floreció una nueva actividad estatal, que con el tiempo dio lugar a nuevos organismos.

En Colombia, el sufragio universal está garantizado desde la propia Constitución, la que en varios de sus artículos lo consagra, es así como el artículo 40 consagra el derecho a *“elegir y ser elegido”*, mientras que el 103 dispone dentro de los mecanismos de participación popular el *“voto”*, por su parte, el artículo 258 consagra que el *“voto es un derecho y un deber ciudadano”* y a su vez, el artículo 260 relaciona las autoridades que deben ser elegibles por voto popular, mientras que el 262 y siguientes fijan las reglas que rigen nuestro sistema electoral.

Existen limitaciones al derecho del sufragio universal previstas en la propia Carta Fundamental. Es así como encontramos las siguientes:

---

<sup>69</sup>O'DONNELL, Guillermo. *Notas sobre la democracia en América Latina*. En PNUD. *La democracia en América. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: 2ª. Aguilar, Altea, Tauros, Alfaguara. 2004. p. 30.

En primer término, el artículo 99 lo reserva a los ciudadanos, condición ésta en principio reservada para los nacionales y mayores de 18 años.

El artículo 100 indica que los *“derechos políticos se reservan a los nacionales”*, de allí que los extranjeros solo puedan votar, conforme a la ley, en elecciones locales (municipales o distritales).

Además, el artículo 219 Superior, al señalar que la *“Fuerza Pública no es deliberante”*, las excluyo de este derecho al enfatizar que sus miembros *“no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos”*.

La ley también ha limitado el ejercicio de este derecho, es así como el artículo 44 del Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, establece la *“pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas priva al penado de la facultad de elegir”*, límite que es además inherente a los condenados a la pena de prisión de conformidad a lo previsto en su artículo 52.

En el pasado, sin embargo, fueron impuestas importantes restricciones y limitaciones adicionales, es así como la Constitución de 1886, consagraba al sufragio como una función constitucional y no como un derecho (Art. 179), era este indirecto, toda vez que los ciudadanos solo elegían directamente a consejeros municipales, diputados a asambleas departamentales (Art. 172) y representantes (Art. 173), mientras que presidente y vicepresidente eran elegidos por electores (Arts. 173 y 174), los que a su vez eran escogidos en votaciones por aquellos ciudadanos *“que sepan leer y escribir o tengan una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos”*, mientras que los senadores lo eran por las asambleas departamentales.

En cuanto al voto de las mujeres, este solo fue establecido a través del Acto Legislativo 03 de 1954, sin embargo, debe resaltarse que en la Constitución de la Provincia de Vélez de 1853 ya se encontraba prevista esta posibilidad.

En relación con este mecanismo de participación, en Colombia, el Consejo Nacional Electoral tiene importantes funciones, es así como en primer término, hace parte de las autoridades encargadas de efectuar el escrutinio de los votos depositados en cada proceso electoral o mecanismo de participación ciudadana,

así como declarar su resultado, ya sea directamente o a través de sus delegados en cada departamento (Const. Pol. Art. 265 numerales 3, 4 y 8, Código Electoral. Arts. 12 numerales 3, 7 y 8, 175-186, 187-191 y 192-193, Ley 134 de 1994. Arts. 63 y 107, Ley 1.475 de 2.011. Art. 43).

También le corresponde certificar los resultados de las consultas que realicen los partidos para la escogencia de sus candidatos, directivos o toma de decisiones (Ley 1.475 de 2.011. Art 6).

Por otra parte, le corresponde brindar plenas garantías del buen desarrollo de los procesos electorales (Const. Pol. Art. 265 numeral 6). No obstante, para algunos críticos, con esta nueva forma de democracia representativa, se asiste al gobierno de unos pocos, en contraposición al gobierno de los muchos<sup>70</sup> que significaba la democracia antigua, en donde estos pocos, pretenden hacer ver que lo hacen o “*en nombre de los muchos*” o que son los muchos los que gobiernan, solo que “*a través de los pocos*” quienes son fruto de una “*elección racional*”.

Algunos pensadores, como Schumpeter, consideraron que “*el método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad*”<sup>71</sup>.

Por lo que concluyeron que la democracia así concebida no es más que un “*método, un procedimiento de selección de los líderes políticos*”<sup>72</sup>.

Desde esta perspectiva eminentemente formal o procedimental, la democracia es la que da legitimidad de origen a los representantes elegidos, al consistir:

*“en un método de formación de las decisiones públicas [...] el conjunto de reglas que atribuyen al pueblo, o mejor, a la mayoría de sus miembros, el poder directo o mediante representantes, de asumir tales*

---

<sup>70</sup> DE GABRIEL PÉREZ, José Antonio. *La crítica elitista de la democracia*. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros. *Op. Cit.* pp.198-199.

<sup>71</sup> SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid. Aguilar. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros. *Op. Cit.* p.218. “El método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad.”

<sup>72</sup> DE GABRIEL PÉREZ, José Antonio. *Op. Cit.* pp.200-205.

*decisiones [...] conforme a ella, la fuente de legitimación del poder es la autonomía, esto es, la libertad positiva, consistente en «governarse por si mismos» y «en no hacer depender de nadie más que de uno mismo la regulación de la propia conducta» [...] en el hecho que las decisiones se adopten, directa o indirectamente, por sus mismos destinatarios, o, más exactamente, por su mayoría, de modo que sean expresión de la «voluntad» y la «soberanía popular»<sup>73</sup>.*

En conclusión, la democracia en la actualidad, desde esta perspectiva, implica, por una parte, la posibilidad de concurrir libremente a elecciones por parte del mayor número posible de ciudadanos, y la posibilidad de crear y pertenecer a partidos políticos, de tal suerte que no puedan existir “*poderes*” que no sean consecuencia de procesos electorales en que participen los ciudadanos<sup>74</sup>.

**1.2.2 Elementos de democracia real.** En contraposición, otros dirán, que la democracia es mucho más que eso, ya que estiman que “*es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder*”<sup>75</sup>, por lo tanto, la democracia no puede limitarse a lo electoral, en la medida que en ella deben confluír otros aspectos, que se deben adoptar como función, la organización de los estamentos de la sociedad a fin de “*asegurar y expandir los derechos ciudadanos*”<sup>76</sup>.

Por lo tanto, no basta con identificar quien, el pueblo, y como, de acuerdo a la regla de la mayoría, adopta las decisiones, sino también deberá tenerse en cuenta sus contenidos, es decir, el que se decide, y que esa decisión se de en un ámbito de libertad y de garantía de los derechos sociales<sup>77</sup>, en tal sentido se debe avanzar en la construcción de una “*democracia de ciudadanía*”, en la que han sido identificadas tres “*esferas*”<sup>78</sup>.

---

<sup>73</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. Tomo 2.* Madrid. Trotta. 2011. p. 9.

<sup>74</sup> LINZ, Juan J. *Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias.* Madrid. UAM.1992. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros. *Op. Cit.* pp. 225-228.

<sup>75</sup> ROSANVALLON, Pierre. *El desafío: de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos.* En PNUD. *La democracia en América. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas.* Buenos Aires. 2ª. Aguilar, Altea, Tauros, Alfaguara. 2004. p.36.

<sup>76</sup> Organización de los Estados Americanos. *La democracia en América Latina.* Texto Base del Módulo 2 del Diplomado Procesos Electorales en las Américas.

<sup>77</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. Cit.* pp. 9 y 11-12.

<sup>78</sup> Organización de los Estados Americanos. *Op. Cit.*

1.- La civil, referida a los derechos para la libertad individual, dentro de los que se encuentran la garantía a las libertades básicas y la protección contra toda forma de discriminación.

2.-La política, que guarda relación con cómo se accede a los cargos públicos, mediante procesos electorales incluyentes, limpios, transparente y libres.

3.-La social, que comprende un panorama más amplio, en tanto implica garantías “a un mínimo de bienestar económico” mediante la “satisfacción de necesidades básicas” de “salud, educación, empleo, igualdad”, lo que conlleva a un disfrute efectivo de los derechos políticos y económicos<sup>79</sup>.

De allí, que podamos afirmar que existen otros dos modelos de democracia que van más allá de si es participativa o representativa, cuales son los de democracia formal y de democracia real. En cuanto tiene que ver con el primero, el de democracia formal, esta se encuentra centrada solo en el método electivo y de las mayorías.

Mientras que la democracia real o de ciudadanía, además, garantiza las libertades públicas y los derechos sociales fundamentales, en tanto que “los derechos fundamentales constituyen la base de la moderna igualdad”, comoquiera que corresponden “a intereses y expectativas de todos”, no pueden ser desconocidos por ninguna democracia, ni siquiera por unanimidad, razón por la que deben ser tomados en “serio<sup>80</sup>”, toda vez que hacen parte de una “esfera de lo indecible [por la mayoría]<sup>81</sup>” siendo ésta, en consecuencia, una “democracia sustancial<sup>82</sup>”.

En este sentido, corresponde al modelo democrático, constituirse en garante del cumplimiento efectivo de la “promesa” de igualdad y bienestar que ella lleva implícita<sup>83</sup>, en tanto que “toda democracia encierra la promesa de libertad, justicia y progreso para sus ciudadanos<sup>84</sup>”.

---

<sup>79</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Exploración sobre el desarrollo de la democracia*. En PNUD. *La democracia en América. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires. 2ª. Aguilar, Altea, Tauros, Alfaguara. 2004. pp.49-74.

<sup>80</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid. 4ª. Trotta. 2004. pp. 14-15, 20, 29.

<sup>81</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta. 2001. p-36

<sup>82</sup> *Ibíd.* p-35.

<sup>83</sup> PNUD. *La democracia en América. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: 2ª. Aguilar, Altea, Tauros, Alfaguara. 2004. p.125.

<sup>84</sup> *Ibíd.* p.175.

Sin embargo, vale la pena señalar como ese incumplimiento ha generado que surjan formas alternativas de participación, en la que la protesta se hace evidente, lo que para algunos analistas revela que:

*“la participación institucional —como la actividad partidaria— no entusiasma a la mayoría de los ciudadanos, que sí son activos para protestar y, en general, prefieren los canales informales o no institucionalizados de participación y movilización<sup>85</sup>”.*

A pesar de ello, esos mismos analistas muestran como en buena parte de la región se:

*“cambió el signo político de sus gobiernos, dando lugar a [...] [un] «giro a la izquierda» [...] [que] los ciudadanos promovieron a través del voto y de otras manifestaciones políticas el abandono del discurso neoliberal, y volvieron a ubicar al estado en el centro del debate. Esto llevó a la superación de la «democracia delegativa» [...], entre otras razones porque la delegación suponía una despolitización de las decisiones económicas y por tanto un cuerpo de tecnócratas a cargo de la política económica, y especialmente una sociedad desmovilizada que delegaba las decisiones en el Poder ejecutivo.....<sup>86</sup>”*

---

<sup>85</sup> LISSIDINI, Alicia et al. *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América latina*. México: UNAM- CISDD- IDEA INTERNACIONAL. 2014.

<sup>86</sup> *Ibíd.*

## CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

Una vez establecidos los elementos que integran el modelo democrático, en especial, lo referente al sufragio universal como fuente de legitimidad de los representantes populares en el Estado, encontramos que tal modelo dio lugar a que surgieran nuevos actores, los que van desde los básicos como los electores y sus representantes los elegidos, hasta otros que servirán de intermediarios entre unos y otros, como son los partidos políticos. En cuanto tiene que ver con los partidos políticos, ellos nacieron como producto de la consolidación de los procesos democráticos de selección de los gobernantes, y si bien en un principio fueron objeto de rechazo en círculos académicos e intelectuales, los que los veían como facciones interesadas en su propio bienestar y como fuente de discordia, con el tiempo se consolidaron, hasta cobrar una importancia cada vez mayor, lo que llevó a la necesidad de regularlos y, más aun, de intervenir en ellos<sup>87</sup>.

A la par de los anteriores actores, también aparecieron nuevos entes públicos, encargados de organizar y declarar los resultados de los procesos electorales: Las autoridades electorales, son ellas a las que dedicaremos este capítulo.

### 1. DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

Las autoridades electorales son las responsables de ejercer una nueva función estatal, la que en un primer momento se refirió a “*organizar, declarar y administrar los actos electorales*”, para lo cual fueron conformadas, primero como una parte más de alguna otra instancia estatal, hasta convertirse en entidades especializadas para el ejercicio de este rol, en la medida que fueron dotadas de “*responsabilidades específicas para su manejo*”<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Al respecto ver: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Iidh-Capel. *Diccionario Electoral Capel*. Tomo II. p.7 [En línea] <http://www.iidh.or.cr>. Última visita 17/05/2010; ZOVATTO, Daniel. *La regulación de los partidos políticos en América Latina*. En *Constitución, Democracia y Elecciones: La reforma que viene*. CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte. Coordinadores. pp. 97, 98, 100. [En línea]. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://www.bibliojuridicas.org>. Última visita: 25/04/2010. NOHLEN, Dieter. *Op. Cit.* y DE TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracia en América*.

<sup>88</sup> Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – Idea Internacional. *Diseño de administraciones electorales. Avance del Manual de Idea Internacional*. Estocolmo: Idea Internacional. 2006. p. 4.

Estas autoridades electorales son consideradas como instituciones de garantías<sup>89</sup>, sobre las que se ha dicho que son:

*“... instituciones electorales de garantía [...] destinadas al control [...] de la regularidad<sup>90</sup> de los procedimientos electorales [...] [de la manera] más preventiva posible, confiada a autoridades independientes y/o a órganos jurisdiccionales [...] cada vez más indispensables para la correcta formación de la representación política”.*

A estas autoridades, Bruce Ackerman las llama como “*el poder supervisor de la democracia*<sup>91</sup>”, lo que revela la importancia que para estos tratadistas revisten los organismos objeto de este estudio, la que proviene de lo trascendente que las elecciones son para la vida democrática de un país, así como a lo complejo que resulta realizarlas, debido a la politización de su ambiente, de allí que cualquier deficiencia o impropiedad en su ejercicio, conlleve graves consecuencias para la vigencia de la democracia<sup>92</sup>.

Es por ello, que se requiere no solo la supervisión de los procesos electorales, sino que además se hace imprescindible la imparcialidad y responsabilidad<sup>93</sup> de los funcionarios electorales encargados de adelantar estos procesos, a los que se les demanda un gran conocimiento en los aspectos técnicos y jurídicos que conlleva el ejercicio de esta atribución estatal, por lo que deben ser especialistas en la materia.

## 1.1 CONCEPTO DE AUTORIDAD ELECTORAL

---

<sup>89</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. Cit.*

<sup>90</sup> Regularidad.1. f. Cualidad de regular.2. f. Exacta observancia de la regla o instituto religioso. Regular: 1. adj. Ajustado y conforme a regla. En Real Academia Española. Diccionario de la Lengua. [En línea] [www.rae.es](http://www.rae.es). Última visita: 28/03/2015.

<sup>91</sup> ACKERMAN, Bruce. *La nueva división de poderes*. México: Fondo de cultura económica. 1ª.2007. p. 113.

<sup>92</sup> JARDÍN, Torcuato. *Direito eleitoral positivo*. En Organización de la Naciones Unidas. *Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano. Tomo 1*. Bogotá D.C.: Onu-Dae. Acci. Pnud. Primera edición. 2006. p.27.

<sup>93</sup> GOODWIN-GIL, Guy. *Free and fair elections: International law and practice*. En Idea Internacional. *Código de conducta para una administración electoral ética y profesional*. Estocolmo: Idea Internacional. 1998. p.6.

Todo lo anterior nos lleva a plantearnos la pregunta: ¿Qué se entiende por autoridades electorales?

La respuesta a esta pregunta depende del momento histórico en que nos encontremos, en la medida que ellas han sufrido una importante transformación con el paso del tiempo.

En un primer momento, de acuerdo a una concepción que llamaremos clásica, se puede entender por ellas, al “conjunto de órganos en el aparato del Estado responsables de la conducción de elecciones<sup>94</sup>” o al “órgano o conjunto de órganos creados con el único propósito de llevar a cabo algunas o todas las funciones esenciales de la administración electoral<sup>95</sup>”.

En suma, son los organismos dedicados a la “verificación de las condiciones de las contiendas electorales [...] que no puede ser asimilada o subsumida en la función administrativa<sup>96</sup>”.

También pueden ser concebidos como aquellas autoridades creadas

*“con el propósito expreso y la responsabilidad legal de administrar uno o más elementos que son esenciales para la conducción de las elecciones, y de los instrumentos de democracia directa –como referendos, iniciativas ciudadanas o revocatoria de mandato- si estos forman parte del marco legal<sup>97</sup>”.*

Es de señalar que las anteriores definiciones, no engloban todo el accionar que en la actualidad corresponde a estas autoridades, toda vez que ellas han asumido responsabilidades adicionales, es así como de acuerdo a una concepción que llamaremos contemporánea, podemos decir que estas hoy se encargan, por ejemplo, de fiscalizar a los participantes de los procesos electorales, de su regulación y, en últimas, a ser los garantes del desarrollo de los procesos electorales en condiciones de equidad para todos los participantes.

---

<sup>94</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos Iidh-Capel. *Diccionario Electoral Capel. Tomo I.* p-7. [En línea] <http://www.iidh.org.cr>. Última visita: 17/05/2010.

<sup>95</sup> Idea Internacional. *Op. Cit.* p- 4.

<sup>96</sup> YEPES BARREIRO, Alberto. *Op. Cit.* p-562-563.

<sup>97</sup> STAINO, Sara et. al. *Administración Electoral.* (En línea) <http://www.aceproject.org/acees/topic/em/onePage>. Últimavisista: 03/10/2015. En Ace Electoral Knowledge Network. *Op. Cit.*

## 1.2 ORIGEN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

Ubicar el origen de las autoridades electorales en un momento y lugar determinado no es una tarea fácil, es así como para Ackerman, ellas nacen como respuesta a la tentación de quien *“habiendo ganado la elección [...] puede tratar de evitar pruebas electorales posteriores: suspendiendo elecciones, restringiendo la libertad de expresión, o jugando con las leyes electorales para asegurarse, mediante malos manejos, resultados en contra [...] de la oposición<sup>98</sup>”*.

Tal explicación de su origen, implica que ellas son coexistentes a la utilización de las elecciones como método de selección y legitimación de los representantes de los ciudadanos en la dirección del Estado.

Sin embargo, hay quienes consideran que ellas existían desde tiempos remotos de la historia de la humanidad, en tanto que, por ejemplo, hace 2.500 años *“alguien fue el responsable de contar las manos y reportar los resultados de las asambleas atenienses<sup>99</sup>”*, solo que no siempre han tenido la trascendencia que hoy tienen.

Esto último, toda vez que:

*“a través de los siglos, mientras se le ha concedido gran importancia al fruto de las elecciones debido a la habilidad de los resultados de legitimar la actividad gubernamental, la administración electoral ha recibido limitada atención [...] la organización y administración de elecciones [...] no se han hecho merecedoras de un alto perfil o de aparecer en las noticias. La administración de muchos eventos electorales ha pasado en su mayoría inadvertidos [...]”<sup>100</sup>*.

Esta situación ha cambiado, y es así como en la actualidad estas autoridades son más visibles, lo que empezó a notarse *“a partir de 1989. La realización de elecciones democráticas empezó a ser vista, y reportada, como un elemento central de la transición desde el autoritarismo o la solución de conflictos pasados. Los partidos políticos, los medios, los observadores electorales, importantes*

---

<sup>98</sup> *Ibíd.*

<sup>99</sup> Ace Project Knowledge. *Diccionario Electoral*. [En línea] <http://aceproject.org/ace-es/topics/em/em10>. Última visita: 03/10/2015.

<sup>100</sup> *Ibíd.*

*misiones internacionales y, cada vez más, organizaciones de la sociedad civil nacional se tornaron a escudriñarlo<sup>101</sup>”.*

Así mismo, vale la pena señalar, como en un primer momento, estos organismos se encontraban en algunas de las instancias tradicionales del Estado<sup>102</sup>, ya que la organización de las elecciones correspondía al ejecutivo, mientras que la calificación de las mismas estaba a cargo de los órganos legislativos dando lugar a un “*contencioso electoral político*”.

Esta separación en el ejercicio de las funciones con contenido electoral, tenía por objeto ser fuente de confianza entre los diversos actores involucrados en la contienda por el poder, ya que en un primer momento:

*“cuando el gobierno era del rey y no existía una relación de confianza, [...] [los parlamentos avocaron para] sí mismos la tarea de controlar su propia composición, para evitar el peligro de que haya incursiones del ejecutivo en una materia tan delicada; después, disminuido este riesgo, para dar protección también a las oposiciones;...<sup>103</sup>”.*

Este sistema permaneció así hasta que la *Election Petition Act* de 1.868, en Inglaterra, estableció un sistema “*contencioso electoral jurisdiccional<sup>104</sup>”*, es decir, con esto a lo que se ha asistido a una búsqueda constante de mayor autonomía de estas autoridades, separándolas cada vez más de los centros de poder político, como son el ejecutivo y el parlamento, para pasar estas funciones, ya sea a autoridades jurisdiccionales, o como veremos, en tiempos más recientes, a órganos autónomos e independientes.

Hoy en día, coexisten los distintos sistemas de autoridad electoral. Es así como en algunas naciones persiste el original contencioso electoral político, mientras que

---

<sup>101</sup> *Ibíd.*

<sup>102</sup> JARAMILLO, Juan. *Los Órganos Electorales Supremos*. En NOHLEN, Dieter et. Al. Compiladores. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México D.F.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica. 2ª. Edición. 2007. p- 371.

<sup>103</sup> PEGORARO, Lucio. *¿Quién controla las elecciones? La enseñanza de las nuevas democracias y la lección para Europa*. En Diálogos de saberes: Investigaciones y ciencias sociales. Año 2011, Número 34 [En línea] <http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/286126>. Última visita: 05/10/2015

<sup>104</sup> OROZCO, José Jesús. *La Justicia Electoral en Iberoamérica*. En Tribunal Electoral de Panamá. Revista Mundo Electoral. Año 4 No. 10 Enero 2011. [En línea]: [www.mundoelectoral.com](http://www.mundoelectoral.com). Última visita: 19/08/2013.

en otras, esta responsabilidad ha sido asignada a los tribunales constitucionales<sup>105</sup>, asimismo, se han extendido las autoridades electorales autónomas e independientes, en especial en América Latina y en las recientes democracias de Europa de Este, Asia y África<sup>106</sup>.

En América Latina, tal y como lo señala Jaramillo<sup>107</sup> para el ejercicio de esta función, en un primer momento se apeló a la primera de las anteriores fórmulas, es decir, a la organización de las elecciones por parte del ejecutivo y al escrutinio a cargo del legislativo, sin embargo, la desconfianza que ellos generaron, llevó a que a partir de la década de los años 20 del siglo XX se crearan órganos autónomos, por fuera del ejecutivo, con funciones sobre la materia.

Colombia no ha sido ajena a esta tendencia, ya que cuenta dentro de su organización estatal con instituciones, algunas de ellas centenarias, relacionadas con este tipo de funciones, las que se encuentran radicadas, en su mayoría, en la Organización Electoral, integrada principalmente por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral (Const. Política. Art. 120), en adelante CNE. Este último organismo, en años recientes ha sido objeto de importantes reformas y pronunciamientos jurisprudenciales.

En resumen, encontramos que la institucionalización del sufragio universal como fuente de legitimidad de las autoridades constituidas para la dirección de los destinos del Estado, dio lugar a autoridades especiales, encargadas de organizar y dirigir los procesos electorales, pero también de prevenir y controlar los eventuales abusos o límites que quieran imponerse a la selección democrática de los representantes<sup>108</sup>.

Lo que para algunos, constituye una nueva función estatal, la que ha estado a cargo de entidades especializadas, las que cada vez más han ido alcanzando un mayor grado de autonomía frente a los gobiernos y el parlamento, en un proceso que aun no concluye.

---

<sup>105</sup> PEGORARO, Lucio. *Op. Cit.*

<sup>106</sup> Idea Internacional. *Diseño de Administraciones Electorales. Avance del manual de IDEA Internacional*. Estocolmo: Idea Internacional. 2009.

<sup>107</sup> JARAMILLO, Juan. *Los Órganos Electorales Supremos*. En NOHLEN, Dieter et. Al. Compiladores. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México D.F.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica. 2ª. Edición. 2007.

<sup>108</sup> ACKERMAN, Bruce. *Op. Cit.*

## 2. LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Una lectura del estado de las autoridades electorales en América Latina, refleja que estas también han pasado por diferentes momentos, en donde varios tipos de autoridad electoral se han desarrollado.

Es así como en un principio, al igual que en el resto de las democracias occidentales, la organización de las elecciones estuvo a cargo del ejecutivo, mientras que el proceso de escrutinio era en gran medida influenciado por los parlamentos, y en no pocos casos efectuados directamente por ellos, lo que minó la credibilidad de los resultados de los procesos electorales, debido a que:

*“durante una parte significativa de la historia política de América Latina, las elecciones se desarrollaron bajo el manto del fraude, es decir, de una voluntad de manipular los resultados que iba más allá de las irregularidades aisladas o de los errores. En ese esquema, el oficialismo recurría a todo tipo de métodos para impedir que se produjese alternancia, al punto que en muchos países las primeras alternancias pacíficas y fruto de los resultados electorales se produjeron a finales del siglo XX e inclusive a principios del siglo XXI<sup>109</sup>”.*

En esta apreciación coincidió el investigador Juan Fernando Jaramillo, quien señaló:

*“... se afirmaba que los organismos electorales eran manejados en última instancia por el Ejecutivo, con lo que se le abrían a éste todas las puertas para la manipulación de los resultados electorales, [mientras que] la calificación de las elecciones, que estuvo reservada por muchas décadas a los mismos parlamentos, era censurada fuertemente por los abusos que solían cometer, en tanto que se observaba que los partidos o las alianzas mayoritarios anulaban a menudo la elección de los candidatos de los demás partidos, allanándole así el ingreso a sus propios candidatos [...] en vista de esta situación, desde el decenio de 1920 se inició un proceso de creación de organismos electorales centralizados y especializados y, por lo menos en lo nominal, independientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo [...] En consecuencia, hoy en día los países latinoamericanos poseen un*

---

<sup>109</sup> Organización de los Estados Americanos. *Organismos electorales*. Texto Base del Módulo 4 del Diplomado Procesos Electorales en las Américas.

*órgano estatal encargado de las funciones electorales, el cual se encuentra situado en la mayoría de los casos al margen de los tres poderes públicos tradicionales -por lo cual muchos autores tienden a calificarlos como cuarto poder del Estado-, [...] En ese lapso se ha dado un proceso de consolidación de estos organismos, mediante el cual han pasado a ser, en casi todos los casos, materia de regulación constitucional y han adquirido un carácter permanente. Asimismo, han ido asumiendo -aun cuando cabe hacer diferencias de acuerdo con el país- más y más funciones, como la calificación de las elecciones, la elaboración del registro electoral -y en varios países también la de los registros fundamentales para él, como el registro civil y el registro de ciudadanos-, la reglamentación de la ley electoral, el reconocimiento y cancelación de la personería de los partidos políticos, la administración de los fondos públicos para el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales, el control de las finanzas partidarias, el control de todo lo relacionado con la propaganda electoral en las campañas electorales, el control de la vida interna de los partidos, etcétera [autoridades electorales que] en Latinoamérica [han sido] objeto de tratamiento constitucional. Con excepción de la Constitución argentina, todas las constituciones latinoamericanas actuales se ocupan -de una u otra forma- de los cuerpos encargados de la organización electoral<sup>110</sup>.*

Tal situación, generó grandes críticas por los abusos y excesos que se presentaban para favorecer los intereses de los grupos en el poder, en un contexto regional en el que el déficit de democracia era evidente, dada la tendencia que se revelaba hacia la configuración de regímenes de corte autoritario.

Lo que llevó a la constitución de autoridades electorales autónomas, lo que se acentuó con la restauración de la democracia en las últimas décadas del siglo XX en aquellos países de la región que vivían bajo regímenes dictatoriales, ello como fórmula para garantizar la transición, ya que si damos una mirada a la historia de la región, ella revela que en:

*“el siglo XIX, las dictaduras caudillistas constituyeron más la regla que la excepción. A pesar de que [...] las constituciones [...] establecieron [...] sistemas [...] en los que la forma de llegar al poder habría de decidirse [...] por medios de elecciones, la cuestión del poder se definía [...] por las armas [...] Las elecciones [...] muchas veces sólo tenían la función de confirmar ex post las relaciones fácticas de poder. Fue hasta*

---

<sup>110</sup> JARAMILLO, Juan. *Op. Cit.* pp- 371-373, 375.

*finales del siglo XIX cuando en algunos estados latinoamericanos empezaron a establecerse competencias electorales...<sup>111</sup>”.*

Por lo que solo “*a partir de la Segunda Guerra Mundial, el número de países latinoamericanos que se movió en una dirección democrática fue mucho mayor<sup>112</sup>”, sin embargo, este fenómeno no duró mucho tiempo, toda vez que las tentaciones antidemocráticas llevaron a que entre 1960 y 1970 se viviera “el grado más bajo de democratización<sup>113</sup>”.*

De tal manera que en:

*“Argentina [...] Brasil [...], Bolivia, Ecuador y Perú, se alternaba entre formas autoritarias y democráticas de gobierno. En América Central, en el Caribe [...] y en Paraguay, la democracia ni siquiera llegó a instaurarse [...] a las dictaduras de la región central se sumaron los regímenes militares en casi todos los Estados sudamericanos (a Brasil en 1964, a Argentina en 1966, a Perú en 1968, a Ecuador en 1972, a Chile y Uruguay en 1973); de manera que únicamente Costa Rica, Venezuela y Colombia -este último país con un pluralismo limitadosiguieron contando con formas de gobierno democráticas<sup>114</sup>”.*

Es de señalar que si bien en muchos de estos países sometidos a regímenes autocráticos se llevaron a cabo procesos electorales, ellos se caracterizaron por ser

*“semicompetitivos, [...] no competitivos, [...] limitados [...] [en los que con] frecuencia se cometían fraudes electorales descarados [y solo servían] a la estabilización de los regímenes autoritarios [...] [que] hacia afuera, buscaban aumentar su legitimación [...] [y en lo interno] contribuían [...] al equilibrio de intereses, la regulación de conflictos [...]”*

---

<sup>111</sup> KRENNERICH, Michael y Claudia Zilla. *Elecciones y contexto político*. En NOHLEN, Dieter et. Al. Compiladores. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México D.F.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica. 2ª. Edición. 2007.

<sup>112</sup> PÉREZ DUHARTE, José Alfredo. *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*. Instituto Electoral del Estado de México. Toluca: 2014. p-13.

<sup>113</sup> KRENNERICH, Michael y Claudia Zilla. *Op. Cit.* p-40.

<sup>114</sup> *Ibíd.* p. 40.

*[y] como mecanismo de control de la población [...] y de la oposición...<sup>115</sup>”.*

Sin embargo, esos mismos procesos electorales marcaron la restauración democrática que vivió la región en las últimas décadas del siglo XX<sup>116</sup>, durante la llamada tercera ola de democratización<sup>117</sup>.

Este proceso de democratización de la región condujo a la decisión de independizar y especializar constitucionalmente a las autoridades electorales de las demás ramas del poder<sup>118</sup>, toda vez que el

*“proceso de transición por el cual transcurrió América Latina estuvo guiado por transformaciones institucionales que buscaron impactar 52 tanto sobre la estabilidad de las democracias [...] incluido las reformas de los organismos electorales...<sup>119</sup>”.*

Todo ello, en tanto que:

*“de su efectivo desempeño y su imparcialidad dependía la ruptura con las prácticas dictatoriales del pasado y el establecimiento de un nuevo régimen de libertades<sup>120</sup>”, en la medida que ellas son “a menudo el principal ámbito legal donde ocurre el conflicto de poderes durante la apertura de tales regímenes y los logros que la oposición consigue antes de la liberalización pueden conducir a cambios susceptibles de derribar al sistema autoritario<sup>121</sup>”.*

El tránsito a la democracia se dio de la siguiente manera:

---

<sup>115</sup> *Ibíd.* pp-40-41.

<sup>116</sup> SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica. 4ª reimpresión a 3ª edición. México: 2010. p-108.

<sup>117</sup> HUNTINGTON, Samuel. *La tercera ola. La democratización en el siglo XX tardío*. Paidós. Barcelona: 1994.

<sup>118</sup> JARAMILLO, Juan. *Op. Cit.*

<sup>119</sup> PÉREZ DUHARTE, José Alfredo. *Op. Cit.* p-20.

<sup>120</sup> CUÉLLAR, Roberto y Joseph Thompson. *La organización electoral en América Latina. Situación, perspectiva y comparación con otras experiencias*. En Capel. *Memorias del Foro Internacional: La Organización Electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias*. Bogotá D.C., mayo de 2006

<sup>121</sup> PÉREZ DUHARTE, José Alfredo. *Op. Cit.* p-21.

Transiciones del autoritarismo a la democracia en América Latina <sup>122</sup>			
País	Inicio del Autoritarismo	Retorno a la Democracia	Años
Nicaragua	1945	1984	39
México	1945	1988	43
Paraguay	1945	1990	45
El Salvador	1945	1992	47
Guatemala	1954	1986	32
Honduras	1963	1982	19
Bolivia	1964	1982	18
Brasil	1964	1985	21
Perú	1968	1980	12
Panamá	1968	1990	22
Ecuador	1970	1979	9
Uruguay	1973	1985	12
Chile	1973	1990	17
República Dominicana	1974	1978	4
Argentina	1976	1983	7

En el plano funcional, el actual contexto latinoamericano lleva a que los órganos electorales tengan múltiples funciones, que no se limitan a la organización de los certámenes electorales, sino que abarcan incluso la fiscalización de los procesos y actores electorales y la definición de quien es el ganador de las elecciones, en algunos lugares sin posibilidad de control externo, con lo que sus decisiones son definitivas<sup>123</sup>.

## 2.1 LA CÁMARA NACIONAL ELECTORAL DE ARGENTINA Y LA DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL

En Argentina las autoridades electorales principales son la Cámara Nacional Electoral y la Dirección Nacional Electoral, el actual esquema de organismos electorales de este país data de 1971<sup>124</sup>, sin embargo, con anterioridad a esta fecha ya funcionaban estructuras responsables de esta materia, ya que en un principio, las funciones electorales se encontraban a cargo de las secretarías de

<sup>122</sup>PÉREZ DUHARTE, José Alfredo. *Op. Cit.*

<sup>123</sup> JARAMILLO, Juan Fernando. *Una reforma necesaria*. En Dejusticia. *Estado del derecho*. N° 17. Marzo de 2007.

<sup>124</sup> Fuente: Cámara Nacional Electoral de Elecciones de Argentina. [En línea] <http://www.electoral.gov.ar/cne>. Última visita: 14/11/2015.

los juzgados; luego, en 1.945, se creó una Corte Federal de Elecciones, pero solo hasta 1962 fue instituido por ley el llamado “*fuero electoral*” como “*rama independiente dentro de la función judicial*”, solo que fueron instituciones de escasa duración debido a situaciones de facto que vivió ese país.

En 1963 se creó como tribunal de apelaciones, la Cámara Nacional Electoral, dotada de jurisdicción en todo el país, la que hoy es la máxima autoridad electoral, se encuentra ubicada en el poder judicial de la Nación, y constituye una jurisdicción más, lo que se considera como “*un rol esencial en todo lo relativo a la organización de los procesos electorales*”<sup>125</sup>.

Este organismo cuenta con:

*“facultades reglamentarias, operativas y de fiscalización del Registro Nacional de Electores, además de las funciones jurisdiccionales propias de todo tribunal de justicia, su jurisprudencia tiene fuerza de fallo plenario y es obligatoria para todos los jueces de primera instancia y para las juntas electorales nacionales”.*

Esta Cámara es la cabeza del sistema de justicia electoral, la que además está conformada por juzgados federales con competencia en cada uno de los distritos electorales, los que tienen funciones relativas a la organización de los procesos electorales y “*para la aplicación de la ley orgánica de los partidos políticos, de financiamiento de los partidos políticos, de elecciones*” e intervienen “*ante la existencia de un «caso», «causa» o «controversia» que sea planteado un «debatido entre partes adversas*”<sup>126</sup>.

La jurisprudencia proferida por la Cámara Nacional Electoral “*tiene fuerza de fallo plenario y es obligatoria para todos los jueces de primera instancia y para las juntas electorales nacionales*”.

Este organismo está integrada por miembros designados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, para periodos vitalicios, aunque con una edad de retiro forzoso de 75 años, quienes no podrán haber tenido actividad partidista en los cuatro años anteriores a su designación.

---

<sup>125</sup> *Ibíd.*

<sup>126</sup> *Ibíd.*

Otras funciones con que cuenta, son llevar los registros nacionales de las cuentas de los partidos políticos y de sus tesoreros y recibir sus informes financieros, de electores, de cartas de ciudadanía, de electores residentes en el exterior, de electores privados de libertad e inhabilitados, de infractores al deber de votar, de partidos políticos, de afiliados a los partidos políticos, de empresas de encuestas y sondeos de opinión, de postulantes a autoridades de mesa, de divisiones electorales, de delegados de la justicia nacional electoral y del cuerpo de auditores contadores<sup>127</sup>, mientras que el control a esta entidad está a cargo de la Auditoría General de la Nación.

Además, existe una Dirección Nacional Electoral, DINE, adscrita a la Subsecretaría de asuntos políticos y electorales del Ministerio del Interior, encargada de ejercer funciones complementarias a las desempeñadas por la primera<sup>128</sup>, la que es un “organismo electoral de carácter administrativo que diseña el programa electoral que se ha de implementar a nivel nacional para garantizar la transparencia, equidad y seguridad del proceso electoral<sup>129</sup>” y en particular “organizar y ejecutar las tareas que la legislación asigna al Ministerio del Interior y Transporte en materia electoral y de partidos políticos<sup>130</sup>”.

Por otra parte, de conformidad con el Decreto N° 682 de 2.010, tiene asignadas las siguientes atribuciones:

*“Entender en la gestión de la administración del financiamiento partidario y todos los aspectos que la legislación le encomienda respecto de los partidos políticos y de las campañas electorales.*

*Entender en la difusión y capacitación respecto de la normativa en materia electoral, los procedimientos y la información electoral y de partidos políticos.*

*Entender en la modernización e innovación procedimental y normativa en las materias de su competencia”.*

---

<sup>127</sup> *Ibíd.*

<sup>128</sup> [http://www.mininterior.gov.ar/asuntos\\_politicos\\_y\\_lectorales/dine/infogral/dine.php](http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_lectorales/dine/infogral/dine.php)

<sup>129</sup> VALVERDE CAMIÑA Vanesa. *Op. Cit.*

<sup>130</sup> <http://www.mininterior.gov.ar/asuntospoliticos/direccion-nacional-electoral.php>

En el plano operativo, el presupuesto de la Cámara, como integrante del Poder Judicial que es, lo presenta la Corte Suprema de Justicia ante el Ministerio de Economía, el que a su vez presenta el proyecto general de Presupuesto al Congreso de la República, ambos órganos pueden efectuar modificaciones al proyecto elaborado y propuesto por la Corte.

Además de estos organismos de carácter permanente, existen unas juntas electorales nacionales que funcionan como órganos transitorios de carácter administrativo y se constituyen 60 días antes de cada elección, son las encargadas de resolver cuestiones administrativas de los procesos electorales, efectuar los escrutinios definitivos, determinar la validez o nulidad de la elección y la proclamación de los elegidos.

Estas juntas electorales transitorias se encuentran conformadas por el respectivo juez federal electoral y por otros magistrados del poder judicial, en virtud del principio de la doble instancia sus decisiones son recurribles ante la Cámara Nacional Electoral.

## **2.2 EL SERVICIO ELECTORAL Y EL TRIBUNAL CALIFICADOR DE ELECCIONES DE CHILE**

En Chile también funcionan dos autoridades electorales principales, cuales son el Servicio Electoral y el Tribunal Calificador de Elecciones, el primero de los cuales fue creado por la Ley N° 18.556 de 1986 o Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de inscripciones electorales y servicio electoral, en su artículo 57, el que, sin embargo, se encuentra instituido en el artículo 18 constitucional, como *“organismo autónomo”*, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que fue ratificado por la Ley 20.860 de 2015, que le otorgó autonomía constitucional al Servicio Electoral, al excluirlo de la Administración del Estado y reconocerle *“su total autonomía y completa independencia respecto de los poderes del Estado”*<sup>131</sup>.

Sus principales órganos de dirección son: el Consejo Directivo, al que corresponde la dirección superior de este organismo, el que está conformado por cinco consejeros, quienes son designados por el Presidente de la República, a la que antecede, un acuerdo del Senado, el que debe ser adoptado por una mayoría de tres quintas partes de sus miembros en ejercicio, y su Director, quien es el responsable de su dirección administrativa y es designado por el Consejo Directivo

---

<sup>131</sup> Fuente: Servicio Electoral de Chile. [En línea] <http://www.servel.cl/ss/site/servel.html>. Última visita: 15/11/2015.

de una lista de cinco candidatos propuesta por el Consejo de Alta Dirección Pública, todo el personal adscrito debe “*observar absoluta y estricta prescindencia política*”<sup>132</sup>.

De acuerdo a la Reforma constitucional del 8 de septiembre de 2015, el Servicio Electoral es el organismo encargado de la “*administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios, del cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite, control y aportes del gasto electoral, de las normas sobre los partidos políticos, y las demás funciones y atribuciones que señale una ley orgánica constitucional*”<sup>133</sup>.

De conformidad con el Artículo 60 de la Ley 18.556 de 1986 cuenta con las siguientes funciones:

*“a) Supervigilar y fiscalizar a las Juntas Electorales [...] y velar por el cumplimiento de las normas electorales, debiendo denunciar ante la autoridad que corresponda a las personas que las infringieren, sin perjuicio de la acción pública o popular que fuere procedente.*

*b) Formar, mantener y actualizar el Registro Electoral.*

*c) Determinar el Padrón Electoral y la Nómina de Inhabilitados.*

*d) Ordenar y resolver directamente sobre el diseño e impresión de formularios y demás documentos que se utilicen en el proceso de formación y actualización del Registro Electoral.*

*e) Resolver respecto de las solicitudes de cambio de domicilio electoral y de acreditación de avecindamiento que se le presenten.*

*f) Solicitar la colaboración y antecedentes que sean necesarios, de los distintos órganos del Estado, para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia.*

---

<sup>132</sup> *Ibíd.*

<sup>133</sup> Fuente: Tribunal Calificador de Elecciones de Chile. [En línea] [http://www.tricel.cl/Documents/2015-11-06\\_DiarioConstitucional.pdf](http://www.tricel.cl/Documents/2015-11-06_DiarioConstitucional.pdf). Última visita: 15/11/2015.

*g) Disponer la compra de los programas y equipos computacionales que utilizará en el cumplimiento de sus funciones, y los sistemas de mantención, protección y actualización de éstos”.*

Además existe el Tribunal Calificador de Elecciones establecido en el artículo 95 de la Constitución Política de la República de Chile, tiene carácter jurisdiccional, ejerce sus funciones de manera autónoma, siendo de los pocos órganos que no se encuentra sujeto a control de la Corte Suprema de conformidad a lo previsto en el artículo 82 de la Constitución el que lo excluye de su “*superintendencia*” y en contra de sus resoluciones no procede recurso alguno, salvo por error de hecho conforme con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 18.460 de 1985 o Ley Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones.

Este Tribunal se encuentra a cargo de manera autónoma de la justicia electoral de ese país, en desarrollo de la cual es el responsable de conocer del:

*“escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores; resolverá las reclamaciones a que dieren lugar y proclamará a los que resulten elegidos [...] de los Plebiscitos<sup>134</sup>”.*

Este Tribunal se encuentra conformado por cinco ministros designados por la Corte Suprema de Justicia de la siguiente manera, cuatro ministros nombrados entre sus miembros y un quinto miembro designado por sorteo entre quienes hayan ejercido la Presidencia o Vicepresidencia del Senado o la Cámara de Diputados.

Tanto el Servicio Electoral, en un principio denominado Conservador del Registro Electoral y más tarde Dirección de Registro Electoral, como el Tribunal Calificador de Elecciones fueron creados en 1925, sin embargo, el primero fue cerrado por el lapso comprendido entre los años 1973 a 1986.

En el nivel regional existen tribunales electorales regionales, que conocen en primera instancia de las elecciones de alcaldes y concejales y de los procesos de

---

<sup>134</sup>Fuente: Servicio Electoral y Tribunal Calificador de Elecciones de Chile [En línea] <http://www.servelectoral.cl/ss/site/servelectoral.html> y <http://www.tribunalcalificador.cl/informacioninstitucional>. Última visita: 06/10/2015. [En línea] Última visita: 15/11/2015.

remoción de los mismos, en cada provincia, además funcionan juntas electorales de carácter temporal, además, en cada comuna existe una junta de inscriptores designada por el servicio electoral, responsable de la inscripción de electores<sup>135</sup>.

### 2.3 EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL DE PARAGUAY

El Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay, es establecido por la Constitución Nacional de 1992, en sus artículos 273 a 275 como un organismo que hace parte del poder judicial, y es el encargado de convocar, juzgar, organizar, dirigir, supervisar y vigilar los actos y las cuestiones derivadas de las elecciones.

Está conformado por tres miembros elegidos por un acuerdo con el poder ejecutivo por la Cámara de Senadores de ternas propuestas por el Consejo de la Magistratura, quien debe adelantar un proceso de selección previo basado en la “*idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes*”<sup>136</sup>.

La Ley 635 de 1995, en su artículo 5º, dispone que en contra de las resoluciones proferidas por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, autoridad suprema en materia electoral, “*sólo cabe la acción de inconstitucionalidad*”, correspondiéndole conocer del recurso de amparo en materias electorales<sup>137</sup>, este Tribunal goza, al igual que el poder judicial de autarquía administrativa, presupuestal y de autonomía jurisdiccional<sup>138</sup>.

La Justicia Electoral cuenta con Tribunales Electorales en cada circunscripción judicial, además en cada capital de departamento existe, como mínimo, un juzgado y un fiscal electoral (Artículos 9, 17 y 21 de la Ley 635 de 1995).

Además funcionan Juntas Cívicas que son organismos electorales auxiliares que funcionarán en los Distritos y Parroquias del país con carácter transitorio, y son integradas sesenta días antes de las elecciones y se extinguen treinta días después. (Artículo 34 de la Ley 635 de 1995)

---

<sup>135</sup> *Ibíd.*

<sup>136</sup> Paraguay. Convención Nacional Constituyente. *Constitución Política del Paraguay*. Artículos 264 y 275.

<sup>137</sup> Paraguay. Convención Nacional Constituyente. *Constitución Política del Paraguay*. Artículo 134.

<sup>138</sup> Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay. [En línea] [www.tsje.gov.py/justicia-electoral](http://www.tsje.gov.py/justicia-electoral).

## 2.4 LA CORTE ELECTORAL DE URUGUAY

El artículo 322 de la Constitución de la República del Uruguay dispone que en ese país *“Habrá una Corte Electoral...”*, la que de conformidad con el artículo 59 de la misma se encuentra sujeta a la ley que establezca:

*“el Estatuto del Funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario”.*

Cuyos preceptos se aplicarán a los funcionarios dependientes:

*“A) Del Poder Ejecutivo, [...]”*

*B) Del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, [...]”*

*C) Del Tribunal de Cuentas.*

*D) De la Corte Electoral [...]”*

*E) De los Servicios Descentralizados, [...]”<sup>139</sup>.*

La Corte Electoral está integrada por nueve miembros titulares, con el doble número de suplentes, dos tipos de miembros, cinco de los titulares con sus suplentes serán designados por la Asamblea General, en reunión conjunta de ambas cámaras, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, quienes deben ser ciudadanos que sean garantía de imparcialidad, y los otros cuatro, que son representantes de los partidos, también son elegidos por el órgano legislativo, de acuerdo al sistema de doble voto simultáneo, respetando el sistema proporcional (Artículo 324 de la Constitución)<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> Uruguay. *Constitución de la República del Uruguay*.

<sup>140</sup> Fuente: Corte Electoral del Uruguay. [En línea] <http://www.corteelectoral.gub.uy/> Última visita: 15/11/2015.

A la Corte Electoral le corresponde:

*“A) Conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales.*

*B) Ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales.*

*C) Decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum”. (Artículo 322 de la Constitución).*

## **2.5 EL TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL DO BRASIL**

El *Tribunal Superior Eleitoral* de Brasil (TSE) es el órgano máximo de la Justicia Electoral, al que le corresponde ejercer un papel fundamental en la construcción y ejercicio de la democracia brasileña<sup>141</sup>, está conformado por siete ministros, tres de ellos vienen del Supremo Tribunal Federal, otros dos del Superior Tribunal de Justicia y otros dos son representantes de los juristas, deben ser abogados con alto saber jurídico e idoneidad y ser nominados por el Presidente de la República y designados por el Supremo Tribunal Federal.

Este organismo tiene entre sus funciones algunas de índole esenciales, como las administrar las elecciones, que incluye el *“alistamento eleitoral”* la división del país en circunscripciones electorales, de responder las consultas sobre materia electoral, llevar el registro de partidos políticos, sus directivas y candidatos, lo que es concebido como una función administrativa y solo *“eventualmente jurisdiccional”* a pesar de su naturaleza judicial<sup>142</sup>.

Además tiene otras funciones complementarias como las de resolver las reclamaciones relativas a obligaciones de los partidos políticos en lo relativo a su

---

<sup>141</sup> Fuente: *Tribunal Superior Eleitoral do Brasil*. [En línea] <http://www.tse.jus.br/institucional/o-tse/historiado-tse>. Última visita: 03/10/2015.

<sup>142</sup> JARDIN, Torquato. *Organismos electorales y derecho contencioso electoral en Brasil- Breve introducción*. En Consejo de Estado. Derecho Electoral de Latinoamérica. *Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*. Bogotá D.C. 2013. p. 538.

financiación; ejercer la fiscalización financiera a partidos políticos, las campañas electorales y los candidatos, así como imponer las sanciones correspondientes, dentro de las que encuentra la cancelación del registro legal a los partidos que reciban financiamiento del extranjero, estar subordinado a instancias o gobiernos foráneos o no rendir cuentas e incluso el juzgamiento de los crímenes electorales y requerir a las fuerzas militares o de policía el cumplimiento de sus decisiones<sup>143</sup>.

Además, cuenta con atribuciones de carácter normativo, entre las que se encuentran las de expedir las instrucciones para la fiel aplicación del Código Electoral, elaborar su reglamento interno; así como otras de naturaleza jurisdiccional, dentro de las que están las de resolver impugnaciones y los recursos interpuestos en contra de las decisiones de los Tribunales Regionales.

Las decisiones del *Tribunal Superior Eleitoral* son irrecurribles, excepto por motivos de inconstitucionalidad e incluso se encuentra que los jueces que conforman este Tribunal no están sometidos al juicio político ante el Senado Federal, al que sí lo están los miembros de los demás tribunales superiores.

Además del TSE, existen tribunales regionales electorales, que son los responsables de la organización de los procesos electorales en los estados y municipios.

## 2.6 EL ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA

En este país la autoridad electoral es uno de los órganos que conforma el poder público<sup>144</sup>, y está compuesto principalmente por el Tribunal Supremo Electoral, que es su principal instancia, el que ejerce de manera exclusiva la función electoral en todo el territorio de esa Nación, según lo dispuesto en los artículos 1º y 5º de la Ley 16 de 2.010 y “*tiene igual jerarquía constitucional a la de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial*” y se “*relaciona con estos órganos sobre la base de la independencia, separación, coordinación y cooperación*”, se encuentra regido, entre otros, por los principios de autonomía e independencia<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> *Ibíd.* p. 541.

<sup>144</sup> Bolivia. Asamblea Constituyente de 2007. *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. Artículo 12. I. “El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral”. Artículo 205. I. “El Órgano Electoral Plurinacional está compuesto por: 1. El Tribunal Supremo Electoral....”.

<sup>145</sup> Fuente: Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia [En línea] <http://tse.oep.org.bo/index.php/quienessomos>. Última visita: 03/10/2015.

Esta concepción no es reciente, ya que se encuentra incluso en el origen de este Estado comoquiera que el propio Libertador Simón Bolívar, al proponer una constitución para la entonces naciente Bolivia, manifestó:

*“El Proyecto de Constitución para BOLIVIA está dividido en cuatro Poderes políticos, habiendo añadido uno más, sin complicar por esto la división clásica de cada uno de los otros. El Electoral ha recibido facultades que no le estaban señaladas en otros Gobiernos que se estiman entre los más liberales [...] De este modo se ha puesto nuevo peso a la balanza contra el Ejecutivo; y el Gobierno ha adquirido más garantías, más popularidad, y nuevos títulos para que sobresalga entre los más democráticos<sup>146</sup>”.*

El que cuenta con funciones esenciales radicadas en el Tribunal Supremo Electoral para *“organizar, dirigir, supervisar, administrar y ejecutar los procesos electorales”*, además ejerce algunas funciones complementarias, en la medida que tiene competencia para:

Regular y fiscalizar las elecciones internas de las organizaciones políticas, su patrimonio y recursos económicos y sus gastos de propaganda, la propaganda electoral en medios de comunicación; resolver las controversias electorales y de las organizaciones políticas; reglamentar la delimitación de las circunscripciones electorales; regular y fiscalizar los gastos de propaganda de las organizaciones políticas, el funcionamiento de las organizaciones políticas.

Controlar las preguntas de los referendos; velar por el mantenimiento del orden público el día de la votación y disponer del apoyo de la fuerza pública para el día de la votación; conocer y decidir las resoluciones por causales de nulidad de las actas de escrutinio, las demandas de inhabilitación de candidaturas, las controversias electorales; presentar proyectos de ley en materia electoral; supervisar el cumplimiento de la normativa vigente y los estatutos internos de las organizaciones políticas y expedir los reglamentos internos para su organización y funcionamiento. (Ley del Órgano Electoral Plurinacional en sus artículos 6 y 24 a 30)

---

<sup>146</sup>BOLÍVAR, Simón. *Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia de 1826*. [En línea] [www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/bolivia.htm](http://www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/bolivia.htm). Última visita 12/09/2015.

Este órgano cuenta con “*autonomía funcional respecto a otros órganos del Estado*” y “*no recibe instrucciones de otro órgano del poder público ni presiones de ningún poder fáctico*” conforme a lo previsto en Ley 18 de 2.010 o Ley del Órgano Electoral Plurinacional, la que a su vez desarrolla lo dispuesto en el artículo 12 de la Constitución Política del Estado de Bolivia.

El control judicial de las decisiones del órgano electoral es excepcional y solo opera en caso de que se considere que se intervino en la órbita de competencia del Tribunal Constitucional<sup>147</sup> en la medida que la ley dispone que “*las decisiones del Tribunal Supremo Electoral, en materia electoral; son de cumplimiento obligatorio, inapelables e irrevisables, excepto en los asuntos que corresponden al ámbito de la jurisdicción y competencia del Tribunal Constitucional Plurinacional*”.

Está compuesto por siete vocales, designados de la siguiente manera: Uno por el Presidente, y los seis restantes por la Asamblea Legislativa Plurinacional, para lo que se requiere de dos tercios de los votos, garantizando la equivalencia de género y la plurinacionalidad, toda vez que se exige tanto un mínimo de participación femenina, 3 de los 7 miembros, como de representación de las comunidades indígenas.

El proceso de conformación de este organismo debe estar precedido de una convocatoria pública y de la calificación de capacidad y méritos, lo que constituye la base de su designación, en la que los aspirantes se postulan de manera individual y directa, algunos de los requisitos para ser elegido es el no tener militancia con ninguna organización política, no haber sido dirigente o candidato de alguna de ellas en los cinco años anteriores, conforme a lo previsto en la Ley del Órgano Electoral Plurinacional en sus artículos 13 y 14.

## **2.7 EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE), LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE) Y EL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL, RENIEC DEL PERÚ**

En Perú funcionan tres entidades responsables de los temas electorales, cuales son: El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el que con la Constitución de 1993 se dividió, al ser creados los otros dos organismos, la Oficina Nacional de

---

<sup>147</sup> Organización de los Estados Americanos. *Organismos electorales*. Texto Base del Módulo 4 del Diplomado Procesos Electorales en las Américas. p.8.

Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) <sup>148</sup>.

El JNE, que es un organismo constitucionalmente autónomo, con competencia a nivel nacional, creado en 1931, que se encuentra dotado de plena autonomía, al que la Constitución de 1933 le enfatizó su autonomía al considerarlo como poder electoral independiente de las demás ramas del poder, “*garante de la voluntad popular y libre de cualquier interferencia*”; más adelante, la Constitución de 1979 incluye al Jurado Nacional de Elecciones dentro de la estructura del Estado, lo que persiste con la Constitución de 1993<sup>149</sup>.

El Jurado Nacional de Elecciones cuenta con funciones de tipo Jurisdiccional, referidas a la administración de justicia electoral; de fiscalización, como quiera que le corresponde velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a la materia electoral; educativas; normativas, en tanto tiene iniciativa legislativa en materia electoral, potestad reglamentaria de los procedimientos propios de sus funciones, así como de la aplicación de las cuotas de género, jóvenes y de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios, y otras de índole administrativa electoral, entre las que destaca la presentación del presupuesto correspondiente.

Las decisiones del JNE son definitivas y carecen de revisión ante cualquier otra autoridad, sus resoluciones en materia electoral no son controvertibles en sede judicial, ni siquiera a través del procedimiento de amparo.

Está integrado por cinco miembros, elegidos por votación secreta de diferentes estamentos del poder judicial, el Presidente es elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema, y de los restantes miembros, uno es escogido por la Junta de Fiscales Supremos, también participa en su elección la sociedad civil, a través del Colegio de Abogados de Lima, los decanos de las facultades de derecho de las universidades públicas y los decanos de las facultades de derecho de las universidades privadas<sup>150</sup>, lo que se complementa con que ninguno de ellos pudo

---

<sup>148</sup> Perú. *Constitución Política del Perú*. Artículo 177°. “Conformación del Sistema Electoral El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones”. [www.portal.jne.gob.pe.](http://www.portal.jne.gob.pe), [www.web.ompe.gob.pe.](http://www.web.ompe.gob.pe) y [www.reniec.gob.pe.](http://www.reniec.gob.pe) [En línea] Última visita: 24/03/2013.

<sup>149</sup> Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. [En línea] <http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional>. Última visita: 03/10/2015.

<sup>150</sup> [www.portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/quienessomos/queeselJNE.aspx](http://www.portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/quienessomos/queeselJNE.aspx). [En línea] Última visita: 25/03/2013.

haber pertenecido a algún partido en los cuatro años anteriores a la designación<sup>151</sup>.

Los más altos dignatarios de las restantes autoridades electorales, el presidente de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE, y el jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, RENIEC, son nombrados por el Consejo Superior de la Magistratura.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es el organismo encargado de la inscripción del estado civil de las personas, la elaboración del padrón electoral, la emisión de los documentos de identidad, entre otros.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú, que además de ejercer algunas funciones esenciales como la ser la responsable de organizar los procesos electorales y elaborar la cédula de sufragio, tiene otras complementarias, toda vez que le corresponde dictar *“las instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios. Estas disposiciones son de cumplimiento obligatorio para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional”*<sup>152</sup>, recibir los informes financieros de los partidos políticos, ejercer el control de su actividad financiera e imponer las sanciones correspondientes por infracción a las normas al respecto, las que son recurribles ante el Jurado Nacional de Elecciones.

Además de las tres autoridades nacionales ya señaladas, en el sector descentralizado, existen los Jurados Electorales Especiales, como organismos temporales, que funcionan únicamente para cada proceso electoral y hasta la proclamación de los elegidos.

## **2.8 EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL DE ECUADOR.**

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 217 establece que *“La Función Electoral”* entendida como la garante *“del ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la*

---

<sup>151</sup> MENDOZA RAMÍREZ, Enrique Javier. *Contextualización de la organización electoral peruana*. En Consejo Nacional Electoral de Colombia y Pontificia Universidad Javeriana. Consejo Electoral Andino. Naturaleza de las organizaciones electorales. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. 2008. p.75.

<sup>152</sup> Perú. *Constitución Política del Perú*. Artículo 186.

*organización política de la ciudadanía”, la que está conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, los que tendrán sede en Quito, “cuenta jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad”<sup>153</sup>.*

El Consejo Nacional Electoral tiene entre sus funciones las de controlar la propaganda y el gasto electoral, presentar propuestas de iniciativa legislativa, reglamentar la normativa legal sobre los asuntos de su competencia, vigilar que las organizaciones políticas cumplan con la ley, sus reglamentos y sus estatutos. (Art. 219 C.P.), sus decisiones solo tienen recurso ante el Tribunal Contencioso Electoral, el que además de contar con competencia para conocer y resolver los estos recursos, está facultado para sancionar el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales. (Art. 221 C.P.), sus fallos y resoluciones constituyen jurisprudencia electoral y son de última instancia e inmediato cumplimiento.

Los cinco integrantes de estos organismos serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, luego de una selección por concurso público de oposición y méritos, conforme a lo previsto en el artículo 224 constitucional.

## **2.9 EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL DE VENEZUELA**

En Venezuela en 1997, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política crea el Consejo Nacional Electoral, que sustituyó al anterior Consejo Supremo Electoral que databa de 1936, este nuevo organismo a partir de la Constitución de 1999 pasó a ser el cuarto poder en ese país<sup>154</sup> y que de acuerdo al artículo 292 de la

---

<sup>153</sup> Ecuador. Asamblea Constituyente. *Constitución de la República del Ecuador*. Art. 217.- La Función Electoral garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía. La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

<sup>154</sup> Venezuela. Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Bolivariana de Venezuela*. Artículo 136. “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”. Artículo 292. “El Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector...”.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) concentra todas las atribuciones en esta materia y se encuentra regido por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana, de descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y de escrutinios.

Es el ente rector del poder electoral, está integrado por cinco personas que, de acuerdo a la Constitución, no deben tener vinculación con los partidos políticos, de los cuales tres son postulados por la sociedad civil, uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales y uno por el Poder Ciudadano, serán elegidos por separado para periodo de siete años por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

A él se encuentran subordinadas otras instancias como la Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, los que están integrados por los propios rectores electorales que conforman el CNE, entre principales (dos) y suplentes (uno), tal y como lo dispone el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Electoral.

Este organismo es el responsable de la *“organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección”* (Art. 293.5 CRBV), cuenta con iniciativa legislativa en materia electoral, tiene la función de reglamentar las leyes electorales, así puede expedir normas que comprenden todo el ámbito electoral, es el caso de la Resolución N° 130118-0005 de 2013 o Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales<sup>155</sup>.

Así mismo, le corresponde resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan, dictar directivas vinculantes en materia de financiamiento y publicidad electoral: además está facultado para imponer sanciones por su incumplimiento, formular su presupuesto, el cual administra de forma autónoma, declarar la nulidad total o parcial de las elecciones y controlar el financiamiento político y electoral.

---

<sup>155</sup> Mediante esta disposición el Consejo Nacional Electoral de Venezuela reglamentó, entre otras, las siguientes materias: la elección de la representación indígena en los cargos de elección popular, el registro electoral, los requisitos y condiciones de elegibilidad, las de inelegibilidad, los grupos de electores y electoras, la propaganda durante la campaña electoral, el procedimiento administrativo para las averiguaciones sobre publicidad y propaganda electoral, la fiscalización electoral, el régimen sancionatorio, el financiamiento electoral y los actos de votación y los escrutinios.

A la par de las anteriores, se encuentran otras esenciales como las de organizar los procesos electorales, organizar el registro civil y electoral e inscribir y llevar el registro de los partidos políticos.

Las decisiones del Consejo Nacional Electoral son controvertibles a través de un trámite contencioso electoral, del que conoce la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia Venezuela.

## 2.10 TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

La historia electoral de este país empieza en 1903 cuando se convocó la elección de la Convención Nacional Constituyente, la que estaba organizada por juntas electorales conformadas en cada provincia, las que fueron designadas por el gobierno provisional, luego en 1904 la ley 89 creó un Consejo Electoral con competencia en toda la República, el que en 1916 acoge el nombre de Jurado Nacional de Elecciones, hasta que en 1956 se crea el actual Tribunal Electoral<sup>156</sup>.

El Tribunal Electoral está conformado por tres miembros, que deben reunir los mismos requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los que son designados para período de diez años, cada uno por los órganos legislativo, ejecutivo y por Corte Suprema de Justicia, para cada principal se nombrarán en la misma forma dos suplentes, quienes no podrán ser funcionarios del Tribunal Electoral.

La Constitución Política de la República de Panamá en su artículo 142 señala que con *“el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular”*, establece un tribunal de carácter autónomo e independiente, el Tribunal Electoral, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo, el que tiene a cargo interpretar y aplicar *“privativamente”* la Ley Electoral, así como dirigir, vigilar y fiscalizar la *“inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas”*, lo que incluye la expedición de la cédula de identidad y las fases del proceso electoral<sup>157</sup>.

---

<sup>156</sup> Fuente: Tribunal Electoral de Panamá. [En línea] <http://www.tribunal-electoral.gob.pa>. Última visita: 15/11/2015.

<sup>157</sup> Panamá. Asamblea Nacional. *Constitución Política de la República de Panamá*. Artículo 142. “Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, se establece un tribunal autónomo e independiente, denominado Tribunal Electoral, al que se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Este Tribunal interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral, dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos

Además, le corresponde reglamentar la ley electoral, resolver las controversias suscitadas en su aplicación (Art, 143.3 C.P), ejercer la jurisdicción penal electoral, en desarrollo de lo cual le corresponde sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio, para lo cual cuenta dentro de su estructura juzgados penales electorales (Art. 143.4 C.P.), además cuenta con iniciativa legislativa en materia electoral (Art. 143.10)<sup>158</sup>.

Las decisiones del Tribunal Electoral solo son recurribles ante el mismo Tribunal, por lo que ellas son “*definitivas, irrevocables y obligatorias*”, excepto por inconstitucionalidad, solo que las decisiones que se adopten por estos motivos no tiene efecto retroactivo<sup>159</sup>.

Además existe una Fiscalía Electoral designada por el ejecutivo.

## 2.11 EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES DE COSTA RICA

En este país en 1925 se creó el Consejo Nacional de Electores, que en 1.946, pasó a ser el Tribunal Nacional Electoral, denominación que se mantuvo hasta 1.948 cuando se adoptó el actual organismo, TSE, al que la Constitución Política de 1.949<sup>160</sup> le concedió independencia en el ejercicio de sus funciones.

---

jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral. PINILLA, Erasmo. *Organismos electorales y derecho contencioso electoral, la experiencia panameña*. En Consejo de Estado. Derecho Electoral de Latinoamérica. *Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*. Bogotá D.C. 2013.p-587.

<sup>158</sup> Fuente: Tribunal Electoral de Panamá. [En línea] <http://www.tribunal-electoral.gob.pa>. Última visita: 15/11/2015.

<sup>159</sup> PINILLA, Erasmo. GARCÍA, Juan Ignacio. *Intervención en el Segundo Panel “Estructuras Electorales unificadas o con varios organismos electorales: Balance y perspectiva”*. En Capel. *Memorias del Foro Internacional: La Organización Electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias*. Bogotá D.C., mayo de 2006. pp.58-59.

<sup>160</sup> Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente de 1949. *Constitución Política de Costa Rica*. Artículo 9. “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes”.

Artículo 99. “La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales”.

Este organismo tiene por objeto la “*organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio*”, y fue constituido como un Órgano Constitucional Superior con competencia exclusiva en estas materias. Esta independencia se reforzó con la reforma constitucional de 1975, en la que se estableció que “*tiene el rango e independencia de los Poderes Públicos*”<sup>161</sup>, por lo que es considerado un cuarto poder.

A este organismo además de efectuar el escrutinio de las elecciones, y asignar el número de escaños que corresponde a cada provincia en la Asamblea Legislativa, cuenta con otras funciones como las de:

Investigar por parcialidad política a los servidores públicos, disponer de la fuerza pública para que los procesos electorales se den en condiciones de garantía y libertad irrestricta, “*interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral*”.

También deberá consultársele acerca de las leyes que versen sobre materias electorales, y si bien sus opiniones no son obligatorias para la Asamblea Legislativa, el apartarse de ellas, conlleva que tal corporación deba contar con la aprobación de dos terceras partes de sus integrantes, las que no podrán ser aprobadas, dentro de los seis meses anteriores y los cuatro meses siguientes a elecciones, sin el concepto favorable de este Tribunal. (Art. 143 C.P).

Las decisiones del TSE no son impugnables por expreso mandato constitucional, al disponer la norma fundamental que “*las decisiones en materia electoral del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias*”, no obstante, “*contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad*”<sup>162</sup>.

El Tribunal Supremo de Elecciones está integrado, de manera ordinaria, por tres magistrados propietarios y seis suplentes, lo que varía en el lapso comprendido entre el año anterior y los seis meses siguientes a la fecha de las elecciones

---

<sup>161</sup> JARAMILLO, Juan Fernando. *Las cortes electorales en América Latina. Un primer intento de análisis comparativo con base en los casos de Argentina, Costa Rica y República Dominicana*. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*. San José. IIDH-2003.

<sup>162</sup> [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr) y *Constitución Política de la República de Costa Rica*.

generales, periodo en el cual dos de los magistrados suplentes pasan a ser propietarios, para completar cinco miembros propietarios, quienes son nombrados por la Corte Suprema de Justicia por las dos terceras partes de sus votos, para un período de seis años, pudiendo ser reelegidos.

## 2.12 EL CONSEJO SUPREMO ELECTORAL DE NICARAGUA

En Nicaragua, el electoral es considerado como un cuarto poder desde 1962, época en la cual este país se encontraba bajo la dictadura de los Somoza, la primera entidad electoral nacional, el Consejo Nacional de Elecciones, data de 1950<sup>163</sup>.

En la actualidad el artículo 7º de la Constitución Política de 2014 refrendó tal condición al disponer que son órganos del gobierno, el poder legislativo, el poder ejecutivo, el poder judicial y el poder electoral, al que, de acuerdo con el artículo 168 *Ibíd*, le “*corresponde en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos*”, y está integrado por el Consejo Supremo Electoral y los demás organismos electorales subordinados<sup>164</sup>.

Está conformado por siete magistrados principales y tres suplentes, elegidos por la Asamblea Nacional con el voto del setenta por ciento (70%) de sus miembros, para periodo de cinco años de listas separadas, propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por los Diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las organizaciones civiles pertinentes<sup>165</sup>.

Corresponde a este organismo “*conocer y resolver en última instancia, de las resoluciones que dicten los organismos electorales subordinados y de las*

---

<sup>163</sup>Fuente: Consejo Supremo Electoral de la República de Nicaragua. [En línea] <http://www.cse.gob.ni/index.php/sobre-cse/historia>. Última visita: 03/10/2015.

<sup>164</sup> Nicaragua. Asamblea Nacional. *Constitución Política de la República de Nicaragua de 2014*. Artículo 7 “Nicaragua es una República democrática. La democracia se ejerce de forma directa, participativa, y representativa. Las funciones delegadas del Poder Soberano se manifiestan a través del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Electoral. Tienen funciones especializadas y separadas, colaborando armónicamente entre sí para la realización de sus fines. Existen otras instituciones y entes autónomos para el cumplimiento de funciones específicas del Estado”. Artículo 129 “Los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral, son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en la presente Constitución”. Artículo 168 “Al Poder Electoral corresponde en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos”. Artículo 169 “El Poder Electoral está integrado por el Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales subordinados”.

<sup>165</sup> *Ibíd*. Artículo 138.8.

*reclamaciones e impugnaciones que presente los partidos políticos”, así como “efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones, plebiscitos y referendos; y hacer la declaratoria definitiva de los resultados” (Artículo 173 C.P.).*

Cuenta también dentro de sus funciones la de *“dictar de conformidad con la ley de la materia, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de seguridad para los partidos políticos participantes en las elecciones” (Artículo 173 C.P).*

En el nivel regional existen consejos electorales departamentales y regionales.

## **2.13 TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DE HONDURAS**

El artículo 51 de la Constitución de Honduras establece que para *“todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales habrá un Tribunal Supremo Electoral”* concebido como un órgano *“autónomo e independiente”* dotado de *“personalidad jurídica, con jurisdicción y competencia en toda la República, cuya organización y funcionamiento serán establecidos por esta Constitución y la Ley, la que fijara igualmente lo relativo a los demás organismos electorales”<sup>166</sup>.*

Este Tribunal está integrado por tres magistrados propietarios (principales) y uno suplente electos por el voto afirmativo de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional por un periodo de cinco (5) años, pudiendo ser reelegidos, no podrán ser elegidos quienes desempeñen como directivos en los partidos políticos, ni ejercer ninguna actividad política partidista<sup>167</sup>.

En este país el Tribunal Supremo Electoral no solo declara las elecciones, sino que además conoce de la nulidad de las mismas, y en contra de las decisiones que las resuelvan, solo procede el recurso de amparo por infracción a la Constitución, de acuerdo a lo previsto en el artículo 207 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas<sup>168</sup>.

---

<sup>166</sup> Honduras. Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución de Honduras*. Artículo 51.

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> Fuente: Tribunal Supremo Electoral de Honduras. [En línea] <http://www.tse.hn/web/institucion/Historia>. Última visita: 03/10/2015.

Además cuenta con funciones para emitir los reglamentos para su funcionamiento, regular la propaganda electoral, reglamentar y supervisar el financiamiento de los partidos políticos, conocer y resolver sobre la nulidad total o parcial de votaciones y declaratoria de elecciones, anular la inscripción de candidatos a cargos de elección popular, investigar los hechos que constituyan violaciones a la Ley, determinar la organización de la institución.

## **2.14 EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DE EL SALVADOR**

En este país desde 1950 existía un Concejo Central de Elecciones integrado por representantes del Congreso y la rama judicial<sup>169</sup>, el que se mantuvo hasta 1991, cuando como consecuencia de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, se dio paso al actual Tribunal Supremo Electoral, está conformado por cinco miembros elegidos por la Asamblea Legislativa, de los cuales tres son *“de cada una de las ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial”* y los dos restantes *“de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia”* quienes no deben tener *“ninguna afiliación partidista”* (Artículo 208 de la Constitución). Es la autoridad máxima electoral, *“sin perjuicio de los recursos que establece esta Constitución, por violación de la misma”* (Artículo 208 de la Constitución).

## **2.15 EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DE GUATEMALA**

De acuerdo con el Artículo 121 del Decreto Ley Número 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral, reconocido como Independiente y por consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado<sup>170</sup>.

El Tribunal Supremo Electoral está integrado con cinco magistrados titulares y cinco magistrados suplentes, elegidos para periodos de seis años por el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados, son elegidos de candidatos propuestos por la Comisión de Postulación.

---

<sup>169</sup> Fuente: Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. [En línea] <http://www.tse.gov.sv/institucion/historia>. Última visita: 03/10/2015

<sup>170</sup> Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente. *Decreto Ley Número 1-85 Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Artículo 121.

Esta norma le otorga una asignación “no menor del medio por ciento (0.5%) del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para cubrir sus gastos de su funcionamiento y de los procesos electorales<sup>171</sup>”.

Es el órgano encargado de resolver de manera definitiva las diferentes situaciones de naturaleza electora, como las relativas a las actuaciones del registro de ciudadanos, lo relativo a coaliciones o fusiones de partidos políticos y comités cívicos electorales y, en general, de todos los casos de su competencia que no estén regulados en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Además, le corresponde conocer de los recursos de nulidad y revisión electoral, procediendo en contra de las decisiones que profieran en este sentido, solo el recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia por amenaza o violación a los derechos constitucionales.

## **2.16 EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL DE MÉXICO (INE)**

En este país, la Constitución Política de 1917 creó la Junta Empadronadora, las juntas computadoras locales y los colegios electorales, entes encargados de la organización y calificación de las elecciones para Presidente de la República y miembros del Congreso, organismos que serán sustituidos en 1946 por la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la que desapareció en 1973 para dar lugar a la Comisión Federal Electoral<sup>172</sup>.

En estas entidades existía representación de los partidos políticos y del ejecutivo, hasta que en 1990 se reformó la Constitución y se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), con los que se creó el Instituto Federal Electoral (IFE)<sup>173</sup>.

Es de señalar, que este órgano en principio estaba presidido por un representante del Gobierno como lo era el Secretario de Gobernación, el que estaba acompañado de seis consejeros magistrados, sin filiación partidista y con formación profesional en derecho, quienes eran propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. En

---

<sup>171</sup> Fuente: Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. [En línea] <http://www.tse.org.gt/>. Última visita: 03/10/2015.

<sup>172</sup> [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx).

<sup>173</sup> *Ibíd.*

1994 se incluyeron unos consejeros ciudadanos, propuestos por los partidos en la Cámara de Diputados la que los elegía, hasta que en 1996, mediante una reforma constitucional se enfatizó la autonomía e independencia del IFE, se separa al Poder Ejecutivo de su integración y se limitó el derecho a voto de los consejeros ciudadanos, con los que los representantes de los partidos políticos tenían voz pero no voto, lo que fue llamado como un proceso de “*ciudadanización*”<sup>174</sup> de este organismo.

Luego de 23 años de existencia, una reforma constitucional en 2014 rediseñó el sistema electoral mexicano y transformó el antiguo IFE, en “*una autoridad de carácter nacional: El Instituto Nacional Electoral*”, organizado como un “*organismo público autónomo*” dotado de “*personalidad jurídica y patrimonio propios, integrado por el poder legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, regido por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, y está reconocido como autoridad en la materia electoral, para lo cual es independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño*”<sup>175</sup>.

Es el órgano encargado de organizar los procesos electorales federales, pero también de coordinar a los organismos electorales regionales en la organización de las elecciones en cada entidad federativa, las que en el pasado, al ser México un Estado Federal, se regían por sus propias autoridades, en la actualidad el INE cuenta con delegaciones en cada entidad federativa y cada distrito electoral uninominal, conformadas por una junta local ejecutiva, juntas distritales ejecutivas, un vocal ejecutivo y un consejo local o distrital<sup>176</sup>.

El Consejo General<sup>177</sup>, que es el órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral, está integrado por un Consejero Presidente, elegido por “*las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados*”, diez Consejeros Electorales, elegidos también por la Cámara de Diputados, mediante convocatoria pública “*evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo*”, Consejeros del Poder Legislativo, quienes “*serán propuestos por los grupos parlamentarios*” y en tal

---

<sup>174</sup> CRESPO MENDOZA, José Antonio. *Reflexiones en torno a los órganos constitucionales autónomos. Intervención ante el Seminario Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México D.F. Unam.

<sup>175</sup> México. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 41. V. Apartado A.

<sup>176</sup> México. Congreso General. *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2014*. Arts. 61 y 71.

<sup>177</sup> Fuente: Instituto Nacional Electoral de México. [En línea] [www.ine.mx/archivos3/portal](http://www.ine.mx/archivos3/portal). Última visita: 03/10/2015.

sentido son representantes de los partidos políticos, uno por cada uno de ellos, sin embargo, estos últimos tendrán voz pero no voto<sup>178</sup>.

Antes de la reforma de 2014, El anterior Instituto Federal Electoral era elegido por un esquema similar, solo que los consejeros electorales que integraban el Consejo General, eran elegidos por la Cámara de Diputados y de las propuestas recibidas de los grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad civil, por lo que en últimas su origen era ciudadano. A la par de ellos, existían unos consejeros del poder legislativo propuestos por los distintos grupos parlamentarios, uno por cada grupo a los que representarán con voz pero sin voto<sup>179</sup>.

El Instituto Nacional Electoral tiene dentro de sus funciones algunas esenciales como la organización de las elecciones federales, y a partir de la reforma de 2014, coordinar la organización de las elecciones de las distintas entidades federativas, efectuar su cómputo, formar el catálogo general de electores y, con base en este, el padrón electoral y la credencial para votar (para Presidente de la República, así como las de diputados y senadores del Congreso de la Unión) y llevar el registro de partidos políticos.

Con las nuevas disposiciones adoptadas en el 2014, le corresponde además, y a petición de los partidos políticos, organizar la elección de sus dirigentes; garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, para la difusión de sus campañas y verificar que se cumpla el requisito mínimo, del 2% de la lista nominal, para que se pueda solicitar el ejercicio de las consultas populares y su organización, incluido el cómputo y la declaración de resultados<sup>180</sup>.

Al par, ejercen otras complementarias como reglamentar el debido ejercicio de sus facultades, vigilar las actividades de los partidos políticos, fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y campañas electorales y administrar los tiempos en radio y televisión que les corresponde a los partidos políticos y emitir criterios generales para garantizar el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana.

En 1996 fue creado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado, encargado de resolver las controversias en materia

---

<sup>178</sup> México. Congreso Constituyente. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. En <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion>. [En línea] Última visita 01/05/2015.

<sup>179</sup> México. Congreso General. *Código Federal de instituciones y procedimientos electorales*. Art. 110.

<sup>180</sup> [www.ine.mx](http://www.ine.mx)

electoral; dotado de capacidad decisoria en relación con las impugnaciones que se presenten en el transcurso de los procesos electorales, así como para proteger los derechos políticos y electorales de los ciudadanos.

A este Tribunal le corresponde impartir justicia en el ámbito electoral, conocer de las impugnaciones que se presenten en contra de las decisiones que adoptaba el antiguo IFE dentro del proceso de fiscalización de las finanzas de partidos políticos y las campañas electorales, efectuar el cómputo final de la elección de Presidente, calificar la legalidad de la elección presidencial y declarar al presidente electo<sup>181</sup>.

En la actualidad, las decisiones del Instituto Nacional Electoral son impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>182</sup>, es de señalar, que de acuerdo con Vanegas Gil, en este país no procede el juicio de amparo en relación con las decisiones de las autoridades electorales, al no ser considerados los derechos políticos electorales garantías individuales<sup>183</sup>.

Sin embargo, la reforma de 2014, introdujo el *“juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos”*.

Sin embargo, a partir de 2014, corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adelantar en su contra los procedimientos sancionadores por las infracciones en que incurran.

## **2.17 LA JUNTA CENTRAL ELECTORAL Y EL TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL DE REPÚBLICA DOMINICANA**

En este país la Constitución de 2010 instituyó dos órganos electorales como son la Junta Central Electoral, la que tiene como *“finalidad principal [...] organizar y dirigir*

---

<sup>181</sup> [www.portal.te.gob.mx](http://www.portal.te.gob.mx)

<sup>182</sup> México. Congreso General. *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. Artículo 4°. Disponible <http://norma.ife.org.mx/>.

<sup>183</sup> VANEGAS GIL, Pedro Pablo. *Las candidaturas en el derecho electoral colombiano*. Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia. 2009. p. 282.

*las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular”.*

A la par de la cual se encuentra el Tribunal Superior Electoral, encargado de *“juzgar y decidir [...] sobre los asuntos contencioso electorales y estatuir sobre los diferendos que surjan en lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos o entre éstos”<sup>184</sup>.*

De acuerdo con el artículo 212 de la Constitución de República Dominicana, la Junta Central Electoral es un *“órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera”*; sus decisiones solo son impugnables ante el otro órgano, que con ella conforma los órganos electorales de ese país, como lo es el Tribunal Superior Electoral, cuyas decisiones de acuerdo al artículo 214 Superior son de *“carácter definitivo”<sup>185</sup>.*

La Junta Central Electoral estará integrada por un presidente y cuatro miembros y sus suplentes, elegidos para periodos de cuatro años por el Senado con el voto de las dos terceras partes de los presentes<sup>186</sup>.

La Junta Central Electoral por expreso mandato del artículo 212 Constitucional tiene la facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia, además que durante las elecciones asume la dirección y el mando de la fuerza pública, asimismo, tiene potestad para reglamentar los tiempos y límites de los gastos de campaña, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación, lo que es desarrollado por la Ley Electoral, No. 275-97.

De igual manera, la Ley Orgánica del Tribunal Superior Electoral, en su artículo 2º dispone que también es un *“órgano constitucional de carácter autónomo, con personalidad jurídica e independencia funcional, administrativa, presupuestaria y financiera. Constituye una entidad de derecho público, con patrimonio propio inembargable”<sup>187</sup>.*

---

<sup>184</sup> República Dominicana. Asamblea Nacional. *Constitución de la República Dominicana*.

<sup>185</sup> *Ibíd.*

<sup>186</sup> *Ibíd.*

<sup>187</sup> Fuentes: Tribunal Superior Electoral [En línea] <http://www.tse.gob.do/sobre-nosotros/historia>. Última visita: 18/10/2015.

No obstante esta misma ley dispone que si bien *“sus decisiones no son objeto de recurso alguno”*, pueden ser revisadas sólo *“por el Tribunal Constitucional cuando la misma sea manifiestamente contraria a la Constitución”*<sup>188</sup>.

El Tribunal Superior Electoral, estará integrado por no menos de tres y no más de cinco jueces electorales y sus suplentes, designados por un período de cuatro años por el Consejo Nacional de la Magistratura.

Este organismo cuenta con atribuciones para reglamentar *“los procedimientos de su competencia y todo lo relativo a su organización y funcionamiento administrativo y financiero”*, para lo cual la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral dispone que *“dictará un Reglamento de Procedimientos Contenciosos Electorales que establecerá los requisitos, formalidades, procedimientos, recursos y plazos para el acceso a la justicia contenciosa electoral y que determinará, de conformidad con la presente ley, las demás atribuciones de carácter contencioso de las Juntas Electorales”*.

### **3. MODELOS Y TENDENCIAS EN LA ADOPCIÓN DE MODELOS DE AUTORIDADES ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA**

De lo expuesto, podemos observar cómo cada país ha encontrado su propia forma de definir la manera como administra sus elecciones, lo que ha dado lugar a la existencia de múltiples formas de concebir a las autoridades electorales. Sin embargo, a pesar de tal diversidad, es posible agruparlas de acuerdo con las características similares, por lo que a continuación estudiaremos los principales tipos o modelos de autoridades electorales.

Para ello, hemos considerado el contexto histórico en que ellas se desarrollaron, su ubicación dentro de la organización estatal, el origen de sus integrantes, las funciones desarrolladas y la posibilidad de impugnación de sus decisiones, entre otros aspectos relevantes.

En este punto, debemos reiterar, que no existe un único tipo de autoridades electorales, ya que en cada momento histórico y en cada sociedad, se han ido adoptando diversos tipos, que nos permite establecer que no existe un único modelo de autoridades electorales, las que han surgido dependiendo de las necesidades, tradiciones e historia de cada país.

---

<sup>188</sup> República Dominicana. Asamblea Nacional. *Constitución de la República Dominicana*.

Sin perder de vista, que lo que funciona en una parte, no necesariamente sirve en otra, por lo que al momento de diseñar una de estas instituciones, no conviene adaptar modelos foráneos, por exitosos que sean, sin antes considerar el contexto en que fueron desarrollados y si éste corresponde a las características de la sociedad a la que se pretende llevar, de allí que las particularidades pueden llevar al fracaso.

Son las condiciones históricas, culturales y políticas de cada nación, las que hacen la diferencia entre éxito y fracaso, sin embargo, ello no es óbice para que no miremos en el contexto circundante, ver en que nos parecemos o diferenciamos de nuestros pares y así encontrar elementos que, adaptados a nuestras condiciones, permitan mejorar nuestra realidad, en un ejercicio de la técnica de administración conocida como *benchmarking*<sup>189</sup>.

### **3.1. DISTINTOS MODELOS DE AUTORIDADES ELECTORALES**

Hemos encontrado pertinente ver nuestro contexto regional para compararnos y buscar en él, elementos que adaptados a nuestras particularidades, puedan mejorar o fortalecer nuestro propio modelo, ya que al mirarnos con nuestros semejantes, podemos ver qué tanto nos parecemos y qué tanto nos diferenciamos, y principalmente, qué tan cerca o lejos nos encontramos del modelo que creemos desarrollar.

Esta multiplicidad de modelos de autoridades electorales permiten plantear una propuesta de clasificación, en razón a lo cual, intentaremos presentar a continuación los distintos tipos de autoridad electoral que han sido concebidos, así como las tendencias identificadas, para lo cual nos apoyaremos, entre otras fuentes, en la consulta de los textos constitucionales y legales de los países de la región y en el trabajo realizado en este sentido por Idea Internacional<sup>190</sup>.

Al estudiar cada uno de estos modelos, se indicarán ejemplos concretos de ellos, principalmente dentro del contexto latinoamericano.

---

<sup>189</sup> Proceso mediante el cual se recopila información y se obtienen nuevas ideas, mediante la comparación de aspectos de tu empresa con los líderes o los competidores más fuertes del mercado. En [www.debitoor.es](http://www.debitoor.es).

<sup>190</sup> Idea Internacional. *Diseño de Administraciones Electorales. Avance del Manual de IDEA Internacional*. Idea Internacional. Estocolmo. 2006.

Como metodología, hemos tomado los distintos modelos encontrados y los hemos agrupado de acuerdo con varios criterios de clasificación.

**3.1.1. Principales criterios de clasificación de los modelos de autoridades electorales.** Se pueden clasificar las autoridades electorales latinoamericanas de acuerdo con su: i) Su naturaleza jurídica, ii) el control o no de sus decisiones, iii) al origen de sus integrantes y iv) a las funciones que desempeñan.

Estos modelos los veremos a continuación.

**3.1.1.1. Modelos de autoridades electorales de acuerdo con su naturaleza jurídica.**

De acuerdo con este criterio de clasificación de las autoridades electorales, se tiene en cuenta su ubicación dentro de la organización del Estado, que obedece al mayor o menor grado de dependencia de ellas en relación con la rama ejecutiva, así se han identificado modelos de autoridades autónomas e independientes (alejadas del gobierno), gubernamentales (dentro de él), mixtas, ubicadas en la rama judicial y pertenecientes a la rama legislativa.

Estos modelos se presentarán a continuación.

**3.1.1.1.1 Modelo de autoridades electorales autónomas e independientes.**

Estas autoridades pueden ser una entidad separada o independiente de la rama ejecutiva, que ejerce sus funciones de manera autónoma en relación con el gobierno, al que no le rinde cuentas y *“que cuenta y administra su propio presupuesto”*<sup>191</sup>.

Son atributos de una autoridad de este tipo:

Su independencia frente a la rama ejecutiva, independencia que también debe predicarse respecto de los partidos políticos, en tanto que se encuentran sujetos a su fiscalización, por lo que no pueden constituirse en juez y parte.

La total responsabilidad en el ejercicio de sus actividades.

---

<sup>191</sup> Idea Internacional. *Op. Cit.* p. 4.

La posibilidad de decidir con independencia.

El estar conformada por integrantes no pertenecientes al ejecutivo, quienes deben contar con periodos fijos, los más amplios posible, en el ejercicio de sus cargos, lo que les brinda garantía de permanencia en el ejercicio de sus funciones, al margen de las decisiones que adopten.

El contar con presupuesto propio y autonomía para establecer sus necesidades de personal<sup>192</sup>.

Esta autonomía puede ser:

Política, referida a que esta autoridad no están sujeta a ninguna otra autoridad, es parcial si depende en alguna medida de algún otro de los tres poderes.

Financiera, cuando es libre de elaborar, aprobar y ejercer su presupuesto, es parcial, si no están facultadas para mantenerlo ante decisiones del ejecutivo o del legislativo.

Jurídica, si tiene autodeterminación, emite sus reglamentos y cuenta con iniciativa legislativa, será parcial si otras instancias revisan sus decisiones.

Administrativa, referida a la facultad para establecer su organización interna<sup>193</sup>.

Las siguientes autoridades electorales de América Latina han sido consideradas como autónomas e independientes por los textos fundamentales de sus respectivos países:

El Consejo Nacional Electoral de Venezuela, el Jurado Nacional de Elecciones del Perú (JNE), el Instituto Nacional Electoral de México (INE), el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Servicio Electoral de Chile, el Órgano Electoral

---

<sup>192</sup> STAINO, Sara et. Al. *Op. Cit.*

<sup>193</sup> Organización de los Estados Americanos. *Organismos electorales*. Texto Base del Módulo 4 del Diplomado Procesos Electorales en las Américas. p.7.

Plurinacional de Bolivia, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador.

También hacen parte de esta categoría el Tribunal Electoral de Panamá, el Poder Electoral de Nicaragua, integrado por el Consejo Supremo Electoral y los demás organismos electorales subordinados; la Junta Central Electoral y el Tribunal Superior Electoral de República Dominicana, el Tribunal Supremo Electoral de Honduras, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala y la Organización Electoral de Colombia.

Vale la pena señalar, que para algunos autores, existe un grupo adicional, el que desagregan de las autoridades electorales gubernamentales, y se refiere a cuando las elecciones son organizadas por entidades gubernamental con un alto grado de descentralización pero bajo la supervisión de órganos nacionales, en algunos casos independientes.

Como ejemplo de estas últimas encontramos las autoridades de Canadá (*Elections Canadá*) y de los Estados Unidos de América (*Federal Elections Commission*), donde este papel lo desempeñan agencias independientes, por lo que en realidad, estos últimos se encuentran dentro de los autónomos e independientes.

#### **3.1.1.1.2 Modelo de autoridades electorales gubernamentales.**

También puede encontrarse que estos organismos sean una instancia administrativa dentro de una institución del gobierno, responsable, en principio, de otras actividades no electorales, es este el modelo gubernamental, en el que los procesos electorales son organizados por la rama ejecutiva.

En la América Latina continental, este modelo no es aplicado en ningún país, por ello no es posible citar ningún ejemplo que provenga de la región, no obstante, la literatura especializada presenta como ejemplos de éste, instituciones de algunos países del Caribe insular, como Antigua y Barbuda, Aruba y San Vicente<sup>194</sup>, así como Europeos como Dinamarca y Suiza, entre otros<sup>195</sup>.

---

<sup>194</sup> VALVERDE CAMIÑA Vanesa. *Definiendo modelos de administración electoral. El caso argentino a examen*. En Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. *Revista Derecho Electoral*. N. ° 11, Primer Semestre 2011. Quien a su vez se fundamentó en estudios previos como el siguiente: LÓPEZ-PINTOR,

### **3.1.1.1.3 Modelo de autoridades electorales mixtas.**

Por el modelo mixto puede entenderse la existencia de “*una estructura dual*”, en la que una parte de las funciones son ejercidas por un ente independiente del gobierno, mientras que otras son ejercidas por una entidad dependiente de un ministerio o gobierno local, como ejemplos de la aplicación de este tipo de autoridad se cuentan países como Francia<sup>196</sup>.

En Argentina, en donde el principal órgano electoral está ubicado en el poder judicial, se encuentra, además, la Dirección Nacional Electoral, DINE, adscrita a la Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales del Ministerio del Interior, encargada de ejercer funciones complementarias a las desempeñadas por la Cámara Nacional Electoral<sup>197</sup> y los demás despachos judiciales que conforman la Justicia Electoral de este país, las que son relativas a la organización de los procesos electorales.

### **3.1.1.1.4 Modelo de autoridades electorales dentro del poder judicial.**

Es el caso de aquellos países en los que la autoridad electoral se encuentra ubicada dentro del poder judicial<sup>198</sup>.

En la región ello se presenta en relación con la Cámara Nacional Electoral de Argentina, el *Tribunal Superior Eleitoral* de Brasil (TSE), el Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay.

### **3.1.1.1.5 Modelos atípicos de autoridades electorales.**

De otra parte, encontramos algunas autoridades electorales atípicas, dentro de las que encontramos la del Reino Unido e Irlanda, en donde estas labores estarán a

---

Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York, United Nations Development Programme. 2000.

<sup>195</sup> Idea Internacional. *Op. Cit.* p. 5 y STAINO, Sara et. Al. *Op. Cit.*

<sup>196</sup> Idea Internacional. *Op. Cit.* p. 5.

<sup>197</sup> [http://www.mininterior.gov.ar/asuntos\\_politicos\\_y\\_electorales/dine/infogral/dine.php](http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_electorales/dine/infogral/dine.php)

<sup>198</sup> PENCO, Wilfredo. *Tipos de autoridad electoral*. En Tribunal Electoral de Panamá. *Revista Mundo Electoral*. Año 6. N° 16. Enero de 2013, [En línea]: [www.mundoelectoral.com](http://www.mundoelectoral.com). Última visita: 25/03/2013.

cargo de una asociación profesional de empleados electorales<sup>199</sup>, mientras que en otros casos, como el de Alemania, en donde las funciones de calificación de los procesos electorales continúan siendo ejercidas por el Parlamento (Dieta Federal), en contra de sus decisiones procede reclamo ante el Tribunal Constitucional Federal<sup>200</sup>.

### **3.1.1.2 Del control de las decisiones de las autoridades Electorales y su relación con su naturaleza.**

Un elemento a tener en cuenta en esta clasificación, es el relativo a que en algunos países, e incluso en textos especializados sobre la materia, se ha considerado que una manera de medir el grado de autonomía de estas autoridades, guarda relación a si ciertas decisiones, en especial las referidas a la declaración de los resultados electorales, son definitivas o si por el contrario ellas son susceptible de ser controvertidas en una instancia externa, principalmente judicial.

#### **3.1.1.2.1 Autoridades electorales cuyas decisiones tienen carácter definitivo por no estar sujetas a control judicial.**

Una de las características que se deriva de la autonomía e independencia de los organismos electorales es que sus decisiones no sean objeto de recursos ante autoridades judiciales por fuera de la propia organización electoral, toda vez que en estos casos, se ha entendido que estas autoridades cuentan con mayor fortaleza institucional cuando no existe injerencia de otras autoridades al respecto, toda vez que el organismo cuenta con “voz propia” en la toma de sus decisiones.

*“... tiene la ventaja de consolidar un organismo electoral fuerte, en condiciones de pesar con voz propia frente a los otros Poderes del Estado, a los actores partidarios y a los poderes fácticos que tienen intereses electorales. Al mismo tiempo, se evalúa positivamente que una institución tenga a su cargo la responsabilidad de todos los aspectos electorales para generar claridad y certidumbre en el juego político e institucional”<sup>201</sup>.*

En América Latina son autoridades diseñadas de acuerdo a este estándar las de los siguientes países: Perú, Argentina, Ecuador, Chile, Nicaragua y Uruguay.

---

<sup>199</sup> Iidh-Capel. *Op. Cit.*

<sup>200</sup> ALDUNATE LIZANA, Eduardo. *Examen de las diferentes estructuras de organización de los órganos electorales. Composición, origen y atribuciones.* En Tribunal Calificador de Elecciones de Chile. *Memorias del Seminario Internacional Justicia Electoral.* Santiago de Chile: Ed. Atenas. 2010. p.129.

<sup>201</sup> Organización de los Estados Americanos. *Organismos electorales.* Texto Base del Módulo 4 del Diplomado Procesos Electorales en las Américas.

Para algunos comentaristas, esta situación presenta algunas desventajas, toda vez que *“concentra el poder electoral en un único órgano, con el riesgo de caer en abusos sin que existan supervisiones de un órgano diferente<sup>202</sup>”*. Para definir esta preocupación, encontramos que es pertinente, ver cuáles son los compromisos internacionales que tiene Colombia en materia de Derechos Humanos, los que se encuentran consignados principalmente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>203</sup>, cuyo artículo 25 dispone lo siguiente:

*“1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*

*2. Los Estados Partes se comprometen:*

*a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*

*b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*

*c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.*

Sobre el particular, es conveniente traer a colación pronunciamientos que organismos internacionales de protección de los Derechos Humanos a cuya jurisdicción está sometida Colombia, han tenido sobre la materia, los que son del siguiente sentido:

En primer término la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dijo:

---

<sup>202</sup> Idea Internacional. *Op. Cit.* p-20.

<sup>203</sup> Aprobada por Colombia mediante la *Ley 16 de 1972*.

*“Con referencia a las normas que prohíben la revisión de lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones «respecto a los derechos políticos de los ciudadanos verbigracia, elegir o ser elegidos», la Comisión considera que un aspecto esencial derivado del debido proceso es el derecho a que examine, o se reexamine, la legalidad de toda decisión que le imponga a una persona un gravamen irreparable o cuando ese gravamen afecte los derechos o libertades fundamentales como es, en este caso, el derecho contemplado en el artículo 23 de la Convención.*

*En el presente caso, las disposiciones del ordenamiento jurídico peruano [...] tal y como han sido interpretadas por el JNE [...], implican que cualquier decisión adoptada por el JNE y que pueda afectar los derechos políticos consagrados en la Convención, no son revisables y por tanto no protegibles en el Derecho Interno.*

*Independientemente de la modalidad de administración electoral que decida adoptar un Estado, debe garantizar que las decisiones que aquélla adopte y que puedan violar los derechos políticos consagrados en la Convención, sean objeto de un recurso efectivo ante jueces o tribunales (artículo 25 de la Convención), o al menos, de un recurso efectivo ante la propia autoridad electoral.*

*En el presente caso, en virtud de que decisiones del JNE conforme a la normativa peruano, no son objeto de revisión ni control alguno, y dada la naturaleza no judicial de dicho órgano, la Comisión determina que no está garantizada la protección de los derechos políticos. En efecto, la existencia de un recurso ante jueces electorales especializados o integrantes del Poder Judicial, o en definitiva, cualquier otros recurso efectivo, es indispensable para la protección de los derechos consagrados en la Convención, incluidos los derechos de participación política<sup>204</sup>”.*

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido:

*“Si bien la Constitución de Nicaragua ha establecido que las resoluciones del Consejo Supremo Electoral en materia electoral no son susceptibles de recursos ordinarios o extraordinarios, esto no significa*

---

<sup>204</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe No 119/99 del 6 de Octubre de 1999. Caso 11.428. Susana Higuchi Miyagawa vs Perú*. En <http://www.cidh.oas.org/> [En línea] Última visita 03/05/2015.

*que dicho Consejo no deba estar sometido a controles judiciales, como lo están los otros poderes del Estado. Las exigencias derivadas del principio de independencia de los poderes del Estado no son incompatibles con la necesidad de consagrar recursos o mecanismos para proteger los derechos humanos.*

*Independientemente de la regulación que cada Estado haga respecto del órgano supremo electoral, éste debe estar sujeto a algún control jurisdiccional que permita determinar si sus actos han sido adoptados al amparo de los derechos y garantías mínimas previstos en la Convención Americana, así como las establecidos en su propia legislación, lo cual no es incompatible con el respeto a las funciones que son propias de dicho órgano en materia electoral. Ese control es indispensable cuando los órganos supremos electorales, como el Consejo Supremo Electoral en Nicaragua, tienen amplias atribuciones, que exceden las facultades administrativas, y que podrían ser utilizados, sin un adecuado control, para favorecer determinados fines partidistas. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta las particularidades del procedimiento electoral (supra párr. 150)<sup>205</sup>”.*

Al respecto vale señalar también lo sostenido por la doctrina internacional, cuando señala que:

*“El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los tratados regionales como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, establecen los fundamentos para comprender los principios de los mecanismos de Resolución de Conflictos Electorales, RCE, con base en el derecho internacional público. Además, las Observaciones Generales 31 y 32 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia y otras fuentes, pueden contribuir a agregar detalle y definición a estos principios. Aunque no abordan de manera explícita temas relacionados con los mecanismos de RCE sino que más bien se centran en derechos de carácter más general como el derecho a un recurso efectivo y el derecho a una audiencia imparcial y pública, sin duda pueden sustentar*

---

<sup>205</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Sentencia de 23 de Junio de 2005. Caso Yatama Vs. Nicaragua*. En <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/jurisprudencia> [En línea]. Última visita 03/05/2015.

*nuestro conocimiento sobre los procesos de resolución de conflictos. Subyacente a todos los aspectos del proceso electoral debe estar el respeto al Estado de derecho y el compromiso del Estado de tomar todas las medidas necesarias para garantizar los derechos humanos. De importancia particular en el contexto de la RCE son los derechos a un recurso efectivo, a una audiencia justa e imparcial y a la igualdad ante la ley. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo por actos que violenten sus derechos al amparo del Pacto, incluyendo los derechos a la participación política estipulados en el artículo 25. Una vez otorgado, el recurso debe ser efectivo. Un recurso efectivo no tiene necesariamente que ser de carácter judicial, pero si lo es, debe resarcir de manera adecuada la supuesta violación. Los Estados deben investigar las supuestas violaciones a los derechos que otorga el Pacto y deben considerar el uso de mecanismos administrativos, por ejemplo, instituciones nacionales de derechos humanos, que puedan dar efecto a esta obligación. Además, el Estado debe regular las violaciones a los derechos humanos cometidas por terceros y por actores no estatales. De manera similar, toda persona tiene derecho a una audiencia imparcial y pública para la determinación de sus derechos. Para determinar los derechos en un juicio, toda persona debe tener garantizado el acceso a un tribunal competente, imparcial e independiente en al menos una etapa del procedimiento. El tribunal debe ser independiente del poder ejecutivo y del legislativo o gozar de independencia para tomar decisiones sobre asuntos legales de índole judicial. La imparcialidad demanda que las decisiones de los jueces del tribunal no alberguen ideas preconcebidas sobre el caso en particular que tengan ante sí, o que actúen de manera que promueva de manera indebida los intereses de alguna de las partes en perjuicio de la otra. Resulta importante destacar que el tribunal también debe parecer imparcial a los ojos del observador razonable. Una audiencia justa es aquella que se realiza en forma expedita, está libre de influencias y es abierta al público. Las audiencias públicas garantizan la transparencia y salvaguardan el interés público”.*

*En consecuencia, lo que exige esta norma, y en general el Sistema Interamericano de Derechos Humanos al Estado Colombiano es un recurso efectivo y rápido de acceso a la justicia ante violaciones a sus derechos fundamentales por parte del Organismo Electoral, lo que si bien impide que las decisiones que se adopten es esta medida no sean objeto de recurso alguno<sup>206</sup>”.*

---

<sup>206</sup> DAVIS-ROBERTS. Avery. *Obligaciones internacionales en cuanto a la resolución de conflictos electorales*. En OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús et al. *Justicia electoral: El Manual de IDEA Internacional. Idea Internacional*. Estocolmo: 2013. p-16.

Ello no implica la exigencia de un medio de control riguroso como el de Nulidad Electoral, por lo que un medio de control ante infracción manifiesta a la Constitución o al ejercicio de derechos fundamentales es suficiente, el que puede ser interpuesto ante la Corte Constitucional, ante el propio Consejo de Estado, al que en ocasiones se le ha confiado la guarda tanto de la Constitución<sup>207</sup> como de determinados derechos, e incluso, tal como veíamos en el caso Peruano, ante el mismo organismo electoral, siempre que este brinde las garantías suficientes.

#### **3.1.1.2.2 Autoridades electorales cuyas decisiones no tienen carácter definitivo por estar sujetas a control judicial.**

En otros países, las decisiones del organismo electoral, son controvertibles ante otro tipo autoridades judiciales a cargo del contencioso electoral, lo que según algunos especialistas, implica límites a la autonomía de estos organismos, la que será más formal que real, en tanto que en últimas, debe tener presente las decisiones que sus órganos de control hayan tenido en el pasado, frente a casos similares.

No obstante, quienes defienden este esquema, señalan que con ello se tienen garantías frente a eventuales irregularidades en la expedición de tales actos, los que pueden ser revisados por otra autoridad, porque tienen una instancia adicional que revisa la decisión inicial.

Sin embargo, este tipo de dualidad puede llevar a que se presenten tensiones e incluso conflictos entre los distintos tipos de autoridades involucradas en la adopción de estas decisiones, en este sentido, la OEA, ha sostenido que tal sistema puede *“generar fricciones entre las dos instituciones con una pérdida de credibilidad del sistema en su conjunto [...] en varios países [...] las tensiones entre los dos organismos electorales provocan complicaciones para afianzar la confianza en los procesos electorales y generar un ambiente de serenidad en el juego político”*.

Pertenece a este estándar Venezuela, México y Colombia.

#### **3.1.1.2.3 Autoridades electorales cuyas decisiones tienen carácter definitivo pero están sujetas a control judicial excepcional o por razones de constitucionalidad.**

---

<sup>207</sup> Ver: *Constitución Política* Art. 237.2.

En un nivel intermedio se encuentran aquellos países, en los que las decisiones de la autoridad electoral en principio son incontrovertibles, existiendo un recurso excepcional que opera para trasgresiones a la Constitución.

Son de este estándar los siguientes países: Bolivia, Panamá, Brasil, Costa Rica, Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Honduras y Guatemala.

### **3.1.1.3 Modelos de autoridades electorales de acuerdo con el origen de sus miembros.**

Un criterio adicional de diferenciación de las autoridades electorales guarda relación con la procedencia u origen de los miembros que la integran, según sean estos independientes o no de las organizaciones políticas.

#### **3.1.1.2.1 Modelo de autoridad electoral con miembros de origen apolítico o independiente.**

Este se presenta, cuando los integrantes de estas autoridades, al margen de quien los elija, legislativo, judicial o grupos cívicos no gubernamentales, son profesionales expertos independientes que derivan su designación de sus méritos y no de su filiación política.

En estos casos, se persigue que los organismos electorales tengan un alto nivel de “*imparcialidad y profesionalismo*”<sup>208</sup>, por lo general dentro de este esquema, las autoridades electorales están conformadas por grupos de expertos “*no alineados políticamente*” o “*figuras públicas reconocidas por su neutralidad política*”<sup>209</sup> o “*prestigio profesional*” independientemente del origen de su postulación.

Constituyen ejemplos de este tipo de organismos electorales los siguientes: El Jurado Nacional de Elecciones de Perú, el Consejo Nacional Electoral de Venezuela, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, la Cámara Nacional Electoral de Argentina, el *Tribunal Superior Eleitoral* de Brasil, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, y el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia.

#### **3.1.1.2.2 Modelo de autoridad electoral con miembros de origen político.**

Otro tipo de autoridad electoral es aquella cuyos integrantes tienen una base u origen partidista, con miembros postulados por distintos partidos políticos, lo que

---

<sup>208</sup> STAINO, Sara et. Al. *Op. Cit.*

<sup>209</sup> Idea Internacional. *Op.cit.* p. 4.

ha generado controversia acerca de su conveniencia; es así como para un sector de la doctrina, este origen es positivo, en tanto que *“permite generar consensos entre los contendientes del proceso electoral y puede contribuir a fortalecer la transparencia”*.

Por otra parte, para quienes no ven con agrado este modelo, los miembros de las autoridades electorales, así escogidos, son como representantes de los partidos que trabajan en función de los intereses de las organizaciones que los postularon, por lo que consideran que pueden *“obstruir o poner en riesgo los procesos de toma de decisiones, sobre todo cuando éstas tiene que ver o ponen en juego intereses de los partidos políticos”*<sup>210</sup>.

Un ejemplo de autoridad electoral acorde con este modelo lo constituye la Comisión Federal Electoral de los Estados Unidos de América, integrada por seis comisionados, tres de cada uno de los dos principales partidos políticos y que requiere para la toma de decisiones del voto afirmativo de cuatro de sus integrantes, lo que no le ha evitado críticas, toda vez que se ha considerado que esta entidad *“siendo una de las encargadas de hacer cumplir la ley, [...] se encuentra cautiva por los miembros del Congreso y los dos partidos políticos principales, a quienes se suponía iba a regular”*<sup>211</sup>.

Este modelo presenta dos variantes<sup>212</sup>:

1.- La primera corresponde a los dominados por un solo partido, donde sus integrantes son mayoritariamente de un partido, lo que les permitiría tomar las decisiones principales por sí solos.

2.- Mientras que la segunda corresponde al de los mixtos partidarizados o de vigilantes recíprocos, que es aquella que se presenta cuando hay un equilibrio al interior de los mismos, que no permite que ningún partido tome decisiones por sí solo.

---

<sup>210</sup> STAINO, Sara et. Al. *Op. Cit.*

<sup>211</sup> JACKSON, Brooks. *Broken promise: Why the Federal Elections Commission Failed*. New York. Priority Press. 1990. Citado en ACKERMAN, Bruce. *Op. Cit.* p.184.

<sup>212</sup> HARTLYN, Jonathan y otros. *La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea*. En Universidad de Salamanca. América Latina Hoy. No. 51. 2009. pp.15-40.

En este modelo los miembros de la autoridad electoral si bien mantienen su origen político, este es multipartidista, situación que puede evitar que se aprovechen de su posición en beneficio de sus promotores, en la medida que los representantes de cada partido evitarían que los demás beneficien a sus partidos y perjudiquen a los demás.

Lo anterior, atenúa la percepción que se tiene de ellos, de ser agentes de los partidos políticos, y por el contrario, incluso les daría una imagen de imparcialidad<sup>213</sup>, sin embargo, en la práctica puede dar lugar a largos debates que demoren la toma de decisiones por parte del organismo electoral.

#### **3.1.1.2.3 Modelo de autoridad electoral con origen mixto.**

Además, pueden existir organismos de naturaleza mixta, en los que concurren representantes de partidos políticos junto a miembros independientes de aquellos.

Este es el caso de las autoridades electorales de México, Uruguay, El Salvador y España, en donde la Junta Electoral Central está compuesta por ocho vocales magistrados del Tribunal Supremo, designados mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial y cinco vocales catedráticos de derecho o de ciencias políticas y de sociología, designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados<sup>214</sup>.

#### **3.1.1.4 Modelos de autoridades electorales de acuerdo a sus funciones.**

Otro criterio de clasificación está dado por el aspecto funcional, en la medida que son distintas las atribuciones que pueden ser asignadas a este tipo de organismos, así existirán autoridades electorales encargadas solo de las llamadas funciones esenciales, y otras que además ejercerán otras de carácter complementario.

##### **3.1.1.3.1 Modelo de autoridad electoral con funciones esenciales.**

Este modelo corresponde a aquellas autoridades que ejercen solo funciones de las llamadas esenciales, que corresponden a las tareas tradicionales de este tipo de organismos, como son las referentes a organizar las elecciones, establecer quién es apto para votar, conformar el registro de electores, inscribir y validar las

---

<sup>213</sup> STAINO, Sara et. Al. *Op. Cit.*

<sup>214</sup> España. Cortes Generales. *Ley Orgánica 5 de 1985 del Régimen Electoral General.*

distintas candidaturas, dirigir la votación, contar los votos y consolidar y declarar los resultados<sup>215</sup>.

Es ejemplo de este tipo de autoridad electoral el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil del Perú.

### **3.1.1.3.2 Modelo de autoridad electoral con funciones complementarias.**

Por otra parte, pueden existir autoridades electorales, que además de ejercer algunas de las funciones esenciales, tengan a cargo funciones complementarias dentro de las que se encuentran las de *“fiscalización a los partidos políticos... [,] de resolver disputas que se presenten entre los partidos políticos durante las contiendas electorales<sup>216”</sup>* o entre estos y particulares, que pueden o no ser sus propios afiliados o simpatizantes.

De manera adicional, en algunos países estas autoridades contarán con facultades normativas o de reglamentación o regulación de los procesos electorales, ya sea mediante la expedición de normas autónomas o de otras de carácter complementario a las leyes expedidas por la rama legislativa<sup>217</sup>, con lo que se ha pretendido especializar la producción de normas de carácter electoral, minimizando la influencia de la política, interesada en su resultado.

En algunos casos, estos organismos incluso pueden disponer de la fuerza pública durante el proceso electoral y por lo general desarrollan algunas de las funciones esenciales las que se complementan con algunas de estas últimas.

Son ejemplos de este tipo de autoridad, los siguientes organismos: el Instituto Nacional Electoral de México, el Tribunal Electoral de Panamá, el Jurado Nacional de Elecciones de Perú, la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú, el Consejo Nacional Electoral de Venezuela, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

---

<sup>215</sup> Idea Internacional. *Op. Cit.* p. 4.

<sup>216</sup> CÓRDOBA VIANELLO, Lorenzo. *La relación entre partidos políticos y las autoridades electorales*. En Organización de los Estados Americanos (OEA). *Fortaleciendo los procesos electorales en el Hemisferio. Memorias de la II Jornada Interamericana Electoral*. Organización de los Estados Americanos. Washington. 2010.

<sup>217</sup> STAINO, Sara et. al. *Op. Cit.* Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral Idea. *Op. Cit.* pp. 10-11.

Hacen parte de esta categoría también la Cámara Nacional Electoral de Argentina, el *Tribunal Superior Eleitoral* de Brasil, el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, la Junta Central Electoral y el Tribunal Superior Electoral de República Dominicana, el Tribunal Supremo Electoral de Honduras.

#### **3.1.1.3.4 Efectos del tipo de funciones en la relación con los distintos actores políticos.**

De la naturaleza de las funciones que desempeñen estas autoridades surgen, tal y como lo plantea el tratadista mexicano y actual Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral de México Lorenzo Córdova Vianello<sup>218</sup>, diferentes tipos de relación con los distintos actores participantes de los procesos electorales, en especial, con los partidos políticos, es así como tales relaciones podrán ser:

##### **3.1.1.3.4.1 Relaciones de “acompañamiento” con los distintos actores políticos.**

Lo que acontece en el caso en que las autoridades electorales ejercen funciones de organización de los procesos electorales, lo que se produce en razón a que a todos los participantes les conviene que las elecciones se desarrollen en un entorno pacífico, transparente y de acatamiento a la normatividad, lo que da lugar a relaciones armoniosas entre estas autoridades y los partidos políticos.

##### **3.1.1.3.4.2 Relaciones de “colaboración” con los distintos actores políticos.**

Lo que se presenta en el evento de la declaración de las elecciones, buscando que ellas reflejen a cabalidad la voluntad de los electores.

##### **3.1.1.3.4.3 Relaciones de “confrontación” con los distintos actores políticos.**

Este escenario se presenta cuando los organismos electorales ejercen funciones de fiscalización o relativas a la inspección, vigilancia, control, lo que pueden llevar incluso a la imposición de sanciones a los partidos políticos, candidatos e incluso terceros, como sería el caso de los medios de comunicación, cuando infrinjan las normas que rijan tales procesos.

##### **3.1.1.3.4.4 Relaciones de “claro enfrentamiento” con los distintos actores políticos.**

---

<sup>218</sup> CÓRDOBA VIANELLO, Lorenzo. *Op. Cit.*

Estas relaciones se presentan en aquellos eventos en que las autoridades electorales tengan a su cargo la “*resolución de conflictos*” entre partidos o por infracción a normas que los rigen.

### **3.1.2 Criterios secundarios de clasificación de las autoridades electorales.**

Otros criterios de clasificación, menos trascendentes o secundarios, a nuestro juicio, tienen que ver con: i) El número de estas autoridades, ii) Su carácter permanente o transitorio, iii) Si son centralizadas o no, iv) La fuente normativa de la que provienen. Encontramos también, otros casos muy particulares, que clasificamos como excepcionales, como es el de autoridades electorales conformadas de acuerdo con criterios de género, como es el caso boliviano y, tal vez, en forma indirecta, el colombiano, tal y como se verá más adelante.

#### **3.1.2.1 De acuerdo con el número de autoridades electorales que ejercen esta función.**

Este criterio de clasificación guarda relación con la cantidad que de ellas existan en un país, ya sea que exista una autoridad única, responsable de todo el proceso electoral o que estas funciones se distribuyan en varias de ellas.

##### **3.1.2.1.1 Modelo de autoridad electoral única.**

Este modelo de autoridad electoral se presenta en aquellos países en los que este tipo de funciones son ejercidas por un solo organismo, que concentra todas las funciones electorales tanto las relativas a la organización de los procesos electorarios, como la calificación de los resultados electorales, incluyendo el control frente al cumplimiento de las normas que regulan la materia.

Como ejemplos de este tipo de autoridad electoral se presentan al Consejo Nacional Electoral de Venezuela, el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, el Tribunal Supremo Electoral de Panamá el que “*interpreta y aplica privativamente la ley electoral*”<sup>219</sup>.

##### **3.1.2.1.2 Modelo de autoridades electorales múltiples.**

Pero ocurre, que estos procesos pueden encontrarse radicados en distintos órganos, evento este último, en donde uno de ellos, por ejemplo, es el responsable de la organización y dirección de los procesos electorales y otros

---

<sup>219</sup> PINILLA, Erasmo. *Organismos electorales y derecho contencioso electoral, la experiencia panameña*. En Consejo de Estado. Derecho Electoral de Latinoamérica. *Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*. Bogotá D.C. 2013.p-587.

ejercen, ya sea la vigilancia del primero o cualquier otro tipo de funciones relacionadas.

Son ejemplos de este modelo Perú, (Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC); Chile (Tribunal Calificador de Elecciones y el Servicio Electoral); Ecuador, (Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral); República Dominicana, (Junta Central Electoral y el Tribunal Superior Electoral); Colombia (Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral).

### **3.1.2.2 Modelos de autoridad de acuerdo con su carácter temporal o permanente.**

Las autoridades electorales podrán ser permanentes o temporales.

#### **3.1.2.2.1 Modelo de autoridades electorales permanentes.**

Este modelo se presenta cuando las autoridades en referencia tienen un carácter permanente, es decir, que funcionan todo el tiempo, incluso cuando no se llevan a cabo elecciones, en el entendido, que el ciclo electoral va más allá de la organización, realización y declaración de las elecciones, en tanto se dan etapas adicionales, como son las de evaluación de tales procesos, con el fin de establecer fallas y aciertos y la previa de planificar los procesos electorales venideros.

En el caso de las autoridades electorales que ejercen funciones complementarias, como las relativas a la fiscalización de los partidos políticos, a su financiación, etc., también éstas demandan el desempeño permanente.

En la actualidad, las principales autoridades electorales de la región tienen carácter permanente, es el caso del Instituto Nacional Electoral de México, entre otros.

#### **1.2.2.2 Modelo de autoridades electorales transitorias.**

En este caso, solo se ejercen las funciones durante el proceso electoral o incluso durante parte de este. Ello se observa cuando algunas autoridades que se habilitan exclusivamente durante algunas fases del proceso electoral y que concurren con otras con mayor permanencia, como ocurre con los jurados de votación o de mesa encargados de recibir e identificar al elector durante el acto de votación.

Son ejemplos de estas autoridades los Jurados Electorales Especiales del Perú, las Juntas Electorales Nacionales de Argentina, los tribunales regionales electorales de Brasil; las Juntas Cívicas de Paraguay, los jurados de votación, las comisiones escrutadoras zonales, municipales, distritales o departamentales, los claveros y los tribunales de garantías y vigilancia electorales de Colombia.

En aquellos países en que funcionan esquemas de autoridades electorales del modelo gubernamental o mixto, donde funcionarios de dependencias del gobierno que usualmente desempeñan otro tipo de actividades y solo durante el término en que ocurren elecciones ejercen acciones relativas a lo electoral, son ejemplo de este modelo.

Este carácter permanente o temporal dependerá tanto de las funciones y el volumen de trabajo a lo largo de un ciclo electoral, así como de las condiciones financieras de cada país.

### **3.1.2.3 De acuerdo con su carácter central o descentralizado.**

Además pueden clasificarse de acuerdo con su carácter centralizado o descentralizado.

#### **1.2.3.1 Modelo de autoridades electorales centralizadas.**

Este modelo corresponde a aquellas autoridades que ejercen sus funciones de manera centralizada y uniforme en todo el territorio de país, constituyendo un órgano nacional, como es el caso del Consejo Nacional Electoral de Venezuela.

#### **1.2.3.2 Modelo de autoridades electorales descentralizadas.**

En otros lugares, serán descentralizadas, con existencia de autoridades electorales con funciones en solo determinada parte de los mismos, las que por lo general concurren con la existencia de un ente de carácter central.

Son ejemplos de este modelo de autoridad, las juntas locales ejecutiva, las juntas distritales ejecutivas, el vocal ejecutivo y los consejo local o distrital de México, los jurados electorales especiales de Perú, los tribunales electorales de cada circunscripción judicial de Paraguay, en el que además en cada capital de departamento existe, como mínimo, un juzgado y un fiscal electoral.

#### **3.1.2.4 De acuerdo con su ubicación dentro de las fuentes del derecho.**

Otra clasificación dependerá del origen normativo de las mismas, es decir, que fuente de derecho la consagra.

##### **3.1.2.4.1 Autoridades electorales de creación constitucional.**

En algunos países la autoridad electoral está consagrada en la Constitución, siendo esta la tendencia predominante en la actualidad en la región, en la medida que en casi todos los países de América Latina, han optado por incluirlas en sus Cartas Fundamentales, lo que, al menos en la teoría, *“hace más complicada la alteración del estatus jurídico”* en especial cuando se consagra su *“Independencia”*<sup>220</sup>.

Este es el caso de Venezuela, Colombia y de la mayoría de países de América Latina.

##### **3.1.2.4.2 Autoridades electorales de creación legal.**

En otros países, la existencia de estos organismos será un asunto relegado a la ley, es el caso de la Cámara Nacional de Elecciones de Argentina y del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, los que prácticamente constituye excepciones en este sentido en América Latina<sup>221</sup> toda vez que en el resto de países estas autoridades están consagradas en la propia Constitución.

#### **3.1.3 Otros modelos excepcionales de autoridad electoral.**

Si bien es posible que existan otras formas de autoridad electoral, los anteriores son los principales tipos identificados, por lo que cualquier tipo adicional, resultará excepcional, como es el caso de la autoridad electoral de Bolivia, en el que se exige tanto un mínimo de participación femenina, 3 de los 7 miembros, como de representación de las comunidades indígenas.

### **3.2. TENDENCIAS LATINOAMERICANAS EN LA ADOPCIÓN DE MODELOS ELECTORALES**

Como acabamos de ver, existen varios tipos o modelo de autoridad electoral, a la luz de los cuales hemos estudiado la institucionalidad de nuestros vecinos de la región, en desarrollo de lo cual hemos encontrado coincidencias que marcan

---

<sup>220</sup> STAINO, Sara et. Al. *Op. Cit.*

<sup>221</sup> PENCO, Wilfrido. *Op. Cit.*

tendencias seguidas al momento de diseñar estos organismo electorales, lo que nos ha motivado a preguntarnos en qué sentido apuntan tales tendencias.

Estas preferencias revelan que es mayoritario el grupo de países que han optado por establecer en el campo electoral autoridades autónomas e independientes, tanto así que dejaron de ser exclusivas de la Región, al ser adoptadas por fuera de los límites de Latinoamérica, para ser acogidas en otras latitudes.

En este sentido encontramos como un estudio realizado en 2005 por Idea Internacional<sup>222</sup> entre 214 países y territorios, reflejó que en un 55% de estos, las autoridades electorales son independientes, en un 26% son gubernamentales, en un 15% son mixtas y en un 4% no existen elecciones nacionales.

Este mismo estudio, revela que en la América continental, así como en las nuevas democracias de África, Europa Oriental y Asia, en la mayor parte de países estas autoridades son independientes, mientras que en Europa occidental predominan las autoridades mixtas o gubernamentales<sup>223</sup>.

Incluso, se encuentran casos como el de Suecia, en el que luego de una larga tradición, en la que el órgano electoral estuvo radicado en una instancia gubernamental en los últimos años pasó a ser un ente autónomo e independiente<sup>224</sup>.

De igual manera se ha encontrado que es mayoritario el criterio según el cual estos organismos son más autónomos en la medida que sus decisiones no tienen recurso ante ninguna instancia judicial, o solo proceden por afectaciones a derechos consagrados en la Constitución, vía recursos de amparo o de tutela, o por infracción directa a la Constitución.

Una revisión de la situación en la región, muestra que solo tres países, México, Colombia y Venezuela, cuenta con acciones contenciosas electorales de las que conocen autoridades judiciales por fuera de la propia autoridad electoral, ya que

---

<sup>222</sup> Idea Internacional. *Op. Cit.*

<sup>223</sup> STAINO, Sara et. Al. *Op. Cit.* e Idea Internacional. *Op. Cit.* p. 4

<sup>224</sup> SVANTE, Renstrom. *La organización electoral en Suecia y experiencias comparadas*. En Capel. *Memorias del Foro Internacional: La Organización Electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias*. Bogotá D.C., mayo de 2006.

en no pocos casos, se han asignado funciones judiciales a los propios organismos electorales.

En el plano de las funciones que ejercen estos organismos, las tendencias observadas revelan como predominan las autoridades encargadas de funciones adicionales a las originales de administración electoral, siéndole asignadas atribuciones de fiscalización, control, regulación y reglamentación, e incluso de control del orden público durante los comicios electorales y como ya decíamos atribuciones de índole judicial.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con el origen de los integrantes de estos organismos, es importante observar las tendencias presentadas en la legislación electoral, la que avanza hacia un mayor control de la actividad de los partidos políticos.

En este sentido se observa que los ordenamientos jurídicos demandan cada vez mayor democracia interna a los partidos políticos, así como adoptar más controles a su financiación y a la de sus campañas electorales, lo que implica una mayor intervención del organismo electoral, lo que hace *“inevitable que ese organismo electoral se independice de los partidos”<sup>225</sup>*.

Razón por la cual, la tendencia registrada en la conformación de las autoridades electorales como órganos autónomos e independientes, implica que estas características se den no solo frente a los distintos gobiernos, sino en relación con los distintos factores reales de poder que pueden influenciarlos, dentro de los que ocupan un papel principal, por la materia a que se dedican, los partidos y organizaciones políticas.

A fin de demostrar las anteriores afirmaciones, a continuación presentaremos, agrupados de acuerdo con los anteriores criterios de clasificación de los modelos de autoridad electoral, como ha optado cada país al momento de diseñar este tipo de instituciones.

---

<sup>225</sup> GARCÍA, Juan Ignacio. *Intervención en el Primer Panel “Organismos Electorales compuestos por representantes de partidos políticos: Balance y perspectiva”*. En Capel. *Memorias del Foro Internacional: La Organización Electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias*. Bogotá D.C., mayo de 2006. p.33.

Como vimos, uno de los principales criterios de clasificación de los organismos electorales, guarda relación con su ubicación dentro de la organización del Estado, según se trate de autoridades autónomas e independientes, gubernamentales, mixtas, judiciales o en la rama legislativa.

Como decíamos en la región, la mayoría de países ha optado por conformar autoridades electorales autónomas e independientes, son ellas el Consejo Nacional Electoral de Venezuela, el Jurado Nacional de Elecciones del Perú (JNE), el Instituto Nacional Electoral de México, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Servicio Electoral de Chile, el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador, el Tribunal Electoral de Panamá, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, la Junta Central Electoral y el Tribunal Superior Electoral de República Dominicana, el Tribunal Supremo Electoral de Honduras y el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala.

Tal y como se exponía con antelación, una de las características que diferentes comentaristas, entre ellos la propia Organización de Estados Americanos, OEA, han dado a las autoridades electorales autónomas e independientes, tiene que ver con el carácter definitivo de sus decisiones, en cuanto carecen de control judicial, al menos por fuera de este tipo de autoridades, dentro de este esquemas encontramos a los siguientes países: Perú, Argentina, Ecuador, Chile, Nicaragua, Uruguay.

En otros países, hay un nivel intermedio, en el que solo existe un control excepcional por violación a la Constitución, son ellos: Bolivia, Panamá, Brasil, Costa Rica, Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Honduras y Guatemala. Como veíamos los miembros que integran estas autoridades pueden tener un origen independiente o no de las organizaciones políticas, en la región la tendencia ha ido a la conformación de entidades cuyos miembros no hacen parte de los partidos políticos.

Hacen parte de esta tendencia mayoritaria las siguientes autoridades: el Jurado Nacional de Elecciones de Perú, el Consejo Nacional Electoral de Venezuela, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, la Cámara Nacional Electoral de Argentina, el *Tribunal Superior Eleitoral* de Brasil, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia.

Otra de las tendencias observadas, se encuentra en el creciente número de funciones que se le han asignado a este tipo de autoridades, las que ya no se limitan a cumplir con funciones de las denominadas como esenciales.

Hacen parte de esta tendencia: el Instituto Nacional Electoral de México, el Tribunal Electoral de Panamá, el Jurado Nacional de Elecciones de Perú, la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú, el Consejo Nacional Electoral de Venezuela, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, la Cámara Nacional Electoral de Argentina, el *Tribunal Superior Eleitoral* de Brasil, el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, la Junta Central Electoral y el Tribunal Superior Electoral de República Dominicana y el Tribunal Supremo Electoral de Honduras.

### 3.4 LA INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES

Una característica adicional que se presenta en el contexto latinoamericano, es la tendencia a la integración y colaboración entre los distintos organismos electorales, lo que ha dado lugar a la creación de organismos supranacionales con este propósito, constituidos como organizaciones no gubernamentales, cuyo objetivo son:

*“incrementar la cooperación [...]; impulsar el intercambio de información [...]; estimular la participación de representantes de los organismos miembros, en calidad de observadores en los procesos electorales; formular recomendaciones de carácter general a los organismos miembros de la Unión; promover sistemas electorales seguros, eficientes y democráticos en los cuales se garantice la emisión del voto en forma libre, universal y secreta; y proporcionar apoyo y asistencia, en la medida de sus recursos, a los organismos electorales que lo soliciten<sup>226</sup>”.*

Es el caso de la asociación derivada del Protocolo de Tikal de 1985, a través del cual se agruparon las autoridades electorales de Centroamérica, más adelante, en 1989, este esquema fue reproducido por los países sudamericanos mediante el Protocolo de Quito de 1989.

---

<sup>226</sup> Unión Interamericana de Organismos Electorales. *Acta constitutiva de la Unión interamericana de organismos electorales*. 1911. [En línea] <http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido>. Última visita: 09/10/2015.

Estas organizaciones en 1991 se agruparon junto a México, Canadá y Estados Unidos, en la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore), de las que ejerce la Secretaría Técnica el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En 1997 se creó la Asociación de Organismo Electorales del Caribe, por su parte, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), creó el Consejo Electoral Andino y más recientemente, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), creó a su interior, el Consejo Electoral de Unasur, como una *“instancia de consulta, funcional y técnica, de cooperación, coordinación, investigación, intercambio de experiencias, observación y acompañamiento en materia electoral, promoción de la participación ciudadana y de la democracia en el marco del Tratado Constitutivo de UNASUR<sup>227</sup>”* que agrupa a las distintas autoridades electorales que la conforman, las que se prestan apoyo recíproco, principalmente en temas como la observación de los procesos electorales.

---

<sup>227</sup> Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). *Estatuto del Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)* [En línea] <http://www.unasursg.org/>. [En línea] Última visita: 09/10/2015.

## **PARTE 2. LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA**

## **CAPÍTULO 3. UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA**

Una vez visto el panorama de las autoridades electorales en América Latina, una revisión de nuestro ordenamiento jurídico y de la historia de Colombia, encontramos que el país que no ha sido ajeno a la aparición de estos organismos electorales, por lo que se cuenta con algunas de tales autoridades, responsables de atender los procesos eleccionarios, encargadas de lo que Córdova Vianello<sup>228</sup> llama la “*administración electoral*”.

Para el estudio de estas autoridades, veremos las transformaciones que han tenido a través del tiempo, sus características principales, sus funciones y estructura, a lo que dedicaremos los siguientes capítulos.

### **1 RESEÑA HISTÓRICA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA Y DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL EN PARTICULAR**

Para explicar el proceso de transformación de nuestra autoridad electoral, y en especial del CNE, se divide su historia en dos periodos: Uno anterior a la Constitución de 1991, y otro subsiguiente a ella, los que su vez cuentan con hitos diferenciadores como son, para el primero, el inicio de la vida independiente en 1810, la expedición de la Constitución de 1886 y de la Ley 89 de 1948, mientras que para el segundo lo son la promulgación de la Constitución de 1991, del Acto Legislativos 01 de 2003 y del Acto Legislativo 01 de 2009.

#### **1.3 LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.**

La doctrina colombiana<sup>229</sup> ha identificado tres periodos en la historia de los organismos electorales, los que comprenden eventos anteriores a la expedición de la Constitución de 1991, y que corresponden a los siguientes momentos históricos:

---

<sup>228</sup> CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. *La Relación entre las Autoridades Electorales y los Partidos Políticos – Lecciones del Caso Mexicano*. En Organización de Estados Americanos, OEA e Instituto Federal Electoral de México. *Fortaleciendo los procesos electorales en el Hemisferio: El papel de los medios de comunicación en las campañas electorales y la relación entre las autoridades electorales y los partidos político. Memorias de la Segunda Jornada Interamericana Electoral*. México: 2009.p-49.

<sup>229</sup> SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Derecho e instituciones electorales en Colombia*. p.154.

**1.1.1 Del periodo entre 1810 y 1886.** A partir de los años posteriores a la independencia, las primeras constituciones crearon incipientes organismos electorales, con un ámbito de competencia estrictamente local, por lo que esta etapa estuvo caracterizada por la existencia de organismos electorales de competencia local y carácter transitorio<sup>230</sup>, dotados de “*independencia jerárquica*”, “*autonomía de carácter provincial*” y “*capacidad de decisión y elección*”<sup>231</sup> y en razón a que las elecciones eran indirectas<sup>232</sup>, en algunos casos contaban con una verdadera función electoral, es decir, eran ellos quienes elegían a los gobernantes.

A partir de 1832, se le asignó al Congreso el escrutinio de las elecciones para altos cargos, situación que coincidía con lo que para la época sucedía en los demás países de América Latina, a la par de lo cual, desde 1834 existieron juntas escrutadoras conformadas por el alcalde de cada cantón o su equivalente político, acompañado por otros tres vecinos designados por el primero para lo que se refería a las elecciones locales; estas juntas a partir de 1840 fueron llamadas juntas calificadoras, solo que esta vez estaban conformadas por un juez y cuatro vecinos designados por el concejo municipal.

En 1853, las anteriores juntas recibieron el nombre de jurado electoral, con competencia en cada distrito parroquial, periodo en el que el ejercicio de estas funciones respecto de los escrutinios nacionales, continuó radicado en parte en la rama legislativa, de acuerdo con el modelo original de un contencioso electoral político de que hablara Orozco<sup>233</sup>, tal y como lo disponían tanto el artículo 29 numeral 13 de la Constitución de la Confederación Granadina de 1853<sup>234</sup> como el artículo 49.10 de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863<sup>235</sup>.

Durante la vigencia de la Constitución Federal de 1863, se descentralizó el sistema electoral, en tanto que los distintos Estados se reservaron para sí lo referente al derecho electoral, con lo que cada uno de ellos estableció sus propios organismos y legislación electorales, esto dio como resultado una falta de

---

<sup>230</sup> REYES GONZÁLEZ, Guillermo Francisco. *Régimen Electoral y de Partidos Políticos en Colombia*. Bogotá D.C.: Fundación Konrad – Adenauer – Stiftung. 2ª edición. 2007. p.345.

<sup>231</sup> *Ibid.*em. P-154, y Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil. *Op. Cit.* p.15.

<sup>232</sup> MANRIQUE REYEZ, Alfredo. *Op. Cit.*p.34.

<sup>233</sup> OROZCO, José Jesús. *Op. Cit.*

<sup>234</sup> “Hacer el escrutinio de las elecciones de los funcionarios generales de la Confederación y comunicar el resultado a los que sean elegidos”.

<sup>235</sup> “Hacer en Cámaras reunidas, el escrutinio de votos en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos y Magistrados de la Corte Suprema federal, declarar y comunicar la elección”.

uniformidad en la materia, ya que por ejemplo, mientras en alguno de ellos fue ampliado el derecho al sufragio, en otros fue restringido<sup>236</sup>.

**1.1.2 Del periodo entre 1886 a 1947.** Este inició con la Constitución de 1886, la que estuvo precedida de la llegada de Rafael Núñez a la Presidencia de la República en 1884, quien tuvo como propósito la centralización del sistema electoral, el que en su parecer debía ser de la exclusiva competencia de la Nación<sup>237</sup>, aunque ya desde 1885 se había planteado la conformación de poder electoral como un “*poder independiente*”, lo que finalmente no fue adoptado en la Constitución de 1886<sup>238</sup>.

En desarrollo de esta concepción se expidió la Ley 7ª de 1888, la que en su artículo 133<sup>239</sup> creó al Gran Consejo Electoral, cuyos miembros eran nombrados, dos por el Senado, dos por la Cámara de Representantes y dos por el Consejo de Estado, por cada principal se designaba un suplente<sup>240</sup>.

Éste se constituyó en el “*primer organismo electoral de carácter nacional, con funciones escrutadoras en todo el territorio colombiano, para Presidente y Vicepresidente de la República*”<sup>241</sup>, responsable de los “*asuntos electorales*”<sup>242</sup>, por lo que podemos concluir que este organismo surge como respuesta del nuevo modelo centralista adoptado por la Constitución de 1886.

---

<sup>236</sup> MANRIQUE REYES, Alfredo. *La Organización Electoral colombiana hoy. En Organización de las Naciones Unidas. Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano. Tomo 1.* Bogotá D.C.: Onu-Dae. Acci. Pnud. Primera edición. 2006. p.35 y MAYORGA GARCÍA, Fernando. *La construcción de la Organización Electoral en la nueva república unitaria de Colombia (1886-1898)*- En VIDAL PERDOMO, Jaime. *Historia constitucional de Colombia. Análisis Temáticos. Tomo III.* Bogotá. Academia Colombiana de Jurisprudencia. 2010. p.162.

<sup>237</sup> MAYORGA GARCÍA, Fernando. *La construcción de la Organización Electoral en la nueva república unitaria de Colombia (1886-1898)*- En VIDAL PERDOMO, Jaime. *Historia constitucional de Colombia. Análisis Temáticos. Tomo III.* Bogotá. Academia Colombiana de Jurisprudencia. 2010. p.165 y MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2012). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo.* Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. Primera Edición. 2013.

<sup>238</sup> JARAMILLO PÉREZ, Juan Fernando. *La reforma de la Organización Electoral Colombiana.* En TARAPUÉS SANDINO, Diego Fernando y SÁNCHEZ ESPINOSA, Giovanni. *Sistema electoral colombiano. Actualidad y Perspectivas. Memorias IV Jornada de Derecho Público.* Cali: Universidad Santiago de Cali. 2008. p.79.

<sup>239</sup> Colombia. Consejo Nacional Legislativo. *Ley 7 de 1888.* Art. 133. “Habrà en la capital de la República una Corporación de seis miembros denominada “. Gran Consejo Electoral”. Disponible en Banco de la República. [En línea] <http://www.banrepcultural.org/>. Última visita: 15/11/2015.

<sup>240</sup> *Ibíd.*

<sup>241</sup> Colombia, Consejo Nacional Electoral. *Historia del Consejo Nacional Electoral.* [En línea].<http://CNE.gov.co>. Última visita. 24/05/2010.

<sup>242</sup> Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil. *Op. Cit.* p.18.

Al respecto Mayorga<sup>243</sup> relata cómo:

*“Avanzado el siglo, [...] a mediados de 1884, y antes de tomar posesión de la Presidencia de la República, el doctor Rafael Núñez quiso buscar un advenimiento con el radicalismo, [...], encaminadas a conseguir el apoyo de esa fracción para la reforma de la Constitución en los puntos que consideraba esenciales, como eran [...], centralizar la legislación electoral. [...] estas reformas [...] jamás se llevaron a cabo. [...] [luego convocado el Congreso Nacional de Delegatarios, este aprobó el «Acuerdo sobre reforma constitucional» cuya cuarta base señalaba que «[!]la legislación [...] electoral [...] es de competencia exclusiva de la Nación»”.*

Vale la pena señalar, como en los antecedentes de esta ley no se consagraba la creación de un órgano electoral, a pesar que el Consejo de Estado en el proyecto que preparó abogaba por el *“principio salvador de la independencia del poder electoral [...] como uno de los remedios más eficaces”*, así como por la *“creación y funcionamiento de corporaciones especiales e independientes, encargadas de la formación del censo electoral y demás trabajos preparatorios”* del *“sufragio popular”*.

Solo que el proyecto circunscribía esta independencia en relación con los concejos municipales dada la *“notoria y alarmante decadencia de la administración municipal”*, de allí que se le diera competencia por *“primera y única vez”* a la Corte Suprema de Justicia para que realizara el *“escrutinio de Presidente y Vicepresidente”<sup>244</sup>*.

Este proyecto fue devuelto al Consejo de Estado por el Consejo Nacional Legislativo, el que consideraba que:

*“es evidentemente en la organización acertada del poder electoral en donde se hallará la corrección de muchos abusos, el remedio de antiguos males y aún la consolidación del orden público como expresión de la armonía de los intereses y del anhelo general de la Nación [...] la*

---

<sup>243</sup> MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p.162-163.

<sup>244</sup> *Ibíd.*

*participación del poder judicial en materias electorales y algunos otros puntos [...] han sido desechados...<sup>245</sup>”.*

Un nuevo proyecto presentado incluyó la creación del Gran Consejo Electoral, este proyecto se convirtió en la Ley 7ª de 1888 sobre elecciones populares y si bien mantiene la esencia del presentado por el Consejo de Estado, sustituyó a la Corte Suprema de Justicia por el nuevo organismo en la realización de los escrutinios de las elecciones nacionales<sup>246</sup>.

Esta Ley “*determinó la estructura de los organismos electorales<sup>247</sup>”* al crear en el nivel territorial consejos electorales departamentales, juntas electorales y jueces de escrutinios por cada distrito electoral y un jurado electoral en cada distrito municipal, esta norma además desplazó al Congreso en el ejercicio de la función escrutadora, la que fue trasladada al recién creado Gran Consejo Electoral, en desarrollo de lo cual le era posible declarar la nulidad de elecciones, entre otros factores en razón de inhabilidades de los candidatos<sup>248</sup>, con lo que ejercía el contencioso electoral.

Un año después, luego de asumir la presidencia Manuel Sanclemente, se reclamaron reformas a la Ley de Elecciones, las que Aquileo Parra en nombre del Partido Liberal sintetizó estas propuestas en “*darle independencia al Poder Electoral como para asegurar la pureza y efectividad del sufragio de todos los ciudadanos...<sup>249</sup>”*, estos reclamos obtuvieron respuesta del gobierno, el que a través del vicepresidente Marroquín, envió un mensaje al Congreso en el que manifestó que “*la pureza en el sufragio [...] debe ponerse al amparo de leyes de ejecución eficaz y que garanticen la fiel expresión de la voluntad popular...<sup>250</sup>”*.

El clima de tensión que vivió el país, lo llevó a la llamada Guerra de los mil días, luego de la cual asumió la presidencia Rafael Reyes en 1904, quien convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, la que entre otras normas, expidió una ley sobre elecciones que entregó la elección del Presidente de la República al

---

<sup>245</sup> Colombia. Consejo Nacional Legislativo. *Informe de Comisión*. Publicado en el Diario Oficial No. 7140 del 17 de agosto de 1887. En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.*

<sup>246</sup> MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.*

<sup>247</sup> SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Op. Cit.* p.158.

<sup>248</sup> Colombia, Consejo Nacional Legislativo. Ley 7ª. de 1888. Artículo 150.

<sup>249</sup> PARRA, Aquileo. *Manifiesto*. Publicado en el Correo Nacional, No. 2283. Bogotá. 23 de septiembre de 1898. Citado por MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Las reformas constitucionales del periodo Reyes*. En VIDAL PERDOMO, Jaime. *Historia constitucional de Colombia. Siglo XX. Tomo II*. Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia. 2010. pp.30.

<sup>250</sup> Citado por MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p.36.

Congreso de la República, el que también la declarararía, la que suprimió al Gran Consejo Electoral, al mantener solo a los consejos electorales departamentales, juntas electorales por cada circunscripción, jurados electorales municipales y jueces de escrutinios en cada circunscripción, lo que fue ratificado en 1908, año en el que la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa creó mediante Acto Legislativo unos colegios electorales encargados de la elección de los senadores<sup>251</sup>.

En 1910, finalizado el gobierno de Rafael Reyes, el elegido presidente Ramón González Valencia convocó una Asamblea Nacional Constituyente, dado que el Congreso Nacional carecía de facultades para ello, dentro de las razones para su convocatoria se encontraba la elección popular del Presidente de la República, razón por la cual el Acto Legislativo 3 de 1910 la consagró, luego de lo cual aprobó la ley *“que adiciona y reforma las de elecciones”*, en la que se restablece el *“Gran Consejo Nacional Electoral”* en su artículo 6<sup>252</sup>.

La Ley 7ª de 1932 le retiró al Gran Consejo Electoral la competencia para declarar nulidades electorales, lo que fue sustentado en la consideración según la cual estas autoridades *“no pueden entrar en apreciaciones de derecho, las cuales corresponden privativamente a los Tribunales [...] de lo Contencioso Administrativo y al Consejo de Estado. Sólo podrán declarar nulidad por [...] cuestiones de hecho que no admiten interpretaciones en uno u otro sentido”*<sup>253</sup>.

Este criterio se mantuvo vigente durante gran parte del Siglo XX, periodo en el cual solo tuvo facultades para valorar aspectos de hecho en relación con las elecciones.

Este Gran Consejo Electoral en un principio estaba conformado por seis integrantes, de los cuales cuatro eran designados por el Congreso (dos por el Senado y dos por la Cámara de Representantes) y los dos restantes por el Presidente de la República.

---

<sup>251</sup> *Ibíd.* p.45.

<sup>252</sup> MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2012). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo.* Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. Primera Edición. 2013. pp. 100-108.

<sup>253</sup> LÓPEZ PUMAREJO, Alfonso. *Objeciones al Proyecto de ley por la cual se dictan algunas disposiciones electorales.* Citado por MAYORGA GARCÍA, Fernando. *La construcción de la organización electoral en una época de cambios en la vida colombiana. El Gran Consejo Electoral entre 1930 y 1948.* p.696.

Más adelante, la Ley 85 de 1916 elevó a nueve los miembros de este organismo y la elección de sus miembros quedó en su totalidad en manos del legislativo (cuatro por el Senado y cinco por la Cámara de Representantes), mediante el sistema de voto incompleto (dos terceras partes del partido mayoritario y la otra para el segundo).

Luego, la Ley 7ª de 1932 introdujo el mecanismo del cociente electoral<sup>254</sup> y mantuvo en el Congreso la elección de sus miembros, los que quedaron en ocho (cuatro elegidos por el Senado y cuatro por la Cámara de Representantes), con la posibilidad que éstos pudieran elegir a un noveno integrante en casos de empate.

A su vez la Ley 47 de 1936 elevó de nuevo a nueve los integrantes del Gran Consejo Electoral (cuatro elegidos por el Senado y cinco por la Cámara de Representantes), disposición que tendría poca vigencia, ya que la Ley 120 del mismo año varió otra vez este procedimiento, de tal manera que solo seis de los miembros de este organismo eran elegidos por el Congreso, tres por cada cámara, y los tres restantes por el Presidente de la República<sup>255</sup>.

El Gran Consejo Electoral subsistió hasta 1948 en el ejercicio de sus funciones, salvo por el breve interregno entre 1905 y 1910<sup>256</sup>.

Hasta 1948, el ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno, hoy Ministerio del Interior, fue el encargado de lo relativo a la organización de las elecciones y la identificación de los electores<sup>257</sup>, por lo que durante el periodo que operó de esta manera, existió en nuestro país un esquema mixto, con una autoridad gubernamental responsable de la organización de los procesos electorales y otra autoridad separada del gobierno, responsable de realizar los escrutinios o calificación de los mismos.

---

<sup>254</sup> JARAMILLO PÉREZ, Juan Fernando. *Op. Cit.* pp.80-81.

<sup>255</sup> MAYORGA GARCÍA, Fernando. *La construcción de la organización electoral en una época de cambios en la vida colombiana. El Gran Consejo Electoral entre 1930 y 1948.* En RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Editor Académico. *El Derecho Administrativo en los albores del Siglo XXI.* Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. 1ª edición. 2007. p-681.

<sup>256</sup> MAYORGA GARCÍA, Fernando. *La construcción de la organización electoral en una época de cambios en la vida colombiana. El Gran Consejo Electoral entre 1930 y 1948.* En RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Editor Académico. *El Derecho Administrativo en los albores del Siglo XXI.* Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. 1ª edición. 2007.

<sup>257</sup> [www.mininterior.gov.co/la-institución/el-ministerio/historia](http://www.mininterior.gov.co/la-institución/el-ministerio/historia). [En línea] Última visita: 19/06/2013.

Durante este periodo empezó a hablarse una vez más de la independencia de los órganos electorales, el que empezaba a ser concebido como “*un poder independiente*”, que debía estar ajeno al ejecutivo<sup>258</sup>, lo que obedeció a rasgos de parcialidad que se presentaron y que restaron legitimidad a las autoridades electorales, toda vez que, según algunos, fue puesta “al servicio de propósitos hegemónicos partidistas y gobiernistas”<sup>259</sup>.

A pesar de las voces de alerta, la reforma planteada fue dilatada sin que se llegara a ningún resultado concreto. Sin embargo, un hecho trascendente de nuestra historia, el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948, llevó a reflexionar nuevamente acerca del tema, esta vez con consecuencias relevantes, las que llevaron a una nueva etapa en relación con las autoridades materia de estudio<sup>260</sup>.

**1.1.3 Del periodo de 1948 a 1991.** Esta etapa tuvo como punto de partida la expedición de la Ley 89 de 1948, la que creó la “*organización electoral*”<sup>261</sup>, la que fue concebida como “*ajena a las influencias de los partidos de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo político pueda derivar ventajas sobre los demás*”<sup>262</sup>, la que tiene por finalidad ser garante de la igualdad de los ciudadanos, la transparencia de los procesos electorales y la objetividad en la declaración de los resultados electorales, en un entorno de independencia y autonomía que generaran confianza y credibilidad<sup>263</sup>.

A partir de esta ley se reemplazó al Gran Consejo Electoral por una Corte Electoral, la que para algunos autores tenía mayores competencias que el órgano predecesor y al que se le dio “*el rango de organismo máximo de la Organización Electoral*”<sup>264</sup>, además de ello, se creó la figura del Registrador Nacional del Estado Civil, así como las distintas comisiones escrutadoras o de recuento de votos, los delegados del Registrador en los departamentos y los registradores municipales.

---

<sup>258</sup> SANTOS, Eduardo. *Mensaje del 24 de octubre de 1940 del Presidente de la República al Congreso*. Citado por MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 696.

<sup>259</sup> SANCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Prefacio. En IBÁÑEZ PARRA, Óscar. *Código Electoral Colombiano comentado y concordado*. Medellín. Díké-Registraduría Nacional del Estado Civil. 2010. p.19.

<sup>260</sup> MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Orígenes de la Registraduría Nacional del Estado Civil*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil. 1995. p.17.

<sup>261</sup> Colombia, Congreso de Colombia. *Ley 89 de 1948*. Artículo 1.

<sup>262</sup> Colombia, Congreso de Colombia. *Ley 89 de 1948*. Artículo 1°.

<sup>263</sup> MAYORGA GARCÍA, Fernando. *De la Corte Electoral al Consejo Nacional Electoral. La Organización Electoral moderna en Colombia (1948-2006)*. En ARAUJO OÑATE, Rocío. Editora Académica. *Balance del derecho electoral colombiano*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. Primera Edición. 2007. p.190.

<sup>264</sup> SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Op. Cit.* p.162.

En cuanto a la integración de la Corte Electoral, encontramos que en un principio ella estaba integrada por el ex presidente de la República más antiguo, los dos magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia, el Rector de la Universidad Nacional y el Gerente del Banco de la República, sin que pudieran existir más de tres miembros pertenecientes a un mismo partido político, por su parte el Registrador era elegido por unanimidad por la Corte Electoral<sup>265</sup>.

De conformidad con esta ley, la Corte Electoral preservó la función de escrutar y declarar las elecciones para Presidente, Congreso de la República y asambleas departamentales, además le fue asignada la elección del Registrador, en relación con quien tuvo algunas funciones de carácter administrativo y, principalmente, de inspección y vigilancia.

Por su parte, al Registrador Nacional del Estado Civil se le asignó lo relativo a la identificación de las personas y la cedulación, más otras funciones de carácter administrativo, todo ello dentro de un marco de autonomía<sup>266</sup>.

Dentro de las motivaciones que llevaron a esta reforma encontramos las siguientes:

*“..., la Organización Electoral del país viene adoleciendo de dos grandes fallas: la primera consiste en que los organismos electorales se constituyen con el concepto de que sus miembros son representantes de los partidos, y con tal carácter se designan. La segunda, la de que ciertas funciones electorales, colocadas en manos de corporaciones, se ejercen defectuosamente, sin que se pueda localizar la responsabilidad de quienes incurren en omisiones o culpas, y sin que exista un sistema de jerarquías que permita al superior corregir oportunamente la actuación de los organismos subalternos.*

*La primera falla no solo conduce en ocasiones a actuaciones arbitrarias por parte de quienes creen equivocadamente que deben actuar en las corporaciones electorales tomando en cuenta antes que el respeto a la ley los intereses de su propio partido, sino también siembra la desconfianza en la opinión pública acerca de la imparcialidad de las actuaciones y decisiones de aquellos organismos. En nuestro concepto,*

---

<sup>265</sup> Colombia, Congreso de Colombia. *Ley 89 de 1948*. Artículos 3° y 5°.

<sup>266</sup> DE LA CALLE LOMBANA, Humberto. *Reseña Histórica de la Organización Electoral*. Bogotá D.C.: Registraduría Nacional del Estado Civil. 1984. p.3.

*las funciones electorales no tienen por qué cumplirse [...] a nombre de un partido político. Por el contrario, [...] deben actuar a nombre de toda la ciudadanía, sin distingo alguno, y sin que les sea lícito considerarse como personeros de una determina fracción para la defensa de los intereses se ella...<sup>267</sup>”.*

A manera de correctivo de estas situaciones, la misma exposición de motivos previó una variación en la composición de la Corte Electoral, de tal manera que:

*“... hemos llegado a la composición de una corporación electoral tres de cuyos miembros resultan seleccionados por simples razones de antigüedad en el ejercicio de los más altos cargos de Estado (Presidente de la República, o Magistraturas de la Corte Suprema de Justicia) y los otros dos por razones de ocupar ciertas posiciones de elevada jerarquía (Rectoría de la Universidad Nacional, y Gerencia del Banco de la República),...<sup>268</sup>”.*

Además de los cambios mencionados en la designación de los integrantes del máximo organismo electoral, el artículo cuarto numeral séptimo de la Ley 89 de 1948 previó dentro de las funciones de la Corte Electoral, la de:

*“7º Ordenar las investigaciones y visitas que tenga a bien para vigilar el correcto funcionamiento de los organismos electorales, nombrando [...] los funcionarios que habrán de practicarlas”.*

En 1953, el General Gustavo Rojas Pinilla asumió el Poder con el respaldo del Partido Liberal y de algunos sectores conservadores, el que perdió, entre otras razones, al intentar crear una propia fuerza política, alternativa a los dos partidos tradicionales, y por su intento de hacerse reelegir en 1957, lo que generó distintos movimientos de protestas, que condujeron a su dimisión, luego de lo cual fue reemplazo por una junta militar, la que profirió el Decreto No. 399 del 20 de

---

<sup>267</sup> LLERAS RESTREPO, Carlos y Gilberto Moreno. *Exposición de motivos al proyecto de ley “De organización electoral”*. En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2012). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. Primera Edición. 2013. pp. 100-108.

<sup>268</sup> *Ibíd.*

diciembre de 1957, mediante el cual modificó la composición de la Corte Electoral<sup>269</sup>.

A partir de este Decreto, tal organismo se integraba por los dos ex Presidentes de la República más antiguos de distinta filiación política y por cuatro delegados, dos liberales y dos conservadores, designados por la Corte Suprema de Justicia, con lo que en este organismo también se presentó la paridad bipartidista en la conformación de los órganos del Estado fruto del llamado Frente Nacional, plasmados en los Decretos Legislativos 247 y 251 de 1957 y luego ratificado en el Acto Legislativo 01 de 1959<sup>270</sup>.

Una vez concluido el Frente Nacional, bajo la presidencia de Alfonso López Michelsen se integró una comisión encargada de preparar una reforma a la legislación electoral, como resultado de ella se presentó un primer proyecto en

---

<sup>269</sup> MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2012). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. Primera Edición. 2013. pp. 190-191.

<sup>270</sup> Ver: *Decreto legislativo N° 0247 del 4 de octubre de 1957* “Artículo 2.- En las elecciones populares que se efectúen para elegir corporaciones públicas hasta el año de 1968 inclusive, los puestos correspondientes a cada circunscripción electoral se adjudicarán por mitad a los partidos tradicionales, el conservador y el liberal”. “Artículo 4.- Los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, quien, sin embargo, estará obligado a dar participación en el Ministerio a los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas. Como el objeto de la presente reforma constitucional es el de que los dos partidos políticos, el conservador y el liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del Gobierno, y que éste se ejerza a nombre de los dos, la designación de los funcionarios y empleados que no pertenezcan a la carrera administrativa, se hará de manera tal que las distintas esferas de la rama ejecutiva reflejen equilibradamente la composición política del Congreso. Lo anterior no obsta para que los miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados a desempeñar cargos en la administración pública”. “Artículo 12.- La Corte Suprema de Justicia estará integrada por el número de magistrados que determine la ley y los cargos serán distribuidos entre los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas”. *Decreto legislativo N° 0251 del 9 de octubre de 1957*. “Artículo 1.- El Artículo 12 del [...] Decreto legislativo número 0247 de 1957 quedará así: La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado serán paritarios”. *Acto Legislativo 01 de 1959*. “Artículo 1.- En los tres (3) períodos constitucionales comprendidos entre el siete (7) de agosto de mil novecientos sesenta y dos (1962) y el siete (7) de agosto de mil novecientos setenta y cuatro (1974), el cargo de Presidente de la República será desempeñado, alternativamente, por ciudadanos que pertenezcan a los dos partidos tradicionales, el conservador y el liberal; de tal manera que el Presidente que se elija para uno cualquiera de dichos períodos, pertenezca al partido distinto del de su inmediato antecesor. Por consiguiente, para iniciar la alternación a que se refiere este Artículo, el cargo de Presidente de la República en el período constitucional comprendido entre el siete (7) de agosto de mil novecientos sesenta y dos (1962) y el siete (7) de agosto de mil novecientos sesenta y seis (1966), será desempeñado por un ciudadano que pertenezca al partido conservador. La elección de Presidente de la República que se hiciera contraviniendo a lo dispuesto en este Artículo, será nula.

octubre de 1974, el que no fructificó, un segundo proyecto fue presentado en febrero de 1977<sup>271</sup>.

Este segundo proyecto, fijaba en nueve a los miembros de la Corte Electoral, los que tendrían su origen en los dos ex Presidentes de la República más antiguos de distinta filiación política y siete magistrados que serían designados por la Corte Suprema de Justicia, de los cuales tres de cada uno de los dos partidos con mayor votación en la última elección al Congreso de la República y otro de los demás partidos, con lo que pretendía darle representación a las minorías<sup>272</sup>.

Sin embargo, tal conformación fue objeto, por una parte, de críticas de representantes de la oposición como Gilberto Vieira y Luis Carlos Sotelo, quienes veían en él una prolongación del pacto frente-nacionalista, en tanto que, según el primero, contenía:

*“aspectos extraordinariamente regresivos y antidemocráticos, [...] que pueden afectar [...] gravemente los derechos del pueblo colombiano en general [...] se puede sostener en su elaboración el espíritu estrecho y burocrático de la componenda bipartidista [...] expresa la tendencia [...] de prolongar en forma oblicua y vergonzante el monopolio bipartidista de las instituciones [...] se dice que las minorías contarán con un delegado [...] elegido por la Corte Suprema de Justicia, que es paritaria, mitad conservadora y mitad liberal. Por lo tanto es una mera apariencia la representación de la oposición al sistema en la Corte Electoral, puesto que le niega a la oposición el derecho para designar su representante que será escogido por los adversarios...”<sup>273</sup>”*

Otro de los aspectos objeto de crítica fue la permanencia de los ex presidentes en la integración de este organismo, lo que al final fue acogido, de allí que su conformación final los excluyera, este proyecto se convirtió en la Ley 23 de 1977, en la que se indicó que la Corte Electoral estaría conformada por nueve magistrados, designados por la Corte Suprema de Justicia, cuatro por cada uno de los dos partidos con mayor votación en la última elección al Congreso de la República y otro por el partido distinto que le siga en votación; esta ley fue

---

<sup>271</sup>MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2012). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. Primera Edición. 2013. p. 197.

<sup>272</sup> *Ibíd.* p. 197-200.

<sup>273</sup> *Ibíd.* p. 200-203.

declarada inexecutable por la Sentencia del 10 de noviembre de 1977 de la Corte Suprema de Justicia<sup>274</sup>.

Luego de lo anterior, el gobierno presentó una nueva reforma electoral en 1979, con el que se pretendió recoger las normas electorales en ese momento dispersas, “mantener y perfeccionar una organización electoral ajena a la presión de los partidos políticos<sup>275</sup>”, que brinde mayores garantías, para lo cual además pretendía “eliminar el fraude en las contiendas electorales”, “darle al país una organización electoral [...] insospechable, en donde cualquier intento de faltar a la obligación primordial que tienen los funcionarios electorales, que es obrar con la más absoluta imparcialidad, sea severamente sancionada<sup>276</sup>”.

En cuanto a la conformación de la Corte Electoral, este proyecto mantuvo la conformación paritaria de sus miembros, a pesar de las críticas que ello generó en congresistas como Luis Villar Borda<sup>277</sup>, a pesar de lo cual se convirtió en la Ley 28 de 1979.

Esta ley le asignó a la Corte Electoral, además de la actividad escrutadora que le era propia, la “suprema inspección y vigilancia de la organización electoral<sup>278</sup>”, en relación con la cual José Ignacio Vives Echeverría dijera que “es garantía de imparcialidad de las autoridades electorales y de pureza del sufragio [...] o sea, examinar y observar la forma como actúen los funcionarios encargados del proceso electoral [...] como una garantía para que los fines de nuestros organismos electorales se cumplan a cabalidad y con la menor exclusividad partidista...<sup>279</sup>”.

Además, la Corte Electoral adquirió el carácter de “cuerpo consultivo del Gobierno en materia electoral”, así como la aprobación de ciertos actos del Registrador, dentro de los que se encontraba la designación de los delegados de este en el nivel territorial, a este último funcionario, además, se le ampliaron las funciones al encargársele “la formación del registro electoral permanente”.

---

<sup>274</sup> *Ibíd.* p. 256.

<sup>275</sup> Colombia. Gobierno Nacional. *Exposición de motivos del proyecto de ley No. 2 de 1970*. Cámara de Representantes. En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 262.

<sup>276</sup> ZEA HERNÁNDEZ, Germán. *Intervención del 21 de marzo de 1979 ante el Congreso de la República. Comisión Primera de la Cámara de Representantes*. En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 197.

<sup>277</sup> MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* pp-273.277.

<sup>278</sup> Colombia, Congreso de la República. *Ley 28 de 1979*. Artículos 12 y 19.

<sup>279</sup> VIVES ECHEVERRÍA, José Ignacio. *Ponencia en primer debate ante la Comisión Primera del Senado de la República del 10 de abril de 1984*. En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* pp. 333-339.

En 1984, el gobierno presentó un nuevo proyecto de reforma electoral, con el que se pretendía “... conseguir una organización electoral moderna, ágil e imparcial [...] darle vida [...] a la constitución de un «poder electoral» autónomo e independiente, que permita ir institucionalizando la «cuarta rama del poder público»”, el que se convirtió en la Ley 96 de 1985.

Para esta época fue cuestionada la denominación de Corte Electoral, que autores como Vives Echeverría<sup>280</sup> consideraban como “*pomposa*”, en tanto que hacía alusión a un órgano jurisdiccional sin que ejerciera en realidad funciones judiciales, toda vez que solo tenía atribuciones de índole administrativa, las que, como hemos dicho, eran “*bastante restringida[s], ya que le está vedado pronunciarse sobre asuntos de derecho*”.

Esto, dio lugar a que con la expedición de la Ley 96 de 1985, la denominación Corte Electoral fuese sustituida por el Consejo Nacional Electoral, la que aún se conserva, este organismo continuó a cargo de la suprema inspección y vigilancia de la Organización Electoral, sin embargo, esta función se condicionó a la expedición de una ley porque se dijo que “*en el ejercicio de estas atribuciones cumplirá las funciones que le asignen las leyes y expedirá las medidas necesarias para el debido cumplimiento de éstas y de los decretos que las reglamenten*”, lo que sujetaba a esta entidad a las previsiones legales al respecto, las que nunca fueron expedidas, pero que por primera vez insinuó competencias de carácter normativo para el CNE.

Esta misma ley, estableció que los miembros del CNE eran siete, elegidos por el Consejo de Estado, seis en representación igualitaria de los dos partidos mayoritarios y el restante, del tercer partido en las elecciones parlamentarias anteriores.

De manera complementaria, fue expedido el Decreto 2241 de 1986, o Código Electoral, en el que se le asignan funciones muy similares a las que tenía en la legislación precedente<sup>281</sup>, las que fueron de tres tipos:

---

<sup>280</sup> VIVES ECHEVERRÍA, José Ignacio. *Tratado de Derecho Electoral Colombiano*. Bogotá: Editorial Temis. 1984. p-96.

<sup>281</sup> *Ley 96 de 1985*. Artículo 11. “El Consejo Nacional Electoral tendrá a su cargo la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral y en el ejercicio de estas atribuciones cumplirá las funciones que le asignen las leyes y expedirá las medidas necesarias para el debido cumplimiento de éstas y de los decretos que las reglamenten”. Artículo 12. “El Consejo Nacional Electoral ejercerá las siguientes funciones:  
1o. Elegir al Registrador Nacional del Estado Civil y a quien haya de remplazarlo en sus faltas absolutas o temporales.

1.- De escrutinio y declaración de elecciones.

2.- De inspección y vigilancia de la organización electoral.

3.-De carácter administrativo, dentro de las que se encontraba la elección y remoción del Registrador Nacional del Estado Civil y la aprobación de los actos más importantes de este funcionario.

Con la creación del CNE se abrió un espacio para pronunciarse sobre determinados aspectos de derecho, que se encuentran expresamente establecidos en el Código Electoral como causales de reclamación, por lo que en esta etapa, las funciones de los órganos electorales colombianos serán solo aquellas señaladas como esenciales<sup>282</sup>.

De manera paralela, se tramitó otro proyecto de ley que terminó por convertirse en el primer estatuto de los partidos políticos en Colombia, el que se materializó en la expedición de la Ley 58 de 1985, en contraste con proyectos anteriores presentados en los años 1977, 1978, 1981 y 1984, para superar así la anomia o vacío constitucional y legislativo en que se encontraban<sup>283</sup>.

---

2o. Remover el Registrador Nacional del Estado Civil por parcialidad política o por cualesquiera de las causales establecidas en la ley.

3o. Designar sus delegados para que realicen los escrutinios generales en cada Circunscripción Electoral.

4o. Aprobar el presupuesto que le presente el Registrador Nacional del Estado Civil, así como sus adiciones, traslaciones, créditos o contracréditos.

5o. Aprobar los nombramientos de Secretario General, Visitadores Nacionales, Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y Registradores Distritales de Bogotá.

6o. Aprobar las Resoluciones que dicte el Registrador Nacional del Estado Civil sobre creación, fusión y supresión de cargos, lo mismo que respecto de la fijación de sus sueldos y viáticos.

7o. Realizar el escrutinio para Presidente de la República y expedir la respectiva credencial.

8o. Conocer y decidir de los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados para los escrutinios generales, resolver sus desacuerdos y llenar sus vacíos u omisiones en la decisión de las peticiones que se les hubieran presentado legalmente.

9o. Reunirse por derecho propio cuando lo estime conveniente.

10. Expedir su propio reglamento de trabajo.

11. Nombrar y remover sus propios empleados.

12. Las demás que le atribuyen las leyes de la República.

<sup>282</sup> En relación con que se entiende por funciones esenciales ver Capítulo 2, ítem 3.1.1.3.1., p. 93.

<sup>283</sup> HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. *Regulación jurídica de los partidos políticos en Colombia*. En ZOVATTO, Daniel. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México D.F. UnamIdea. 2006. p-336.

Como antecedentes de esta regulación encontramos que al igual que sus pares europeos, durante gran parte de nuestra historia no fueron objeto de tratamiento normativo, a pesar de haber surgido los dos partidos políticos tradicionales, liberal y conservador, a mediados del siglo XIX, al consolidarse las distintas facciones enfrentadas después de la Independencia.

Es así como el Partido Liberal tiene su acta fundacional en 1848 con la publicación de José Ezequiel Rojas en el periódico El Aviso del 16 de julio, mientras que el Partido Conservador, la tiene en 1949, con la publicación de su programa por parte de José Eusebio Caro y Mariano Ospina Rodríguez, en el periódico La Civilización<sup>284</sup>.

Sin embargo, la creciente importancia que los partidos adquirieron a lo largo del siglo XX, llevó a la necesidad de entrar a regularlos en aras de *“fortalecer la pluralidad, la representatividad y atender las demandas de una ciudadanía cada vez más crítica y exigente”*<sup>285</sup>, con lo que se superó una corriente del pensamiento que consideraba *“que el derecho no debía regular detalladamente la vida de los partidos políticos, pues el tema rebasa el campo de lo jurídico”*, para pasar a otra que buscaba regularlos *“como una garantía eficaz para el asentamiento y buen funcionamiento del sistema democrático”*<sup>286</sup>.

Con lo que el Estatuto comentado, obedece a una tendencia general que se inició con timidez para los años de la Primera Guerra Mundial, recibió un impulso con la incorporación en el texto constitucional del Partido Comunista en la Constitución de la Unión Soviética de 1936 y que se generalizó después de la Segunda Guerra Mundial, en especial en Italia y Alemania, en esta última se prohibieron aquellos con fines antidemocráticos<sup>287</sup>.

Solo que este primer intentó, se limitó al reconocimiento de su existencia, por lo que será solo hasta los años setenta del siglo pasado cuando se dispuso acerca de su organización y funcionamientos, de acuerdo a lo previsto en las Constituciones de Grecia de 1975, Portugal de 1976 y España de 1978, todo ello en el marco de un rechazo a las prácticas autocráticas y totalitaristas<sup>288</sup>.

---

<sup>284</sup> *Ibíd.* pp. 332-333.

<sup>285</sup> ZOVATTO, Daniel. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada.* En ZOVATTO, Daniel. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina.* México D.F. Unam-Idea. 2006. p.4.

<sup>286</sup> *Ibíd.*

<sup>287</sup> *Ibíd.* p. 7.

<sup>288</sup> *Ibíd.* pp. 8-12.

Con el proceso de restauración democrática que vivió Latinoamérica a finales del siglo pasado, esta tendencia llegó también a la región, con lo que para la fecha de expedición de esta ley, ya la mayoría de los vecinos los había incorporados a sus textos constitucionales, lo que incluye el control a los mismo por parte de las autoridades electorales<sup>289</sup>.

En el plano nacional, también influyó la situación derivada luego del asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, con su consecuencia de violencia, la dictadura de Rojas Pinilla, el pacto bipartidista del Frente Nacional que como vimos representó un reparto excluyente del poder entre los dos partidos tradicionales, lo que a su vez generó una nueva fuente de violencia, con el surgimiento de grupos guerrilleros<sup>290</sup>.

Con esta norma se marcó un hito importante en relación con el marco competencial de la, hasta ese momento, Corte Electoral, a la que se le fijó, por primera vez competencias relacionadas con el control de los partidos político y las campañas electorales, los que empezaron a ser objeto de regulación e intervención por parte del Estado, es así como se encargó a este organismos de las siguientes materias:

Reconocimiento de la personería jurídica a los partidos políticos<sup>291</sup>; registro de sus autoridades o directivas; para resolver impugnaciones acerca del registro de directivas por violaciones a sus estatutos; llevar el registro de sus libros de contabilidad, los que además estaban en el deber de presentar un informe anual de sus ingresos y gastos y otro posterior a cada campaña presidencial.

En relación con lo anterior, se le habilitó para prescribir la forma mediante la cual debían estas organizaciones políticas; para fijar límites individuales a los aportes a cada campaña, y general a todas las campañas; para fijar límites a los gastos a realizar por cada campaña electoral a la presidencia de la República o al Congreso; reglamentar la intervención de los partidos en los espacios gratuitos en los medios de comunicación del Estado, radio y televisión, los que no podían contravenir las normas distadas por la Corte Electoral.

También estaba facultada para distribuir entre los candidatos a la presidencia espacios gratuitos en radio y televisión; fijar el número de impresos que podían

---

<sup>289</sup> *Ibíd.* p. 12-41.

<sup>290</sup> HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. *Op. Cit.*

<sup>291</sup> Para esto se exigió solamente acreditar el apoyo de 10.000 ciudadanos, o haber obtenido tal votación, lo que en la práctica dio lugar a la proliferación de estas organizaciones.

enviar con franquicia postal los partidos antes de cada elección; reglamentar la forma como los partidos distribuirían entre los electores los votos cerca de los sitios de votación, ya que estos no eran en ese entonces suministrados por los jurados de votación.

Además, para imponer sanciones a los partidos, agrupaciones políticas y a otras personas que infrinjan las normas allí contenidas y ejercer la función de vigilancia respecto de los partidos, en ejercicio de la cual podía *“ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados, inspeccionar la contabilidad de las entidades financiadoras y exigir copias de declaraciones de renta”*.

Es de señalar, que el CNE que hasta aquí se ha presentado, será objeto de importantes transformaciones a partir de la vigencia de la Constitución de 1991, reformas que ameritan, que se identifique un periodo adicional a los establecidos por la doctrina colombiana, el que en razón de la dinámica de cambios producidos a partir de esa fecha, admite reconocer diferentes momentos en su interior, los que pueden identificarse con la expedición de las reformas contenidas en los actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009.

## **1.2. LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.**

Con la expedición de la Constitución de 1991 se dio inicio a una nueva era para las autoridades electorales en Colombia, y en general para todo nuestro derecho electoral, en la medida que se presentaron trascendentes modificaciones en la concepción que sobre éste se tiene y que impactarán en gran medida la naturaleza de aquellas, en especial la del CNE.

Con esta nueva Carta se entró a regular, cada vez con mayor rigurosidad, la materia electoral, en especial a los partidos políticos, de lo que fue precursora la Ley 58 de 1985 ya antes citada.

Estas modificaciones están marcadas por una mayor intervención del Estado en la actividad electoral, principalmente en la de los partidos y movimientos políticos, los que empiezan a ser objeto de regulación, imponiéndose límites al desarrollo de sus actividades, los que guardan relación con el reconocimiento como persona jurídica, así como la instauración de controles a la actividad que podían desempeñar, que veremos más adelante.

Todo lo cual impactará en la entidad objeto de nuestro estudio, el CNE, que tendrá que adaptarse a las nuevas nociones al respecto, al asumir nuevas competencias y poderes, por lo que fue objeto de un nuevo diseño institucional.

En este punto, debemos indicar que estos cambios no se darán en un solo momento, este ha sido un proceso gradual de modificaciones en esta materia, que en nuestro concepto no ha concluido, y que implicará una acentuación en la imposición de límites a los actores electorales, con estas reformas se pasó del reconocimiento de una amplia libertad de acción de las organizaciones políticas, a otra caracterizada por un recorte de la misma.

Tales limitaciones se refieren a la fijación de obligaciones cada vez más rigurosas, al acentuarse, por ejemplo, los requisitos<sup>292</sup> para la obtención de la personería jurídica<sup>293</sup>, los que van orientados a reducir su número y fragmentación, para con ello a ampliar su representatividad y legitimidad.

---

<sup>292</sup> El Artículo 4º de la *Ley 58 de 1985*, había fijado como requisitos para la obtener la personería jurídica como partido o movimiento político solo el “probar la afiliación de por lo menos diez mil ciudadanos, salvo que en las elecciones para Corporaciones Públicas de 1982 hubiesen obtenido un número igual o superior de sufragios”, mientras que la Constitución de 1991 en su artículo 108 aumenta estos requisitos a que “comprueben su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o cuando en la elección anterior hayan obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el Congreso de la República, estos requisitos fueron incrementados sustancialmente por los actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009, al exigir, el primero una “votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado, y el segundo una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado.

<sup>293</sup> El artículo 108 de la *Constitución Política* amplió el número de apoyos necesario de 10.000 a 50.000, representados en firmas, votos obtenidos en la última elección o con la obtención de representación en el Congreso, aspecto recogido después por la Ley 130 de 1994, como consecuencia de ellos empezó a disminuir el número de partidos, durante la vigencia de estas normas, mediante Resolución 791 del 1º de julio de 1998 se declaró por parte del Consejo Nacional Electoral que perdieron personería jurídica las siguientes organizaciones políticas: Movimiento Unitario Metapolítico, Movimiento Único de Renovación Conservadora, Partido Comunista Colombiano, Movimiento alianza de Reservas Nacionales y Acción Cívica, Movimiento Indígena Colombiano, Movimiento Corriente de Renovación Socialista, Movimiento Obrero Independiente Revolucionario, Movimiento Político Actitud Renovadora, Movimiento Nacional de las Comunidades Negras, Frente Independiente Cívico Popular, Movimiento Integración Democrática, Movimiento Ciudadanos en Formación; Movimiento 19 de Abril, Movimiento Cívico Ecológico, Movimiento Agropecuario Colombiano, Movimiento Político Mujeres 2000, Movimiento Nacional de Pensionados y Tercera Edad, Movimiento Participación Ciudadana, Movimiento Cívico Amazonas Unido, Movimiento Político Manos Unidas, Movimiento Colombia Misión Colectiva, Movimiento Nacional por la Recreación y el Deporte, Movimiento el Colectivo Renovación Política en Movimiento, Movimiento Opción Solidaridad, Movimiento Renovación Democrática, MRD, Movimiento Orientación Ecológica y Movimiento y Movimiento Séptima Papeleta y mediante Resolución 5659 del 30 de septiembre de 2002 se declaró que perdieron personería jurídica las siguientes organizaciones políticas: Movimiento Unión Patriótica, Movimiento Nueva Colombia, Movimiento Defensa Ciudadana, Movimiento Revolución Democrática, Movimiento Alternativa Democrática, Movimiento Humbertista, Movimiento 19 de abril, Movimiento Concertación Cívica Nacional, Movimiento Político Laicos por Colombia, Movimiento

A la par de lo cual se generaron estímulos a la actividad de estas colectividades, las que, por ejemplo, a partir de ese momento son objeto de financiación, al indicar el artículo 109 superior que el *“Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica”*.

En atención a esta mayor inherencia del Estado en la actividad política, surgió la necesidad de contar con un órgano electoral distinto, que supere su concepción tradicional relativa a la simple actividad de calificación de elecciones, para adquirir nuevas funciones<sup>294</sup>, dentro de ellas las referentes a la fiscalización de actores y procesos electorales.

Dada la gradualidad con que se han venido suscitando los cambios, que conllevó a que las transformaciones en esta institución también hayan sido progresivas, y hasta cierto punto, aun inconclusas, como lo evidencia, tanto el acuerdo llegado en el marco de las conversaciones de paz en La Habana<sup>295</sup>, como los distintos

---

Colombia Mi País, Movimiento Independiente de Restauración “Líder”, Movimiento de Renovación Democrática, Movimiento Unión Nacional por la Seguridad Social “Unámonos”, Partido Viraje Social “PVS”, Movimiento Político ANUPAC Colombia, Movimiento Autonomía Ciudadana, Partido Indígena Colombiano “Pic” y Movimiento Transformación Nacional.

<sup>294</sup> El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales:

1. Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral.
2. Elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil.
3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
4. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.
5. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.
6. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.
7. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.
8. Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.
9. Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.
10. Colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la escogencia de sus candidatos.
11. Darse su propio reglamento.
12. Las demás que le confiera la ley.

<sup>295</sup> *Segundo informe conjunto de la Mesa de Conversaciones de Paz entre el gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (Farc-Ep), sobre el punto 2 de la agenda del Acuerdo General de La Habana, “Participación política”*. [En línea] [www.avancesacuerdos.gov.co/web/descargables/informe\\_conjunto\\_nro2.pdf](http://www.avancesacuerdos.gov.co/web/descargables/informe_conjunto_nro2.pdf). Última visita: 27/09/2015.

momentos que caracterizan esta etapa (inicial, subsiguiente al A.L. 01 de 2003 y posterior, subsiguiente al A.L. 01 de 2009).

**1.2.1 En la Constitución de 1991.** Durante las décadas de los setenta y los ochenta del siglo XX, varios proyectos de reforma constitucional se frustraron<sup>296</sup>:

La adoptada mediante el Acto Legislativo 2 de 1977, mediante la cual el Congreso de la República convocó a una asamblea constituyente fue declarada inexecutable, al considerar la Corte Suprema de Justicia que el “... *el poder de reforma «es un poder creado por el Constituyente primario, del cual emana todo poder y nace de la Constitución» [...] no lo recibió el Congreso para subdelegarlo a un organismo extraño, creado por él*<sup>297</sup>”.

La correspondiente al Acto Legislativo de 1979, también declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia debido a vicios de forma.

El proyecto de reforma de 1988, que proponía una refrendación plebiscitaria de los acuerdo de paz con algunos grupos insurgentes, que fue abortado por el propio gobierno que la propuso, ante el embate del poder del narcotráfico que pretendió incluir en ella la prohibición a la extradición<sup>298</sup>.

Fue este uno de los periodos más convulsionados de la historia del país, en razón del desafío que representó la lucha del narcotráfico en contra de la extradición, lo que generó altos niveles de violencia, los que se acentuaron al acercarse la campaña presidencial de 1990, durante la cual, uno a uno, fueron asesinados tres candidatos a la Presidencia de la República.

Fue así como el 18 de agosto de 1989, en la plaza de Soacha, cayó Luis Carlos Galán Sarmiento, quien se perfilaba como el más seguro presidente en nombre de un ala renovadora del Partido Liberal y quien luego de liderar la disidencia del Nuevo Liberalismo se reintegró a este Partido, muerte que generó una fuerte reacción ciudadana, en especial entre los jóvenes estudiantes universitarios,

---

<sup>296</sup> MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* pp. 351-353.

<sup>297</sup> Colombia. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. *Sentencia del 5 de mayo de 1978*. En Gaceta Judicial número 2397. [En línea] [www.notinet.com.co/pedidos/t32715A.pdf](http://www.notinet.com.co/pedidos/t32715A.pdf). Última visita: 13/10/2015.

<sup>298</sup> MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* pp. 351-353.

quienes fraguaron la utilización en las próximas elecciones de una “*séptima papeleta*” que convocara una asamblea constituyente<sup>299</sup>.

El 22 de marzo de 1990 fue el turno del candidato del Partido Unión Patriótica Bernardo Jaramillo, quien murió a manos de sicarios en el Puente Aéreo del Aeropuerto El Dorado de Bogotá<sup>300</sup>. Mientras que el 26 de abril de 1990 en un avión en la ruta Bogotá – Barranquilla el candidato y líder de la Alianza Democrática M-19, recientemente incorporado a la vida civil, Carlos Pizarro también fue abatido<sup>301</sup>.

Todos estos hechos confluyeron en una serie de acuerdos que se materializaron en la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, mecanismo que no estaba previsto en la Carta de 1886<sup>302</sup>.

En el seno de este organismo, fueron varios los proyectos que se encargaron de las autoridades electorales, los que podemos resumir así:

1.- El del Gobierno<sup>303</sup>, que constitucionalizaba la organización electoral en un marco de autonomía e independencia, el que mantenía a los precedentes Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil;

2.- El del Colegio de Altos Estudios de Quirama<sup>304</sup>, el que planteo una función electoral integrada por las actuales autoridades electorales.

3.- El del M-19<sup>305</sup>, que propuso dentro de la organización del Estado una Función Electoral a cargo de un órgano electoral conformado por un Tribunal Superior Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

---

<sup>299</sup> *Ibid.*

<sup>300</sup> *Ibid.*

<sup>301</sup> *Ibid.*

<sup>302</sup> *Ibid.*

<sup>303</sup> Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Constitucional No. 5. Proyecto No. 2.* En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 360.

<sup>304</sup> Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Constitucional No. 34. Proyecto No. 4.* En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 360.

<sup>305</sup> Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Constitucional No. 8. Proyecto No. 7.* En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 360.

4.- El de Juan Gómez y Hernando Londoño<sup>306</sup>, quienes se refirieron a una función electoral ejercida por los dos organismos tradicionales.

5.- El de María Teresa Garcés Lloreda<sup>307</sup>, quien propuso una rama electoral, conformada por un Consejo Nacional de Participación Política y Electoral, unos consejos seccionales y Registraduría Nacional del Estado Civil.

6.- Otro presentado por Guillermo Plazas Alcíd<sup>308</sup>, quien propuso una rama electoral con una Corte Electoral como organismo superior.

7.- El de varios miembros del Partido Liberal<sup>309</sup>, que planteaba cuatro ramas del Poder, entre ellas la electoral, conformada por la Corte Electoral y la Registraduría, la primera de las cuales tendría entre sus funciones dictar las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen con plenas garantías y efectuar de manera definitiva los escrutinios y la declaración de los resultados electorales.

8.- El de la Unión Patriótica<sup>310</sup>, que planteaba una rama electoral dotada de autonomía administrativa y presupuestal, conformada por una Corte Electoral, tribunales electorales departamentales y distritales y el Registrador Nacional del Estado Civil.

9.- El de Fernando Carrillo<sup>311</sup>, quien propuso un Consejo Nacional Electoral como supremo órgano administrativo y jurisdiccional en materia electoral, con iniciativa normativa en materia electoral y potestad de reglamentar y desarrollar la ley.

Estos proyectos fueron unificados, al respecto planteó la ponencia:

---

<sup>306</sup> Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Constitucional No. 9. Proyecto No. 9.* En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 360.

<sup>307</sup> Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Constitucional No. 10. Proyecto No. 13.* En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 361-362.

<sup>308</sup> Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Constitucional No. 22. Proyecto No. 57.* En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 360.

<sup>309</sup> Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Constitucional No. 24. Proyecto No. 88.* En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 360.

<sup>310</sup> Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Constitucional No. 27. Proyecto No. 113.* En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 360.

<sup>311</sup> Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Constitucional No. 27. Proyecto No. 113.* En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 360.

*“... función electoral autónoma [que] se mueve por sí misma [ejercida por] los ciudadanos [...] tiene entidad propia [...] y como tal exige contar con unos órganos especializados, encargados de regularla, organizarla y controlarla. [...] es distinta a las demás funciones del Estado [...] su ejercicio confiere legitimidad [...] proponemos que esa estructura electoral se dote de la independencia y autonomía necesarias para asegurar la imparcialidad y el libre ejercicio del sufragio, elevándola a categoría de Rama u Órgano del Poder Público<sup>312</sup>”.*

En cuanto a la conformación de esta “rama u órgano electoral”, la concibieron dotada de “independencia en el desempeño de sus funciones de autonomía presupuestal y plena competencia en las decisiones jurisdiccionales electorales” planteó a un Consejo Nacional Electoral encargado de “decidir definitivamente los recursos que se interpongan en materia electoral [...] efectuar el escrutinio definitivo para Presidente...<sup>313</sup>”, entre otras funciones.

Además, esta rama estaría conformada por un Registrador Nacional del Estado Civil.

A raíz de propuestas de los constituyentes Augusto Ramírez Ocampo y Juan Carlos Esguerra Portocarrero, se excluyeron en la Comisión Primera las atribuciones jurisdiccionales propuestas para este organismo, pasando luego a debate en la Plenaria de la Asamblea el proyecto de conformación de una rama electoral así integrada, el que fue aprobado con algunas modificaciones, solo que como vimos en el capítulo primero, al final no se le dio a esta función el carácter de cuarta rama del poder público.

No obstante, en la Carta de 1991, las autoridades electorales y con ellas el CNE, fueron elevadas a la categoría de órgano constitucional autónomo e independiente, organismo este último al que se le ratificaron desde a la propia norma fundamental, las funciones de inspección y vigilancia de los partidos y movimientos políticos y se le encomendó, por primera vez la función de velar por la existencia de procesos electorales en condición de plenas garantías, también incorporada en la Constitución, a la que deberán adicionarse sus desarrollos legales y jurisprudenciales, dentro de los que se destaca los introducidos por la

---

<sup>312</sup> Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Constitucional No. 56. Informe-Ponencia Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición*. En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 367.

<sup>313</sup> *Ibíd.*

Ley 130 de 1994, la que tuvo como precedentes las normas estatuidas en la Ley 2ª de 1992 y la Ley 84 de 1993.

Con ocasión de la expedición de la Constitución de 1991, una vez más fue modificada la manera de conformar el CNE, cuya elección siguió en manos del Consejo de Estado, pero esta vez de ternas presentadas por los partidos políticos, de acuerdo con la composición del Congreso de la República.

**1.2.2 El Acto Legislativo 01 de 2003.** A manera de antecedentes, encontramos que con la llegada de Álvaro Uribe Vélez a la Presidencia de la República en 2002, se planteó una vez más la necesidad de reformar el sistema electoral colombiano, incluida la Organización Electoral, consecuencia de ello, un grupo parlamentario del Partido Liberal presentó el proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, el que en su exposición de motivos trazaba, entre otros, los siguientes objetivos<sup>314</sup>:

*“1. El árbitro del juego político: DESPOLITIZACION DE LA ORGANIZACION ELECTORAL. Tal como ocurrió hace décadas, cuando por razones de interés público se despolitizó la Policía, el Ejército y la Rama Judicial, ahora resulta indispensable erradicar toda influencia política en la integración y el funcionamiento de la autoridad estatal dedicada a administrar y fungir como árbitro de la emulación electoral. El hecho de que desde la cúpula hasta la base de la organización electoral se provean los cargos por el sistema de cuotas políticas compromete la imparcialidad indispensable en esa institución y conduce a desviaciones como las que dieron lugar al escandaloso fraude advertido en la última elección de congresistas.*

*2. Los jugadores: PARTIDOS, NO AVISPAS. La atomización de los partidos, aplastados por la proliferación de microempresas electorales (comúnmente llamadas avisvas) tiene directa relación con el incremento de la corrupción a partir de 1991. El sistema político, huérfano de partidos, no logra representar cabalmente los intereses generales y públicos. Y es reemplazado por la agenda privada de las avisvas (puestos, contratos, partidas) que suele identificarse con la agenda de la corrupción. Por eso es clave que el marco jurídico desestime las aventuras individuales de las avisvas e incentive la agrupación partidista con instrumentos tales como:*

---

<sup>314</sup> Colombia. Congreso de la República. *Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 Senado*. En Gaceta del Congreso No. 303 de 29 de Julio de 2002. [En línea] [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3). Última visita: 17/10/2015.

*Condiciones más exigentes para crear partidos y movimientos.*

*Listas y candidaturas únicas avaladas por los partidos y movimientos.*

*Umbral.*

*Cifra repartidora para asignar las curules.*

*Democracia interna obligatoria para definir los candidatos y autoridades de los partidos y movimientos.*

*Régimen serio de bancadas partidistas en las corporaciones públicas.*

3. *El juego: JUEGO LIMPIO. Reglas claras de financiación estatal para las campañas presidenciales, preeminentemente pública para las demás campañas y severa sanción de pérdida de investidura para quien viole ese régimen. ...”.*

En el proyecto en mención se sustituye el Consejo Nacional Electoral por un Tribunal Nacional Electoral, elegido por “*una Comisión de Elección integrada por tres Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, tres del Consejo de Estado y tres de la Corte Constitucional*” que sería la “*máxima autoridad de la organización electoral y actuará con plena autonomía administrativa, presupuestal y técnica en el ejercicio de las funciones electorales, administrativas y judiciales a él asignada*”<sup>315</sup>, dentro de las que se encontraba “*el conocimiento de las acciones de nulidad electoral*”<sup>316</sup>.

Otros congresistas presentaron otros proyectos de reforma electoral y política, fueron ellos el Proyecto de Acto Legislativo 03 de 2002<sup>317</sup> y el Proyecto de Acto

---

<sup>315</sup> Artículo 27 del proyecto. En Gaceta de Congreso No 303.

<sup>316</sup> Artículo 7 del proyecto. En Gaceta de Congreso No 303.

<sup>317</sup> Colombia. Congreso de la República. *Proyecto de Acto Legislativo 03 de 2002 Senado*. En Gaceta del Congreso No. 344 de 20 de Agosto de 2002. [En línea] [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3). Última visita: 17/10/2015.

Legislativo 07 de 2002, este último reemplazaba al Consejo Nacional Electoral por la Corte Electoral, la que sería el “*máximo tribunal de la jurisdicción electoral*”, lo que se justificaba en la siguiente exposición de motivos:

*“... hoy nuestro país cuenta con un Consejo Nacional Electoral totalmente politizado, que responde a los intereses de los partidos políticos que los designan para ser elegidos. Con el fin de despolitizar la Organización Electoral, se propone la creación de la Corte Electoral integrado por cinco (5) magistrados elegidos por la Corte Constitucional de ternas enviadas por, El Presidente de la República, La Corte Suprema de Justicia, El Consejo de Estado, El Partido Mayoritario en Votación que no sea el mismo del Presidente de la República, y el del siguiente Partido Político en votación que no sea el mismo del Presidente de la República<sup>318</sup>”.*

En estos proyectos, podemos encontrar en dos de ellos la asignación de funciones judiciales al organismo electoral, el que era concebido como una Corte o Tribunal, así mismo, se variaba su origen, buscando su despolitización, lo que se mantuvo en la ponencia para primer debate, en la que se unificaron los tres proyectos presentados<sup>319</sup>, lo que incluso fue apoyado por el gobierno, a través del Ministro del Interior, quien se refirió así a la propuesta:

*“... al Consejo Nacional Electoral, en eso estamos totalmente de acuerdo, el Consejo Nacional Electoral no puede seguir como viene, eso es una Magistratura y las Magistraturas no pueden ser parciales, esa es una contradicción [...] De manera que el Consejo Nacional Electoral tiene que ser fiel a su misión y tiene que tener un origen que lo haga compatible con esa misión*

*[...]*

*Hay dos posibilidades, o que sean las Cortes las que presenten unas ternas y el Presidente de la República seleccione de esas ternas o que sea directamente de origen jurisdiccional la Constitución de ese Consejo Nacional Electoral, pero además hay que cambiarle sus funciones para que sea una Magistratura de tiempo completo y de*

---

<sup>318</sup> Colombia. Congreso de la República. *Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 Senado*. En Gaceta del Congreso No. 394 de 23 de Sept. de 2002. [En línea] [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3). Última visita: 17/10/2015.

<sup>319</sup> Colombia. Congreso de la República. *Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 Senado*. En Gaceta del Congreso No. 406 de 1o de Octubre de 2002. [En línea] [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3). Última visita: 17/10/2015.

*dedicación exclusiva dedicada por entero al manejo de los temas electorales, por ejemplo a las pérdidas de las investiduras, por ejemplo Que se tramitan muchas de ellas en la sección quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Ese es tema de análisis, tuvimos muchas dudas y en definitiva nos convenció la observación de alguien, que no debía ser tema de Referendo.<sup>320</sup>*

Sin embargo, en el trascurso de su debate, las discusiones en torno a las funciones judiciales del organismo electoral propuesto en reemplazo del Consejo Nacional Electoral, se fueron diluyendo<sup>321</sup>, ante las dudas en relación con el trámite de las acciones de nulidad electoral correspondientes a las elecciones territoriales, ya que no se proponía la existencia de tribunales de justicia electoral en el nivel sub-nacional.

Son ejemplos de estas discusiones los debates dados en primer debate por los senadores Carlos Holguín Sardi<sup>322</sup> y Carlos Gaviria Díaz<sup>323</sup> y en segundo debate

---

<sup>320</sup> Colombia. Congreso de la República. *Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 Senado*. En Gaceta del Congreso No. 97 de 10 de Marzo de 2003. [En línea] [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3). Última visita: 17/10/2015.

<sup>321</sup> Ver: Gaceta del Congreso No. 526 de 20 de noviembre de 2002, 540 del 22 de noviembre de 2002, 567 del 6 de diciembre de 2002, 032 del 4 de febrero de 2003, 059 del 14 de febrero de 2003, 146 del 3 de abril de 2003, 305 del 19 de junio de 2003. [En línea] [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3). Última visita: 17/10/2015.

<sup>322</sup> “sobre este tema de la organización electoral tenemos muchas reservas, entendemos que hay que despolitizar la actual organización electoral, no estamos muy convencidos de que la forma de despolitizarla sea reemplazando el Consejo Nacional Electoral, por un Tribunal al cual se le trasladen las funciones de la Sala Quinta del Consejo de Estado, que es básicamente lo que se está proponiendo; hoy los juicios electorales los decide en última instancia el Consejo de Estado, y de acuerdo con el proyecto pasarían a ser decididos en última instancia por el Tribunal Electoral; la primera instancia y la instancia local que tiene una inmensa importancia, seguiría siendo en el Contencioso Administrativo, entonces hay allí una cosa conceptual desde el punto de vista constitucional y jurídico, que parece importante que se evalúe con mayor cuidado; y es que unos juicios que va a iniciarse en una jurisdicción, en la jurisdicción Administrativa, van a terminar en otra en la jurisdicción Electoral, lo cual realmente pues por lo menos suena un poco exógeno, un poco extraño”. Colombia. Congreso de la República. Acta de Plenaria 20 del 30 de Octubre de 2002. En Gaceta del Congreso No. 526 de 20 de noviembre de 2002. [En línea] [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3). Última visita: 17/10/2015.

<sup>323</sup> “... a mí también me preocupa que haya un organismo como el Tribunal Nacional Electoral con poderes judiciales, con potestades judiciales, pero que va a conocer en segunda instancia de asuntos que son dirimidos en primera, por organismos que pertenecen a una rama completamente distinta, yo tampoco tengo una propuesta madura para esto pero sí percibo exactamente las mismas deficiencias que percibe el doctor Holguín y me parece que podría ser esta una oportunidad para que en el propósito de independizar completamente la rama electoral, participo además de su concepto de que no se trata de despolitizarla, es un organismo eminentemente político, pero sí de sustraerla a la influencia partidista, me parecería que no deberíamos dejar pasar esta ocasión para dar un paso más significativo y hacer una propuesta más congruente con respecto a las funciones jurisdiccionales que va a ejercitar el Consejo Nacional Electoral y que fueran congruentes con organismos de esa misma naturaleza que funcionaran del nivel regional”. Colombia. Congreso de la República. Acta de Plenaria 20 del 30 de Octubre de 2002. En Gaceta del Congreso No. 526

por el Senador Andrés González<sup>324</sup>, incluso se llegó a plantear que la supresión del Tribunal Electoral propuesto, tenía fundamento en el referendo de 2003, en el que expresamente se hacía referencia al Consejo Nacional Electoral, tal y como lo planteó en segundo debate el senador Antonio Navarro Wolf<sup>325</sup>.

En cuanto tiene que ver con la despolitización de la Organización Electoral, esta se limitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil, ante consideraciones en relación con el carácter político inherente a estos organismos, es así como en la misma intervención antes reseñada, los senadores Carlos Holguín Sardi y Aurelio Irragori Ormazza plantearon reservas en torno a esta propuesta en el siguiente sentido:

*“... si bien es cierto están inspirados en el mejor propósito de despolitizar la Registraduría del Estado Civil, o despartidizarse la más vale, porque yo no puedo pensar que se pueda despolitizar un organismo que es esencialmente político, pero se quiere despartidizar si se puede utilizar el término y ese es un sano propósito no sé qué; no estoy seguro de que se haya logrado a la perfección ese sano propósito. Con una acotación adicional, es que el Tribunal Nacional Electoral será escogido por las altas cortes y allí viene otra reserva que tenemos, se está despolitizando la organización electoral o se está politizando la justicia; porque si la justicia va a elegir un organismo esencialmente electoral, pues le estamos realmente generando una semilla de politización que puede ser muy peligrosa<sup>326</sup>”.*

---

de 20 de noviembre de 2002. [En línea] [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3). Última visita: 17/10/2015.

<sup>324</sup> “... se parte de la base de definir claramente que funciones le van a quedar al sistema electoral; en ese orden de ideas, se considera que el Consejo Nacional Electoral tendría unas funciones preeminentemente políticas, relativas a la organización electoral y a la vigilancia electoral, al Consejo de Estado, [...] se le asignarían claramente las funciones judiciales para resolver en especial aquellos pleitos electorales relativos a las inhabilidades dándole mayor músculo a esta corporación judicial y sujetándola a un breve lapso, a un lapso sumario como el previsto para los procesos de tutela”. Congreso de la República. Acta de Plenaria 28 del 10 de Abril de 2003. En Gaceta del Congreso No. 315 de 1o de Julio de 2003. En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 432.

<sup>325</sup> “Lo primero que pasó es que dentro de la lógica de salvar el Referendo [...] ya no se puso volver a hablar de Tribunal, porque en el Referendo habla del Consejo, entonces ya en esa camisa de fuerza, la discusión se redujo sustancialmente,...”. En Gaceta del Congreso No. 315 de 1o de Julio de 2003. En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 435.

<sup>326</sup> Colombia. Congreso de la República. *Acta de Plenaria 20 del 30 de Octubre de 2002*. En Gaceta del Congreso No. 526 de 20 de noviembre de 2002. [En línea] [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3). Última visita: 17/10/2015.

*“... lo que no me gusta es que tengamos una especie de complejo de ser Liberales o complejo de ser Conservadores, o complejo de ser Independientes, estos son organismos estrictamente políticos, no podemos pues ahora venir a decir que tenemos que invocar la inspiración del Espíritu Santo, para elegir unos espíritus puros apolíticos en ese tipo de organizaciones que son estrictamente política. Quería hacer esa observación señor Presidente, porque me parece que una institución que maneja todo el tema de la política no puede estar ausente de los partidos y de los movimientos políticos<sup>327</sup>”.*

Estas fueron recogidas en la ponencia para primer debate en la segunda vuelta<sup>328</sup>.

Como colofón, ante la decisión de preservar el origen político del Consejo Nacional Electoral, el Ministro del Interior Fernando Londoño Hoyos sentenció, afirmando que:

*“Estoy de acuerdo en que haya una organización electoral con influencia política si tiene alcance político su función [...] si tiene origen político no puede ser esa institución la que diga la última palabra sobre escrutinios electorales<sup>329</sup>”.*

En conclusión, esta reforma implicó importantes transformaciones que se relacionan con las relaciones internas entre la Registraduría Nacional del Estado Civil y el CNE, a partir de la nueva forma de elección del Registrador, mediante concurso de mérito llevado a cabo por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, de los miembros del CNE y su nuevo carácter, así como por la asignación pro-tempore de facultades de legislador estatutario excepcional.

---

<sup>327</sup> Colombia. Congreso de la República. *Acta de Plenaria 20 del 30 de Octubre de 2002*. En Gaceta del Congreso No. 526 de 20 de noviembre de 2002. [En línea] [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3). Última visita: 17/10/2015.

<sup>328</sup> “Nos identificamos en garantizar la despolitización del organismo que administra las elecciones, es decir, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, desde la designación del Registrador Nacional hasta la de todos sus delegados en las entidades territoriales, de modo que tales cargos sean provistos mediante concursos de méritos, abiertos y transparentes. Pero subsisten las discrepancias en torno a la naturaleza de las funciones que debe cumplir el Consejo Nacional Electoral (judiciales, de regulación y de control) y a su composición y origen. Colombia. Congreso de la República. Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 Senado.. En Gaceta del Congreso No. 526 de 20 de noviembre de 2002. En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 429.

<sup>329</sup> Congreso de la República. *Acta de Plenaria 28 del 10 de Abril de 2003*. En Gaceta del Congreso No. 315 de 1o de Julio de 2003. En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Op. Cit.* p. 437.

Con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2003 se acentuó la tendencia que se insinuaba con la nueva Carta Política, en la medida que los controles a los partidos se hicieron más rigurosos, lo que se tradujo en mayores requisitos para acceder a la personería jurídica<sup>330</sup> y a los privilegios que ella conlleva<sup>331</sup>, mayores dificultades para acceder a las corporaciones públicas, ya que esta reforma modificó la fórmula electoral hasta ese entonces vigente para las corporaciones públicas, el cuociente electoral, por el sistema de cifra repartidora, de la que solo participan aquellos partidos que superan un umbral mínimo de votación, incluido en esta reforma, además previó la figura del candidato y lista única por partido (antiguos artículos 263 y 263 A de la Const. Pol.), evitando con ello la atomización de los mismos a través de las llamadas “operaciones avispas” o dispersión de candidatos en listas distintas que buscan un residuo, con lo que se obtenían más curules con menos votos y mayor disciplina interna de parte de ellos<sup>332</sup>.

En cuanto a la obtención de la personería jurídica, se abandonó el criterio minimalista que a este respecto se tenía, en tanto ya no basta con acceder al Congreso de la República o aportar un determinado número de firmas para obtenerla o mantenerla, como establecían la Ley 58 de 1985, y el propio texto original del artículo 108 Superior y la Ley 130 de 1994.

Con el nuevo marco normativo, se exigía obtener al menos el 2% de la votación total para Senado de la República o Cámara de Representantes, exigencias que se atenúan para las minorías étnicas o políticas, para las que es suficiente obtener una curul en la circunscripción especial correspondiente, situación que trajo como consecuencia que continuaran perdiendo la personería jurídica un número significativo de partidos y movimientos políticos.

---

<sup>330</sup> Como se indicó a partir de esta reforma, los partidos y movimientos políticos que pretenden obtener o mantener la personería jurídica, deberán obtener una “votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado”, excepto las minorías étnicas (indígenas y comunidades negras) y políticas a las que les basta obtener representación en las circunscripciones especiales para ellas, las que fueron reglamentadas por la Ley 649 de 2001.

<sup>331</sup> De conformidad con el artículo 109 superior, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, “El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley”, por su parte la Ley Estatutaria 130 de 1994 además de desarrollar este aspecto relativo al financiamiento público del funcionamiento de los partidos políticos (Art. 12), prevé también acceso a espacios gratuitos en los medios de comunicación social del Estado para divulgación política (arts. 22, 23 y 25), así como la propiedad sobre su nombre y símbolo (Art.5).

<sup>332</sup> También se prohibió la doble militancia o transfuguismo político y se instituyó el deber de los elegidos a nombre de un partido de constituir bancadas en las corporaciones públicas, salvo en aquellas materias en que se no se aplique por asuntos de conciencia, esta materia fue desarrollada por la Ley 974 de 2005, además se previó un régimen disciplinario por su incumplimiento (Arts. 107 y 108 de la Const. Pol.).

Como consecuencia de ello, se encuentra que de 59 colectividades que la ostentaban para la fecha de expedición de este acto legislativo, 45 la perdieron con ocasión de las siguientes elecciones para Congreso de la República efectuadas en el año 2006 y solo la preservaron 14 de ellas, tres de ellos representantes de minorías étnicas o políticas cobijadas por un régimen más favorable, mientras que 2 más la adquirieron al obtener representación en las circunscripciones de minorías de la Cámara de Representantes<sup>333</sup>, por lo que en total, después de las elecciones parlamentarias de 2006, solo quedaron 16 partidos o movimientos políticos con personería jurídica, este número bajó a 12 después de las elecciones de 2010<sup>334</sup>.

En lo que concierne a los requisitos para acceder al Congreso de la República, a partir de esta reforma se impusieron las listas únicas a corporaciones públicas, integradas por un número máximo de candidatos igual al número de curules a proveer, salvo cuando solo se vayan a proveer dos curules, caso en el que se permitirá un candidato adicional, con lo que se evita la dispersión de listas a través de la llamada operación avispa, y con ello la lucha de residuos en la que se había convertido este tipo de elecciones, así como la proliferación de microempresas electorales al interior de los partidos. Estas listas, además deberán superar un umbral de votación para que se les puedan asignar escaños, todo lo cual deberá traducirse en partidos más fuertes y con mayor representatividad de los ciudadanos.

---

<sup>333</sup> Colombia. Consejo Nacional Electoral. *Resolución 1057 del 13 de julio de 2006*. Los partidos y movimientos que perderán su personería jurídica son los siguientes: Movimiento Nacional de Reconciliación, Movimiento Nacional Progresista, Movimiento de Salvación Nacional, Movimiento Conservatismo Independiente, Movimiento Compromiso Cívico Cristiano con la Comunidad C-4, Movimiento Cívico Independiente, Movimiento de Integración Regional (Ir), Partido Social Demócrata Colombiano, Movimiento de Participación Popular, Movimiento Político Comunal y Comunitario de Colombia, Movimiento Reconstrucción Democrática Nacional, Movimiento Somos Colombia, Movimiento Huella Ciudadana, Movimiento Voluntad Popular, Movimiento Renovador de Acción Social, Moral, Movimiento de Participación Comunitaria (Mpc), Movimiento Dejen Jugar Al Moreno, Movimiento Únete Colombia, Movimiento Popular Unido (Mpu), Movimiento Acción Social (Pas), Movimiento Colombia Siempre, Movimiento Republicano, Alianza Nacional Popular (Anapo), Movimiento Si Colombia, Movimiento Ciudadano, Movimiento Fuerza Progresista, Movimiento Nuevo Liberalismo, Movimiento Progresismo Democrático, Partido Unidad Democrática, Movimiento Convergencia Popular Cívica, Movimiento Frente Social y Político, Movimiento Independiente Frente de Esperanza (Fe), Movimiento de Integración Popular (Mipol), Movimiento Nueva Fuerza Democrática, Movimiento Obrero Independiente Revolucionario (Moir), Movimiento Político Ciudadanos por Boyacá, Movimiento Político Grupo Organizado de Liderazgo Popular (Golpe), Movimiento Seriedad por Colombia, Movimiento Unión Cristiana (Uc), Movimiento Unionista, Movimiento Vía Alterna, Partido Socialismo Democrático (PSD), Partido Nacional Cristiano (PNC), Partido Popular Colombiano, Partido Vanguardia Moral y Social de Colombia (Vamos Colombia).

<sup>334</sup> En este año mediante *Resolución 1959 del 26 de agosto de 2010*, el CNE, declaró que perdieron su personería jurídica los siguientes partidos: Partido Alas, Partido Colombia Democrática, Partido Alianza Democrática Nacional "Adn" y Movimiento Apertura Liberal, Movimiento Alianza Social Afro-colombiana, "Asa" y Movimiento Nacional Afro-colombiano "Afro", estos dos últimos la habían obtenido en el 2006 en representación de las comunidades negras.

En cuanto tiene que ver con la disciplina interna de los partidos, se prohibió la doble militancia, a efectos de evitar el cambio de partido por parte de los elegidos a cargos de representación popular y así contar con una mayor fidelidad de parte de estos, lo que se verá complementado con el deber de constituir bancadas al interior de las corporaciones públicas, de tal manera que luego de un debate al interior de las distintas colectividades, estas lleguen con posiciones uniformes a las sesiones en que deben actuar, procurando con ello coherencia en su accionar.

Se completará la reforma, con el cambio del sistema electoral, en la medida que se pasó de aplicar el Método de Hare<sup>335</sup>, basado en el cociente electoral, para poner en práctica el llamado Método de Cifra Repartidora<sup>336</sup>; de otra parte, se le dio valor al voto en blanco, el que puede conllevar la repetición de las elecciones de resultar mayoritario.

En cuanto tiene que ver con las autoridades electorales, esta reforma constitucional tuvo tres implicaciones trascendentes: El cambio en la forma como se elige al Registrador Nacional del Estado Civil, lo que definirá las relaciones entre los dos máximos órganos de la Organización Electoral; la nueva naturaleza de los miembros del CNE, y, finalmente; la asignación de una atribución normativa temporal al CNE.

En este orden de ideas, encontramos que se despoja al CNE de la elección del Registrador, la que ahora estará a cargo de los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos, lo que implica un mayor grado de autonomía entre ambos organismos, tal como expresamente lo planteo la Corte Constitucional en la Sentencia C230 A de 2008, al señalar:

*“La independencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil respecto del Consejo Nacional Electoral en la reforma constitucional de*

---

<sup>335</sup> Se basa en la fijación de un cociente o cuota para la distribución de los escaños, a través de una operación que comprende la división del número total de votos emitidos entre el número de escaños por distribuir en el distrito electoral correspondiente, a cada partido se le asigna un número de escaños equivalente al resultado de dividir su votación entre el cociente o cuota. Instituto Internacional Para la Democracia y la Asistencia Electoral – Idea Internacional. *Diseño de sistemas electorales*. México D.F: Idea – Ife – Tepjf. 2006.

<sup>336</sup> Resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más, el número de votos obtenido por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos. *Constitución Política de Colombia*. Artículo 263 A.

*2003 se planteó a partir del origen, de la fuente de cada uno de los órganos y, por ello, con el propósito de afirmar desde el principio esa recíproca autonomía, se le eliminó al Consejo Nacional Electoral la facultad para elegir el Registrador Nacional del Estado Civil. Sin embargo, la independencia de la Registraduría no reposa tan sólo en el sistema de elección del Registrador, puesto que también se proyecta hacia el funcionamiento de la entidad y por eso se previó, en forma complementaria y en concordancia con la índole técnica de las funciones encargadas a la Registraduría, un sistema especial de carrera administrativa”.*

Con esta providencia, la Corte Constitucional declaró inexecutable algunos artículos del Código Electoral, los que le daban competencia al CNE para autorizar algunos actos del Registrador, dentro de los que se encontraba la designación del Secretario General de esa entidad y sus delegados en cada departamento, lo que fundamentó en el hecho que con la reforma del 2003 se evidenció un *“propósito de asignar a cada uno de sus principales órganos funciones distintas y separadas”*.

Llegando a afirmar que la independencia entre estos dos organismos *“se planteó a partir del origen, de la fuente de cada uno de los órganos”*, así como en relación con *“el funcionamiento de la entidad”*, en tanto que sus funciones son *“complementarias, aunque separadas, lo cual indica que cada órgano hace lo que le atañe y que ninguna de las funciones que se les han asignado da margen para la interferencia o intervención de alguno de ellos en los asuntos confiados al otro”*.

En tanto que la Carta, *“ha diseñado un modelo de organización electoral integrado por dos órganos autónomos”*.

En segundo lugar, esta reforma también modificará la condición de los miembros del CNE, quienes hasta ese momento, si bien eran considerados servidores públicos, no tenían el carácter ni de empleados ni de trabajadores del Estado, *“pues su vinculación no es laboral sino de prestación de funciones públicas, y en consecuencia no están sujetos al régimen legal de los servidores públicos”*, por lo que, antes de ella, les era posible *“ejercer la profesión en asuntos diferentes a los electorales o contractuales de derecho público, lo que legitima el establecimiento de una remuneración especial por honorarios, sin sujeción a jornada”<sup>337</sup>*.

---

<sup>337</sup> Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia No. C-089/94 de marzo 3 de 1994*. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente P.E.-004.

A partir de este momento, los miembros del CNE, de acuerdo a lo previsto en el artículo 264 superior son:

*“servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una sola vez”.*

Lo que conlleva un mayor nivel de compromiso de estos funcionarios, en atención a las nuevas responsabilidades que le habían sido asignadas.

En cuanto a la elección de estos funcionarios, dejaron de ser elegidos por el Consejo de Estado, para pasar a serlo por el Congreso de la República, mediante el sistema de Cifra Repartidora, previa postulación que hicieran los partidos políticos, entre ciudadanos que cumplieran los mismos requisitos para ser elegidos magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Por último, este acto legislativo le dio facultades pro tempore al CNE para reglamentar las reformas allí introducidas, pero solo para las elecciones siguientes y sin perjuicio de las atribuciones del Congreso de la República, con lo que se le invistió de atribuciones de legislador de materias normalmente sometidas a reserva de ley estatutaria.

**1.2.3 El Acto Legislativo 01 de 2009.** En el año 2008 el gobierno de Álvaro Uribe Vélez presentó un nuevo proyecto de reforma política y electoral, el que según su exposición de motivos tenía como objetivos “... *profundizar en la democratización interna de los partidos, su fortalecimiento y su responsabilidad política, dentro de un marco programático y de transparencia en las relaciones entre los poderes públicos, y consciente de la necesidad urgente de proteger el sistema democrático del influjo de agentes y organizaciones criminales, ...*<sup>338</sup>”.

En relación con la organización electoral, se planteó la existencia de “*un consenso en cuanto a la necesidad de ajustar la organización electoral misma, redefiniendo*

---

<sup>338</sup> Colombia. Congreso de la República. *Proyecto de Acto Legislativo 106 de 2008 Cámara*. Exposición de Motivos. En Gaceta del Congreso No. 558 de 28 de agosto de 2008. [En línea] [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3). Última visita: 18/10/2015.

*el origen y las funciones de las entidades públicas que intervienen en el proceso electoral...<sup>339</sup>”.*

*En cuanto al sistema electoral se dijo que “...es clara la necesidad de revisar temas [...] como son las barreras o umbrales hoy existentes [...] con el ánimo de fortalecer la filosofía del [...] año 2003, expresado en la necesidad del fortalecimiento y la democratización interna de los partidos, evitando la dispersión y el fraccionamiento de los mismos [...] revisar y dar mayor alcance a las normas vigentes [...] sobre el financiamiento de campañas y partidos, así como las que establecen el régimen de inhabilidades e incompatibilidades<sup>340</sup>”.*

*En relación con el proceso electoral se pretendió otorgarle “la seguridad jurídica necesaria para el imperio de la democracia, haciendo para el efecto, más rápidos, efectivos y transparentes, tanto los procedimientos que regulan la materia, como las garantías necesarias, para evitar que los partidos, los ciudadanos o las regiones queden sin representación política<sup>341</sup>”.*

En relación con el CNE, el proyecto buscaba:

*"que continúe como un organismo con funciones administrativas de naturaleza electoral, pero que goce de autonomía presupuestal y administrativa [...] con el objeto de obtener una eficaz transparencia en el ejercicio de las funciones de los partidos políticos, sus directivos, candidatos y campañas electorales, se propone otorgarle al Consejo Nacional Electoral las funciones de regulación, inspección y vigilancia, tanto sobre la persona jurídica de los partidos, como sobre el ejercicio de su objeto o actividad, así como, sobre los directivos, candidatos y campañas electorales, para garantizarle al ciudadano el cumplimiento de los principios de transparencia y democratización. En este contexto se hace necesario el ajuste normativo en temas relacionados con la inscripción de candidaturas, los escrutinios y actos de elección, y las funciones como ente administrativo autónomo e independiente<sup>342</sup>”.*

---

<sup>339</sup> *Ibíd.*

<sup>340</sup> *Ibíd.*

<sup>341</sup> *Ibíd.*

<sup>342</sup> *Ibíd.*

A diferencia del proyecto de origen parlamentario que concluyó en el Acto Legislativo 01 de 2003, este proyecto no pretendía asignarle funciones judiciales al CNE, en tanto que se planteaba que:

*“... en lo que se refiere a las funciones del Consejo de Estado en materia electoral, se pretende modificar y actualizar las causales de nulidad de los actos administrativos de naturaleza electoral, sobre el principio de que el debate judicial en la instancia contencioso administrativa, se materialice específicamente sobre las circunstancias de derecho que se discutan respecto de dichos actos [...] con la finalidad de agilizar y optimizar el trámite y el pronto resultado de los procesos contencioso administrativos de carácter electoral que [...] no debería exceder de seis meses, disposición que en la actualidad se hace de difícil cumplimiento, como quiera que la Sección Quinta del Consejo de Estado, conoce de situaciones de hecho ya resueltas por el Consejo Nacional Electoral en instancia administrativa....<sup>343</sup>”*

En este sentido, el proyecto contemplaba una reforma del artículo 237 superior al establecer dentro de las funciones del Consejo de Estado, la de *“Conocer exclusivamente de las acciones electorales relacionadas con la nulidad de las decisiones que sobre escrutinios, hayan sido expedidas por el Consejo Nacional Electoral, cuando estas se refieran a errores de derecho por indebida o errónea interpretación o aplicación de las normas electorales”*.

Por otra parte, en relación con el sistema electoral, el proyecto se refirió a temas como el Umbral, en relación con el cual expresó que el *“efecto directo de la incorporación del umbral para obtener representación política [...] fue la desaparición de sesenta y cuatro movimientos y partidos políticos. De las veinte listas avaladas para Senado, sólo diez lograron superar la barrera, en tanto que en la Cámara de Representantes el umbral sólo fue superado por el 30% de los partidos políticos que se presentaron a la contienda, lo cual demuestra la eficacia de la medida en aras de los objetivos buscados (detener el fraccionamiento y buscar la agrupación de los partidos) [...] En este contexto y con el objetivo de fortalecer los mecanismos para evitar el fraccionamiento de los partidos, la reforma propone el incremento del Umbral para representación, del 2 al 3% a partir del 2011 en adelante<sup>344</sup>”*.

---

<sup>343</sup> *Ibíd.*

<sup>344</sup> *Ibíd.*

En relación con el financiamiento de los partidos y las campañas políticas consideraba que *“en las elecciones para Corporaciones Públicas, especialmente del ámbito territorial [...] las autoridades electorales carecen de instrumentos reales para ejercer un verdadero control, la violación de las normas es acentuada [...], se establece el anticipo...”*.

Además se propuso:

*“ampliar y perfeccionar el régimen de inhabilidades, otorgando competencia al Consejo Nacional Electoral, para decidir la revocatoria de la inscripción de los candidatos antes de la elección del candidato inhabilitado. El marco conceptual para el ajuste al régimen de inhabilidades, está orientado por los siguientes supuestos...:*

*a) Que la inhabilidad aparezca manifiesta por confrontación directa o mediante documentos públicos;*

*b) Que en forma sumaria se dé oportunidad al candidato para ofrecer explicaciones;*

*c) Que el partido se niegue a retirar el aval otorgado;*

*d) Que la medida sea oportuna;*

*e) Que la decisión pueda tener control judicial posterior;*

*f) Ello significa que cuando para demostrar la inhabilidad sea necesario un acervo probatorio o hacer interpretaciones jurídicas, debe esperarse a que operen los mecanismos judiciales;*

*g) Que debe respetarse el derecho de audiencia y de defensa del candidato cuestionado;*

*h) Que debe darse oportunidad al partido para enmendar sus errores; e*

i) *Que el mecanismo sea realmente preventivo*<sup>345</sup>”.

Otros aspectos considerados en la propuesta fueron: la responsabilidad política de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, la doble militancia, a fin de:

*“hacer más exigente y dar mayor alcance a la prohibición constitucional de afiliación simultánea a más de un partido [...] de manera que [...] también consagre una obligación para que los militantes de un partido no puedan estar simultáneamente afiliados a otros [...] prohibir a los miembros de un partido, apoyar candidatos de otros partidos o movimientos [...] que un miembro de una corporación pública que decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul con suficiente anterioridad a la fecha de la inscripción*<sup>346</sup>”.

Así mismo, se refirió a aspectos como el régimen de suplencias, las consultas interpartidistas, género y participación política, el voto en blanco, la transparencia en las relaciones entre las ramas del poder público, la moción de censura, el cabildeo.

Es de señalar que con esta, se continuó con la serie de reformas al derecho electoral iniciada con la Constitución de 1991, es así como se acentuó el control a los partidos políticos, los que dejaron de regirse por el principio de libertad de organización, toda vez que son cada vez más los límites que les serán impuestos, al adoptarse un catálogo de principios que rigen sus actuaciones, dentro de los que destaca la equidad de género, y establecer mayores responsabilidades por sus actos.

Con esta nueva modificación de la Constitución se incrementó el porcentaje de votación requerido para adquirir o preservar la personería jurídica por parte de los partidos políticos, el que pasó del 2% al 3% del total de votos depositados para Senado de la República o del total nacional depositados para Cámara de Representantes, el que, sin embargo, solo se empezó a aplicar a partir de las elecciones al Congreso de la República de 2014, con lo que los partidos minoritarios, algunos de ellos alternativos al establecimiento político, corren el riesgo de desaparecer.

---

<sup>345</sup> *Ibíd.*

<sup>346</sup> *Ibíd.*

En la primera aplicación de esta reforma en 2014, no se materializó esta contingencia, ya que solo perdieron personería jurídica dos movimientos políticos que las habían obtenido en representación de las minorías étnicas por comunidades negras, la adquirieron dos nuevos partidos o movimientos, uno de ellos por haber obtenido representación en la circunscripción de minorías por comunidades indígenas y está pendiente de definir lo pertinente a la representación partidista de las comunidades negras, en razón de una orden judicial que suspendió la declaración de esta elección, con lo que el número de partidos o movimientos políticos con personería jurídica subió a 13 después de las elecciones de 2014<sup>347</sup>.

De igual manera se fortaleció la proscripción a la doble militancia, al señalar los efectos que genera esta práctica, en tanto quienes incurran en ella no podrán aspirar a participar en las elecciones siguientes, a no ser que renuncien un año antes del inicio del periodo de inscripciones.

Lo que será complementado tanto por decisiones jurisprudenciales, para las que la renuncia al partido por el que se fue elegido, además debe estar seguido de la renuncia inmediata a la curul que se ostenta, como por desarrollos legales, es así como la Ley 1475 de 2011 contempla la posibilidad de revocatoria de la inscripción de estas candidaturas y el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la estableció como causal de nulidad.

Además la misma Ley 1475, extendió la doble militancia, en principio concebida solo por pertenecer de manera simultánea a dos o más partidos políticos con personería jurídica, a los grupos significativos de ciudadanos que carecen de ella, en razón de lo cual, se incurrirá en ella por pertenecer a un partido con personería jurídica y a un grupo significativo de ciudadanos, lo que ha sido admitido por la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa<sup>348</sup>.

---

<sup>347</sup> La adquirieron el Partido Centro Democrático en virtud de la *Resolución 3035 del 23 de julio de 2014* y el Movimiento Alternativo, indígena y social (Mais) mediante *Resolución 3704 del 17 de diciembre de 2014*, la perdieron el Movimiento Cien por ciento por Colombia, antiguo Afrovides, a través de la *Resolución 0014 del 14 de enero de 2015* y el Movimiento de Inclusión y Oportunidades (Mio) a través de la *Resolución 3296 del 1º de octubre de 2014*, además se encuentra pendiente la correspondiente al o los representantes por las minorías étnicas de comunidades afro-descendientes; antes la había adquirido el Movimiento Político Unión Patriótica, que la recuperó por cuenta de una sentencia judicial que declaró la nulidad parcial de la Resolución 5659 de 2002 se la había retirado, al considerar que en su momento el CNE debió tener en cuenta la particular situación de esta colectividad, la que fue víctima de un genocidio político, que le impidió participar de manera competitiva en las elecciones de 2002.

<sup>348</sup> Al respecto ver: Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011*. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente: PE 031 y Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso

Esta reforma además recogió la discusión en torno a los candidatos inhabilitados, de tal manera que facultó expresamente al CNE para revocar las inscripciones de los candidatos inhabilitados, lo que se planteará en dos artículos distintos de la Constitución.

Es así como este organismo, que en un principio estaba dedicado solo a escrutar y declarar elecciones pasó a ser el responsable de la inspección y vigilancia de los participantes en las elecciones y la política: los partidos y movimientos políticos, sus candidatos, instituciones como la propia Organización Electoral y en ocasiones el de particulares (medios de comunicación y de encuestadores, en relación con las normas que exigen equilibrio y pluralismo informativo y las que regulan la elaboración y publicación de encuestas de opinión política), también le corresponde la fiscalización de algunos procesos electorales.

Además se modificó el párrafo del artículo 237 Superior, el que le asignó la siguiente función:

*“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”.*

**1.2.4 ¿Hacia una nueva institucionalidad electoral?** Al momento de escribir el presente documento, se desarrollan en La Habana, Cuba los diálogos de Paz entre los representantes del Gobierno colombiano y el principal grupo guerrillero del país, con el cual se han llegado a unos acuerdos preliminares en la Mesa de los Diálogos de Paz.

Dentro de estos acuerdos, signados por el principio de que nada está acordado hasta que todo esté acordado, se incluyen el referido al punto 2 de la agenda del Acuerdo General de La Habana sobre *“Participación política”*, en el que se ha planteado darle una mayor legitimidad al organismo electoral, lo que se estima como fundamental en un contexto de post-conflicto como el que se avizora.

---

Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 1º de noviembre de 2012. C.P: Mauricio Torres Cuervo. Expediente: 63001233100020110031101.

En desarrollo de lo cual, si bien no se ha definido una propuesta específica, sí se ha acordado:

*“... que se debe llevar a cabo una reforma del régimen y de la organización electoral, con el objetivo de asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral, incluyendo el Consejo Nacional Electoral o la institución que haga sus veces, y modernizar y hacer más transparente el sistema electoral, para de esa manera dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia.*

*Para ello, acordamos que tras la firma del Acuerdo Final se creará una misión electoral especial. La misión estará conformada por expertos de alto nivel, que se seleccionarán según el mecanismo que acuerden las Partes, que en un plazo de hasta 6 meses presentará sus recomendaciones con base, entre otros, en las buenas prácticas nacionales e internacionales y en los insumos que reciba de los partidos y movimientos políticos y de las autoridades electorales. Sobre la base de esas recomendaciones, el Gobierno Nacional hará los ajustes normativos e institucionales que sean necesarios<sup>349</sup>”. (Negritas en el texto original)*

Razón por la cual, podemos estar en la víspera de cambios en la actual institucionalidad electoral de Colombia.

---

<sup>349</sup> Colombia. Presidencia de la República. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. *Segundo informe conjunto de la Mesa de Conversaciones de Paz entre el gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (Farc-Ep), sobre el punto 2 de la agenda del Acuerdo General de La Habana, “Participación política”*. P. 9-10 [En línea] [www.avancesacuerdos.gov.co/web/descargables/informe\\_conjunto\\_nro2.pdf](http://www.avancesacuerdos.gov.co/web/descargables/informe_conjunto_nro2.pdf). Última visita: 27/09/2015.

## **CAPÍTULO 4. MODELO DE AUTORIDAD ELECTORAL ADOPTADO EN COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y SUS REFORMAS DE LOS AÑOS 2003 Y 2009**

En razón de las transformaciones que en el diseño institucional de las autoridades electorales se han venido presentando a partir de la expedición de la Constitución de 1991 y que serán acentuadas con las reformas incorporadas en virtud de la expedición de los Actos Legislativo 01 de 2003 y 01 de 2009, estimamos pertinente señalar cuáles son los aspectos relevantes de estos cambios, para así ver a qué modelo corresponden.

### **1 AUTORIDADES ELECTORALES MIXTAS**

A partir de la Constitución de 1991 las autoridades electorales propiamente dichas, las que hacen parte de la Organización Electoral, están incorporadas a la estructura del Estado colombiano, como uno de los órganos autónomos e independientes que fueron previstos junto a las tradicionales tres ramas del poder público, para el cumplimiento de las distintas funciones estatales.

Sin embargo, no son estas las únicas autoridades electorales que en nuestro país cumplen con funciones relativas a los asuntos electorales, ya que además de ellas, existen otras, en distintas ramas del poder que también lo hacen, dentro de estas otras autoridades, se encuentran:

Las encargadas de ejercer el contencioso electoral judicial, como son los distintos órganos que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo (juzgados y tribunales contenciosos administrativos) cuyo máximo organismo, en cuanto a lo electoral, es la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, los que hacen parte de la rama judicial.

También en la Rama Judicial, la fiscalía y los órganos de la jurisdicción penal, ejercen funciones atinentes a lo electoral, en tanto que les corresponde investigar y juzgar los llamados delitos electorales.

Además, el Gobierno, a través de los Ministerios del Interior y de Defensa, también cumple con algunas funciones relacionadas con aspectos de índole electoral, tal y como veremos más adelante.

De allí que podamos considerar que en nuestro país existen un modelo de autoridades electorales mixto, con algunas concebidas como órganos autónomos e independientes, otras de naturaleza judicial y otras dentro del Gobierno.

## **1.1. LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL COMO ÓRGANO AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE DEL PODER PÚBLICO**

En relación con la Organización Electoral, encontramos que el artículo 113 Superior<sup>350</sup> adopta una nueva estructura del poder público en Colombia, la que parte de la concepción según la cual, además de las tres ramas tradicionales del poder público, existen, sin grado de jerarquía entre unas y otros, otros órganos autónomos e independientes.

En relación a que se entiende por órganos autónomos e independientes, encontramos que la Constitución Política de Colombia nada dijo en torno a que debe entenderse por ella, por lo que la Corte Constitucional, ante la ausencia de un marco normativo que defina con precisión sus alcances, ha entendido por ellos, aquellos que reúnen las siguientes características<sup>351</sup>:

- No pertenecer a alguna de las ramas del Poder;
  
- Posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas, sin la injerencia de otras autoridades estatales, aunque habrá de coordinar con ellas su acción.
  
- Titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y

---

<sup>350</sup> Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

<sup>351</sup> Colombia. Corte Constitucional Sala Plena. *Sentencia C-401 del 19 de abril de 2001*. M.P.: Álvaro Tafur Galvis y Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena. *Sentencia C-827 del 8 de agosto de 2001*. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

- El cumplimiento de una misión constitucional encomendada.
  
- Se predica frente a los demás órganos del Estado y particularmente frente a los órganos integrados en las ramas del poder público.
  
- Marca un límite a la acción de los órganos de las ramas del poder sobre los órganos definidos constitucionalmente como autónomos (principio de especialidad).
  
- Se halla limitada por el núcleo esencial de autonomía definido por la Constitución, de manera explícita y en cada caso.
  
- No existe un criterio uniforme para todos los órganos autónomos e independientes.
  
- Deben ejercer sus funciones dentro del marco que de manera explícita haya señalado la Constitución.
  
- No es absoluta sino relativa, los entes públicos, sin excepción, deben estar sujetos a algún tipo de control, de manera que se garantice el recto ejercicio de las funciones que les han sido encomendadas.

En relación con esta autonomía, nuestra jurisprudencia ha sostenido que:

*“Según lo preceptuado en el artículo 113 de la Constitución Política, además de los órganos que integran las ramas del poder público existen otros autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.*

*Tal es el caso de los denominados órganos de control [...]*

*Así mismo, [...] la Organización Electoral [...] también goza de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica para el desarrollo de*

*las funciones de organización, dirección y vigilancia de las elecciones y lo relativo a la identidad de las personas.*

*La autonomía es un atributo inherente a la especial condición que ostentan los órganos de control dentro de la organización del Estado Social de Derecho, toda vez que [...] no podría concebirse la legitimidad del sistema democrático si la organización electoral carece de independencia en el ejercicio de sus funciones.*

*La Corte Constitucional ha decantado una valiosa jurisprudencia en torno a la autonomía de los órganos de control y de la organización electoral, en la cual se hace énfasis en el carácter esencial de este atributo que es condición necesaria para el desempeño de la misión que deben cumplir en el Estado Social de Derecho.*

*Así, sobre la autonomía de la Procuraduría General de la Nación esta Corte ha expresado:*

*[...]*

*«El criterio de autonomía e independencia de los órganos de control respecto de los demás órganos del Estado, particularmente de aquellos que forman parte de las ramas del poder público, constituye eje fundamental de la estructura y organización del Estado de Derecho y, por ende, condición necesaria para garantizar su verdadera prevalencia. Este criterio fue asimilado por el constituyente de 1991 [...]*

*«Puede afirmarse entonces que bajo la vigencia de la nueva Constitución Política, el jefe del Ministerio Público -Procurador General de la Nación- no depende ya, en el ejercicio de sus funciones, del Presidente de la República. Esta posición está estructurada sobre la base del pensamiento filosófico que inspira todo el ordenamiento constitucional contemporáneo, según el cual los organismos de control y fiscalización del Estado no deben depender de los órganos que ellos controlan, pues ello resultaría contrario a la naturaleza de su función. En el caso del Procurador General de la Nación, resultaría inconveniente que éste ejerciera la "vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular" (art. 277-6o), y a su vez dependiera, en cierta medida, del Presidente de la República. Lo que ha pretendido la Constitución*

*vigente es, precisamente, evitar esa relación de dependencia jerárquica que impide el adecuado ejercicio de los controles a los que se encuentran sometidos los organismos del Estado, particularmente el gobierno nacional, dando mayor contundencia y claridad a la función de control y fiscalización dentro de un régimen democrático como el que consagra nuestra Carta Política».*

*Con respecto a la autonomía de la Contraloría General de la República ha dicho esta Corporación:*

*«Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha estimado que el ejercicio del control fiscal externo impone, como requisito esencial, que los órganos que lo lleven a cabo sean de carácter técnico y gocen de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica. De manera general, la Corporación ha considerado que la autonomía que ostentan los organismos que llevan a cabo funciones de control fiscal externo debe ser entendida en el marco del Estado unitario (C.P., artículo 1º), lo cual significa que ésta se ejerce con arreglo a los principios establecidos por la Constitución Política y la ley. En este sentido la mencionada autonomía consiste, básicamente, en el «establecimiento de una estructura y organización de naturaleza administrativa especializada, a la cual se le ha asignado un haz de competencias específicas en relación con la materia reseñada, que pueden ejercerse dentro de un cierto margen de libertad e independencia, a través de órganos propios, y que dispone, al mismo tiempo, de medios personales y de recursos materiales de orden financiero y presupuestal que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos».*

*Conforme a la jurisprudencia de esta Corte y las disposiciones del artículo 267 de la Carta Política, la autonomía genérica antes señalada se traduce en tres características específicas y concurrentes: (1) autonomía administrativa; (2) autonomía presupuestal; y, (3) autonomía jurídica.*

*En punto a la autonomía administrativa de los organismos que ejercen el control fiscal externo, la Corporación ha señalado que ésta consiste, en el ejercicio de todas aquellas potestades y funciones inherentes a su propia organización y a las que les corresponde cumplir de conformidad con los artículos 267 y 268 del Estatuto Superior, sin injerencias o intervenciones por parte de otras autoridades públicas.*

*Respecto a la autonomía presupuestal de las entidades u órganos que llevan a cabo un control externo de la gestión fiscal, la jurisprudencia constitucional ha entendido que consiste en la posibilidad de ejecutar el presupuesto en forma independiente, a través de la contratación y de la ordenación del gasto o, dicho de otro modo, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reside en las facultades de manejo, administración y disposición de los recursos previamente apropiados en la ley anual del presupuesto, de contratación y de ordenación del gasto, todo esto de conformidad con las disposiciones constitucionales pertinentes y la ley orgánica del presupuesto.*

*Por último, la autonomía jurídica de los órganos de control fiscal se manifiesta de dos maneras. Por una parte, implica que el servidor público que ostenta la dirección del órgano no puede ser nombrado ni removido por funcionarios pertenecientes a las entidades objeto del control. De otro lado, significa que los actos por medio de los cuales se ejerce la vigilancia de la gestión fiscal no pueden estar sometidos a la aprobación, al control o a la revisión por parte de los entes sobre los cuales se ejerce la vigilancia. A este respecto, la Corte ha estimado que la autonomía jurídica de los organismos de control resulta vulnerada cuando una disposición legal (1) somete al supremo director de un órgano de control a algún tipo de dirección funcional o jerárquica en asuntos que, conforme a la Constitución Política, son de su competencia; (2) adscribe funciones propias del organismo de control a funcionarios que no dependan jerárquicamente de quien ostenta la dirección de ese órgano; y, (3) atribuye funciones que, según la Carta Política, son exclusivas del director del órgano de control, a un funcionario distinto a éste».*

*Y en relación la autonomía de la Organización Electoral, esta Corporación ha expresado:*

*«La función electoral cumple un papel esencial en cualquier democracia constitucional, tal y como esta Corporación ya lo había señalado en anteriores decisiones, puesto que, desde el punto de vista formal, una democracia puede ser definida como un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, en la medida en que las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad. Esto diferencia el principio democrático de autoorganización de la sociedad -en el cual el orden es construido a*

*partir de la voluntad de los gobernados- del principio autocrático -en el cual son los propios gobernantes quienes determinan de manera discrecional el orden social-. Y esa auto organización y autogobierno de la sociedad democrática se efectúa en lo esencial por medio de los procedimientos electorales, ya que gracias a ellos, los ciudadanos conforman y controlan los órganos representativos y toman, de manera directa, determinadas decisiones por medio de referéndums, consultas y otros mecanismos de democracia participativa.*

*Ahora bien, esta función electoral, que articula al pueblo -como fuente soberana de todo poder (CP art. 3º)- con las instituciones que de él emanan, requiere para su adecuado desarrollo de instrumentos materiales y de una serie de instituciones que se responsabilicen de que la voluntad popular se pueda manifestar en forma genuina y que sus decisiones sean respetadas. Esta Corte ya había señalado que la realización de cualquier proceso electoral «entraña una serie de responsabilidades estatales cuyo cumplimiento es indispensable para el buen funcionamiento del sistema». De allí la necesidad de una organización electoral, que tenga a su cargo la estructuración de las elecciones, su dirección y su control (CP arts. 120 y 265). Por ello, así como no puede haber democracia sin función electoral, ésta última no puede ser ejercida sin una organización electoral adecuada, ya que sin ésta «la expresión de la voluntad política individual deja de tener eficacia y sentido», por lo cual «corresponde al Estado poner en marcha los medios para que la voluntad ciudadana sea adecuadamente recepcionada y contabilizada». Esto explica entonces que las funciones electorales y la organización electoral deban ser consideradas como la expresión orgánica e institucional del principio democrático.*

*"La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 confirió a la organización electoral un papel central en el diseño institucional, al punto no sólo de regularla directamente en la propia Carta, sino también de definirla como un órgano autónomo e independiente, con una función propia (CP. arts. 113 y 121). Dicha decisión tuvo como justificación que:*

*«Es de la esencia de un Estado de Derecho como del sistema de gobierno que se adopte, que exista una función electoral, y que esa función tenga unos órganos encargados de regularla, hacerla cumplir y protegerla.*

*Y tan de la esencia es que en un sistema democrático, la legitimidad del poder descansa en la existencia periódica de unas elecciones libres, en el ejercicio espontáneo de la función electoral.*

*Ahora, tal y como está estructurada la organización de quienes tienen a su cargo el desarrollo de la función electoral, ésta no pertenece a ninguna de las tradicionales ramas del poder público; no encaja en ninguna de las tres o en todas, si las consideramos en conjunto; desde luego que en ellas se hace uso de esta función, pero de manera secundaria y ellos obedecen al principio según el cual, el poder es uno solo, distribuido en ramas para que en ejercicio de las competencias a cada una de ellas asignadas lo ejerzan primordialmente en una de sus facetas, y sin perjuicio de que en forma secundaria realicen otra u otras.*

*Desde el punto de vista funcional, y contra el pensamiento de muchos respetables autores, la función electoral es distinta de las demás funciones del Estado, por su naturaleza, por sus objetivos y por la forma como se ejecuta. El acto electoral no es la aplicación de la ley, ni su creación; es sí el acto por medio del cual se integran los órganos de decisión en la dirección del Estado; por eso es distinto, de naturaleza y fines diferentes.*

*Con el ejercicio de la función electoral, se confiere legitimidad en sus orígenes a los órganos del Estado y se da certeza y seguridad a las decisiones que estos adopten; casi que pudiéramos decir que quien la ejerce, desempeña la máxima autoridad del Estado; y su ejercicio es el cumplimiento de una atribución constitucional generadora de una situación de derecho, pues confieren nada menos que poder público. Por eso es una función pública. En ella se asienta la legitimidad del poder, la estabilidad de las autoridades y la convivencia pacífica en la sociedad.*

*El anterior recorrido jurisprudencial permite identificar el contenido y el alcance de la autonomía de los entes de control y de la organización electoral, la cual no puede ser objeto de intromisión por parte de los demás órganos estatales, puesto que es menester que esos organismos cuenten con ciertas facultades de autogobierno y autodeterminación administrativa, presupuestal y jurídica que les procure la consecución de los altos objetivos que les ha trazado el constituyente.*

*El núcleo esencial de la autonomía de los órganos de control y de la Organización Electoral se proyecta, en el plano administrativo, en la posibilidad de desempeñar en forma independiente las funciones que les reconoce la Carta Política y la ley; en el plano presupuestal, en la posibilidad de decidir sobre la oportunidad de decisiones referentes a la contratación y el compromiso de recursos financieros (ordenación del gasto); y en el plano jurídico, en la garantía de que en la designación de quienes tienen a su cargo la dirección de estos órganos, no intervienen las entidades controladas y que los actos que expiden no serán objeto de su revisión o aprobación.*

[...]

*Claro está que el legislador ordinario o extraordinario al configurar la autonomía de los entes de control y de los demás órganos que gozan de este atributo, no puede interferir en el núcleo esencial de esa independencia haciendo nugatorias las facultades de autogobierno y autodeterminación administrativa, presupuestal y jurídica sobre las cuales descansa el ejercicio diligente y eficiente de la fiscalización de la función pública<sup>352</sup>.*

A este último respecto, la sentencia C-529 del 11 de noviembre de 1993 señaló:

*"La Corte no cree que [...] pese a ser un órgano constitucional autónomo e independiente, quede sustraído de los controles político, judicial, administrativo y fiscal, entre otros, que la propia Constitución determina. Sostener esto último quebrantaría toda la construcción del Estado colombiano como Estado de Derecho y república unitaria y democrática. De hecho las funciones básicas atribuidas [...] se deben cumplir con estricta sujeción a la Constitución y a la ley. De otra parte, los controles existentes garantizan que este novísimo órgano constitucional no quede cubierto con un mandato de silencio y oscuridad y se torne en parcela tecnocrática oculta y aislada del Estado".*

Como también ha enfatizado esa Corporación:

---

<sup>352</sup> Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-402 del 19 de abril de 2001*. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente D-2878.

*"... está sujeto a diferentes tipos de control: de legalidad, en la medida en que sus actos son de carácter administrativo y, por ende, pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 237 C.P.); a un control político, en los términos que establece el artículo 371 de la Carta; a un control disciplinario, a cargo de la Procuraduría General de la Nación, respecto de los servidores públicos; y a un control fiscal, por parte de la Contraloría General, en aquéllos eventos en los que [...] cumple actividades de gestión fiscal".*

Por su parte el Consejo de Estado ha dicho:

*"... es posible ubicar al CNE dentro de la categoría jurídica: «Otros órganos» autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, a los cuales se refiere el artículo 113 de la Constitución Política cuando señala cuales son las tres ramas del poder público y específica que esta clase de organismos: los autónomos e independientes, no hacen parte de ninguna de estas tres ramas.*

*Así, es viable concluir que el CNE no integra el Gobierno Nacional pues es una autoridad electoral de control y vigilancia, independiente y autónoma.*

*En tal carácter emite pronunciamientos de autoridad pública que conciernen a la específica materia electoral a su cargo como lo es regular la manera de abordar, como medio de control de los escrutinios, la revisión de éstos<sup>353</sup>".*

Por otra parte, con el Acto Legislativo 01 de 2009, se reiteró la autonomía del CNE, lo que en teoría, conlleva el fin de la dependencia que en estos aspectos mantiene con la Registraduría Nacional del Estado Civil, en virtud de lo dispuesto en el ya citado artículo 265 superior, el que señala que "gozará de autonomía presupuestal y administrativa".

Sobre este particular, debemos señalar que la consagración de la Organización Electoral como un órgano autónomo e independiente, se circunscribe dentro de la

---

<sup>353</sup> Colombia. Consejo de Estado, Sección Quinta. *Sentencia del 19 de septiembre de 2011*. C.P. Susana Buitrago Valencia. Expediente: 11001-03-28-000- 2010-00041-00.

teoría de la separación funcional del poder público, lo que es concebido como uno de los elementos centrales de modelo democrático.

## **1.2 OTRAS AUTORIDADES CON COMPETENCIAS EN LA MATERIA.**

Una de las características que presenta nuestro derecho, es que a pesar de la consagración de la Organización Electoral, como órgano especializado para el cumplimiento de las funciones de administración electoral, calificación de elecciones y de fiscalización de la actividad electoral, es la existencia por fuera de ellas, de autoridades dotadas de funciones relativas a la materia, dentro de las que destacamos las siguientes:

### **1.2.1 EL CONTENCIOSO ELECTORAL.**

En Colombia la calificación o escrutinio de las elecciones se encuentra a cargo de una serie de distintas comisiones escrutadoras, en una sucesión de etapas escalonadas, que inician con el llamado Escrutinio de mesa, a cargo de autoridades transitorias designadas entre los distintos ciudadanos para este fin, los jurados de votación, este inicia una vez concluye el proceso de votación y es la base de todo el escrutinio, al finalizar, los resultados del cómputo de votos realizado se harán constar en un acta que exprese los votos obtenidos por cada lista o candidato<sup>354</sup>.

Una vez ha concluido el escrutinio de mesa, el mismo día de las elecciones, inician los Escrutinios zonales, municipales o distritales, a cargo de las comisiones escrutadoras zonales, municipales o distritales, las que se encuentran conformadas por funcionarios, principalmente jueces de la República, designados por el respectivo Tribunal Superior de Distrito Judicial, quienes ejercen con autonomía e independencia, pero con sujeción a la ley, sus funciones, a ellas les corresponde declarar en primera instancia las elecciones de autoridades distritales, como alcaldes y concejos.

En esta etapa se hace el cómputo de las distintas actas de escrutinio de mesa antes efectuados por los jurados de votación y son resueltas las reclamaciones que se hayan presentado ante los jurados de votación, los recursos interpuestos

---

<sup>354</sup> Colombia. Presidencia de la República. *Decreto 2241 de 1986*. Artículos 134 a 144.

en contra de las decisiones de aquellos, así como las solicitudes que se presente por primera vez ante ellos<sup>355</sup>.

Al concluir aquellos, se pasa a los Escrutinios generales o departamentales, que le corresponde realizarlos a las comisiones escrutadoras departamentales, conformadas por delegados del CNE, son las responsables de conocer en segunda instancia de los recursos y/o desacuerdo que se presenten en relación con las decisiones que en primera instancia adopten las comisiones municipales o distritales, respecto de las elecciones de autoridades distritales, como alcaldes y concejos<sup>356</sup>.

Por último se encuentran los escrutinios de las elecciones nacionales, el que se encuentra a cargo del CNE, el que además conoce en sede de ellos de los recursos y desacuerdos que se presenten en relación con las decisiones de sus delegados a cargo de los escrutinios generales<sup>357</sup>.

En contra de las decisiones que adopten estas autoridades existe un control judicial de legalidad por intermedio de la acción o medio de control de nulidad electoral, al que pueden acudir los ciudadanos inconformes con el resultados de una elección y que consideren que se presentaron irregularidades en ellas que sean constitutivas de nulidad, el que es de rango constitucional, al señalar el artículo 237 superior lo siguiente:

*“Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:... 7. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley”.*

Esta norma es desarrolla por el artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el que dispone:

*“Artículo 275. Causales de anulación electoral. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:*

---

<sup>355</sup> *Ibíd.* Arts. 157 a 174 y artículos 41 y 42 de la Ley 1475 de 2011.

<sup>356</sup> *Ibíd.* Artículos 175 a 186 y artículo 43 de la Ley 1475 de 2011.

<sup>357</sup> *Ibíd.* Artículos 187 a 191.

*1. Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales.*

*2. Se hayan destruido los documentos, elementos o el material electoral, así como cuando se haya ejercido cualquier tipo de violencia o sabotaje contra estos o contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones.*

*3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales.*

*4. Los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer.*

*5. Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incurso en causales de inhabilidad.*

*6. Los jurados de votación o los miembros de las comisiones escrutadoras sean cónyuges, compañeros permanentes o parientes de los candidatos hasta en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil.*

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

*8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política”.*

En relación con la jurisdicción de lo contencioso administrativo, su máximo organismo es el Consejo de Estado, en el que existe una sección especializada en el trámite de este tipo de procesos. De manera adicional, en cada departamento existen tribunales y jueces de lo contencioso administrativo, que conocen de estos asuntos de acuerdo al tipo de elección de que se trate.

Con lo que el contencioso electoral definitivo, es el que se encuentra a cargo esta jurisdicción, máximo organismo de justicia electoral del país y por lo tanto autoridad electoral de carácter judicial, a la que la Carta Fundamental le concede un término relativamente breve para fallar este tipo de actuaciones, sin embargo, en la práctica buen número de ellas se demoran mucho tiempo en ser resueltas.

A manera de ejemplo, se tiene que las últimas demandas propuestas en contra de la declaración de las elecciones para el Senado de la República, cuyo periodo es de cuatro años, han tardado cerca de tres años en ser falladas, tiempo en el cual, quienes ocupaban estas curules, lo hacían de manera interina, a la espera del fallo correspondiente<sup>358</sup>.

### **1.2.2 Otras autoridades que tienen que ver con lo electoral.**

De manera adicional, a la Rama Judicial le corresponde también, a través de la jurisdicción penal ordinaria y de la Fiscalía General de la Nación conocer de las conductas que constituyan delitos electorales, para lo cual la Ley 1475 de 2011 creó en la fiscalía una unidad especial<sup>359</sup>.

Además, en el Ejecutivo, corresponde al Ministerio del Interior a través de la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, *“Asegurar y garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales, el cumplimiento de las garantías electorales y la salvaguarda de los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos”*, cuyas funciones están contenidas en el Decreto 1465 de 2007<sup>360</sup>.

---

<sup>358</sup> La decisión en relación con la demanda en contra de la declaración de las elecciones de Senado de la República del año 2010 solo fue proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 10 de mayo de 2013, mientras que la correspondiente a las elecciones de 2006, solo fue fallada el 6 de julio de 2009 (Expediente de radicados acumulados números: 11001-03-28-000-2006-00115-00(4056-4084), 4086, 4087, 4089, 4090, 4093, 4094, 4096, 4097, 4098, 4099, 4100, 4102, 4103, 4104, 4105, 4106, 4107), la correspondiente a las elecciones de 2014, no ha sido aún fallada de fondo, aunque una de las interpuestas concluyó por abandono del demandante.

<sup>359</sup> *Ley 1475 de 2011*. Art. 46. Unidad Nacional de Delitos Contra los Mecanismos de Participación Democrática. Créase la Unidad Nacional de Delitos contra los mecanismos de participación democrática en la Fiscalía General de la Nación, con el fin de investigar los delitos contra los mecanismos de participación democrática.

<sup>360</sup> 1. Propiciar el cumplimiento de las garantías electorales en las elecciones ordinarias y extraordinarias, en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación ciudadana constitucionalmente autorizados.

2. Hacer seguimiento al proceso electoral y presentar a las distintas autoridades electorales, administrativas, judiciales, disciplinarias, fiscales y militares, las sugerencias que consideren convenientes para asegurar el normal desarrollo del proceso electoral.

Lo que tiene fundamento en la función presidencial de garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos y de garantizar el orden público en todo el territorio nacional durante el desarrollo de los procesos electorales<sup>361</sup>, pero que en la práctica puede implicar un choque de competencias con las funciones garantista del CNE, sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha encontrado ajustado a nuestro ordenamiento constitucional la existencia de estas funciones en el ejecutivo<sup>362</sup>.

---

3. Coordinar con los miembros que la conforman, cuando se considere oportuno, la atención de las peticiones, quejas y consultas que le sean formuladas por los partidos o movimientos políticos con personería jurídica vigente, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, quienes promuevan algún mecanismo de participación ciudadana relacionado con sus derechos, deberes y garantías electorales.

4. Coordinar con el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil el suministro de la información electoral.

5. Coordinar acciones en defensa de la pureza del sufragio, la financiación de las campañas y los escrutinios.

6. Coordinar con las autoridades competentes la agilización del trámite de las investigaciones penales, disciplinarias, fiscales y otras acciones públicas por infracciones en contra del proceso electoral.

7. Propiciar el trámite prioritario de las quejas presentadas por la violación de los derechos humanos en relación con el proceso electoral.

8. Promover acciones preventivas en relación con la seguridad de los candidatos, los promotores de mecanismos de participación ciudadana, las sedes de campaña, los comicios, la seguridad y la libertad de los sufragantes y los puestos de votación.

9. Propiciar la preservación del orden público y el cubrimiento por parte de la Fuerza Pública en los municipios, corregimientos e inspecciones de policía donde se instalen las mesas de votación.

10. Promover el libre ejercicio de los derechos políticos y el desarrollo del derecho de la oposición, así como la adecuada participación en los medios de comunicación en los términos que determinen las leyes y los reglamentos que expidan el Ministerio de Comunicaciones, la Comisión Nacional de Televisión y el Consejo Nacional Electoral.

11. Promover el respeto al pluralismo, la imparcialidad y el equilibrio informativo en relación con la publicidad, la propaganda y las encuestas políticas.

12. La Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales invitará y velará por que los observadores internacionales y las veedurías internacionales reciban las garantías y avales necesarios para desempeñar sus funciones.

13. Darse su propio reglamento.

<sup>361</sup> Const. Pol. Art. 188. El Presidente de la República..., se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos.

Const. Pol. Art. 189.3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República. 4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

<sup>362</sup> “Las funciones legales del Ministerio del Interior no vulneran los artículos 265 y 266 de la Constitución, pues no son las mismas que se confían al Consejo Nacional Electoral y al Registrador Nacional del Estado Civil. Vistas las innegables diferencias constitucionales entre la responsabilidad del Gobierno y la de las autoridades electorales, los objetos de una y otra función estatal son totalmente diferentes, aunque, desde luego, deban complementarse dentro de un sistema jurídico de independencia y cooperación, para que los procesos electorales tengan aplicación y los derechos de los votantes, los partidos y movimientos y la oposición se cristalicen”. Corte Constitucional. *Sentencia 156 del 18 de abril de 1996*. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo. Expediente D-1097.

En este mismo ministerio fue creada una Unidad de Reacción Inmediata Electoral, Uriel, creada por el Decreto 810 de 2007, la que fue rebautizada como la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electora, toda vez que en realidad no tiene ninguna capacidad de reacción efectiva frente a situaciones que se presenten, por lo que se limita a recibir quejas ciudadanas, para luego remitirlas a las entidades que considere competentes, lo que implica, en nuestro parecer, un trámite innecesario, que congestiona a estos últimos, ya que en no pocas ocasiones los ciudadanos acuden a ambas instancias.

Además, existen otros órganos que también reclaman para sí algún tipo de competencia en esta materia, es el caso de:

La Procuraduría General de la Nación, en la que existe una Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales, creada por la Resolución 265 de 2009, derogada por la Resolución 535 del 29 de octubre de 2013 que creó la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales y los Comités Regionales, Provinciales y Distrital de Control y Asuntos Electorales dentro de la Procuraduría General de la Nación, la que tiene fundamento en *“las funciones de intervención ante autoridades administrativas y de control preventivo”*, con el propósito de *“con el fin de realizar un control adecuado de los procesos electorales de manera permanente”*.

El Congreso de la República, en el que de conformidad con el artículo 63.2 de la Ley 5 de 1992 existe una Comisión Especial de Vigilancia y Seguimiento al Organismo Electoral, responsable de vigilar el cumplimiento de las normas constitucionales y legales sobre el Organismo Electoral y realizar seguimiento a las actividades, propuestas, proyectos e iniciativas electorales que realicen, presenten u obtengan el Organismo Electoral, lo que es una manifestación del control político que el legislativo ejerce sobre todos los organismos del Estado.

Al respecto, consideramos que la intervención de actores gubernamentales en lo electoral, más allá de garantizar el orden público durante el proceso electoral, desnaturaliza el carácter independiente de la función administradora de las elecciones y constituye una muestra del excesivo presidencialismo que existe en nuestro país.

Toda vez que resulta contradictorio que un órgano autónomo e independiente como es la Organización Electoral deba someterse al *“seguimiento”* y *“coordinación”* del Gobierno o que necesite que sus decisiones sean *“promovidas”* por el Gobierno en procura de su cumplimiento, el que por esta vía lo somete.

Por el contrario, deberían ser las distintas autoridades públicas las que rindan cuentas a ésta a fin de garantizar la buena marcha de los procesos electorales, en razón a lo cual, el seguimiento a los procesos electorales debe pasar a las autoridades especiales constituidas para tal fin.

### 1.3.- LA SEPARACIÓN FUNCIONAL DEL PODER.

Vale la pena señalar, que la existencia de autoridades electorales autónomas e independientes se inscribe dentro de una concepción actual de la separación funcional del poder, lo que constituye una de las características propias del modelo democrático, como un sistema de pesos y contrapesos que tiende a evitar la concentración del poder dentro del Estado en una sola persona u organismo, ya que se consideraba al absolutismo como atentatorio de “*derechos naturales del hombre*”, por lo que aquel debe limitarse, de tal manera, que se presente una “*recíproca independencia entre poderes*”<sup>363</sup>.

Esta limitación se da, principalmente, a través de la distribución de funciones que evite su concentración “*en detrimento de los derechos de las personas*”<sup>364</sup>, esta concepción fue heredada de la revolución francesa, la que a su vez tuvo la influencia de la organización estatal inglesa y el pensamiento de filósofos como Aristóteles, John Locke y Montesquieu<sup>365</sup>.

En desarrollo de esta teoría, se identificaron, en un primer momento, tres funciones esenciales, cuales son: legislativa, ejecutiva y judicial, las que en consecuencia debían ser ejercidas por tres poderes, ramas u órganos diferentes, independientes y autónomos entre sí, pero que se esperaba que colaboraran armónicamente.

De allí, que una de las bases del constitucionalismo moderno se encuentre en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, según el cual “*Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes establecida, no tiene Constitución*”.

---

<sup>363</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris*. p. 196.

<sup>364</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *Tratado de derecho administrativo. Introducción Tomo I*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia. 3ª edición. 2003. p-225.

<sup>365</sup> Ver DUVERGER, Mauricio. *Obra citada*.

Esta separación de poderes, se da en razón a que:

- No puede haber yuxtaposición de funciones entre quienes ejercen cada función;
- No es posible que quienes ejerzan las funciones escindidas sean separados de sus cargos por los titulares de aquellas de las que se separan;
- Que los primeros sean designados por los segundos;
- Que sus actos sean autorizados o revocados por éstos últimos.

Esta separación es más rigurosa entre las funciones de gobierno y las llamadas funciones de garantía<sup>366</sup>.

### **1.3.1.- Etapas del proceso de separación funcional del poder público.**

Sin embargo, esta separación funcional no se dio toda en un mismo momento, tal y como lo muestra Ferrajoli<sup>367</sup> lo que ocurrió en sucesivas etapas:

1) En un primer momento, se presentó la separación entre las funciones **ejecutivas** y **legislativas**, como forma de limitar el poder absoluto del monarca.

Sin embargo, esta división con el tiempo, en especial en los regímenes parlamentarios, ha venido cediendo terreno, dada la interrelación entre Parlamento y Gobierno, siendo el segundo consecuencia de las mayorías en el primero, así como a la relación de confianza entre ambas, que es su rasgo distintivo, de allí que para algunos comentaristas, ambas seas funciones de gobierno.

2) Un segundo momento, se vivió con la separación e independencia respecto de los anteriores de la función **judicial**, la que se ha constituido en una función

---

<sup>366</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. Cit.* pp. 196-198.

<sup>367</sup> *Ibíd.*

**garantista**, vinculada a la aplicación formal y fundamentalmente sustancial del derecho, la que en un principio se radicó en la rama judicial.

3) Una nueva separación en las funciones estatales, esta vez en las llamadas funciones de garantía, se dio cuando ellas dejaron de ser de ejercicio exclusivo de la rama judicial<sup>368</sup>, toda vez que se consideró inadecuado al Estado moderno la clásica teoría de la separación tripartita del poder, por lo que incluyó otras funciones de garantía, encaminadas a la regulación y control de determinadas actividades.

*“la limitación de las funciones de garantía sólo a la jurisdicción reflejó el esquema institucional del viejo estado paleo-liberal, en el que las funciones públicas se limitaban precisamente a las funciones legislativas, a las ejecutivas de gobierno y a las judiciales. Hoy la esfera pública se ha hecho enormemente más extensa y más compleja, habiéndose enriquecido con funciones de garantías, primarias y secundarias. Desconocidas para la vieja tripartición del siglo XVIII [...] todas estas actividades [...] exigen autonomía e imparcialidad, al estar [...] ancladas a la aplicación de la ley, a la satisfacción de derechos fundamentales de rango [...] constitucional y al respeto del principio de igualdad [...] exigen toda una independencia funcional de sus titulares como garantía de la igualdad de trato y la imparcialidad, incompatible con su dependencia política y hasta con su mera relación fiduciaria con los titulares de las funciones de gobierno.*

[...]

*Por lo demás, la inadecuación de la vieja tripartición, elaborada hace tres siglos en referencia a una estructura de la esfera pública incomparablemente más simple y elemental que la actual, viene atestiguada por la dificultad de cualificar conforme a ella una hoy vasta red de nuevas figuras institucionales, dirigidas a la regulación y al control de las más variadas actividades de interés público<sup>369</sup>”.*

Es así como la evolución de la sociedad y de un Estado cada vez más complejos, condujeron a que con el tiempo, el esquema tripartido de separación del poder

---

<sup>368</sup> *Ibíd.*

<sup>369</sup> *Ibíd.* p-200-201.

resultara insuficiente, ello en razón de las funciones que con el tiempo le correspondió al Estado asumir.

De allí, que se llegó a considerarla una *“Comprensión simplista del asunto [...] una visión parcial y simplista [en la medida] que las funciones estatales no son tres, sino que son muchas más, tantas cuantas necesite el Estado para operar cabalmente<sup>370</sup>”*.

Lo que dio lugar a que se desarrollara una corriente que propugnaba porque:

*“a las instituciones como a las personas hay que llamarlas por su nombre y ubicarlas en donde corresponde. La esencia y naturaleza de las cosas como de las personas hace que las distingamos unas de otras [...] como varias de esas nuevas instituciones no encajaban dentro del sistema tradicional, se consideró que debía abrirse paso en forma definitiva la teoría de la existencia de otras ramas del poder público o de otros órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado<sup>371</sup>”*.

**1.3.2.- La separación del poder en Colombia.** En Colombia, la separación de poderes ha guiado nuestra institucionalidad desde el inicio de nuestra vida republicana, en tanto que sus distintas constituciones así lo han proclamado ya que:

*“históricamente [ha estado] contenido en todas las constituciones. Así, el primer texto [...] del año 1821 disponía: «[...] El poder supremo estará dividido para su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial» [...] principio este que fue repetido en las demás constituciones. Así, la Carta Federal de 1863 estableció [...]. « [...] dividiéndose para su ejercicio en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial» [...] de análoga forma la [...] Constitución de 1886 estableció [...] la división de poderes en el artículo 57, en el que se afirmaba que «Todos los poderes públicos son limitados, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones»<sup>372</sup>*.

---

<sup>370</sup> QUINCHE RAMIREZ, Manuel Fernando. *Op. Cit.* pp.348-350.

<sup>371</sup> IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. *Op. Cit.* pp. 11, 89-90.

<sup>372</sup> QUINCHE RAMIREZ, Manuel Fernando. *Op. Cit.* p.348.

Hoy, este es un principio fundacional de nuestro constitucionalismo, en tanto que:

*“permite el cumplimiento eficiente de las diversas finalidades constitucionales encomendadas al Estado [...], limitar el alcance del poder que ejerce cada órgano y, de esta manera precaver su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad y, por otra, asegurar que los diversos órganos desarrollen un mayor grado de especialización institucional, y le den un manejo más técnico a sus funciones<sup>373</sup>”.*

Sin embargo, vale la pena señalar, tal y como lo recuerda Ibáñez<sup>374</sup>, que desde antes de la expedición de la Carta de 1991, ya la jurisprudencia de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia reconocía la existencia de funciones distintas a las desarrolladas por las tres ramas tradicionales del poder, en particular en lo que corresponde a las funciones fiscalizadoras o de control y la electoral, en tanto que había sostenido que:

*“...Ni se puede desconocer que fuera de las funciones tradicionales [...] hay otras que han sido otorgadas también a otros órganos, [...] de todo lo anterior resulta apenas que son las funciones de los poderes las que se han aumentado y algunos nuevos los instituidos al efecto [...]”<sup>375</sup>.*

*“... la estructura institucional encargada de aplicar el régimen electoral [...] constituye desde la vigencia de la Ley 5 de 1948, lo que se ha dado en llamar la Rama Electoral del poder público [...] si bien a primera vista la Registraduría Nacional del Estado Civil parece presentar en su estructura algunas de las características propias de los establecimientos públicos no es [...] uno de ellos, debe entenderse que eso forma parte de un poder independiente, aunque explícitamente no esté definido así en los textos de nuestra constitución ...”<sup>376</sup>.*

En el campo doctrinal, el profesor Luis Carlos SÁCHICA fue uno de los más aguerridos defensores del cambio del modelo institucional, para que se ampliase

---

<sup>373</sup> Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-141 del 26 de febrero de 2010*. M.P.: Humberto Sierra Porto. Expediente: CRF-003.

<sup>374</sup> IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. *Op. Cit.*

<sup>375</sup> Colombia. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. *Sentencia del 31 de mayo de 1984*. En IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. *Op. Cit.*

<sup>376</sup> Colombia. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. *Sentencia del 28 de febrero de 1984*. En IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. *Op. Cit.*

la estructura del poder público, incorporando nuevas ramas u órganos de acuerdo con las funciones adicionales que el Estado venía asumiendo, toda vez que sostenía que:

*“la tridivisión del poder no se ajusta a la estructura del Estado moderno [...] mejor que describirlo estructuralmente es concebirlo funcionalmente, analizando las tareas concretas que desarrolla en relación con la comunidad a la que sirve y se impone [...] la doctrina de la separación y clasificación tripartita de las funciones del Estado [...] por la fuerza de la evolución del aparato estatal ya no corresponde ni en la teoría ni en la práctica a la estructura real del Estado moderno, cuya actuación se ha tornado más compleja y comprensiva [...] hoy se presenta una imposibilidad lógica de enmarcar e incluir en esa clasificación tan simplista, tan elemental, las múltiples funciones asumidas por el Estado, que desbordan esa nomenclatura [...] en la práctica hay una multidivisión, acorde con la intensidad de la actuación del Estado hoy día...”<sup>377</sup>.*

*“la organización estatal, aunque parezca contrario a lo que sugiere la palabra Estado, no es definitiva, no es estática. El Estado está siendo, está en proceso de ser, de hacerse [...] [y en tanto que] no hubo una definición previa, teórica, hipotética, de las funciones estatales. Las necesidades sociales, la evolución social, han ido asignando funciones a la organización política [...] [de allí que han derivado diferentes clasificaciones] la más corriente, pero hoy desactualizada e incompleta. Fue la elaborada para hacer eco a la doctrina de la tridivisión del poder.[...] Explicación clásica [que] no agota hoy el quehacer del Estado, múltiple y creciente, tan complejo como la sociedad misma a que se dirige el poder [...] El Estado contemporáneo ha tenido que asumir otras funciones...”<sup>378</sup>.*

Por su parte Yepes<sup>379</sup> ha señalado que:

---

<sup>377</sup> SÁCHICA, Luis Carlos. *Constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Editorial Temis. Séptima edición actualizada. 1983. pp-134-136.

<sup>378</sup> SÁCHICA, Luis Carlos. *Derecho constitucional general*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké. 2ª edición. 1994. pp-96, 120-122.

<sup>379</sup> YEPES BARREIRO, Alberto. *Apuntes sobre la autonomía de la función electoral en Colombia*. En Consejo de Estado. *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*. Bogotá D.C. 2013. p-556.

*“... habiéndose reconocido que el esencial soporte de la actual democracia participativa se halla en la correcta consecución del acto electoral [...] resulta pertinente plantearse [...] si es dable [...] elevar la función electoral al rango de función pública autónoma e independiente de las demás [...] las funciones administrativas, legislativa y judicial [...] todo ello bajo uno de los criterios inspiradores de la estructura del Estado colombiano [...] según el cual cada función básica cuenta con sus propios órganos e instrumentos jurídicos”.*

Es de señalar que estas o similares concepciones han influenciado nuestra institucionalidad, toda vez que este debate fue planteado al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, en la que fueron varias las posiciones que se tuvieron en torno a la Estructura del Estado colombiano, las que iban desde<sup>380</sup>:

La adopción de la concepción clásica de las tres ramas del poder, ejecutiva, legislativa y judicial, propuesta por el Gobierno del entonces presidente de la República, César Gaviria Trujillo<sup>381</sup>.

Otras centrada en la división funcional del Estado propuesta por el Colegio de Altos Estudios de Quirama, que planteó cinco grandes funciones, ejecutiva, legislativa, judicial, electoral, de fiscalización y planeación.

Otras propuestas, como la de la Alianza Democrática M-19, plantearon la distinción entre poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) y órganos del Estado (de control y fiscalización y electoral), basados en la independencia y autonomía<sup>382</sup>.

Todos estos proyectos dieron lugar a que fueran plasmados en los informes de ponencias de la Asamblea Nacional Constituyente, criterios coincidentes con los planteamientos jurisprudenciales y doctrinales ya expuestos, ya que en ellos se lee, lo siguiente:

*“El Estado, en la práctica y no en sus textos, en cuanto se refiere a su organización y funciones, ha rebasado las doctrinas tradicionales y ha evolucionado [...] como se verá, hay órganos que no encuadran en*

---

<sup>380</sup> HENAO HIDRÓN, Javier. *Panorama del derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Editorial Temis. 8ª edición actualizada. 1992. pp-221-223.

<sup>381</sup> *Ibíd.*

<sup>382</sup> *Ibíd.*

*ninguna de las tres ramas del poder público, porque sus funciones ni son legislativas, ni administrativas, ni judiciales. Sus instituciones ejercen primordialmente unas funciones propias específicas y distintas y, por lo mismo, no encajan dentro de la simplista y elemental teoría tripartita por lo que [...] hay necesidad de hacer una enumeración adicional [...] «a pesar de estos, sistemas como el colombiano la mantienen, formalmente al menos, con desconocimiento de la realidad estructural del Estado, adscribiendo impropriamente a uno de los tres órganos clásicos del poder, funciones nuevas que exigen organismos especializados, o, por el contrario, han creado otros pero sin encuadrarlos dentro del orden institucional» [...] quiere ello decir, que la estructura del Estado [...] se quedó ahí mientras que otros acontecimientos han venido transcurriendo y nuevas concepciones, principios e instituciones se proponen para movilizar, para poner de nuevo al Estado a tono con los tiempos actuales, para des-fosilizar la desueta y caduca estructura, renovando sus funciones, creando otras instituciones y eliminando algunas inservibles [...] han recogido y sistematizado instituciones que, a pesar de existir hace muchos siglos, como por ejemplo las encargadas de desarrollar la función electoral, no tuvieron en su momento [...] la importancia que sí revistieron las clásicas funciones de expedir la ley, ejecutarla y aplicarla judicialmente [...] hay órganos que no encuadran en ninguna de las tres ramas clásicas [...]. Así, la función fiscalizadora no la podemos encuadrar ni como encaminada a producir la ley ni dentro de la rama que se encarga de ejecutarla ni a la que le corresponde aplicarla judicialmente. La función electoral que tiene por objeto obtener la pura, seria y genuina expresión de la voluntad general de la opinión pública [...] es otra función pública que requiere ser regulada de forma autónoma e independiente, no solo porque lógica y materialmente no encuadra dentro de la clásica teoría tripartita, sino porque debe garantizarse la pureza y autenticidad de esa expresión popular, alejándola de cualquier indebida intromisión...<sup>383</sup>.*

Al final la Constituyente no abandonó del todo la concepción tripartita del poder público, en tanto el artículo 113 adoptó una fórmula mixta, cercana a la propuesta de la Alianza Democrática M-19, toda vez que si bien no se incluyeron ramas adicionales a las históricas, si *“independizó varias autoridades cuyas funciones deberían ser autónomas de las coyunturas políticas<sup>384</sup>”*.

---

<sup>383</sup> Colombia, Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 59. *Informe a la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente. Tema Estructura del Estado*. 1991. p-4-15 [En línea]. [www.elabedul.net/documentos/temas/Asamblea-Constituyente/Gacetas/Gacetas\\_51-100/Gaceta-059.php](http://www.elabedul.net/documentos/temas/Asamblea-Constituyente/Gacetas/Gacetas_51-100/Gaceta-059.php). Última visita 07/06/2010.

<sup>384</sup> Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-141 del 26 de febrero de 2010*. M.P.: Humberto Sierra Porto. Expediente: CRF-003.

Por lo que ahora, además de las tres ramas tradicionales, encontramos consagrados constitucionalmente unos órganos autónomos e independientes, los que ejercerán funciones “*distintas*” a las clásicas legislativa, ejecutiva y judicial.

Es así como fueron constituidos de esta manera los organismos de control (art. 117), conformados por el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y las personerías municipales. Art. 118) y la Contraloría General de la República (Art. 119); la Organización Electoral, cuyos organismos principales son la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral (Art. 120); el Banco de la República (Art. 371), las universidades públicas (Art. 69).

**1.3.3. Las autoridades independientes.** A manera de referente con lo que ocurre en otras latitudes, encontramos que dentro del proceso de especialización funcional del Estado y tal vez como una manera de no salirse del marco tradicional de las tres ramas del poder, han sido concebidos unos organismos estatales por fuera de ellas, los que de manera genérica han sido denominadas como autoridades independientes.

Respecto de ellas, podemos decir que corresponden a un concepto originario del derecho anglosajón, dentro del cual surgieron las “*independent Agencies*” o “agencias independientes” estadounidenses, las que fueron concebidas como entidades dotadas de funciones administrativas, pero también de funciones normativas, cuasi legislativas o reguladoras, en tanto que:

*“tienen competencias, por delegación del Congreso, para ejercer poderes normativos [...], es decir, para dictar reglamentos” y jurisdiccionales o cuasi judiciales para proferir actos administrativos subjetivos [...] o para sancionar a particulares<sup>385</sup>”.*

En este mismo sentido la Corte Constitucional en la Sentencia C-150/03 dijo que:

*“En Estados Unidos, la primera agencia regulatoria independiente nació en 1889, cuando el Congreso le otorgó autonomía a la Comisión*

---

<sup>385</sup> VENEGAS FRANCO, Alejandro. *Intervención ante la Corte Constitucional*. Expediente No. D-6899. Septiembre de 2007. (Sin publicar)

*Interestatal de Comercio [...] Desde entonces, con el intervencionismo de estado durante el New Deal, el legislador norteamericano ha creado en el nivel federal un número elevado de agencias independientes (independent agencies), superior a cuarenta, de las cuales alrededor de diez disponen de funciones tanto de expedición de normas y de administración, como de sanción de los infractores [...] Estas agencias independientes tienen un poder amplio de producción de normas regulatorias y están encargadas de su aplicación y de la imposición de sanciones administrativas”.*

Con fundamento en estas características, podemos colegir, en consecuencia, que ellos son organismos afines a las instituciones de garantía diferenciadas de la rama judicial de las que habla Ferrajoli<sup>386</sup>.

Surgieron de la necesidad de regular diversas áreas críticas de la economía a finales del siglo XIX, ante fallos del mercado<sup>387</sup>.

Este tipo de organismo, corresponde a tendencias contemporáneas del derecho administrativo, caracterizado por el policentrismo, en el marco del tránsito del Estado prestador de servicios al Estado regulador garante de tal prestación, que se configuran como unos “organismos con poderes propios, es decir, sin control final por parte del gobierno” o:

*“entidades configuradas al margen de la jerarquía administrativa, a las cuales se dota de medios, competencias y poder decisorio de naturaleza reglamentaria y sancionadora [...] están llamadas a conocer de un sector de la actividad vinculada a las libertades públicas o al orden económico y tecnológico...<sup>388</sup>”.*

---

<sup>386</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. Cit.*

<sup>387</sup> Ver: CUEVAS, Homero. *Fundamentos de la economía de mercado*. Externado. 2da. Bogotá D.C.: 2004; STIGLITZ, Joseph y Carl E. Walsh. *Microeconomía*. Ariel. 4ª. Madrid. 2009 y VARIAN, Hal R. *Microeconomía intermedia. Un enfoque actual*. Antoni Bosch. 8ª. Barcelona: 2010.

<sup>388</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. *Derecho administrativo contemporáneo: ¿Derecho administrativo neopolicial?*. En Universidad del Rosario. *Retos y perspectivas del derecho administrativo*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. 2009.

\_\_\_\_\_. *Las respuestas del derecho administrativo a las transformaciones recientes del Estado social de derecho*. En Universidad del Rosario. *El derecho administrativo en los albores del Siglo XXI*. Bogotá D.C. Editorial Universidad del Rosario. Primera edición. 2007.

\_\_\_\_\_. *Reflexiones sobre el ejercicio de las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control*. En Universidad del Rosario. *Temas de Derecho Administrativo contemporáneo*. Bogotá D.C. Centro Editorial Universidad del Rosario. Primera edición. 2005.

Por lo tanto, estas autoridades independientes, son organismos paralelos a las tres ramas tradicionales del poder público que constituyen autoridades por fuera de ellas, especializadas en el conocimiento de determinadas materia consideradas sensibles, y constituyen entidades que disfrutan de un nivel de autonomía superior, dotadas de funciones regulatorias y de control de las actividades que adelanten los actores en un determinado sector.

Es de señalar, que las autoridades independientes no son exclusivas de los Estados Unidos de América, ya que manifestaciones de ellas, con características propias, se desarrollaron también en Europa, en principio en el Reino Unido, en donde surgieron, como relata Ibáñez<sup>389</sup>, unos entes especializados en ciertas materias.

Este tipo de autoridades, han sido objeto de algunos pronunciamientos de nuestros altos tribunales de justicia, es así como encontramos en relación con ellos, la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2003 manifestó:

*“Por su parte, en Gran Bretaña, buena parte de las funciones de regulación son adelantadas por organismos altamente especializados denominados «quangos» (Quasi Autonomous Non Governmental Organisations). Estos se ocupan de «funciones que el gobierno desea desempeñar sin que se comprometa la responsabilidad directa de un ministerio o un departamento ministerial». [...] Las tareas confiadas a estos organismos son muy variadas y comprenden, por ejemplo, la información, control y regulación de ciertos sectores económicos, [...] servicios sociales, [...] son creados a partir de la decisión de una autoridad pública [...]; varios de ellos ejercen funciones jurisdiccionales como tribunales administrativos hiper especializados en determinado tipo de controversias usualmente relativas al goce de derechos sociales. La responsabilidad de estos organismos en relación con las autoridades políticas es limitada e indirecta por ser considerados técnicamente especializados. Igualmente, los quangos gozan de un nivel alto de autonomía”.*

Más tarde llegaron a Francia<sup>390</sup>, donde a partir de la Ley del 6 de enero de 1978, con la creación de la *Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL), con la que:

---

<sup>389</sup> IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. *Op. Cit.* p. 630-636.

<sup>390</sup> *Ibíd.*

*“fue calificada por primera vez una autoridad pública como autoridades administrativas independientes [...] Estas autoridades tienen en común [...] actuar en nombre del Estado sin estar subordinadas al Gobierno [...] para el adecuado ejercicio de sus funciones, garantías que les permitan actuar con plena autonomía, sin que su acción puede ser dirigido o censurado, si no por el juez. Tienen más o menos amplias facultades que en algunos casos se combinan tanto la potestad reglamentaria, de autorización individual, control, medida cautelar, el castigo [...] por tanto, rodeada con una cierta solemnidad y, por tanto, imbuido de una autoridad moral real<sup>391</sup>”.*

Las AAI, que son órganos que cuentan con una autonomía cualificada o independencia en relación con el gobierno, y con funciones de tipo regulatorio y reglamentario, a través de la expedición de reglas, su aplicación y la fiscalización de determinados asuntos en ejercicio del cual pueden imponer sanciones, solo en algunos casos se encuentran sometidas a control judicial.

Estas autoridades independientes, en principio propias del derecho norteamericano, fueron luego incorporadas al resto del derecho europeo como consecuencia de la “crisis de los conceptos tradicionales del derecho administrativo”, con lo que se dio por “superado el modelo continental de administración y función pública cerradas y jerarquizadas, y se prefirió emplear el modelo abierto anglosajón, directamente inspirado en las Agencias Independiente de los EEUU [...] La versión continental son las autoridades o administraciones independientes [...] dotadas de medios, competencias y poder decisorio de naturaleza reglamentaria y sancionadora<sup>392</sup>”.

En relación con ellas, Luigi Ferrajoli ha manifestado que:

*“estas nuevas instituciones [...] no son clasificables dentro de la clásica tripartición de los poderes, aunque no sea más que porque a menudo están dotadas de funciones tanto normativas como administrativas jurisdiccionales: relativas a la disciplina de determinadas materias, pero también a la comprobación de las violaciones de las leyes o de sus propias actuaciones ya la aplicación de las respectivas sanciones o remedios. Más bien reflejan el modelo normativo aquí diseñado de las*

---

<sup>391</sup> Francia. Conseil d'état. *Les autorités administratives indépendantes*. En: Études & Documents N° 52. París. 2001. pp-251 y siguientes.

<sup>392</sup> ALLI, Juan. *Derecho Administrativo y globalización*. Madrid. Thomson Civitas. 2004. p-188.

*funciones y las instituciones de garantía y de su separación dentro del paradigma de la democracia constitucional. Lo que las unifica, en efecto, más allá de la diversidad de las materias de su competencia, es su separación funcional y a veces también orgánica de las funciones y de las instituciones de gobierno: precisamente, su autonomía funcional, dirigida a la garantía de la legalidad, de la igualdad y/o de derechos fundamentales, y por ello ajena a las funciones de gobierno y no sometida a controles políticos o administrativos...<sup>393</sup>”.*

Por su parte, para Ileana Marlitt Melo Salcedo, estas autoridades autónomas e independientes son:

*“órganos, entidades, comisiones o agencias estatales sin personería jurídica que se agrupan en organizaciones del poder público [...] y que operan al lado de las Ramas del Poder Público, [...], y que sin pertenecer a ninguna de las Ramas ni Organizaciones del Poder Público, gozan de un determinado grado de autonomía e independencia [...] Su campo de acción se enmarca básicamente, en áreas sensibles a la intromisión de las Ramas del Poder Público o de los principales sectores económicos de la comunidad, para lo cual se requiere de la aplicación del principio de imparcialidad o neutralidad en sus decisiones [...] Sus funciones pueden ser de regulación, reglamentación, de gestión de determinados servicios públicos, de control o de defensa de derechos fundamentales<sup>394</sup>”.*

Mientras que nuestra jurisprudencia<sup>395</sup> al respecto ha dicho que:

*“A pesar de estas marcadas diferencias entre países, se pueden apreciar elementos comunes en cuanto al marco institucional de la función de regulación.*

*El primer rasgo común estriba en que la función estatal de regulación es ejercida por una autoridad específicamente creada y concebida para fijar y ajustar de manera continua las reglas de juego a las cuales debe sujetarse una actividad determinada dentro de un sector*

<sup>393</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. Cit.* p-201.

<sup>394</sup> MELO SALCEDO, Ileana Marlitt. *Los órganos autónomos e independientes*. En Universidad Sergio Arboleda. Revista Civilizar No 5 diciembre de 2003. [En línea] [http://usergioarboleda.edu.co/civilizar/organos\\_autonomos\\_independientes.htm](http://usergioarboleda.edu.co/civilizar/organos_autonomos_independientes.htm). Última visita 12/06/2010.

<sup>395</sup> Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-150 del 25 de febrero de 2003*. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente: D-4194.

socioeconómico. Segundo, la actividad determinada sujeta a regulación, reviste una especial trascendencia en cuanto compromete el desarrollo del mercado en un ámbito donde, en mayor o menor medida, está envuelto el goce efectivo de los derechos de las personas y donde se juzga necesario adoptar medidas de protección social y de corrección de las fallas del respectivo mercado. Tercero, la autoridad reguladora dispone de instrumentos de regulación peculiares para el cumplimiento de su misión específica los cuales pueden ser de la más diversa naturaleza según el problema que ésta deba abordar, puesto que tales instrumentos van desde la mera recepción y divulgación de información (medida de comunicación), pasando por la intervención en los precios (medida económica) hasta la adopción de normas y la imposición de sanciones a quienes las infrinjan (medidas jurídicas). Cuarto, la función de regulación es usualmente confiada a órganos con un mayor grado de independencia que el que tienen las entidades administrativas preexistentes en el respectivo país sometidas a controles jerárquicos o de tutela. No obstante, esta mayor independencia no sustrae a las autoridades de regulación de los controles característicos de un Estado democrático de derecho puesto que sus actos pueden ser revisables por los jueces, sus decisiones son objeto de debate político y legislativo en el Congreso o Parlamento correspondiente, el jefe del ejecutivo dispone de medios diversos para incidir, así sea en algunos casos de manera general y mediata, en la orientación de dichas autoridades y sus integrantes y resoluciones están sujetas al escrutinio de los ciudadanos. Quinto, la función de regulación está fundada en la necesidad de encontrar y mantener un equilibrio entre intereses legítimos contrapuestos en contextos socio-económicos de gran dinamismo de tal forma que, a pesar de los cambios frecuentes y acelerados que se presenten, el Estado disponga de instrumentos para orientar sostenidamente las actividades socio-económicas reguladas hacia los fines de interés general señalados por el constituyente y el legislador”.

Para finalizar, es de señalar que en tanto que ellas cuentan con competencias de índole reglamentaria y/o sancionadora, Bruce Ackerman<sup>396</sup>, al enumerar los poderes existentes en los Estados Unidos de América, señala que hay al menos cinco de ellos, al situar al lado del ejecutivo, el legislativo y judicial, a las “agencias independientes”.

#### **13.4.- Los órganos constitucionales autónomos e independientes en la América Latina.** En América Latina, por su parte, han surgido distintas entidades

---

<sup>396</sup> ACKERMAN, Bruce. *Op. Cit.* P- 125.

separadas del Gobierno, que no pertenecen a ninguno de los poderes o ramas del poder tradicionales.

Estas entidades, han sido denominadas órganos constitucionales autónomos e independientes, en donde, con características propias en cada país, lo que las diferencias, son una tendencia generalizada.

En México<sup>397</sup>, por ejemplo, éstos surgieron como entidades públicas que no hacen parte de ninguno de los tres poderes tradicionales, capaces de emitir actos definitivos, dentro de los que se cuenta el Instituto Nacional Electoral, que en 2014 remplazó al hasta entonces Instituto Federal Electoral, IFE, histórica autoridad electoral de ese país.

Dentro de esta categoría podemos incluir a los siguientes<sup>398</sup>:

La Auditoría General de la República, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo de Argentina; el Ministerio público y los órganos electorales de Bolivia el Banco Central de Chile; el Ministerio Público en Brasil; el Tribunal Superior de Elecciones y la Contraloría General de la República de Costa Rica; la Corte de Cuentas de la República del Salvador; la Universidad de San Carlos de Guatemala, y un largo etcétera a lo largo de casi todos los países de la Región, el que incluye, como puede verse, en no pocos casos, a los órganos electorales de cada país y dentro de ellos, a la Organización Electoral de Colombia.

**1.3.5.- Los órganos autónomos e independientes colombianos.** Como dijimos antes, el artículo 113 de la Constitución Política de 1991 señaló que además de las tres ramas tradicionales del poder público, existen otros órganos, a los que llamó autónomos e independientes, encargados de otras funciones a cargo del Estado, algunos de los cuales menciona la misma Carta Fundamental, como es el caso de los Órganos de Control, el Banco de la República y la Organización Electoral.

En relación con estos órganos autónomos e independientes, algunos<sup>399</sup> han considerado que ellos tienen sus antecedentes en las autoridades independientes

---

<sup>397</sup> CABALLERO OCHOA, José Luis. *Los Órganos Constitucionales Autónomos: Más Allá de la División de Poderes*. En Universidad Latina de América. Revista Jurídica IUS. México D.F.

<sup>398</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime y otros. *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*. México: Unam. 2000. P- 21.

de las que venimos hablando, concepción que no es unánime, por lo que tal apreciación no ha estado exenta de controversia, más aun si se tiene en cuenta que no existe un modelo tipo de ellos que pueda verse reflejado en las distintas manifestaciones que de AAI se presentan.

En este orden de ideas, se encuentra, que además de los aportes doctrinales antes allegados, encontramos que la propia Corte Constitucional ha hecho su aporte al respecto, aceptando la tesis inicial, es así como, al referirse a uno de éstos, el Banco de la República, el máximo tribunal constitucional dijo:

*“el Banco de la República [...] es órgano autónomo de aquellos que corresponde a los enunciados en el artículo 113 de la Carta [...]*

a) *La especial autonomía que la Constitución predica del Banco de la República [...] proyecta en nuestra organización constitucional la presencia de las denominadas autoridades independientes que en la doctrina y en la organización de los estados ha venido enfatizándose bajo la primigenia inspiración de instituciones similares de los Estados Unidos, posteriormente del Reino Unido y más recientemente del constitucionalismo europeo continental (Francia, España, por ejemplo), encargadas de la regulación de actividades sociales -organismos reguladores- con el agregado de las especiales peculiaridades que evidencia el modelo de banca central también paulatinamente acogido en diferentes Estado.*

*[...]*

*Como es proclamado por la doctrina, dentro del Estado contemporáneo aparece la necesidad de identificar y de desarrollar en torno de ámbitos de la actividad social la existencia de regulaciones «sectoriales» que a partir de los postulados constitucionales y las formulaciones legales se confían a autoridades que dentro del Estado ostentan la condición de «independientes», pues mediante ellas se asegura la necesaria imparcialidad y neutralidad para el cumplimiento de actividades a cuya gestión directa pueden acceder los particulares, en concurrencia, generalmente, con agentes estatales. Por ello se «aisla», se independiza el poder de regulación de los órganos del Estado encargados de la dirección política y de la gestión administrativa. En ese orden de ideas se expresa que en el actual desarrollo de la organización estatal el esquema tradicional de la división de poderes se*

---

<sup>399</sup> Ver: VENEGAS FRANCO, Alejandro. *Op. Cit.*

*ve integrado y complementado con el principio conforme al cual «quien concede el ejercicio de una actividad no debe ser el que la controle»<sup>400</sup>.*

La Constitución colombiana incorporó a su texto varios órganos autónomos e independientes, son ellos los Órganos de Control (Const. Pol. Art. 117) que lo conforman la Contraloría General de la República<sup>401</sup> y el Ministerio Público, integrado a su vez por la Procuraduría General de la Nación<sup>402</sup> y la Defensoría del Pueblo<sup>403</sup>, la Organización Electoral de la que hacen parte como organismos principales la Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>404</sup> y el Consejo Nacional Electoral y el Banco de la República (Const. Pol. Art. 371).

Sin embargo, no estableció la Carta una regulación uniforme de estos organismos, prefiriendo una configuración particular para cada uno de ellos, lo que parte que mientras el Banco de la República es organizado como “*persona jurídica de derecho público [...] sujeto a un régimen legal propio*”, los restantes órganos ya señalados se encuentran cobijados por la personería jurídica de la Nación.

Es por ello que se echa de menos que el texto Superior no haya precisado los alcances que de manera general tiene para estos órganos esta autonomía, señalando con precisión las consecuencias que conlleva el que los hubiese definido de esta manera, lo que da un amplio margen de interpretación, lo que ha llevado a que en determinados momentos, frente a una omisión se interpretara

---

<sup>400</sup> Colombia. Corte Constitucional Sala Plena. *Sentencia C-827 del 8 de agosto de 2001*. M.P.: Álvaro Tafur Galvis. Expediente D- 3345.

<sup>401</sup> Es la encargada de ejercer el control fiscal de la administración, es definida como “una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal”, le corresponde al Contralor General de la República, entre otras funciones, “[p]rescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación” así como “[d]ictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial”, las que tienen carácter normativo. (Const. Pol. Arts. 119, 267 y 268).

<sup>402</sup> Al Procurador General de la Nación, como supremo director del Ministerio Público, le corresponde, principalmente, “vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos” y “proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad”, no estando a su cargo ninguna función de naturaleza normativa, salvo la iniciativa legislativa en las materias relacionadas a su competencia, mientras que la función de determinar su “estructura y [...] funcionamiento” está a cargo de la ley (Const. Pol. Arts. 118 y 278).

<sup>403</sup> Al Defensor del Pueblo le corresponde “bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación” velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos y contará también con iniciativa legislativa. (Const. Pol. Art. 281, 282).

<sup>404</sup> El Registrador Nacional del Estado Civil tiene a su cargo “la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas”. (Const. Pol. Art. 120).

ampliamente estas características, mientras que ante una acción determinada, el criterio fuese restrictivo<sup>405</sup>.

De acuerdo a las características antes descritas referidas a las Autoridades Autónomas e Independientes podemos asumir que el CNE comparte algunos elementos de estas, toda vez que:

1.- Es un organismo que ejerce sus funciones por fuera del gobierno y de las demás ramas del poder público y con autonomía en relación con ellas, en tanto que no requiere de su autorización o convalidación jerárquica o de tutela. (Const. Pol. Arts. 113 y 120)

2.- Ha sido creado para ejercer determinadas funciones en relación con una materia específica, la electoral. (Const. Pol. Arts. 120 y 265)

3.- La materia electoral es de especial trascendencia, en tanto que en su desempeño, se garantiza la vigencia del principio democrático y la legitimidad del origen de las autoridades elegidas a través del voto. (Const. Pol. Art. 265 numeral 6)

4.- Está constitucionalmente revestido de funciones de fiscalización de determinados actores (partidos y movimientos políticos, candidatos) y procesos (los relativos a los electorales y a los mecanismos de participación ciudadana) y se encuentra dotado de atribuciones de carácter sancionatorio y de policía electoral, que le permiten intervenir ante violaciones al régimen jurídico sometido a su protección. (Const. Pol. Art. 265, Ley 163 de 1994, Ley 1475 de 2011 y Ley 1757 de 2015)

5.- Sus miembros tienen un periodo fijo, no son designados por el gobierno y no pueden ser removidos por este.

6.- Es de origen constitucional, lo que implica que solo puede ser modificado o suprimido por medio de una reforma a la Carta fundamental.

---

<sup>405</sup> Ver a manera de ejemplo la *Sentencia del 18 de octubre de 2012* proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dentro de los radicado 11001-03-28-000- 2010-00014-00, 11001-03-28-000-2010-00018-00 y 11001-03-28-000-2010-00119-00.

Sin embargo, alguna de sus características lo distancian de las autoridades autónomas e independientes, ellas son:

1.- Falta de independencia frente a los órganos sometidos a su inspección, vigilancia y control, como son por una parte, los partidos políticos, en la medida que son ellos quienes postulan y eligen, a través de sus representantes en el Congreso de la República a los miembros del CNE (Const. Pol. Art. 264), y de otra, frente a la misma Registraduría Nacional del Estado, la que ejecuta el presupuesto que le corresponde como unidad ejecutora especial<sup>406</sup> (Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico de Presupuesto<sup>407</sup>, según el cual no tiene capacidad presupuestal) y en consecuencia de suscribir contratos, ya que no cuenta con autonomía contractual de conformidad a la Ley 80 de 1993<sup>408</sup>.

---

<sup>406</sup> Decreto 3487 de 2007. ARTÍCULO 1o. Modifícase el literal a) del artículo 16 del Decreto 4730 de 2005, el cual quedará así: a) Unidades Ejecutoras Especiales comprenden: [...] En la Registraduría Nacional del Estado Civil una unidad ejecutora especial para el Consejo Nacional Electoral. [...] ARTÍCULO 2o. En la unidad ejecutora especial del Consejo Nacional Electoral, la gestión presupuestal continuará siendo ejercida por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

<sup>407</sup> Decreto 111 de 1996. ARTÍCULO 36. El presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión. Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el proyecto de presupuesto de inversión se indicarán los proyectos establecidos en el plan operativo anual de inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional. En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda (L. 38/89, art. 23; L. 179/94, art. 16). ARTÍCULO 110. Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes. En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica. En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación (L. 38/89, art. 91; L. 179/94, art. 51).

<sup>408</sup> Ley 80 de 1993. Artículo 1º.- Del objeto. La presente Ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales. Artículo 2º.- De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley: 1o. Se denominan entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas

2.- No cuenta con funciones judiciales.

3.- Tiene una limitada facultad normativa.

## 2 SUS ACTOS ESTÁN SUJETOS A CONTROL JUDICIAL.

Las decisiones de las autoridades electorales colombianas están sujetas al control de las autoridades judiciales, las que pueden ejercer el control de legalidad de sus actos<sup>409</sup>, incluido el electoral, para lo cual, la propia Constitución ha instituido la acción de nulidad electoral<sup>410</sup>, a través de la cual se ejerce el contencioso electoral judicial.

Lo anterior, en la medida que todos los órganos constitucionales autónomos e independientes en Colombia no se encuentran por fuera de los diferentes controles establecidos, político, judicial, administrativo y fiscal, lo que es inherente a la conformación del Estado colombiano como Estado de Derecho y república unitaria y democrática, por lo que las funciones que le han sido asignadas, las debe cumplir con sujeción a la Constitución y a la ley.

---

indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.

<sup>409</sup> Ver por ejemplo: *Ley 1475 de 2011*. Artículo 13.7. La decisión adoptada por el Consejo Nacional Electoral podrá ser demandada ante el Consejo de Estado. Cuando la sanción sea la disolución, cancelación o suspensión de la personería jurídica, la demanda contencioso administrativa contra el acto sancionatorio se tramitará en forma preferencial y será sustanciada con prelación para lo cual se pospondrá cualquier asunto de naturaleza diferente, salvo el de hábeas corpus y el de las acciones de tutela.

<sup>410</sup> “ARTICULO 237. Son atribuciones del Consejo de Estado: [...] 6. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley”. Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. “artículo 139. Nulidad electoral. Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas.

En elecciones por voto popular, las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o de los escrutinios, deberán demandarse junto con el acto que declara la elección. El demandante deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección. En todo caso, las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la utilización de los mecanismos para proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la ley 472 de 1998”.

Vale la pena anotar, que a este respecto, que el texto del artículo 18 del Proyecto de Acto Legislativo 106 de 2008 Cámara “*por medio del cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia*”, que condujo a la reforma política de 2009, contenía una propuesta, que finalmente no prosperó, para modificar el artículo 265 Superior, según la cual, las decisiones del CNE.

*“en los escrutinios serán definitivas y no serán revisables por la jurisdicción contenciosa administrativa, salvo que se aleguen errores de derecho por indebida o errónea interpretación o aplicación de las normas electorales”.*

### **3 ORIGEN POLÍTICO DE LOS MIEMBROS DEL CNE Y EL PERIODO CORTO DE LOS MISMOS.**

A diferencia del Registrador Nacional del Estado Civil quien a partir de la reforma incorporada por el Acto Legislativo 01 de 2003 es elegido por los presidentes de las máximas Corte de nuestro país, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional, como resultado de un concurso de méritos, el origen de los nueve miembros del CNE es político, toda vez que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 264 de la Constitución, ellos son elegidos por el Congreso de la República, en pleno mediante el sistema de cifra repartidora, de postulaciones hechas por los partidos políticos y movimientos políticos con asiento en el legislativo.

Esta postulación está precedida por una intensa actividad proselitista de los aspirantes a ser elegidos entre las directivas y las bancadas de los partidos, las que en algunos casos llevan a cabo elecciones internas entre sus integrantes para decidir quiénes serán sus postulados, por lo que en últimas, la elección final no hace más que protocolizar decisiones internas de los partidos<sup>411</sup>.

Este sistema de designación, ha dado al cargo de Registrador un carácter técnico, como fue reconocido en la Sentencia C230 A de 2008, en lo que lo distinguió del Consejo Nacional Electoral, que sigue teniendo un origen político, el que ha sido una de sus características predominantes a lo largo de su historia institucional.

---

<sup>411</sup> Ver: *Resolución No. 031 de 2010* del Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U disponible en [www.partidodelau.com](http://www.partidodelau.com). *Resolución 07 de 2014* del Partido Conservador Colombiano disponible en [www.partidoconservador.com](http://www.partidoconservador.com). *Resolución 3135 de 2014* del Partido Liberal Colombiano disponible en [www.partidoliberalcolombiano.info](http://www.partidoliberalcolombiano.info).

En resumen, es posible establecer que desde su creación el CNE ha tenido un origen político partidista, incluso cuando su elección estuvo a cargo de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, que debían tener en cuenta la filiación política de los postulados, que en mayor o menor medida han representado a los partidos políticos con participación en el Congreso de la República.

Esta situación se acentuó con la reforma política de 2003 con la postulación directa de estos por los partidos políticos y elegidos por el legislativo, lo que le implica a los aspirantes al CNE, el adelantar un intenso cabildeo ante los congresistas a fin de obtener su postulación y, más grave aún, su posterior elección, lo que ha llevado a considerar que *“los elegidos carecen... de la independencia que se requiere para hacer frente a los retos de una democracia todavía en construcción, como la colombiana”*<sup>412</sup>.

De la conformación del CNE durante los distintos periodos por los que han pasado desde el Acto Legislativo 01 de 2003, se encuentra, que en la mayoría de ellos no ha existido un partido o coalición de partidos hegemónico a su interior, por lo que se puede establecer que en él ha operado el esquema de *“vigilantes recíprocos”* en tanto que la conformación de esta autoridad ha sido correspondiente al esquema mixto partidarizado al que nos referimos anteriormente.

Sin embargo, en la elección de los miembros que conformaron el CNE durante el periodo 2010-2014, cuatro de los partidos que conforman la llamada Unidad Nacional, presentaron una lista de coalición que eligió a ocho de los nueve integrantes (tres del Partido Social de Unidad Nacional, dos del Partido Liberal, dos del Partido Conservador y uno del Partido Cambio Radical), el noveno integrante fue postulado por Partido de Integración Nacional, que en la práctica, actuó en bloque con la mayoría de Unidad Nacional, de la que sin embargo, uno de sus integrantes resultó ser una voz disonante al unanimismo que allí se vivió, tal y como lo reflejan sus frecuentes salvamentos de votos<sup>413</sup>.

Lo anterior, ha generado críticas de voceros de la oposición, en particular del Partido Polo Democrático Alternativo, quienes han reclamado un lugar en el CNE, lo que llevó en que para la elección de los miembros correspondientes al periodo

---

<sup>412</sup> MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2012). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. 2013.

<sup>413</sup> Al respecto ver archivos del Consejo Nacional Electoral disponibles en su relatoría.

2014-2018, se incluyera en la coalición de Unidad Nacional, a un representante de los partidos Polo Democrático Alternativo y Alianza Verde, quien resultó elegido junto a otros cinco de sus integrantes, dos del Partido Social de Unidad Nacional, dos del Partido Liberal y uno del Partido Cambio Radical, mientras que los restante tres integrantes del CNE, provienen de una coalición formada por el opositor Partido Centro Democrático y el Partido Conservador.

Con lo que su conformación ha ganado en diversidad ideológica, lo que ha llevado a que se presenten situaciones contrastante con el origen de las listas postuladas, como lo fue el que la primera mesa directiva, fuese fruto de una alianza de tres miembros de la lista de Unidad Nacional (dos liberales y uno de Cambio Radical) con los tres de la alianza de los Partidos Conservador y Centro Democrático, que excluyo a los dos representantes del Partido Social de Unidad Nacional y al de la coalición de los Partidos Polo Democrático Alternativo y Alianza Verde.

En este punto, se considera que no existe armonía entre las funciones de fiscalización y resolución de conflictos, con el origen político de los miembros del CNE, quienes son postulados y elegidos por sus fiscalizados, lo que es un diseño institucional incoherente, que mina su credibilidad y legitimidad.

Estos miembros del CNE son elegidos para un periodo de cuatro años, el que estimamos corto, en tanto corresponde a un solo ciclo electoral, lo que no permite que la experiencia acumulada sea aprovechada en los siguientes procesos, salvo que medie su reelección.

Este corto periodo de gestión además atenta contra la autonomía del Consejo Nacional Electoral en tanto que este se encuentra en proceso de permanente reconfiguración y por consiguiente de constante interacción con la clase política representada en el Congreso de la República en procura de su elección, la que casualmente se da poco tiempo después de la elección de los congresistas, lo que ha dado lugar a suspicacias al respecto.

Además, hasta antes del Acto Legislativo 02 de 2015, los miembros del CNE podían ser reelegidos, posibilidad que fue suprimida en virtud del artículo 26 del mismo.

En relación con el periodo de los integrantes del CNE, al igual que en lo referente al de los magistrados de la altas cortes, consideramos que entre mayor estos sean, mayores garantías de autonomía e independencia se dan, por ello es que

estimamos que cuatro e incluso ocho años, en realidad son lapsos cortos de tiempo, por lo que es deseable uno mayor, lo que debe ir acompañado de mayores exigencias o requisitos para desempeñar estos cargos, en los que es deseables que sean verdaderos expertos, conocedores del derecho electoral.

#### **4 CARÁCTER HÍBRIDO DE SUS FUNCIONES**

En cuanto tiene que ver con este aspecto, encontramos que mientras la Registraduría Nacional del Estado Civil desde su creación ha ejercido aquellas funciones que la doctrina ha denominado como esenciales o referentes a la administración electoral, es decir, la organización de las elecciones, la conformación del censo electoral y llevar lo atinente a la identidad de las personas, funciones que se encuentran consignadas en el artículo 26 del Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral) y en el artículo 5º del Decreto 1010 de 2000.

Es de señalar que al momento de efectuar el diseño de estos organismos, mientras a la Registraduría Nacional del Estado se optó por asignarles solo funciones esenciales, al CNE se le dotó de funciones complementarias, aspecto sobre el que volveremos al estudiar en detalle las funciones de este organismo.

Es así como encontramos que en relación con el CNE, a este organismo le fueron asignadas diferentes tipo de competencias por el artículo 265 de la Constitución, razón por la cual reúne características de diferente naturaleza, desde las esenciales derivadas de efectuar en primera o segunda instancia los escrutinios de las elecciones nacionales y generales (departamentales, respectivamente, lo que constituye su función histórica escrutadora declarativa, para lo cual puede evaluar aspectos de hecho y de derecho, aspecto en el que profundizaremos más adelante.

Además a este organismo en la actualidad tiene una serie de funciones de las llamadas complementarias, es así como le fueron asignadas funciones:

1) Normativas, las que van desde la iniciativa normativa con que cuenta el CNE, en razón de la cual puede presentar ante el Congreso proyectos de acto legislativo, de ley, y ante el Gobierno, recomendar proyectos de decretos. Además, tiene función reglamentaria en relación con la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación del Estado, así como darse su propio reglamento, como se deduce del artículo 265.10 superior,

además de la regulación, de la actividad electoral de los partidos políticos (*rule making*), aspecto sobre el volveremos más adelante.

2) Las relativas a la inspección, vigilancia y control de los partidos y movimientos políticos, de la organización electoral (*rule enforcement*), al corresponderle tanto la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral, que como se ha visto, provenían del ordenamiento legal precedente, pero incrementadas con la fiscalización de partidos y movimientos políticos, con miras a que cumplan con las normas que los rigen, en especial, en materia de financiamiento político y electoral y, en general, sobre el desarrollo de las campañas electorales, en lo que tiene que ver con propaganda electoral y encuestas.

En el marco de esta función de control de la actividad electoral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 163 de 1994, *“mediante procedimiento breve y sumario... el Consejo Nacional Electoral, declarará sin efecto la inscripción”* de cédulas hecha irregularmente para ejercer el derecho al sufragio en las elecciones locales, para evitar la trashumancia electoral o voto peregrino, de acuerdo con lo previsto en el artículo 316<sup>414</sup> de la Constitución.

En relación con lo cual, la Corte Constitucional dispuso mediante Sentencia T – 135 de 2000, manifestó:

*“el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (C.P. Art. 40), se radica en cabeza de todos los ciudadanos, pero está expresamente limitado por la Carta Política a los residentes en el municipio, cuando se refiere a la elección de autoridades locales o la decisión de asuntos del mismo carácter C.P. Art. 316), pues el Constituyente Colombiano encontró que de esta forma debía cumplirse con el fin esencial del estado (C.P. Art. 2), de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan. Así la práctica de incluir en los censos electorales municipales a personas que no residen en el lugar, a fin de que estos votantes sean escrutados junto con los residentes en la elección de las autoridades locales o la decisión de asuntos que afectan a los habitantes de determinado municipio, claramente viola las disposiciones constitucionales aludidas, y es una actuación irregular que debe ser controlada por el Consejo Nacional Electoral, pues en esos casos, esta entidad debe ejercer de conformidad con la ley, la*

---

<sup>414</sup> “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”.

*atribución especial de velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas”.*

Además de lo expuesto, encontramos que esta materia, es otra en la que el Consejo Nacional Electoral ha proferido actos administrativos que adoptan procedimientos a seguir para el cumplimiento de esta función, la que se encuentra contenida en la Resolución 0333 del 16 de marzo de 2015 que reemplazó a la Resolución 0215 de 2007.

3) Revisar los escrutinios, revocar las inscripciones de candidatos inhabilitados y realizar el examen de las irregularidades en los procesos de votación y escrutinios que sean constitutivas de nulidad como requisito de procedibilidad para acceder al medio de control de nulidad electoral.

4) Velar por que los procesos electorales se den en condiciones de plenas garantías, lo que es de naturaleza garantista, en tanto le corresponde velar porque las elecciones se den en condiciones de plenas garantías para los participantes, en especial para las minorías, en desarrollo de lo cual puede ejercer atribuciones de policía electoral.

5) Reconocer y revocar la personería jurídica a los partidos y movimientos políticos que no reúnan los requisitos objetivos exigidos por la Constitución para adquirir o mantener este atributo, así como por incurrir en violaciones a las normas que los rigen de conformidad con la ley, aspecto este último que será desarrollado por la Ley 1475 de 2011, cuyos artículos 10 y 12 establecen las causales que pueden dar lugar a la pérdida de la personería jurídica por razones distintas a la no obtención del umbral exigido por la Constitución para tales fines, lo que constituye una manifestación de la potestad sancionadora del CNE en relación con las colectividades políticas.

6) Conforme con lo previsto en la Ley 130 de 1994<sup>415</sup>, le corresponderá ejercer el control de legalidad de los actos de partidos y movimientos políticos con

---

<sup>415</sup>ARTÍCULO 7o. OBLIGATORIEDAD DE LOS ESTATUTOS. La organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos se regirá por lo establecido en sus propios estatutos. Cualquier ciudadano, dentro de los veinte días siguientes a la adopción de la respectiva decisión, podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, a la ley o a las disposiciones del Consejo Nacional Electoral, o las decisiones de las autoridades de los partidos y movimientos tomadas contraviniendo las mismas normas. Los partidos y movimientos inscribirán ante el Consejo Nacional Electoral los nombres de las personas que, de acuerdo con sus estatutos, hayan sido designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno y administración, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de la respectiva

personería jurídica, con lo que dirime controversias entre los partidos y quienes consideren que sus decisiones son contrarias a sus estatutos, la ley y la Constitución.

Lo que tiene sustento en el deber de respeto que estas colectividades deben a la Constitución, la ley y sus propios reglamentos, lo que constituye una limitante a su libertad de organización, en tanto que los partidos y movimientos políticos no pueden tomar decisiones arbitrarias en el desarrollo de su vida institucional, sino que para ello deberán sujetarse a lo dispuesto en la Constitución, la ley y sus propios estatutos.

En relación con lo cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de tal disposición, considerando que “*tiene naturaleza policiva*”, no obstante, esta no ha sido objeto de ningún tipo de desarrollo legal en cuanto tiene que ver con el procedimiento a seguir para su cumplimiento, razón por la que se adelanta de acuerdo con el procedimiento administrativo ordinario, en relación con lo que se considera que un procedimiento que implique un traslado a los partidos y la oportunidad que ellos contesten las impugnaciones presentadas, puede ser más garantista al respecto.

Las que en algunos casos no han sido objeto de desarrollo legal, lo que no permite su aplicación práctica, ello debido en primer lugar a la cláusula constitucional que preveía que estas funciones debían desarrollarse de conformidad con la ley, por lo que en su ausencia, no era posible su ejercicio, ante la supresión de esta cláusula, el CNE, intentó aplicarlas directamente, pero desarrollos jurisprudenciales<sup>416</sup> han condicionado el ejercicio de algunas de estas funciones a la existencia de ley

---

designación. El Consejo Nacional Electoral podrá, de oficio o a solicitud de cualquier persona, exigir que se verifique la respectiva inscripción y aun realizarla si dispone de la prueba correspondiente. Cualquier ciudadano podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de esas directivas dentro de los quince (15) días siguientes a la misma, por violación grave de los estatutos del partido o movimiento. Para todos los efectos, el Consejo Nacional Electoral sólo reconocerá como autoridades de los partidos y movimientos a las personas debidamente inscritas ante él.

<sup>416</sup> Al respecto ver las siguientes providencias: 1.- Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P.: Alberto Yepes Barreiro. *Sentencia del 18 de octubre de 2012*. Expedientes: 11001-03-28-000-2010-00014-00, 11001-03-28-000-2010-00018-00 y 11001-03-28-000-2010-00119-00. 2.- Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P.: Alberto Yepes Barreiro. *Sentencia del 10 de mayo de 2013*. Expedientes Acumulados: 2010-00061-00, 2010-00065-00, 2010-00068-00, 2010-00072-00, 2010-00073-00, 2010-00075-00, 2010-00077-00, 2010-00079-00, 2010-00080-00, 2010-00081-00, 2010-00082-00, 2010-00083-00, 2010-00084-00, 2010-00085-00, 2010-00088-00, 2010-00089-00, 2010-00090-00, 2010-00091-00 y 2010-00092-00. 3.- Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. *Sentencia del 6 de mayo de 2013*. C.P.: Mauricio Torres Cuervo. Expediente radicados: 11001032800020110006800 – 11001032800020120000300 (acumulados).

estatutaria al respecto, la que no ha sido expedida, lo que implica que en la práctica, tales atribuciones constitucionales si bien se encuentran vigentes, no pueden ser ejercidas, toda vez que en criterio del Consejo de Estado opera una suerte de “*competencia retenida*” en la medida que:

*“... si bien cuenta con la función, el legislador no le ha trazado aún el camino o la vía para hacerlo, con la expedición de la respectiva ley estatutaria que fije los parámetros necesarios para su cabal ejercicio”.*

Este cambio constitucional, a partir del cual empieza a perfilarse la transformación conceptual en torno al papel que debe desempeñar el CNE, amerita un estudio más profundo de las implicaciones de los cambios operados, por lo que se profundizará en ello más adelante.

Antes de finalizar este punto, vale la pena señalar el artículo 299 original de la Constitución de 1991, establecía una competencia adicional del Consejo Nacional Electoral, al establecer que le correspondía “*formar dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de diputados, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial*”, competencia que desapareció con la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 1996.

De las funciones que desempeña la Registraduría Nacional del Estado Civil, que como vimos son relativas a la organización de los comicios electorales, su relación con los partidos es de acompañamiento.

Mientras que las distintas autoridades escrutadoras, incluido el CNE, recibirán el acompañamiento de estos, mientras que cuando el CNE se convierte en órgano de control y/o árbitro entre distintos actores políticos, pueden presentarse escenarios de confrontación y enfrentamiento con partidos políticos y candidatos, aunque estos también se pueden presentar por inconformidad con el resultado de los escrutinios<sup>417</sup>.

---

<sup>417</sup> Como ejemplo ver: LARA RESTREPO, Rodrigo. *De cómo atornillaron en su puesto a ‘Kiko’ Gómez Cerchar*. En El Espectador. Edición del 14 de mayo de 2013.

\_\_\_\_\_. *El dinero escruta y elige*. En El Espectador. Edición del 16 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. *Las cuatro formas de robarse unas elecciones*. En El Espectador. Edición del 2 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. *De buenas y malas reformas*. En El Espectador. Edición del 19 de marzo de 2013.

Rodrigo Lara fue candidato al Senado de la República en 2010 y a pesar de figurar como elegido al inicio de los escrutinios, al final resultó derrotado, por lo que mantuvo una disputa con el CNE, al que culpaba de ella, la que luego extendió al Consejo de Estado.

## **5 COEXISTENCIA DE AUTORIDADES TRANSITORIA CON LAS PRINCIPALES DE CARÁCTER PERMANENTE**

Tanto la Registraduría Nacional del Estado Civil como el CNE son organismos permanentes, lo que para el CNE representó una novedad, ya que a partir del Acto Legislativo 01 de 2003 se les dio esa condición, al establecerse ello en el artículo 264 superior, al establecer que sus miembros son empleado de tiempo completo y tienen periodos fijos de cuatro años.

Además de estos órganos principales, existen otros de carácter transitorio, son ellos las comisiones escrutadoras departamentales, designados por el CNE al tenor de lo previsto en el artículo 175 del Decreto 2241 de 1986, municipales, distritales y locales, los claveros designados por los respectivos tribunales superiores de distrito judicial de conformidad con lo previsto en los artículos 148 y 157 del Decreto 2241 de 1986, y los jurados de mesa, nombrados por la RNEC en los términos del artículo 101 de la norma citada.

Son estas, autoridades transitorias, por lo general conformadas por jueces y otros funcionarios estatales, habilitados para escrutar o conservar la integridad de los documentos electorales, funcionarios que no tienen porque ser expertos en el tema electoral y que tienen la presión de terminar rápido los escrutinios toda vez que en sus despachos de origen los esperan los asuntos que constituyen la generalidad de su trabajo.

Lo anterior, con el agravante que en circunstancias excepcionales ciudadanos comunes pueden ser investidos de esta atribución<sup>418</sup>, por lo que una función tan esencial para la democracia puede quedar en manos de personas sin conocimiento ni experiencia suficiente, lo que puede dar lugar a no pocos inconvenientes.

Además, el artículo 39 de la Ley 130 de 1994 faculta al CNE para constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia.

## **6 CARÁCTER DESCONCENTRADO DE LA RNEC Y CENTRALIZADO DEL CNE.**

---

<sup>418</sup> Colombia. Gobierno Nacional. *Código Electoral*. Arts. 149, 157, 162.

La Registraduría Nacional del Estado Civil es un ente desconcentrado, con delegaciones en cada departamento y con registradores en cada municipio del país<sup>419</sup>.

Por su parte, el CNE es una autoridad centralizada, que solo en temporada de elecciones puede designar a sus delegados departamentales, responsables de efectuar los escrutinios de ese nivel y de conocer en segunda instancia de los recursos y desacuerdos que se presenten en relación con las decisiones de las comisiones escrutadoras municipales y distritales, así como a tribunales seccionales de vigilancia o garantías electorales, encargados de vigilar el correcto funcionamiento de las campañas electorales en cada una de las regiones de Colombia.

Sin embargo, para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia y control de la actividad de los partidos, campañas y candidatos, tal organización es insuficiente, ya que estos organismos, no cuentan con atribuciones relevantes, las que radican exclusivamente en los miembros del CNE, toda vez que la propia Corte Constitucional ha previsto que:

*“la función policiva-electoral, por su origen constitucional, no puede ser delegada en tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, integradas por particulares o miembros de los partidos y movimientos, cuyas tareas, por lo tanto, deben circunscribirse a las de servir de órganos de observación y de apoyo a la organización electoral”<sup>420</sup>.*

De lo anterior, se desprende que estos tribunales se limitan, en la práctica, a informar los hechos de tales campañas, para que luego el CNE determine qué hacer con tales informes.

## **7 LAS AUTORIDADES ELECTORALES SON INCORPORADAS AL TEXTO CONSTITUCIONAL**

Si bien algunos textos constitucionales del siglo XIX, los de 1821, 1830, 1832 y 1843, establecieron algunas autoridades electorales, ellas solo tuvieron competencias en un ámbito territorial restringido, por lo que antes de la creación,

---

<sup>419</sup> Ver: Decreto 1010 de 2000.

<sup>420</sup> Colombia. Corte Constitucional. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. *Sentencia No. C-089/94 de marzo 3 de 1994*. Expediente P.E.-004.

en 1888, del Gran Consejo Nacional Electoral, no existían en nuestro país autoridades electorales nacionales.

Además, durante gran parte de nuestra historia, nuestras autoridades electorales estuvieron relegadas, en cuanto a su creación y regulación, a la ley, por lo que fue solo hasta la expedición de la Constitución Política de 1991, que se le da tratamiento Constitucional a una Organización Electoral de carácter nacional.

El artículo 120 constitucional incorpora a la Organización Electoral, la que está conformada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el CNE, como órganos principales, además se encuentran el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, los jurados de votación, las comisiones escrutadoras zonales, municipales, distritales y departamentales y los tribunales de vigilancia y garantías electorales, estos tres últimos son organismos transitorios que solo ejercen sus funciones en temporada electoral, los que tendrán a su cargo, de manera genérica, *“la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas”*.

De las anteriores atribuciones, corresponden a la Registraduría Nacional del Estado Civil, las relativas a la organización y dirección de las elecciones, así como lo relativo a la identidad de las personas, de lo que se desprende, que este órgano preserva las atribuciones preconstitucionales que tenía asignadas, lo que no implica novedad en el tránsito de una Constitución a otra, y que además se ha mantenido así hasta el presente.

Es decir, la Constitución de 1991 consagró una estructura dual, este modelo de autoridades electorales separada, tiene su origen en un principio establecido en la expedición de la Constitución de 1886, la que anticipó la separación de las funciones de organización de elecciones y de escrutinio de las mismas, el que se encontraba contemplado en el artículo 181 de la misma, el que disponía que *“La ley determinará lo demás concerniente a elecciones y escrutinios, asegurando la independencia de unas y otras funciones...”*, con lo que instauró un sistema de múltiples autoridades responsables del tema electoral.

Otro antecedente a la actual estructura, lo contemplaba la Ley 89 de 1948, que creó a la Organización Electoral, en ese entonces integrada por el Registrador Nacional del Estado Civil y la Corte Electoral, y otras autoridades subalternas.

## 8 INEXISTENCIA DE CUOTA DE GÉNERO EN LA ESCOGENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES.

En Colombia, a diferencia de lo que ocurre en Bolivia, no existen exigencias étnicas o de género para la integración de estas autoridades, en el pasado se dispuso la representación de organizaciones políticas distintas a los dos partidos mayoritarios, lo que en teoría debería también garantizar el actual sistema de cifra repartidora, que es un sistema electoral de representación proporcional, que busca que los elegidos reflejen fielmente el porcentaje de votos obtenidos reduciendo la disparidad que pueda existir entre ambos, solo que la falta de unidad de las minorías y la fuerza de los principales partidos en el Congreso ha impedido que ellas obtengan representación.

En cuanto al tema de género, no existe una exigencia expresa en este sentido, sin embargo, en razón de la Ley de Cuotas<sup>421</sup>, cuyo artículo 6° dispone que para la designación en los cargos que deban proveerse *“por el sistema de listas, quien las elabore incluirá hombres y mujeres en igual proporción”*, puede entenderse que en Colombia también se da una exigencia en este sentido.

Sin embargo, esta disposición no ha sido aplicada en el caso del Consejo Nacional Electoral en los tres periodos en que se ha integrado este organismo a partir de la vigencia de la citada ley, lo que ha sido sustentado en que ellas han sido fruto de coaliciones, conformadas a través de un trámite complejo, que implica una escogencia democrática al interior de las bancadas de los partidos.

De tal manera, que se da un primer lugar de libre postulación, para pasar a un segundo momento, en que los congresistas del respectivo partido votan por las distintas opciones, y los que obtengan la mayor votación, de acuerdo con los cupos previamente definidos para cada partido, vienen a integrar la lista definitiva, las que son sometida a votación en la plenaria del Congreso de la República.

Sin embargo, la última elección de los miembros del CNE fue demandada por cuenta de un presunto incumplimiento a tal ley de cuotas, la que fue decidida por el Consejo de Estado negando las pretensiones<sup>422</sup>.

---

<sup>421</sup> Colombia. Congreso de la República. *Ley 581 de 2000*. Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la constitución Nacional y se dictan otras disposiciones.

<sup>422</sup> “..., la Ley de Cuotas no es aplicable a aquellos eventos en los que en la conformación de la lista intervienen varias voluntades o personas, por cuanto es razonable que cuando no existe destinatario único del deber de componer la lista en igual proporción de hombres y mujeres, sencillamente no se puede imponer. En

## CAPÍTULO 5. FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA

El CNE ha vivido a través de la historia una importante transformación funcional, es así como el Gran Consejo Electoral original, nace con la función de efectuar los escrutinios de las elecciones nacionales, presidente y senadores, en ejercicio de lo cual contaba entre sus funciones con la de declarar la nulidad de las elecciones<sup>423</sup>, entre otras razones, por la inelegibilidad de los candidatos, atribución que luego le fue retirada con lo que solo podía apreciar cuestiones de hecho<sup>424</sup>.

A partir de 1948, la Corte Electoral además contó con la función de elegir al entonces recién creado Registrador y de ejercer su inspección y vigilancia, la que a partir de 1979 sería en relación de toda la Organización Electoral y adquiriría el carácter de suprema.

En 1985 le fueron asignadas funciones en relación con los partidos políticos, los que empezaban a ser regulados, los que quedaron sometidos a su inspección y vigilancia, a los que además le reconocía su personería jurídica, entre otras funciones, entre las que se contaban las de fijar los límites a los ingresos y gastos de las campañas electorales.

---

tales casos, la observancia de los parámetros que prevé el artículo 6° de la citada disposición no es obligatoria, sino apenas una finalidad que debe procurarse alcanzar, sin que su materialización sea un requisito de inexorable cumplimiento. Es obvio que sólo puede coexistir una obligación cuando existe claridad para vincular a alguien con la misma. [...] en la integración de la plancha de candidatos que realizaron los ya citados partidos políticos [...] no se tenía obligación legal alguna de que se incluyeran hombres y mujeres en igual proporción, en tanto existió pluralidad de personas que tenían la capacidad jurídica para postular y, por ende, no era posible establecer a cuál de ellas era exigible la designación de mujeres. Tampoco tenía cabida la aplicación al sub examine del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, pues esta disposición se refiere a la obligación que tienen los partidos y movimientos políticos de postular dentro de sus listas de candidatos como mínimo el 30% de mujeres, pero en tratándose de acceso a cargos de corporaciones públicas por elección popular [...] que no es lo que sucede respecto de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, toda vez que su elección no es fruto de la voluntad popular...” Consejo de Estado - Sección Quinta. *Sentencia del 7 de septiembre de 2015*. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Radicación: 11001-03-28-000-2014-00134-00.

<sup>423</sup> Colombia, Consejo Nacional Legislativo. *Ley 7ª de 1888*. Artículo 150.

<sup>424</sup> *Ley 7ª de 1932*. Ya estas autoridades “no pueden entrar en apreciaciones de derecho, las cuales corresponden privativamente a los Tribunales... de lo Contencioso Administrativo y al Consejo de Estado. Sólo podrán declarar nulidad por... cuestiones de hecho que no admiten interpretaciones en uno u otro sentido.”

Más tarde, con la expedición del Código Electoral, Decreto 2241 de 1986, se le facultó en su artículo 192, para apreciar cuestiones de hecho y también de derecho, en relación con los escrutinios, solo que limitadas a las causales expresa y taxativamente establecidas en tal norma, estando privado de conocer de todas aquellas otras situaciones constitutivas de irregularidades, las que se erigieron como causales de nulidad del conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Con la expedición de la Constitución de 1991 empezó un proceso de creciente asignación de funciones al CNE, las que estuvieron contenidas en el artículo 265 de la Carta, la que en su texto original establecía las siguientes:

*“Artículo 265. El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales:*

- 1. Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral.*
  
- 2. Elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil.*
  
- 3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.*
  
- 4. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.*
  
- 5. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.*

*6. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.*

*7. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.*

*8. Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.*

*9. Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.*

*10. Colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la escogencia de sus candidatos.*

*11. Darse su propio reglamento.*

*12. Las demás que le confiera la ley”.*

El que era complementado con el artículo 108 superior que también hacía referencia al reconocimiento de personería jurídica a los partidos y movimientos políticos que cumplieran con los requisitos allí previstos.

En desarrollo de estas normas, fue expedida la Ley 130 de 1994, la que le asignó al CNE funciones en relación con los partidos políticos, entre ellas, las siguientes:

- Reconocimiento de personería jurídica de partidos y movimientos políticos. (Art. 3)

- Registro de símbolos de partidos y movimientos políticos. (Art. 5)

- Conocer de las impugnaciones interpuestas en contra de las “cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, a la ley o a las disposiciones del Consejo

*Nacional Electoral*”, o de “*las decisiones de las autoridades de los partidos y movimientos tomadas contraviniendo las mismas normas*” o en contra del acto de inscripción de las directivas de los mismos. (Art 7)

- Inscribir las directivas de los partidos y movimientos con personería jurídica. (Art 7)

- Sancionar a los partidos por violación a los principios de organización que los rigen con pérdida del financiamiento estatal, de los espacios para divulgación política y hasta con la cancelación de la personería jurídica. (Art 8)

- Fijar la cuantía de la póliza de seriedad de candidatura que deben prestar los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, sin personería jurídica, que quieran inscribir candidaturas. (Art 9)

- Fijar las fechas de celebración de las consultas populares o internas de los partidos y colaborar en su organización. (Art 10)

- Distribuir entre los partidos y movimientos políticos con personería jurídica los recursos públicos para su funcionamiento. (Art 12)

- Fijar la suma máxima que puede invertirse en cada campaña electoral. (Art 14)

- Recibir el informe anual de ingresos y egresos y de destinación de los recursos públicos recibidos por parte de los partidos. (Art 18)

- Establecer el número y duración de los espacios de divulgación político a que tienen derecho los partidos y distribuirlos entre ellos. (Art 25)

- Señalar el número de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias que pueda tener en cada elección el respectivo partido o individualmente cada candidato a las corporaciones públicas. (Art 28. Parágrafo)

- Ejercerá especial vigilancia sobre las entidades o personas que realicen profesionalmente encuestas, cuando se trate exclusivamente de encuestas sobre

partidos, movimientos, candidatos o grado de apoyo a los mismos, para que las preguntas al público no sean formuladas de tal forma que induzcan una respuesta determinada y sancionarlas por infracción a ello. (Art 30)

- Adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en tal ley y sancionar a los partidos, movimientos, candidatos y otras personas con multas según la gravedad de la falta cometida. (Art. 39)

A su vez la Ley 134 de 1994, también le asignó algunas competencias en relación con los mecanismos de participación ciudadana, cuales son:

- Instruir a la Registraduría Nacional del Estado Civil en la elaboración del formulario para la inscripción de iniciativas normativas. (Art. 11)

- Prorrogar por causales de fuerza mayor el plazo para la recolección de apoyos para las iniciativas normativas. (Art. 18)

- Aprobar las técnicas de muestreo adoptadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil para la verificación de apoyos a las iniciativas normativas. (Art. 20)

- Promulgar los resultados de las consultas para convocar una asamblea nacional constituyente. (Art. 63)

- Distribuir los espacios institucionales a las campañas promotoras y opositoras de un referendo constitucional o legal. (Art. 91)

- Sancionar las afirmaciones falsas realizadas durante la campaña por una iniciativa normativa o un referendo. (Art. 94)

- Reglamentar la propaganda en las campañas por un referendo.

- Fijar el monto de aportes de particulares a las campañas por los mecanismos de participación ciudadana y los montos de dinero privado que pueden gastarse en ellas. (Arts. 97 y 98)

- Declarar, según el caso, los resultados de tales mecanismos. (Art. 107)

Por otra parte, en desarrollo del artículo 316 de la Constitución que dispone que 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”*, fue expedida la Ley 163 de 1994, la que en su artículo 4° establece que mediante un procedimiento breve y sumario el Consejo Nacional Electoral, *“declarará sin efecto la inscripción”* para votar de aquellas cédulas, en relación con las cuales *“se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio”*.

Esta norma por su parte ha sido desarrollada por distintas resoluciones del Consejo Nacional Electoral, dentro de las que se cuentan la Resolución 424 de 2000, la Resolución 4172 de 2003, la Resolución 215 de 2007, modificada por la Resolución 597 de 2011 y la Resolución 330 de 2015, que derogó expresamente la Resolución 215 de 2007, la que fue objeto de pronunciamiento por parte de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante proveído del 10 de septiembre de 2015, dentro del radicado 110010326000201300138 00, que negó las pretensiones de nulidad de la demanda, al considerar que:

*“no existe vulneración alguna a los derechos de los investigados, pues se les informa la apertura de la investigación y en los casos que se deja sin efecto la inscripción, los afectados cuentan con la posibilidad de recurrir la decisión, oportunidad en la cual podrán allegar las pruebas que consideren pertinente y rebatir las existentes.*

*Por otra parte, no sobra manifestar que incluso cuando el CNE opta por dejar sin efecto la inscripción, el ciudadano afectado con la decisión puede hacer uso de su derecho al voto en el municipio de su residencia o donde sufragó en las últimas elecciones, [...]*

*El anterior lapso de por sí ya resulta suficientemente limitado para adelantar el trámite breve y sumario previsto en la resolución demandada, como para pretender, como lo expone la parte actora, que el inicio del procedimiento se notifique de manera personal y en los fallidos casos se proceda a la fijación del aviso, pues en dicha hipótesis bien podría ocurrir que no se alcance a investigar todas las cédulas*

*denunciadas o también que antes de las elecciones, no estén resueltos los recursos presentados contra las decisiones de dejar sin efectos las irregulares inscripciones. En consecuencia, el trámite previsto resulta además de ajustado al ordenamiento legal, acorde para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto.*

*El anterior panorama sí podría llegar a afectar el proceso electoral pues, conforme al supuesto formulado, algunas cédulas inscritas irregularmente y de las cuales no se pueda finiquitar la investigación administrativa sus titulares podrían sufragar, o incluso sería dable que las inscripciones que se dejaron sin efecto y en virtud del correspondiente recurso deban ser habilitadas para votar, los afectados no puedan ejercer su derecho al sufragio, al no ser resueltos antes de la celebración de los comicios. Esta situación llegaría a ser aún más lesiva para el proceso electoral”.*

Con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2003<sup>425</sup> se le facultó, excepcionalmente, para expedir normas de carácter estatutario, referidas a la reglamentación de tal reforma, al disponerse que “*sin perjuicio del ejercicio de las competencias propias del Congreso de la República, para las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase al Consejo Nacional Electoral para que dentro del mes siguiente a su promulgación se ocupe de regular el tema*”, en desarrollo de lo cual el CNE expidió el Reglamento 01 de 2003.

Luego con ocasión de la expedición del Acto Legislativo 02 de 2004, que permitió la reelección presidencial inmediata, fue promulgada la Ley 996 de 2005, o Ley de Garantías Electorales, la que reglamenta la campaña presidencial y asignó similares competencias la CNE a las previstas en la Ley 130 de 1994, son estas las siguientes:

- Disponer lo pertinente para la celebración de consultas populares para la escogencia de candidatos a la presidencia. (Art. 5)
  
- Certificar que los partidos o movimientos políticos que deseen acceder al anticipo de financiamiento público electoral obtuvieron la votación mínima exigida. (Art. 10)

---

<sup>425</sup> Artículo 263. Parágrafo transitorio.

- Aprobar las sumas máximas que pueden ser gastadas en las campañas presidenciales. (Art. 11)
  
- Llevar el registro de los gerentes de campaña. (Art. 16)
  
- Revisar los libros de contabilidad de las campañas presidenciales y sus soportes. (Art. 17)
  
- Realizar y reglamentar la auditoría externa al financiamiento de partidos y campañas electorales. (Art. 18)
  
- Reglamentar el sistema único de información sobre contabilidad electoral, presentación de cuentas, período de evaluación de informes, contenido de informes, publicidad de los informes, sistema de auditoría y revisoría fiscal. Art. 20)
  
- Adelantar auditorías o revisorías sobre los ingresos y gastos de la financiación de las campañas, iniciar investigaciones sobre el cumplimiento de las normas sobre financiación e imponer sanciones de acuerdo con la valoración que hagan de las faltas. (Art. 21)
  
- Sortear y distribuir los espacios en los medios de comunicación que usen el espectro electromagnético para la difusión de la tesis de cada campaña. (Art. 22)
  
- Reglamentar el acceso de las campañas al Canal Institucional y a la Radiodifusora Nacional. (Art. 23)
  
- Recibir y publicar los informes sobre equilibrio informativo y solicitar su restablecimiento. (Art. 25)
  
- Ejercer vigilancia sobre las firmas encuestadoras y llevar su registro. (Art. 28)
  
- Conceder el derecho de réplica. (Art. 29)

Por otra parte, el Acto Legislativo 01 de 2009 amplió de manera considerable el universo de funciones del CNE al establecer:

*“Artículo 237. Parágrafo. 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”.*

*“Artículo 265. El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:*

- 1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.*
- 2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.*
- 3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.*
- 4. Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.*
- 5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.*

6. *Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.*

7. *Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.*

8. *Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.*

9. *Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.*

10. *Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado.*

11. *Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.*

12. *Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.*

13. *Darse su propio reglamento.*

14. *Las demás que le confiera la ley”.*

De allí que una de las características de la etapa iniciada a partir de la expedición de la Carta de 1991, es la creciente asignación y redefinición de las funciones al

CNE, circunstancia que como vimos se sustentó en los cambios operados en la nueva concepción sobre los partidos políticos.

En este sentido, encontramos que además de las tradicionales funciones de escrutinio y de inspección y vigilancia de la Organización Electoral, al CNE le fueron sumadas las referidas a:

- 1) Examen de causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio.
  
- 2) regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden.
  
- 3) Ejercer supremo control de la organización electoral.
  
- 4) Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.
  
- 5) Revisar los escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.
  
- 6) Revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos
  
- 7) Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.

En razón de estas nuevas funciones la Corte Constitucional consideró que ellas:

*“modifican en parte la naturaleza jurídica del Consejo Nacional Electoral y, en especial, la libertad del Legislador para regular la materia. En efecto, con la Constitución actual, esta entidad no sólo conserva las*

*competencias que se le atribuían desde antes de la reforma constitucional de 1991, que incluso se ven en parte fortalecidas, sino que además, aumenta su importancia como órgano autónomo del Estado, por cuanto, adquiere jerarquía constitucional, y unas funciones y responsabilidades más complejas, como la vigilancia permanente del cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos en el marco de una democracia participativa (CP. arts. 108 y siguientes), y velar por el respeto y la garantía de los procesos electorales (CP. art. 265 Ord 5º)<sup>426</sup>.*

Este acto legislativo fue reglamentado por la ley 1475 de 2011, el que en relación con las funciones del CNE, ratificó algunas que ya venían desde la ley 130 de 1994, estableció las siguientes nuevas:

- Llevar, autorizar e inscribir en el correspondiente registro a los partidos, movimientos y agrupaciones políticas, en el que se llevarán sus actas de fundación, estatutos y sus reformas, plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos y el registro de sus afiliados. (Art. 3)
  
- Reglamentar la entrega de anticipos a las campañas electorales. (Art. 5)
  
- Reglamentar la convocatoria a consultas populares o internas y señalar la fecha en que ellas se realizarán cada año. (Art. 6)
  
- Fijar los montos de gastos que deben devolver a la organización electoral los partidos que incumplan con los resultados de las consultas que realicen. (Art. 7)
  
- Llevar el registro de directivos de partidos y movimientos políticos. (Art. 9)
  
- Conocer de las impugnaciones en contra de las decisiones que se tomen en el marco del régimen disciplinario de los directivos de los partidos y movimientos políticos. (Art. 11)

---

<sup>426</sup> Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-055/98. 4 de marzo de 1998*. Expediente D-1746. M. P.: Alejandro Martínez Caballero y Hernando Herrera Vergara.

- Investigar y sancionar a los partidos y movimientos políticos y suspender proporcionalmente el financiamiento público a los partidos y su acceso a los medios de comunicación en los casos de condenas por delitos contra mecanismos de participación democrática; contra la administración pública; contra la existencia y seguridad del Estado; contra el régimen constitucional y legal; de lesa humanidad; o relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico (Arts. 12 y 13)

- Adoptar la disolución y liquidación de partidos y movimientos políticos y designar su liquidador en los casos previstos en la ley. (Art. 14)

- Reglamentar la adopción de los presupuestos de los partidos y movimientos políticos, (Art. 18)

- Recibir la rendición de cuentas de los partidos y movimientos políticos. (Art. 19)

- Fijar el valor de reposición de los votos válidos obtenidos por cada candidato o lista de acuerdo a los costos reales de las campañas, para lo cual deberá realizar estudios periódicos. (Art. 21)

- Autorizar la entrega de anticipos a las campañas electorales. (Art. 22)

- Autorizar con posterioridad a las campañas la condonación de créditos o nuevos aportes privados para pagar saldos insolutos. (Art. 23)

- Fijar los límites de gastos a las campañas electorales y el de aportes de los partidos a las mismas. (Art. 24)

- Reglamentar el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas y recibir estos informes. (Art. 25)

- Determinar la violación de los límites de gastos por parte de las campañas electorales y solicitar ante la autoridad competente de la jurisdicción de lo contencioso administrativo la pérdida del cargo por este motivo. (Art. 26)

- Publicar la lista de candidatos inscritos y remitirlas a las autoridades competentes a fin que certifiquen si se encuentran en causal de inhabilidad. (Art. 33)

- Asignar los espacios gratuitos a las campañas electorales, establecer el número, duración y franjas de emisión de estos espacios y reglamentar la utilización de los espacios institucionales de divulgación política por parte de las campañas electorales. (Art. 36)

- Señalar el número y duración de emisiones en radio y televisión, el número y tamaño de avisos en publicaciones escritas y de vallas, que pueden tener en cada campaña los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos. (Art. 37)

- Reconocer las organizaciones de observación electoral. (Art. 45)

- Autorizar la acreditación de los testigos electorales de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. (Art. 45)

A continuación se hace un estudio más detallado de algunas de estas funciones.

## **1. FUNCIONES REFERIDAS AL ESCRUTINIO DE LAS ELECCIONES O CONTENCIOSO ELECTORAL ADMINISTRATIVO**

Empezaremos por referirnos a una de las funciones esenciales, tradicionales o históricas con que cuentan las autoridades electorales, la relativa a la calificación de elecciones o escrutinio de las elecciones, en relación con la que el CNE es autoridad competente, tanto para conocer en primera instancia de las elecciones nacionales, como para conocer en segunda instancia de las elecciones generales, ya sea por recursos que se presenten en contra de las decisiones de sus delegados en cada departamento o por desacuerdo entre ellos en la toma de decisiones.

Esta función puede ser considerada como el ejercicio de un contencioso electoral administrativo, previo al contencioso electoral definitivo, que es el que adelanta en nuestro medio la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en cabeza de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Es de señalar que esta consideración se hace a partir de la concepción amplia que la doctrina ha elaborado al respecto, la que se esboza acto seguido.

## 1.1. CONCEPTOS DE CONTENCIOSO ELECTORAL

A fin de contextualizar lo que podemos entender por contencioso electoral, partamos por establecer que:

*“... una de las características fundamentales del contencioso electoral en los países latinoamericanos —que lo diferencian del de otros lugares— es la existencia de órganos electorales especializados [...] con funciones jurisdiccionales y administrativas en la materia —los llamados tribunales (cortes, jurados, cámaras, juntas o consejos supremos) electorales—, ya sea que tengan una naturaleza autónoma respecto de los tradicionales poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) o constituyan una rama especializada dentro del correspondiente Poder Judicial, mismos que se encuentran presentes en todos y cada uno de los países analizados, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral sobre el particular. Incluso, la existencia de este tipo de órganos se ha traducido —en mayor o menor medida— en un factor importante para los procesos de redemocratización y consolidación democrática en varios de los países que nos ocupan, así como en la vigencia del Estado de derecho<sup>427</sup>”.*

Sin embargo, no existe un criterio único de lo que puede entenderse por contencioso electoral, lo cual puede ser visto desde distintas perspectivas, así como desde un sentido amplio, puede considerarse que éste lo constituyen:

*“los diversos medios jurídico-técnicos de control (impugnaciones, juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones, a efecto de corregir eventuales errores o infracciones a la normativa electoral.*

---

<sup>427</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. *El contencioso electoral en América Latina*. En NOHLEN, Dieter et al. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Iidh/Capel-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México-Instituto Federal Electoral de México-Fondo de Cultura Económica de México. Primera Edición, 1998. P. 1152.

*La finalidad esencial del contencioso electoral —también conocido como justicia electoral— ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y justicia de los actos y procedimientos electorales<sup>428</sup>”*

Por otra parte, desde un sentido restringido, podemos entender por este:

*“... la noción de proceso, la cual abarca sólo a los medios procesales de control de la regularidad de los actos y procedimientos electorales, esto es, se refiere al conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales frente a los actos y procedimientos electorales (excluyendo, en consecuencia, a los controles jurídicos provenientes de órganos de naturaleza propiamente administrativa o política)<sup>429</sup>”.*

De acuerdo al sentido amplio antes expuesto, puede deducirse que existen tres clases de contenciosos electorales:

- Uno administrativo, cuando este es desarrollado por una instancia administrativa, independiente o no del Gobierno;
- Uno judicial, cuando corresponde ejercerlo a un órgano adscrito a la Rama Judicial, y, finalmente,
- Uno político, cuando está a cargo del cuerpo parlamentario.

Mientras que de acuerdo al sentido restringido éste solo será el que adelanten las autoridades judiciales, lo que excluye de plano las actividades que al respecto adelanta autoridades como el CNE.

---

<sup>428</sup> *Ibíd.* p.1153.

<sup>429</sup> *Ibíd.* p. 1153-1154.

Esta función puede dividirse:

- a) En una parte escrutadora declarativa que consiste en *“contar los votos [y] Consolidar los resultados<sup>430</sup>”*.
- b) En otra parte encaminada a la resolución de las controversias que se susciten en este trámite.

Este concepto también es asimilable al de Justicia Electoral, el que significa, en un sentido amplio:

*“garantizar que todos los procedimientos y resoluciones relacionados con el proceso electoral se ajusten a lo previsto en el derecho (la constitución, la ley, los instrumentos o tratados internacionales y demás normativa vigente en un país), así como proteger o restaurar el goce de los derechos electorales, habilitando a toda persona que considera que alguno de sus derechos electorales le ha sido violado para presentar una impugnación, ser oída y que tal impugnación sea resuelta<sup>431</sup>”*.

De acuerdo con este sentido, un *“acto, procedimiento o resolución electoral puede ser realizado o adoptado en cualquiera de los tres periodos del ciclo electoral (preelectoral, electoral o post-electoral), y corresponderá al sistema de justicia electoral garantizar que aquél se ajuste a lo previsto en el derecho”*.

Dentro de sus fines se encuentra el *“prevenir e identificar las irregularidades en los comicios, así como prever los medios y mecanismos para corregir esas irregularidades y sancionar a sus autores”*, entendiéndose por irregularidad aquella *“acción, un procedimiento o una decisión dada relativa a un proceso electoral no se acoge a la ley”*, la que puede dar lugar a un conflicto, razón por lo cual su *“elemento clave”* es que sea *“efectiva y oportuna”*.

Todo lo cual *“demanda contar con un recurso efectivo ante un tribunal imparcial previamente establecido, a fin de proteger o restablecer el ejercicio o el goce del*

---

<sup>430</sup> Idea Internacional. *Op. Cit.* p. 4.

<sup>431</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús et al. *Justicia electoral: El Manual de IDEA Internacional*. Idea Internacional. Estocolmo: 2013. p-9.

*derecho electoral que haya sido vulnerado”, instancia que puede ser administrativa, judicial, legislativa o internacional, pero en todo caso de carácter “permanente e independiente”, que tenga capacidad para avocar todas las situaciones que se presenten en todas las fases del ciclo electoral, pre-electoral, electoral y post-electoral, el que no puede ser interrumpido, por lo que debe “resolver con prontitud las impugnaciones que se presenten”<sup>432</sup>.*

De lo que se desprende, en que ambas visiones coinciden en que *“la decisión final sobre la impugnación electoral puede corresponderle a”<sup>433</sup>.*

- Un órgano legislativo (la asamblea legislativa u otra asamblea política)
  
- Un órgano judicial: (– tribunales ordinarios del Poder Judicial–tribunales o consejos constitucionales– tribunales administrativos– tribunales electorales especializados)
  
- Un organismo electoral con facultades judiciales Independiente del tipo de organismo responsable de adelantar el contencioso electoral o de impartir justicia electoral, debe contar con una serie de *“garantía estructurales”* como son<sup>434</sup>:
  
- Reconocimiento legal de la independencia funcional.
  
- Independencia e imparcialidad de sus miembros.
  
- Marco para la rendición de cuentas y determinación de responsabilidades legales.
  
- Integridad y el profesionalismo de sus miembros.
  
- Independencia financiera y sostenibilidad.

---

<sup>432</sup> Idea Internacional. *Justicia electoral: Una introducción al manual de IDEA Internacional*. Idea Internacional. Estocolmo: 2011. pp-5-9.

<sup>433</sup> *Ibíd.* p-15.

<sup>434</sup> *Ibíd.* p-21.

## 1.2. ANTECEDENTES

La Constitución Política en los numerales 3º y 7º del artículo 265 original, consagró a cargo del CNE la facultad de realizar los escrutinios de las elecciones en “*única o como segunda instancia*”<sup>435</sup> según se trate de elecciones nacionales o de autoridades territoriales respectivamente, esta función, a nivel legislativo, se encuentra desarrollada en los artículos 192 y 193 del Código Electoral.

En relación con la cual podemos distinguir varios momentos históricos, así:

**1.2.1 Competencia para declarar nulidades.** Esta es la función original del Gran Consejo Electoral, con la que nació hace ya más de cien años, y constituye una de las denominadas funciones esenciales a cargo de este tipo de autoridades electorales, y que a lo largo de la historia ha tenido distintos alcances.

La Ley 7ª de 1887, conllevaba la potestad de declarar la nulidad de los resultados electorales en atención a aspecto de derechos, como las inhabilidades, en la medida que en el artículo 150 disponía que “*Los votos emitidos en contravención á los tres artículos precedentes, son nulos; y así serán declarados por las Corporaciones encargadas de hacer los escrutinios*”, ésta potestad también estaba contenida en la Ley 85 de 1916, cuyo artículo 184 señalaba que:

*“La solicitud se sustanciará y decidirá como si se tratara de una demanda de nulidad, y las corporaciones escrutadoras modificarán la declaración hecha, de acuerdo con la decisión de la autoridad competente”.*

Mientras que el 186 disponía:

*“Artículo 186. Corresponde a la corporación que hace el escrutinio declarar las nulidades de que trata este capítulo, y su decisión tendrá el carácter de definitiva, mientras no sea revocada por quien corresponda, conforme a esta ley.*

---

<sup>435</sup> BARRETO SUÁREZ, Omar Joaquín. *Derecho Electoral Colombiano. La Actuación Administrativa*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario Ibáñez. 2007. pp.63.

*Parágrafo 1o. La declaración de nulidad de una elección o de un registro, o de algunos votos, hecha por los jurados de votación, o por una corporación electoral que no deba declarar la elección, queda sujeta de hecho a la revisión de la corporación inmediatamente superior y a la de quien corresponda hacer la declaratoria de la elección.”.*

**1.2.2 Competencia para apreciar situaciones de hecho.** Más adelante, el artículo 14 la Ley 7ª de 1932 limitó esta competencia, ya que se consideró que *“las corporaciones escrutadoras no pueden entrar a la apreciaciones de cuestiones de derecho, las que corresponden, privativamente, a los Tribunales seccionales de lo contencioso administrativo y al Consejo de Estado<sup>436</sup>”*, con lo que se limitó al entonces Gran Consejo Electoral, a pronunciarse sólo en relación con aspectos de hecho, situación que se mantuvo hasta 1985, ya que los primeros estaban reservados para los órganos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>437</sup>, la que ya había sido contemplada por la Ley 85 de 1916<sup>438</sup>, la que en sus artículos 185, 186 y 187 preveían:

*“Artículo 185. Si alguien, fundado en alguna o algunas de las irregularidades de que trata el artículo anterior, demandare la nulidad en lugar de reclamar contra las irregularidades de que trata el mismo artículo, no por eso dejará el tribunal de lo contencioso administrativo de ordenar las modificaciones correspondientes, si hubiere lugar a ellas”.*

*“Artículo 186. ...*

*Parágrafo 2o. La declaración de nulidad del escrutinio o de la elección de senadores o representantes, hecha por las corporaciones electorales, es revisable conforme a las causales establecidas en esta ley, por el tribunal de lo contencioso. Administrativo, con apelación al consejo de estado pleno, a petición del agente del ministerio público o de los particulares.*

---

<sup>436</sup> Consejo de Estado. *Sentencia del 22 de junio de 1938*. C.P. Ramón Miranda. [En línea] Disponible en Red Jurista <http://107.21.92.27/Document>. Última visita: 17/11/2015.

<sup>437</sup> MAYORGA GARCÍA, Fernando. *La construcción de la organización electoral en una época de cambios en la vida colombiana. El Gran Consejo Electoral entre 1930 y 1948*. En RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Editor Académico. *El Derecho Administrativo en los albores del Siglo XXI*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. 1ª edición. 2007. p-696.

<sup>438</sup> Colombia. Congreso de Colombia. *Ley 85 de 1916*. [En línea] Disponible en Red Jurista <http://107.21.92.27/Document>. Última visita: 16/11/2015.

*“Artículo 187. En la elección de Senadores y Representantes es causa de nulidad, además de las que se señalan en este capítulo, el hecho de que los elegidos no reúnan las condiciones constitucionales exigidas para el ejercicio de esos cargos. La nulidad será decretada, a solicitud de cualquier ciudadano, por el respectivo Tribunal Seccional de lo Contencioso Administrativo, con apelación para ante el Consejo de Estado, quien decidirá en Sala plena. En caso de que el fallo no fuere apelado, se consultará con dicho Consejo. La sentencia definitiva se transcribirá por el Consejo a la respectiva Cámara o al Ministro de Gobierno, en receso del Congreso”.*

*“Artículo 188. La Corte Suprema de Justicia conocerá en una sola instancia de las demandas sobre nulidad o irregularidades de la elección de Presidente de la República que se presenten ante ella misma, dentro de los cuatro días, siguientes al escrutinio”.*

*“Artículo 189. Los tribunales seccionales de lo contencioso administrativo conocerán privativamente y en una sola instancia de las demandas sobre nulidad de las votaciones y de los registros de escrutinio a que se refiere el capítulo xi de esta ley.*

*No obstante, si se tratare de la elección de senadores, de representantes o de consejeros electorales, la sentencia es apelable para ante el consejo de estado, en sala plena, por el demandante, el agente del ministerio público, los senadores, representantes o consejeros de cuya elección se trate, por sí o por medio de apoderado. La sentencia de primera instancia no producirá ningún efecto contra la elección o registro acusado de nulidad, mientras no sea confirmada por el superior”.*

### **1.2.3 Competencia para conocer de limitados aspectos de hecho y derecho.**

En los artículos 192 y 193 del Código Electoral, Decreto 2241 de 1986, se encontró una fórmula intermedia, al disponer que a este organismo electoral le corresponde una competencia para conocer de aspectos de hecho y de derecho<sup>439</sup>.

---

<sup>439</sup> “tienen plena y completa competencia para apreciar cuestiones de hecho o de derecho (Decreto 2241 de 1986. Art. 192.)

Es esta una competencia limitada, en la medida que solo puede hacerlo respecto de las causales taxativas fijadas en los artículos 122 y 192 de Código Electoral, de tal manera, como lo ha sostenido el Consejo de Estado, *“todas aquellas solicitudes que no se ajusten a las causales legalmente establecidas deben negarse por improcedentes<sup>440</sup>”*.

Este criterio jurisprudencial ha sido expresado en reiteradas providencias, enfatizándose que *“esas causales de reclamación no admiten interpretación o aplicación analógica<sup>441</sup>”*, lo que además ha sido refrendado por la doctrina, la que ha afirmado que es *“jurídicamente imposible para el intérprete determinar las exclusiones de votos por causas o motivos diferentes a los señalados en el artículo 192 en comentario<sup>442</sup>”*.

En este sentido, se encontró que el carácter de los actos proferidos por las autoridades electorales en ejercicio de esta competencia, tenían solo un carácter declarativo, *“pues esta Resolución simplemente se limita a declarar una situación fáctica anterior, es decir, es meramente declarativa de derecho, mas no constitutiva del mismo, pues a través de ella no se crea, modifica o extingue situación jurídica alguna<sup>443</sup>”*.

En razón de lo cual en no pocas ocasiones la jurisdicción de lo contencioso administrativo clasificó el ejercicio de esta función declarativa como administrativa; la que por lo demás no es privativa del CNE, toda vez que el trámite de los escrutinios es adelantado, además, por autoridades de carácter transitorio, como son:

- 1) Los jurados de votación, encargados del escrutinio de mesa, base de todo el proceso, quienes son ciudadanos designados por la Registraduría y solo desempeñan estas funciones el día de las elecciones.

---

<sup>440</sup> Colombia, Consejo de Estado. Sección Quinta. *Sentencia 14 de diciembre de 2001*. M.P. Darío Quiñones Pinilla. Expediente: 1346-01 (2765).

<sup>441</sup> Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. *Sentencia del 23 de septiembre de 2005*. C.P.: Darío Quiñones Pinilla. Expediente: 110010328000200400014 01. Radicación interna: 3232.

<sup>442</sup> REYES GONZÁLEZ, Guillermo Francisco. *Tratado de Derecho Electoral. El nuevo Orden Político y Electoral en Colombia*. Bogotá D.C.: Editorial Konrad Adenauer Stiftung. 1ª reimpresión. 2005. p.462.

<sup>443</sup> Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. *Sentencia del 20 de febrero de 1997*. C.P.: Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Expediente 3224 y Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. *Sentencia del 28 de enero de 1998*. C.P.: Libardo Rodríguez Rodríguez. Expediente 5099.

2) Las comisiones escrutadoras auxiliares, municipales, distritales y departamental, encargadas de consolidar resultados, resolver las reclamaciones y recursos que lleguen a presentarse y declarar los resultados de las elecciones de autoridades territoriales de acuerdo con su ámbito de competencia.

Ellas son designadas de la siguiente manera: Las dos primeras por la rama judicial, a través de cada uno de los tribunales superiores de distrito judicial dentro de su jurisdicción y la última por el propio CNE.

Como consecuencia de ello, el ejercicio del contencioso electoral en sentido amplio es compartido con los órganos que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de los distintos juzgados y tribunales administrativos y la sección quinta del Consejo de Estado, con lo que en nuestro país existe un contencioso electoral mixto, que combina sucesivamente impugnaciones ante el órgano electoral y luego ante los jurisdiccionales.

En el contexto latinoamericano, Colombia es de los pocos países, junto a México y Venezuela, que tienen este sistema de contencioso electoral mixto, ya que en la mayor parte de los países de la región tienen sistemas de control ya sea exclusivamente a cargo de la autoridad electoral, mediante la asignación expresa de funciones jurisdiccionales a alguno de ellos para definir de manera definitiva estos conflictos, solo que estos órganos, con la excepción de Argentina, Brasil y Paraguay, no están dentro de la Rama Judicial.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que Colombia es el único país de Latinoamérica que cuenta con una jurisdicción contenciosa administrativa, la que además cuenta en su máximo órgano, el Consejo de Estado, con una Sección especializada en la materia electoral.

Por la naturaleza de esta función, que implica resolver de manera definitiva y con efecto de cosa juzgada situaciones individuales, ella debe ser judicial y no administrativa.

#### **1.2.4 Variaciones al artículo 265 original de la constitución Política de 1991.**

Con ocasión de las elecciones para autoridades territoriales que se efectuaron en el país en el año 2007, empezó a cuestionarse el criterio tradicional ya expuesto, que sobre esta función se tenía, debido en gran medida al número significativo de ciudadanos que aspiraron a ser elegidos, a pesar de encontrarse incursos en

causales de inhabilidad<sup>444</sup>, cuestionándose la imposibilidad que el CNE actuara frente a casos en que estuviere demostrada tal condición en los aspirantes a cargos de elección popular.

Lo que tenía como fundamento, entre otras consideraciones, un pronunciamiento anterior proferido por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en razón de la decisión del CNE de abstenerse de declarar la elección del ganador de las elecciones a una gobernación del país en tanto se encontraba inhabilitado.

Es así como el máximo órgano de lo contencioso administrativo al administrar justicia dijo:

*“Efectuadas las votaciones, realizado el escrutinio [...] el Consejo Nacional Electoral no tiene alternativa distinta a la de declarar la elección de quienes [...] fueron elegidos popularmente. No puede [...] abstenerse de declarar la elección de un candidato [...] bajo la consideración de que se encuentra inhabilitado [...] pues las normas que le señalan su competencia en el proceso administrativo electoral, no le otorgan esa atribución.*

*[...] Ahora, para declarar la elección expiden actos administrativos, de naturaleza meramente declarativa [...] No puede, por tanto, una autoridad administrativa como el Consejo Nacional Electoral desconocer los resultados de una elección popular [...] la inhabilidad del candidato elegido popularmente no es una de las causales de reclamación establecidas en el artículo 192 del código electoral para que, con fundamento en ella, esa corporación [...] pueda excluir del escrutinio y del cómputo de votos, los depositados por el candidato que se encuentre en esa situación [...]*

*De modo que al abstenerse de declarar la elección de un candidato que ha obtenido la mayoría de votos por la circunstancia de encontrarse inhabilitado para ser elegido, el Consejo Nacional Electoral [...] en*

---

<sup>444</sup> Por inhabilidades se entienden aquellas circunstancias personales, anteriores a una elección, en que se encuentra un ciudadano que lo hacen inelegible, pueden estar referidas a situaciones como la existencia de determinadas condenas o sanciones, la nacionalidad, el ejercicio de determinadas funciones públicas, que impliquen autoridad o prestación de servicios públicos en un momento y territorio determinado o el parentesco con quienes las ejerzan y la celebración de contratos.

*realidad, desconoce el principio de legalidad de las actuaciones administrativas...<sup>445</sup>”.*

Todo esto trajo como consecuencia, que se ejercieran diversas acciones populares por tal situación, entre ellas la de radicado 11001333100420070018900 de la que conoció el Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá, incluso por la misma Procuraduría General de la Nación, encaminada a tal exclusión, lo que llevó a que se expidieran providencias judiciales a partir de las cuales, los alcances tradicionales de las funciones declarativas y de inspección y vigilancia de la Organización Electoral por parte del CNE, sujetas a lo que al respecto de ellas establezca la ley, no explicarán de manera suficiente el nuevo escenario.

Al momento de decidir tal acción constitucional, el despacho judicial de conocimiento, estimó que en razón de la suprema inspección y vigilancia que el CNE ejerce sobre la Organización Electoral y sus atribuciones de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías, existe *“un poder electoral, autónomo e independiente [...] responsable de la organización de las elecciones [...] autonomía e independencia [que] también se predica de otra clase de poder, como el político”*, en razón de lo cual, ordenó la exclusión de los candidatos que se encuentren inhabilitados<sup>446</sup>.

---

<sup>445</sup> Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. *Sentencia del 23 de septiembre de 2005*. C.P.: Darío Quiñones Pinilla. Expediente: 110010328000200400014 01. Radicación interna: 3232.

<sup>446</sup> “el Consejo Nacional Electoral en el objeto de la presente acción no cumplió con sus atribuciones de inspección y vigilancia de la organización electoral y de velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías, toda vez que se limitó a emitir comunicados, proposiciones y conceptos... sin adelantar acciones tendientes a garantizar plenamente la transparencia del proceso electoral exigiendo a la Registraduría la exclusión de aquellos candidatos inscritos sobre los cuales existiera certificación de la Procuraduría de incurrir en causal de inhabilidad... o de tramitar y decidir aquellas peticiones presentadas por los ciudadanos donde advertía de la existencia de una causal de inhabilidad en un caso particular de candidato inscrito... [n]o es de recibo para el Juzgado acoger la justificación del citado Consejo de no contar con facultades constitucionales y legales para impedir que al proceso electoral se presentaran personas inelegibles por razones de indignidad, atentando contra la transparencia de la participación ciudadana en la escogencia de sus representantes en los gobiernos locales, cuando es atribución constitucional el de la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral y del desarrollo de los procesos electorales... organismo [que] omitió el ejercicio pleno de sus atribuciones constitucionales de ejercer ‘la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral’ y de velar ‘por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías’, funciones de índole policiva que no puede entenderse vacías e inocuas, haciéndole perder a la Organización Electoral su importancia de garante y facilitadora de la participación de todos los colombianos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, uno de los fines esenciales del Estado social de derecho”. Colombia, Rama Judicial. Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá. *Sentencia del 30 de enero de 2009*. Expediente: 11001-33-31-004-2007-00189-00. (En negrillas fuera del texto original)

Esta sentencia, más adelante fue revocada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca.

Sin embargo, con ella se estableció una ruptura con las concepciones tradicionales antes expuestas, situando al CNE en una encrucijada, dadas las posturas abiertamente contradictorias del Consejo de Estado, de la Procuraduría General de la Nación y de un juez constitucional popular frente a un mismo asunto.

Toda esta situación incubó necesarias transformaciones, lo que hizo cada vez más evidente la necesidad de que la autoridad de control electoral tuviere más herramientas y competencias para evitar situaciones como las presentadas, en las que resultaron elegidos un significativo número de candidatos inhabilitados, con los costos que ello representa para el país, cada vez que deban repetirse una de estas elecciones; así como para la institucionalidad de las entidades en las que ellos son elegidos, además de la afectación que sufre la democracia al ejercerse de manera abusiva las posibilidades que ella entraña<sup>447</sup>.

Es decir, se hizo evidente un conflicto derivado del irrespeto de las normas que consagraban causales de inhabilidad que hacían inelegibles determinados ciudadanos, que al observar que no existía un mecanismo expedito que previniera su abuso del derecho a ser elegido, se hacían elegir a pesar de tales limitaciones.

Situación que si bien puede dar lugar a acciones de nulidad electoral e incluso, en algunos casos, de pérdida de investidura, sus fallos llegaban con frecuencia cuando ya habían transcurrido buena parte del periodo para el que habían sido elegidos, dando lugar a la necesidad de introducir reformas que resolvieran este conflicto.

**1.2.5 El cambio de paradigma con el Acto Legislativo 01 de 2009.** Con la reforma constitucional de 2009 se amplió el campo de acción del CNE en esta materia, lo que implicó una modificación en la concepción que de ella se tenía, ya que a partir de ella, el CNE no se encuentra limitado por el Código Electoral, en tanto que la propia Constitución se encargó del tema, al asignar competencia al

---

<sup>447</sup> Como evidencia de ello encontramos que en relación con los mandatarios elegidos en el año 2007, debieron realizarse entre 2008 y 2011 cincuenta y una elecciones atípicas de alcalde (15 en 2008, 25 en 2009, 10 en 2010 y 1 en 2011) y cinco de gobernadores (2 en 2009 y 3 en 2010), además de un sin número de concejales, diputado y miembros de juntas administradoras locales cuyas elecciones serían declaradas nulas por causal de inhabilidad. Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

CNE para: i) revocar las candidaturas de aquellos que aspiren a ser elegido estando inhabilitados Art. 265.12 C.P.); ii) Para examinar en sede administrativa electoral aquellas causales de nulidad que constituyan irregularidades en el proceso de votación (Art. 237 Parágrafo C.P.) y iii) para revisar el trámite de los escrutinios a fin de encontrar la verdad de las elecciones (Art. 264.4 C.P.).

En este orden, encontramos que la visión tradicional, restrictiva de la actuación del CNE en el trámite de los escrutinios, fue superada presentándose con ello una *“invasión de órbitas jurisdiccionales... [con lo que este organismo] parece acercarse, cada vez más, a una Corte Electoral<sup>448</sup>”*.

A partir de esta reforma se entiende que en el trascurso de los escrutinios, el CNE puede valorar integralmente las situaciones que se den en el desarrollo de los procesos electorales, tanto en relación con aspectos de hecho como de derecho, a fin de corregir todo aquello que atente en contra de la verdad electoral y la confianza de los electorales en la transparencia de estos procesos, de tal manera que ya no será suficiente con que el CNE compute, declare los resultados y resuelva limitadas circunstancias que sean puestas a su consideración, ahora puede resolver los distintos conflictos que se presenten en esta etapa.

Es de señalar, que esta iniciativa suscitó críticas en el seno del propio Congreso de la República toda vez que se consideró que:

*“lo que proponen hacer con el sistema jurídico electoral en Colombia es desastroso por la vía que se propone en la ponencia va a haber 2 supremos contenciosos electorales en el país, el Consejo Nacional Electoral con unas inmensas atribuciones y el Consejo de Estado mermado en sus atribuciones, reducido en sus competencias, sometido a un carácter secundario, yo por eso decía que esta Plenaria se comprometió con el Consejo de Estado a no dar ese salto al vacío, no sabemos si el Consejo Nacional Electoral puede cumplir todas esas funciones, no es bueno que haya esa duplicidad en la cúspide de la jurisdicción contencioso electoral<sup>449</sup>”*.

---

<sup>448</sup> YEPES BARREIRO, Alberto. *¿La jurisdicción contenciosa electoral en vía de extinción?. Disertación presentada en el acto de asunción como miembro de la Academia Colombiana de jurisprudencia*. [En línea] en <http://acj.org.co/> [Última visita del 25/07/2014] También Academia Colombiana de Jurisprudencia. Revista de Academia Colombiana de Jurisprudencia. No. 353. Bogotá D.C. 2013.

<sup>449</sup> Colombia. Congreso de la República. *Acta de Plenaria 36 del 15 de Diciembre de 2008 Senado*. Intervención del Senador Héctor Helí Rojas Jiménez. En Gaceta del Congreso No. 223 de 21 de mayo de 2009. [En línea] [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3). Última visita: 16/11/2015.

Como puede apreciarse, estas críticas tuvieron como fundamento la dualidad de organismos competentes para desarrollar el contencioso electoral, así como las dudas en relación con la capacidad del CNE para ejercer estas competencias, la que en parte deriva, así no esté explícito, en el origen político de los integrantes de esta autoridad.

Como consecuencia de esta reforma, además de mantener su tradicional competencia de conocer de las reclamaciones que se presenten en el trámite de los escrutinios tanto directamente en las elecciones de autoridades escogidas en circunscripción nacional, como a través de sus delegados en las elecciones generales en las que por lo demás actúa como segunda instancia, son tres los nuevos espacios de acción del CNE:

La revisión de escrutinios (C.P. Art. 265 numeral. 4).

La revocatoria de inscripciones de candidatos inhabilitados (C.P. Art. 265 numeral. 12).

El examen del acto de elección por irregularidades en el proceso de votación y escrutinios (C.P. Art. 237 parágrafo), funciones que estudiaremos acto seguido.

#### **1.2.5.1 La Revisión de escrutinios.**

En desarrollo de esta nueva facultad el CNE establecida en el numeral 4 del artículo 265 Superior, el que indica que este organismo, *“además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados”*, lo que es posible hacer en cualquier momento antes de la declaratoria de elecciones, con lo que entendemos, en primer lugar, que el principio de preclusividad, que regía los escrutinios, dejó de existir.

Dicho lo anterior, es necesario establecer que debe entenderse por revisar, al respecto encontramos que, de acuerdo al diccionario de la Real Academia Española<sup>450</sup>, pueden existir dos acepciones al respecto, por una parte puede ser:

---

<sup>450</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. 22<sup>a</sup> edición. 2001. [En línea]. [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=revisar](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=revisar). Fecha de consulta: 26 de abril de 2010. 4:18 p.m.

*“Ver con atención y cuidado” pero también: “Someter algo a nuevo examen para corregirlo, enmendarlo o repararlo”.*

Para determinar cuál de estas definiciones se adecúa al nuevo texto constitucional, es necesario armonizar de manera sistemática el término revisar, con el resto de la disposición que lo contiene; la que inicia con un además, lo que nos indica que se trata de una etapa adicional e independiente de la tradicional función escrutadora, y que, asimismo, tiene por objetivo garantizar la verdad de los resultados electorales. De esto se entiende que para ejercerla no basta con *“ver con atención y cuidado”* los escrutinios y documentos electorales, sino que debe además garantizar, que ellos reflejen la realidad electoral.

Para ello es menester actuar cada vez que se encuentre una alteración a la verdad, lo que implica, que ante evidentes distorsiones de la realidad electoral, el CNE debe corregir, enmendar o reparar tales alteraciones, ello en consideración a que debe entenderse que las normas al ser expedidas buscan un resultado y deben interpretarse de la manera que conduzca a un fin, en consecuencia, cada vez que el CNE aprecie en ejercicio de esta función alteraciones a la verdad electoral, deberá corregir los documentos electorales que los contengan los verdaderos resultados electorales.

Así lo sostuvo el Consejo de Estado, cuando dijo que:

*“La posibilidad de efectuar revisión a los escrutinios y documentos electorales como mecanismo para verificar la verdad electoral y en procura de establecer la legitimidad del voto, tiene el alcance restrictivo de que su operatividad únicamente procede cuando a ello sea indispensable recurrir de manera excepcional y extraordinariamente por la señalada autoridad administrativa electoral, y siempre y cuanto se halle en el escenario de estar conociendo de manera directa o vía recurso de apelación de una causal de reclamación de las contempladas en el artículo 192 del Código Electoral actual, o cuando decida lo pertinente al sometimiento a examen por cualquier ciudadano de alguna irregularidad en la votación o en el escrutinio, presuntamente constitutiva de causal de nulidad (requisito de procedibilidad - parágrafo del artículo 237 C. P.). En este orden de ideas, que el CNE pueda penetrar en el examen de documentos electorales y efectuar recuento de votos y de datos consignados en los formularios correspondientes que diligenciaron autoridades administrativas electorales en las otras instancias del proceso administrativo electoral, esto es, sin que para ello*

*este sometido a preclusividad de etapa o instancia alguna, se enmarca como una posibilidad de carácter especial que solamente la puede ejercer en los escenarios antes señalados y cuando la búsqueda de la autenticidad del resultado electoral así lo exija. Entonces, no se trata de una atribución que de ordinario, permanentemente, en todos los casos, por cualquier motivo y en cualquier época pueda ejercer el CNE. Por el contrario, su alcance se limita a los anteriores supuestos y es precisamente este condicionamiento el que identifica, caracteriza y confiere validez jurídica a su actuación revisora. Sólo asumiéndola bajo este entendido la Sala considera que el CNE en el numeral 10 de la Resolución 552 de 2010, no está ejerciendo competencia de Ley sino propias de la operatividad práctica de su función natural y propia como órgano de control y vigilancia de los partidos y movimientos políticos y al que simultáneamente le compete declarar las elecciones de carácter nacional.*

*[...]*

*Para la Sala este ejercicio excepcional de poder el CNE finalizar los escrutinios en los escenarios antes descritos (vía conocimiento directo o por apelación de una causal de reclamación o al decidir sobre el requisito de procedibilidad), no resulta contrario a la garantía superior del debido proceso administrativo electoral, siempre y cuando, y sólo si, tal finalización de los escrutinios que, además, valga la pena resaltar no se señala de manera expresa que conlleve también declarar la elección la asuma única y exclusivamente cuando se enfrente a alguna de las siguientes situaciones:*

- 1. Que exista plena prueba de que de regresar los escrutinios y los documentos electorales que fueron objeto de revisión a su sede original, se vulneraría el principio de celeridad de los resultados electorales.*
- 2. Cuando haya una norma legal o reglamentaria expresa que así lo autorice.*
- 3. Si por motivos de orden público en la circunscripción territorial, los cuales deben estar debidamente sustentados y acreditados, no existan garantías para que los escrutinios objeto de revisión sean devueltos a la sede de origen.*

*[...] la revisión de escrutinios, como una modalidad o especie del género “medios de control”, debe entenderse enmarcada como una atribución de naturaleza extraordinaria en el entendido que sólo puede ejercitarse en el escenario antes señalado (cuando conozca de manera directa o vía apelación de una causal de reclamación o por cuenta del agotamiento del requisito de procedibilidad) y que no devolver a su lugar de origen los escrutinios sino finalizarlos sólo opera en los precisos supuestos de los dos últimos eventos antes descritos, y ello únicamente cuando la situación lo amerite y exija indispensablemente que para garantizar la autenticidad del resultado electoral, se hace necesario penetrar en el examen de documentos electorales y de escrutinios sin preclusividad de las instancias del proceso administrativa electoral [...] La opción revisora por parte del CNE en donde se establece con carácter operativo la posibilidad que de oficio o a petición de parte interesada asuma el conocimiento directo de cualquier escrutinio zonal, municipal, distrital o departamental en el estado en que se encuentre, y pueda llegar incluso a terminarlo directamente, no constituye una etapa adicional al procedimiento ordinario que prevé el Código Electoral, ni tampoco corresponde a una nueva etapa obligada dentro del proceso de conteo de votos. Porque revisar escrutinios y documentos electorales sin preclusividad de la instancia, debe entenderse que es medio de control para el hallazgo de la verdad electoral que está enmarcado dentro del proceso administrativo electoral que prevé el estatuto sobre la materia, en manera que, entonces, no corresponde a una función que regular y ordinariamente ostente, ni respecto a la cual esté el CNE facultado para regularla incursionando en las instancias y en las competencias relativas a funciones electorales, que son privativas del Legislador<sup>451</sup>”.*

#### **1.2.5.2 El examen del acto de elección por irregularidades en el proceso de votación y escrutinios.**

El Acto Legislativo 01 de 2009, agregó un párrafo al artículo 237, mediante el cual dispuso 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,*

---

<sup>451</sup> Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. *Sentencia del 19 de septiembre de 2011*. C.P.: Susana Buitrago Valencia. Expediente: 11001-03-28-000-2010-00041-00.

*antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral”.*

Con esta disposición el CNE amplía sus competencias, en la medida que entra a conocer de algunas de las causales que la ley establece como generadoras de nulidad electoral, pues el CNE es competente para dilucidar el requisito de procedibilidad del medio de control de nulidad electoral, lo que hasta ese momento era de la competencia privativa del Consejo de Estado, razón por la que a partir de esta disposición, tales circunstancias deben ser sometidas a examen del CNE y de las demás autoridades escrutadoras.

En la práctica esta función ha sido poco ejercida por el CNE y por las distintas comisiones escrutadoras, a pesar de ser esta una de las más trascendentes que incorporó la reforma en comento, en la medida que puede agilizar el trámite de las demandas presentadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo al resolver de manera previa aspectos sujetos a controversia electoral, sin necesidad de acudir a los tribunales contencioso administrativo.

Una evidencia de lo expresado en el párrafo anterior, lo constituye la Sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado al dirimir una demanda en contra del acto de elección de la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial de Bogotá para el periodo 2014-2018, en la que dijo:

*“... en la demanda [...] sí se agotó correctamente el requisito de procedibilidad en cuanto a la autoridad electoral ante la cual debían denunciarse las irregularidades durante las elecciones y los escrutinios, ya que la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado estudió el requisito constitucional estatuido con el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2009, que adicionó un párrafo al artículo 237 Superior, específicamente en cuanto ordena someter las inconsistencias “a examen de la autoridad administrativa correspondiente”, y concluyó que esa denuncia debía surtirse a más tardar ante la autoridad a la cual el ordenamiento jurídico le reconoce la atribución de declarar la elección [...]*

*Así las cosas, dado que las irregularidades que hacen parte de la demanda [...] fueron denunciadas por medio de la solicitud No. 32 de 1º*

de abril de 2014<sup>452</sup>, dirigida a la Comisión Escrutadora General de Bogotá D.C., se concluye que el requisito de procedibilidad sí se agotó correctamente, en atención a que la petición se dirigió a la autoridad facultada para declarar la elección de Representantes a la Cámara por Bogotá D.C.

[...] en lo que respecta a la autoridad ante quien se deben denunciar las irregularidades en la votación y los escrutinios, valga decir las inconsistencias constitutivas de falsedad tales como las diferencias injustificadas entre los formularios E-14 y E-24, [...] ello se debe cumplir a más tardar ante la “autoridad administrativa correspondiente” (C.P. Art. 237 mod. A.L. 01/09)), esto es ante la autoridad electoral con competencia para declarar la elección.

Por lo anterior, y en virtud a que la denuncia de los casos de falsedad en sede administrativa se hizo ante la Comisión Escrutadora Distrital, concluye la Sala que el razonamiento empleado en primera instancia por esta comisión y acogido en segunda instancia por la Comisión Escrutadora General de Bogotá D.C., no se ajustó a la realidad normativa y jurisprudencial, según la cual la oportunidad para poner en conocimiento ese tipo de inconsistencias vence en el escrutinio que le corresponde hacer a la autoridad electoral competente para declarar la elección, en este caso la Comisión Escrutadora General de Bogotá D.C.

Así, es claro para la Sala que se configura la causal de falsa motivación en cuanto a las Resoluciones 015 de 31 de marzo de 2014 de la Comisión Escrutadora Distrital y 001 de 1º de abril del mismo año dictada por la Comisión Escrutadora General de Bogotá D.C., y que en el fondo lo que se produjo fue una indebida omisión por parte de las autoridades electorales en revisar las inconsistencias que oportunamente le fueron dadas a conocer<sup>453</sup>.

Vale la pena señalar, que a pesar de ello, las comisiones escrutadoras siguen sin utilizar este nuevo medio de control del proceso de escrutinios, lo que se constata con la lectura de las Resoluciones 002 y 009 del 12 de noviembre de 2015, proferidas la Comisión Escrutadora General del Distrital Capital de Bogotá, que

---

<sup>452</sup> Exp. 201400064 C. 1º fls. 167 a 182.

<sup>453</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. *Sentencia del 22 de octubre de 2015*. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Expedientes: 110010328000201400048-00, 110010328000201400062-00 y 110010328000201400064-00.

confirmaron las Resoluciones 009 y 010 del 6 de noviembre de 2015 proferidas por la Comisión Escrutadora Distrital de Bogotá y resuelve reclamaciones presentadas ante esta última comisión, insisten de defender la “legalidad” de decisiones adoptadas por las comisiones escrutadoras auxiliares, apelando a pronunciamientos de la misma Sección Quinta, pero que corresponde a una etapa anterior al Acto Legislativo 01 de 2009, como lo es la Sentencia del 14 de diciembre de 2015 proferida dentro del expediente 85001-23-31-000-2003-01325-01 (3521), entre otras, lo que denota, por lo menos, falta de actualización de tales comisiones.

### **1.2.5.3 La revocatoria de la inscripción de candidatos inhabilitados.**

La reforma estudiada pretendió resolver la encrucijada frente a la existencia de candidatos inhabilitados, toda vez que el Constituyente concedió facultades al CNE para tramitar la revocatoria de las inscripciones de candidatos inhabilitados, así como para abstenerse de declarar la elección de tales candidatos, al instituir el numeral 12 del artículo 265 de la Carta que corresponde al CNE *“Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos”* con lo que ratifica lo expuesto en el artículo 108 superior, que señala que *“Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso”*.

Con esta reforma el CNE adquirió competencias valorativas de los elementos probatorios y jurídicos que involucra cada inhabilidad, con el fin de garantizar *“definir el contencioso electoral subjetivo [sólo que] en tiempo real”*<sup>454</sup>.

**1.2.6 Dificultades en la aplicación de la reforma de 2009.** La reforma del 2009 requiere para su efectividad que el legislador establezca los instrumentos complementarios para ponerla en práctica, tales como: i) adopción de los procedimientos especiales, ii) adecuación de la estructura organizacional del CNE para asumir estas nuevas competencias.

A continuación haremos referencia a los dos primeros aspectos, sobre el tercero, nos pronunciaremos más adelante, en tanto que no es específica para este asunto, sino que es una deficiencia referida al CNE que afecta toda su institucionalidad, haciéndolo menos eficiente en el ejercicio de su misión constitucional, lo que no puede ser estudiado aislado de otros aspectos que

---

<sup>454</sup> Yepes Barreiro. Alberto. *Op. Cit.*

afectan de manera estructural a esta organización, como lo es, en nuestro criterio, el origen político de sus integrantes.

#### **1.2.6.1 Falta de desarrollo normativo de los procedimientos a seguir para el cumplimiento de las nuevas funciones.**

Para el desarrollo de las nuevas competencias asignadas al CNE, además de precisar las normas sustantivas y de competencia, era necesario que el Congreso de la República expidiera inmediatamente el procedimiento especial necesario para su puesta en marcha.

Algunos podrán decir, que en tanto que se trata de una autoridad “*administrativa*” bastaba con que se aplicara el procedimiento administrativo previsto para la generalidad de las actuaciones administrativas.

Sin embargo, la especificidad y los tiempos particularmente breves con que se cuenta en el transcurso del proceso electoral, genera que las instancias y plazos previstos en la ley ordinaria resulten excesivos para este caso, con lo que de seguirse tal ritualidad, y aun contando con rápidos, eficientes y eficaces mecanismos de resolución y notificación de decisiones, las respuestas pueden resultar extemporánea, haciendo nugatoria esta vía, o por lo menos, sometiendo las decisiones a controversias.

Al respecto, y en cuanto tiene que ver con la revocatoria de inscripciones de candidatos inhabilitados, vale la pena señalar que de conformidad con los artículos 30, 31 y 32 de la Ley 1475 de 2011: i) el periodo de inscripciones de candidatos dura un mes e inicia cuatro meses antes de las elecciones, es decir, concluye tres meses antes de la fecha de las votaciones, ii) concluido este mes, los partidos y movimientos cuentan con un plazo adicional de cinco días para la modificación de las candidaturas de aquellos que no hayan aceptado o renuncien, iii) luego de lo cual, en los dos días siguientes, se debe publicar y remitir a los órganos de control competentes, el listado de los inscritos, para que informen acerca de quienes tengan inhabilidades reportadas en sus sistemas de información, con lo que el plazo para decidir se reduce a, aproximadamente, dos meses y medio, con el agravante, que la Registraduría debe contar con un plazo de certeza para la impresión de las tarjetas electorales con los candidatos definitivos, así como que los partidos pueden remplazar a sus candidatos revocados hasta un mes antes de las elecciones.

De acuerdo a lo anterior, el CNE cuenta con tan solo un mes y medio para avocar el conocimiento de las centenares de denuncias acerca de candidatos

presuntamente inhabilitados, comunicar a ellos y a quienes lo postularon el inicio de tal actuación a fin que se hagan parte y presenten y controviertan pruebas, aleguen de conclusión y el CNE tome la decisión que corresponda, la que debe ser notificada y en contra de la cual procede recurso de reposición, el que también debe ser resuelto y notificado.

Como alternativa al vacío normativo generado con la reforma, el CNE expidió unos actos administrativos con los que pretendió suplirlo, cuales fueron: i) el “*protocolo de revisión de escrutinios*” y ii) el procedimiento para la revocatoria de inscripciones de candidatos inhabilitados, estas disposiciones fueron objeto de diferentes acciones judiciales<sup>455</sup> en procura de la declaratoria de su nulidad<sup>456</sup>.

Es así como para el primero de los casos, el del protocolo de revisión, luego de ser acumuladas las varias demandas presentados, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante fallo del 18 de octubre de 2012, declaró que el CNE carecía de competencia para expedir tal protocolo, lo que correspondía al Congreso de la República, por ser la materia objeto de ley estatutaria, por lo que concluyó que en ausencia de ley al respecto, el CNE no puede ejercer esta competencia<sup>457</sup>. Esto fue reiterado en Sentencia del 10 de mayo de 2013, por la que se declaró nulidad parcial de la elección del Senado de la República efectuada en 2010<sup>458</sup>.

---

<sup>455</sup> Acciones de Nulidad números: 11001-03-28-000-2010-00014-00, 11001-03-28-000-2010-00018-00 y 11001-03-28-000-2010-00119-00 promovidas por: Edgard Daniel Bohórquez Enciso, presidente del Sindicato de la Registraduría Nacional del Estado Civil, José Manuel Abuchaibe Escolar y Hebert Rudecindo Mosquera Castro.

<sup>456</sup> Acciones de Nulidad números: 11001-03-28-000-2012-00003-00 promovida por José Manuel Abuchaibe Escolar; 11001-03-28-000-2011-00068-00 promovida por Pedro Felipe Gutiérrez Castro.

<sup>457</sup> “A partir de todo lo anterior, esta Sala considera que el CNE carecía de competencia para dictar la Resolución No. 754 del 9 de abril de 2010, mediante la cual se adoptó el protocolo de revisión de escrutinios, toda vez que los temas regulados en la misma tienen reserva de ley estatutaria por lo que exceden la facultad reguladora en cabeza de la entidad demandada, así como también extralimitan la atribución constitucional del CNE para adoptar su propio reglamento.”

<sup>458</sup> “... el CNE, mediante el Acto Legislativo 01 de 2009, fue revestido de la facultad de revisar, de oficio o a petición de parte, los escrutinios y documentos electorales para asegurar la verdad de los resultados. El control que implica lo anterior solamente puede llevarse a cabo en la forma dispuesta por el legislador estatutario y no por dicha entidad de la Organización Electoral. La ausencia de una reglamentación expedida por el Congreso de la República, mediante ley estatutaria, para que el CNE pueda practicar ese control administrativo, hace nulas las decisiones adoptadas con base en la Resolución 0754 de 2010 siempre que fueran precisamente demandadas por esa transgresión a la Constitución, pues se reitera que la competencia no se adquiere a plenitud con la sola atribución de la función, ya que en tratándose del ejercicio de “funciones electorales”, es indispensable contar con el respectivo desarrollo legal estatutario que contemple los aspectos más relevantes y sustanciales de lo concerniente al procedimiento administrativo electoral, que habían sido regulados en el Protocolo de Revisión. En este orden de ideas, las facultades aludidas, que fueron atribuidas al CNE en el Acto Legislativo 01 de 2009, no han sido desarrolladas por el Congreso de la República mediante ley estatutaria, y la que expidió el CNE a través de la Resolución No 0754 de 9 de abril de 2010, resultó ser nula e inaplicable por su evidente oposición al literal c) del artículo 152 de la Constitución, como ya lo

Lo mismo ocurrió con el procedimiento adoptado para la revocatoria de inscripciones, el que fue declarado nulo mediante Sentencia de 19 de septiembre de 2011<sup>459</sup>.

---

decidió esta Sección con fallo de 18 de octubre de 2012 (Expedientes 201000014, 201000018 y 201000119). Esta particular situación lleva a la Sala a señalar que para el ejercicio de tales funciones electorales el CNE tiene una competencia retenida, pues si bien cuenta con la función, el legislador no le ha trazado aún el camino o la vía para hacerlo, con la expedición de la respectiva ley estatutaria que fije los parámetros necesarios para su cabal ejercicio” Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. *Sentencia del 10 de mayo de 2013*. C.P.: Alberto Yepes Barreiro. Expedientes Acumulados: 2010-00061-00, 2010- 00065-00, 2010-00068-00, 2010-00072-00, 2010-00073-00, 2010-00075-00, 2010-00077-00, 2010-00079- 00, 2010-00080-00, 2010-00081-00, 2010-00082-00, 2010-00083-00, 2010-00084-00, 2010-00085-00, 2010-00088-00, 2010-00089-00, 2010-00090-00, 2010-00091-00 y 2010-00092-00.

<sup>459</sup> “el ejercicio de la facultad regulatoria del Consejo Nacional Electoral, en relación con la revocatoria de las inscripciones de los candidatos [...], es necesario que previamente el constituyente lo haya facultado de manera expresa para ese efecto. [...] el Constituyente derivado le otorgó al Consejo Nacional Electoral la facultad de “decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos [...] cargos de elección popular [...]”, pero no la facultad regulatoria respecto del procedimiento que deba expedirse a efectos de decidir esa revocatoria. [...] el Constituyente de manera alguna tuvo la intención de otorgarle la precisa facultad regulatoria al Consejo Nacional Electoral para que proveyera el procedimiento para decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a elecciones populares presuntamente inhabilitados, o que esta se entendiera de manera “intrínseca” dentro de las conferidas para regular la actividad de las organizaciones políticas (partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos) y sus directivos. [...] si bien la propia Constitución Política [...] (a)l Consejo Nacional Electoral, [...] lo facultó para darse su propio reglamento, en el caso en estudio, es claro que el contenido de la Resolución 0921 de 2011 no refiere a un reglamento interno de la Administración, [...] porque no contiene un conjunto de pautas que se deban seguir ante la propia Corporación [...] De manera alguna el acto demandado regula actuaciones unilaterales del Consejo Nacional Electoral para que pueda entenderse como “su reglamento”; por ello, es claro que el acto acusado no se expidió en desarrollo de la facultad otorgada por el artículo 265 – 13 de la Constitución Política. Es materia de reglamento de un organismo asuntos internos referidos a su funcionamiento y organización, aspectos que no guardan identidad con el procedimiento administrativo para que los ciudadanos le soliciten a la Organización electoral que realice un control de legalidad – en sede administrativa- respecto del acto de inscripción de candidatos a elecciones populares. Por lo dicho, es palmario que como la Resolución 0921 de 2011 no prevé el reglamento del Consejo Nacional Electoral, [...] la Resolución demandada contiene las reglas del trámite administrativo para que los ciudadanos soliciten la revocatoria de los actos de inscripción de los candidatos a elecciones populares; aspecto este que no corresponde a temas de carácter operativo o técnico, ni a cuestiones de mero detalle del procedimiento electoral; por consiguiente, en razón de la materia que regula, es claro que el acto demandado tampoco pudo proferirse en ejercicio de la potestad reglamentaria. [...] el derecho a ser elegido, a tomar parte en elecciones y a participar en el ejercicio y control del poder político son de carácter fundamental, y fueron “regulados” por el acto objeto de control. [...] Las funciones electorales, en razón a su especial connotación, tienen una especial reserva reforzada en favor del legislador estatutario, de manera que es él legislador a quien compete dictar los procedimientos para el desarrollo de la actividad electoral. [...] no hay duda que el procedimiento que se expida a efectos de revocar la inscripción de un candidato a elección popular compete al Congreso de la República por conducto de una ley estatutaria, y no al Consejo Nacional Electoral “[...] lo que es objeto directo de leyes estatutarias u orgánicas (arts. 151 y 152 C.P.) no se podrá regular por la vía de la ley ordinaria y, mucho menos, por la del reglamento.”(Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 2006). Para la Sección “[...] la circunstancia que concierne a que el artículo 265 Superior no señala de manera expresa que las atribuciones conferidas al CNE le corresponden “de conformidad con la Ley”, en manera alguna significa que este organismo esté autorizado para desarrollar sus funciones desatendiendo la Ley, o que tenga facultad para incursionar en materias de reserva de Ley Estatutaria, a las voces del literal c del artículo 152 Superior.”(Consejo de Estado, Sección Quinta, *sentencia de 19 de septiembre de 2011*, Rad. 11001-03-28-000-2010-00041-00). Colombia, Consejo de Estado. Sala de

En razón de esta serie de decisiones judiciales y hasta tanto el Congreso de la República no fije mediante ley estatutaria el procedimiento a seguir para el ejercicio de estas competencias, el CNE no puede ejercerlas, en tanto que cuenta con lo que el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha denominado una “*competencia retenida*”.

A fin de subsanar esta falencia, el propio CNE, en ejercicio de su iniciativa legislativa, presentó proyectos de ley estatutaria que fijen los procedimientos necesarios para cumplir esta labor, sin embargo, estos intentos no han fructificado.

Por esta razón, en el transcurso de las elecciones de 2014 y 2015, este organismo aplicó el procedimiento contenido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para ejercer esta competencia constitucional, como se aprecia, por ejemplo, en las siguientes resoluciones:

Resolución 2354 de 2015, por la cual se revocó la inscripción de la candidatura de Félix Roberto Sierra Sierra a la Alcaldía Municipal de Tinjacá-Boyacá, avalado por el Partido Social de Unidad Nacional “*Partido de la U*”.

Resolución 2371 de 2015, por medio de la cual se revoca la inscripción de la candidatura del ciudadano Ramón Genaro Restrepo González, avalado por el Partido Social de Unidad Nacional, Partido de la U, al Concejo del Municipio de Andes- Antioquia.

Resolución 2374 de 2015, por la cual se revoca la inscripción de la candidatura del ciudadano Helmun Ismael Coral Gómez, avalado por el Partido Opción Ciudadana a la Alcaldía de Contadero – Nariño.

Resolución 2375 de 2015, por la cual se revoca la inscripción de la candidatura del ciudadano Bercelio Moya Ortiz, avalado por el Partido Político Alianza Verde al Concejo Municipal de El Litoral del San Juan – Chocó.

---

lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. *Sentencia del 6 de mayo de 2013*. C.P.: Mauricio Torres Cuervo. Expediente radicados: 2011-0006800 y 2012-0000300 (acumulados).

Resolución 2408 de 2015, por medio de la cual se revoca la inscripción del candidato Gilberto Ramírez al concejo del municipio de Tuquerres – Nariño, avalado por el Movimiento Alternativo Indígena Y Social.

En relación con la instauración del examen de escrutinios como requisito de procedibilidad, encontramos, que al respecto tampoco se ha fijado un procedimiento específico para desarrollarlo, sin embargo, como vimos, el Consejo de Estado ha dictado normas al respecto, previendo que ello debe plantearse en el trascurso de los escrutinios, a más tardar ante la comisión escrutadora que deba resolver en primera instancia la respectiva elección y que deben ser corregidas las circunstancias que dan lugar a ellas, como es el caso de las diferencias injustificadas entre los Formularios E-14 y E-24, caso en el cual, debe dársele prevalencia a los E-14, lo que no es óbice para que se reglamente por el Congreso esta materia.

Hasta el momento, el CNE ha sido tímido en esta materia, lo que se revela en que en las elecciones de 2010, mediante Resolución 1789 de 2010, se abstuvo de tramitar la mayoría de las solicitudes de examen del proceso del votación y escrutinio que le fueron propuestas con ocasión de las elecciones para Congreso de la República en las elecciones que se llevaron a cabo ese año<sup>460</sup>. El CNE se limitó, en consecuencia, a certificar el cumplimiento de este requisito, para quienes lo agotaron en tiempo, pero sin ejercer de fondo esta atribución, lo que ha venido siendo reiterado por algunas comisiones escrutadoras de nivel departamental, municipal o distrital, como veíamos atrás.

Es de señalar que, sin embargo, en la Sección Quinta del Consejo de Estado, se han dado pronunciamientos en relación con este requisito de acceso a la justicia, para lo que no pueden imponerse barreras adicionales<sup>461</sup>, los que han indicado

---

<sup>460</sup> “... al ser el requisito de procedibilidad enunciado un trámite encaminado a permitir que en sede administrativa se efectúe un examen de las presuntas irregularidades que pueden afectar el proceso electoral, [...] no debe ser tomado a la ligera por quienes a él acuden, no viendo en él un trámite más del contencioso de nulidad electoral, por el contrario, se trata de una instancia de [...] definición de los distintos extremos de la Litis [...] por la cual, los ciudadanos al invocarlo, deben tener el mismo nivel de cuidado y reunir los mismos requisitos de técnica procesal y probatoria que si de la demanda de nulidad se tratara, [...] una solicitud que carezca de esta técnica [...] no tiene opción de prosperar, lo que [...] tiene como consecuencia que se declare no cumplido con tal requisito. [...] tales exámenes deben surtirse agotando un debido proceso que garantice los principios de publicidad, aporte y controversia de pruebas, audiencia previa y contradicción, lo que resulta materialmente imposible llevar a cabo en tan poco tiempo, por lo que una solución razonable a la situación planteada, conlleva a que el Consejo Nacional Electoral se abstenga de dar curso a tales solicitudes, certificando la presentación del mismo...”.

<sup>461</sup> “... es preciso que ante la ocurrencia de posibles irregularidades que afecten el proceso de votaciones y escrutinios éstas se planteen por cualquier ciudadano, ante la autoridad electoral correspondiente, a fin que las examine y si hubiere lugar a ello, las corrija. Aunque la autoridad electoral no las decida, con el solo hecho de

que en razón de la ausencia de desarrollo legal estatutario, la ausencia de este trámite no puede limitar tal acceso<sup>462</sup>.

Esta posición hasta ahora es minoritaria y se han presentado pronunciamientos contrarios la Sala Plena de la Sección<sup>463</sup>.

### 1.2.7 ¿HACIA LA JUDICIALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL CNE EN MATERIA DEL CONTENCIOSO ELECTORAL?

Con la expedición del Acto Legislativo de 2009, el constituyente derivado cambió la percepción que desde 1932 se tenía en relación con las autoridades electorales, en particular del CNE, en el sentido que ellas “*no pueden entrar en apreciaciones de derecho*”, para entrar darle una amplia gama de funciones en este sentido, las que en poco o nada se diferencian de las funciones judiciales relacionadas con la

---

haberlas sometido a examen, se acredita el requisito de procedibilidad. Consiste en una exigencia formal, presupuesto procesal de la acción. Por tal motivo, en el estudio para su admisión el juez debe verificar si está presente o no. Pero en esta etapa procesal no concierne al Juez electoral adentrarse en el fondo del contenido de los documentos que con el propósito de acreditar tal exigencia aporte el demandante. Este aspecto es tema propio del fallo, oportunidad para la cual si corresponde determinar materialmente y en detalle respecto de cuales censuras de la demanda en concreto, es posible proferir pronunciamiento de mérito, según se concluya en relación con cuales hubo agotamiento del requisito de procedibilidad.” Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P.: Susana Buitrago Valencia. *Sentencia del 29 de marzo de 2012*. Radicación número: 08001-23-31-000-2012-00015-01.

<sup>462</sup> “(i) ante la insuficiente, pero al mismo tiempo notoriamente limitante, regulación que trae el CPACA sobre el requisito de procedibilidad en materia electoral; (ii) teniendo en cuenta que era un tema de reserva de ley estatutaria que debía surtir un trámite especial en el Congreso y un control previo de constitucionalidad; y (iii) dada la inexistencia de una regulación estatutaria de la facultad de revisión de escrutinios por parte del CNE, exigirle hoy por hoy a los ciudadanos que cumplan el mencionado requisito a efectos de acudir ante la justicia electoral con el fin de cuestionar la validez y pureza de unas elecciones, configura una medida desproporcionada que vulnera gravemente los estándares internacionales sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en materia electoral. Por tanto, como quiera que están dados los supuestos requeridos por el artículo 4° Superior para hacer operar la excepción de inconstitucionalidad, el Despacho inaplicará para este proceso el requisito de procedibilidad consagrado en el artículo 161 numeral 6° del CPACA, medida que por supuesto no vulnera derecho fundamental alguno pues por el contrario facilita el acceso a la Administración de Justicia, al permitirle a los interesados en salvaguardar la pureza y autenticidad de las elecciones por voto popular llevar directamente al juez electoral las inconsistencias sin necesidad de que previamente las hubiera dado a conocer a las autoridades electorales”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. *Auto del 29 de agosto de 2014*. C.P.: Alberto Yepes Barreiro. Expediente: 110010328000201400048-00.

<sup>463</sup> Al respecto ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. *Auto del 4 de diciembre 2014*. C.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Radicación número: 11001-03-28-000-2014-00048, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. *Auto del 4 de diciembre 2014*. C.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Expediente: 11001-03-28-000-2014-00062-00 y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. *Auto del 16 de diciembre de 2014*. C.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Radicación número: 110010328000201400117-00.

materia, solo que esta vez, deben ser ejercidas por un órgano por fuera de la Rama Judicial del poder público.

Ello ha generado debate en torno a si las funciones a cargo del CNE siguen siendo administrativas, y en tal caso susceptibles de juicio de legalidad ante instancias judiciales, o si por el contrario, son de carácter judicial y por tanto definitivas.

Esta situación, ha llevado a que estudiosos de la materia hayan señalado que:

*“se ha dotado al CNE de la competencia requerida para decidir las controversias con origen en conflictos electorales objetivos. Dicho de otra forma, le corresponde, en derecho, efectuar el mismo juicio electoral objetivo que habría de realizar la Jurisdicción Contenciosa Administrativa<sup>464</sup>”.*

*“desde el punto de vista material, aunque no desde el orgánico, el CNE tiene funciones jurisdiccionales al mismo tiempo que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se ha visto limitada en las suyas<sup>465</sup>”.*

Por lo que se preguntan:

*“cuál es la razón de ser de la Sección Quinta del Consejo de Estado, otrora estatuida para resolver las mismas controversias electorales que hoy día resuelve el CNE<sup>466</sup>”.*

De allí, que doctrinantes se planteen la necesidad de que:

*“las causales de reclamación que la actual codificación contempla en los artículos 122 y 192 [del Código Electoral] deberían unificarse con las causales de anulación electoral del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 [actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo]... [ya que] no hay motivo para continuar dándoles un*

---

<sup>464</sup> YEPES BARREIRO, Alberto. *Op. Cit.*

<sup>465</sup> YEPES BARREIRO, Alberto. *Op. Cit.*

<sup>466</sup> *Ibíd.*

*tratamiento diferenciado... [por lo que] las causales de reclamación y las irregularidades en la votación o en el escrutinio, deben ser puestas en conocimiento de las autoridades electorales<sup>467</sup>”.*

Solo que los actos proferidos en desarrollo de esta competencia sería demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Situación que ha sido objeto de controversia, ya que Yepes<sup>468</sup> ha hecho hincapié en que:

*“... (i) si después de haber efectuado un acucioso análisis de los elementos del acto administrativo para concluir que los mismos no se manifiestan en el acto electoral, (ii) si la función electoral es autónoma y no hace parte de la administrativa, (iii) y si el CNE, al menos desde la perspectiva material, cumple funciones jurisdiccionales, deberá materializarse uno de dos escenarios, el primero, que apuesta por la desaparición de la Sección Quinta del Consejo de Estado en tanto existe otro órgano con idénticas atribuciones, o el segundo, en el que nuevamente se hacen modificaciones a las facultades del CNE, retornando a la propuesta del texto original de la constitución.*

[...]

*En este contexto, en aras de evitar una duplicidad de funciones, se deberá optar bien por convertir al CNE en una Corte Electoral en la que se deje de lado su origen político, o bien por decantar sus funciones de forma que se le despoje de aquellas que materialmente le otorgan la competencia para tomar decisiones de tipo jurisdiccional, para así, justificar la existencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado”.*

En lo personal, consideramos que este dilema puede resolverse de cualquiera de las dos maneras planteadas por el Profesor Yepes, lo que se evidencia con lo que muestra el derecho comparado de la región, en el sentido que diferentes países han optado por soluciones en cada uno de estos sentidos.

---

<sup>467</sup> BARRETO SUAREZ, Omar Joaquín. *Sistema electoral y contencioso electoral colombiano y algunos referentes en el derecho comparado*. En ARAUJO OÑATE, Rocío Mercedes. *Retos y tendencias del Derecho Electoral*. Bogotá D.C. Universidad del Rosario. 2014. p.508-510.

<sup>468</sup> YEPES BARREIRO. Alberto. *Op. Cit.*

Sin embargo, mientras persista el origen político de los integrantes del CNE, evidenciado en su forma de elección, consideramos que no puede avanzarse a la creación de una justicia electoral especializada a su cargo, ya que tal no es garantía de imparcialidad o neutralidad, y aun si se presentare en el futuro una reforma que varíe la manera como se integre el CNE, sería aconsejable no dar inmediatamente un salto al vacío en este sentido, sino que por el contrario sería recomendable esperar que tal organismo, o el que llegare a reemplazarlo, tenga la madurez necesaria para tan grande responsabilidad, por lo que por el momento, es preferible mantener el actual esquema.

### **1.2.8 ¿ES COMPETENTE EL CNE PARA REVOCAR INSCRIPCIONES DE CANDIDATOS POR INCURRIR EN DOBLE MILITANCIA?**

Un aspecto problemático adicional a dilucidar, tiene que ver con si el CNE tiene competencia para revocar inscripciones de candidatos que se encuentren en doble militancia, lo que deriva por una parte de la facultad de revocar estas candidaturas por inhabilidades, así como por lo dispuesto en los artículos 2, 7, 28, 29 y 31 de la Ley 1475 de 2011<sup>469</sup> que disponen que podrán ser revocadas las candidaturas:

i) De quienes se encuentre incursos en doble militancia.

---

<sup>469</sup>Artículo 2o. Prohibición de Doble Militancia. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. ... Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos. El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

“Artículo 31. Modificación de las inscripciones. La inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular sólo podrá ser modificada en casos de falta de aceptación de la candidatura o de renuncia a la misma, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de las correspondientes inscripciones.

Cuando se trate de revocatoria de la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada con posterioridad a la inscripción, podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación...”.

ii) Por causales constitucionales y legales, como la violación a la cuota de género, el desconocimiento de los resultados de las consultas partidistas o el incumplimiento del deber de suscribir acuerdos de coalición previo a la inscripción de estas, pero sin indicar que autoridad es competente para ello.

Sobre el particular, el CNE ha entendido que es competente para ello, tal y como lo dispuso en la Resolución 0921 de 2011, la que como ya se dijo fue declarada nula por el Consejo de Estado.

Encontramos que ni la Constitución ni la ley asignan expresamente esta función a esta autoridad, lo que nos lleva a considerar que no es competente para hacerlo, toda vez que la competencia no puede asumirse por analogía o por interpretación o por integración normativa. Al respecto, se ha dicho que *“Para que un individuo tenga competencia [...] debe estar autorizado por una norma válida de ese sistema, o sea, por una norma dictada por otro funcionario competente”*<sup>470</sup>.

Sin embargo, se ha considerado que la competencia asignada para revocar inscripciones de candidaturas por inhabilidades incluye la de los candidatos incursos en doble militancia, al entender que esta es una manifestación de las primeras, lo que podría tener cierta justificación, toda vez que ambas situaciones, constituyen circunstancias personales anteriores a la elección que hacen inelegible a una persona, lo que, no obstante, debe ser descartado, ya que tanto el constituyente como el legislador estatutario han catalogado la doble militancia como una prohibición, lo que difiere de las inhabilidades.

Otro factor a tener en cuenta, es que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011<sup>471</sup>, en su artículo 275 contempla como causales distintas de anulación electoral tanto a las inhabilidades como a la doble militancia, lo que implica que no son lo mismo, ya que no tendría sentido consagrarlas como causales autónomos si lo fuesen.

Por lo tanto, la doble militancia no puede considerarse como de aquellas en relación con las cuales tenga competencia del CNE para revocar las inscripciones

---

<sup>470</sup> NINO, Carlos Santiago. *Introducción al análisis del Derecho*. Buenos Aires: Astrea. 12 reimpresión a la 2ª. 2003.

<sup>471</sup> Artículo 275. Causales de anulación electoral. Los actos de elección [...] son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando: [...] 5. Se elijan candidatos o... personas... que se hallen incursas en causales de inhabilidad. [...] 8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política al momento de la elección”.

de los candidatos que se encuentren incursos en ella, hasta tanto no exista norma expresa que así lo consagre.

## **2. LA FUNCIÓN NORMATIVA**

En relación con la función normativa del CNE, ella se encuentra contenida en el artículo 265 Superior y comprende varios aspectos, a saber:

La iniciativa legislativa en materia electoral.

La potestad reglamentaria.

La potestad de regular toda la actividad electoral de partidos, movimientos políticos, sus directivos y candidatos.

### **2.1.- LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL.**

Son múltiples los actores que de conformidad con la Constitución Política cuentan con iniciativa normativa, lo que incluye a:

El Gobierno (Arts. 154, 200, 208, 215, 336, 356, 360, 365 y 378 C.P.).

La rama judicial (Arts. 156, 237, 251 y 257 C.P.).

Los órganos de control (Arts. 156, 268, 278 y 282 C.P.).

Los grupos organizados de ciudadanos (Arts. 40.5, 103, 106, 154, 155, 159 y 378 C.P.).

Con lo que el CNE es uno más de ellos, de conformidad con lo previsto en los artículos 156 y 265 Superiores, según los cuales esta iniciativa puede no ser solo legislativa sino incluso de reforma a la Constitución a través de actos legislativos.

## 2.2.- LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Esta guarda relación con la posibilidad de desarrollar los alcances de los textos legales y ha sido definida como la:

*"...la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real". Tal facultad se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley<sup>472</sup>".*

Al respecto, encontramos que de manera general la Constitución Política radicó esta función en el Presidente de la República, quien de conformidad con el artículo 189.11 puede *"Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes"*, mientras que los artículos 355 y 357, lo faculta para lo referente a las materias allí aludidas.

De allí que se halla dicho que:

*"Toda facultad de regulación que tenga como contenido expedir normas para la cumplida ejecución de las leyes, pertenece, en principio, por atribución constitucional, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Dentro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación. Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo<sup>473</sup>".*

Sin embargo, la propia Constitución ha asignado de manera puntual esta atribución a diferentes autoridades, tales como el Consejo Superior de la Judicatura (Art. 257.3 C.P.), la Junta Directiva del Banco de la República (Art.

---

<sup>472</sup> República de Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia No. C-805 del 1 de agosto de 2001*. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>473</sup> *Ibíd.*

371.2 C.P.), la Contraloría General de la República (Art. 268.1 y 268.12) y al CNE, es así como en su artículo 265 dispone en sus numerales 10 y 13 lo siguiente:

*“10. Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado.*

...

*13. Darse su propio reglamento”.*

De manera general, la Corte Constitucional ha dicho que esta potestad reglamentaria hace parte de la autonomía que la Constitución le ha conferido a este tipo de órganos, al considerar que:

*“la autonomía que la Constitución le otorgaba a determinados organismos..., significaba básicamente "i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder; ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas; iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada<sup>474</sup>”.*

Razón por la que *“está limitada por un criterio material en el sentido de que se encuentra estrechamente vinculada a las funciones que la Constitución le asigna expresamente a este órgano<sup>475</sup>”.*

Es de señalar, que sobre el reglamento del CNE, la jurisprudencia contencioso administrativa en su oportunidad dijo que:

*“El reglamento del Consejo Nacional Electoral, acogido por la Resolución 65 de 1996, es un típico acto administrativo de carácter general, que regula la función administrativa específicamente asignada a esa Corporación. Creer que el reglamento interno del Consejo Nacional Electoral, tiene jerarquía supra legal, estirpe constitucional, es*

---

<sup>474</sup> Corte Constitucional. *Sentencia C-832 de 2000*. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>475</sup> Corte Constitucional. *Sentencia C-834 de 2003*. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

*una afirmación errada pero por sobre todo exagerada. La ley la expide el Congreso, el reglamento interno del Consejo Electoral; la ley supedita a la Constitución y prima sobre el reglamento<sup>476</sup>”.*

Además de la Constitución, la Ley en distintas oportunidades le ha asignado esta competencia al CNE, en relación con la cual, y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 189.11, la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional la ha limitado a aspectos técnicos y de mero detalle en tanto que la considera subordinada y residual de la del Presidente de la República.

Es así como en los distintos intentos legales de asignar al CNE una función de reglamentar leyes de naturaleza electoral, la jurisprudencia de manera consistente se ha manifestado de la manera antes indicada, como se demuestra a continuación:

1.- El artículo 10 de la Ley 130 de 1994, en el que se dispuso que *“el Consejo Nacional Electoral reglamentará en cada caso todo lo demás relacionado con las consultas internas de los partidos”*.

En relación con esta disposición la jurisprudencia constitucional dijo que *“sólo bajo cierto entendimiento se ajusta a la Constitución la facultad que se atribuye al Consejo Nacional Electoral [...] Además de la impropiedad de una reglamentación ad hoc como la que se insinúa en la norma, no se ha reparado en que las consultas internas de los partidos, [...] corresponde a una competencia del Congreso exclusiva e indelegable (CP art. 152-c y 150-10) [...] a no ser que se trate de aspectos de detalle y de mera ejecución de sus previsiones, [...] la disposición es exequible si ella únicamente se refiere a la reglamentación de aspectos técnicos y de mero detalle<sup>477</sup>”*.

2.- A su vez, la Ley 892 de 2004, sobre voto electrónico, dispuso que *“la Organización Electoral reglamentará lo dispuesto por la presente ley”*, aparte que fue declarado inexecutable al considerarse que:

---

<sup>476</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P.: Roberto Medina López. *Sentencia del 16 de julio de 1998*. Radicación numeral: 1751.

<sup>477</sup> Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia No. C-089/94 de marzo 3 de 1994*. Expediente P.E.-004. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

*“... encuentra la Corte que el apartado [...] es contrario a la Constitución, [...] en la medida en que atribuye a la Organización Electoral, de manera general, la competencia para reglamentar la ley, [...], de la Constitución se deriva para las autoridades electorales una cierta capacidad reglamentaria, pero la misma tiene carácter residual y subordinado y no puede desconocer la competencia que, en materia de potestad reglamentaria, la Constitución atribuye al Presidente de la República [...] es residual porque recae sobre aspectos que, por su nivel de detalle y su carácter puramente técnico y operativo, no hayan sido reglamentados por el Presidente de la República, y subordinada porque, en todo caso, no puede contrariar los reglamentos que en el ámbito de su competencia haya expedido el Presidente de la República [...] no es posible que la ley atribuya a las autoridades electorales una competencia reglamentaria que desplace la que [...] le corresponde al Presidente de la República [...] en la Sentencia C-384 de 2003, la Corte puso de presente que “[e]xcepcionalmente, y por disposición constitucional, existe un sistema de reglamentación especial respecto de ciertas materias y para determinados órganos constitucionales, al margen de la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Tal es el caso del Consejo Superior de la Judicatura, de la Junta Directiva del Banco de la República, del Consejo Nacional Electoral y de la Contraloría General de la República”. Esto es, en materia de potestad reglamentaria existe una cláusula general de competencia en cabeza del Presidente de la República, pero la Constitución ha previsto, de manera excepcional, facultades de reglamentación en otros órganos constitucionales.*

*Esas facultades especiales de reglamentación, ha dicho la Corte, encuentran su fundamento en la autonomía constitucional que tienen ciertos órganos, y están limitadas, materialmente, por el contenido de la función a cuyo desarrollo autónomo atienden y, formalmente, por las previsiones que la Constitución haya hecho sobre el particular.*

*Desde esta perspectiva formal, la potestad reglamentaria que constitucionalmente tienen asignada ciertos órganos constitucionales se limita a aquellos ámbitos expresamente mencionados en la Constitución, sin que por consiguiente, respecto de determinadas materias sea posible afirmar la concurrencia de dos competencias reglamentarias, la general propia del Presidente de la República y la especial, que sin estar expresamente atribuida, se derivaría del carácter autónomo del órgano que la ejerce. No, de acuerdo con la Constitución las competencias reglamentarias especiales son aquellas expresamente conferidas por la Constitución y por fuera de ese ámbito,*

*la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes corresponde al Presidente de la República [...] De este modo, formalmente la competencia reglamentaria del Consejo Nacional Electoral se restringe a lo previsto en el numeral noveno del artículo 265 de la Constitución [...] Ello no obsta, sin embargo, para que la ley autorice al Consejo Nacional Electoral para expedir disposiciones reglamentarias indispensables para el cabal ejercicio de la función electoral, siempre que tal facultad se entienda circunscrita a la regulación de «... aspectos técnicos y de mero detalle».*

*Esto es, sin expresa previsión constitucional, no puede la ley sustraer determinadas materias del ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, para atribuir su reglamentación a las autoridades electorales. Dicha posibilidad no solo resulta en oposición al esquema general que para la potestad reglamentaria ha previsto la Constitución, sino que es contraria a las previsiones constitucionales que en materia electoral se refieren a las competencias que el gobierno habrá de ejercer mediante decretos que, en el contexto del numeral cuarto del artículo 265, no pueden ser otros que los que expida en ejercicio de la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de la ley<sup>478</sup>.*

3.- De igual manera la Ley 996 de 2005, en su artículo 20 estableció que “*El Consejo Nacional Electoral reglamentará lo referente al sistema único de información sobre contabilidad electoral, presentación de cuentas, período de evaluación de informes, contenido de informes, publicidad de los informes, sistema de auditoría y revisoría fiscal*”, en relación con lo cual, la Corte consideró que:

*“... es de entender que dicha reglamentación debe estar en concordancia, además, con las normas de la Ley 130 de 1994 que resulten compatibles y pertinentes, pues aquella regulación incluye dentro de sus normas disposiciones que desarrollan el tema de la rendición de cuentas y de la evaluación del manejo de los recursos de financiación de las campañas políticas.*

*Adicionalmente, la Corte Constitucional no encuentra que ninguno de los temas asignados para su reglamentación al Consejo Nacional Electoral sea materia de ley estatutaria, sino que corresponden a*

---

<sup>478</sup> Corte Constitucional. *Sentencia No.C-307/04 de 30 de marzo de 2004*. Expediente PE-018 Magistrados Ponentes: Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra.

*tópicos de carácter técnico y operativo, propios de la regulación que está llamada a dictar dicha corporación. En ese sentido, la ley respeta la competencia ordinaria del Consejo<sup>479</sup>”.*

4.- Esta misma Ley además en su artículo 34 disponía que *“Durante la campaña presidencial, ningún candidato o representante de los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, podrán hacer imputaciones que afecten la dignidad y el buen nombre de los demás candidatos que intervengan en la misma. El Consejo Nacional Electoral reglamentará el régimen sancionatorio para quienes violen estos preceptos”*, disposición que fue declarada inexecutable en su aspecto principal, *“debido a la vaguedad e imprecisión de los conceptos de decencia y decoro, la restricción contenida en el artículo 34 podría llegar a equipararse, como lo indica la Vista Fiscal, a una prohibición de la manifestación de todo tipo de expresiones negativas. En esa medida, la limitación a la libertad de expresión sería desproporcionada y, por tanto, inconstitucional”*, por lo que no hubo pronunciamiento sobre el aspecto reglamentario accesorio.

5.- De otra parte, la Ley 1.157 de 2007, sobre elecciones de Parlamentarios Andinos, disponía en el párrafo del artículo 5º que *“El Consejo Nacional Electoral podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos”* en relación con la cual se dio el siguiente pronunciamiento:

*“...Ello significa que la facultad de determinar los requisitos de seriedad para las candidaturas reposa es en el Legislador, quien no la puede delegar en el Consejo Nacional Electoral. Otra cosa es que el Consejo Nacional Electoral verifique el cumplimiento de los requisitos que sean necesarios para garantizar la operatividad del marco legal de contenido electoral.*

*Sobre este punto cabe recordar que en la sentencia C-307 de 2004, que versó sobre el proyecto de ley estatutaria mediante el cual se establecía el voto electrónico, también se declaró la inconstitucionalidad de una norma que facultaba al Consejo Nacional Electoral para reglamentar lo dispuesto en el proyecto de ley. En aquella ocasión, la Corte afirmó sobre esa norma: “es preciso señalar que las autoridades electorales cuentan con competencias residuales de reglamentación, de*

---

<sup>479</sup> Corte Constitucional. *Sentencia No.C-1153/05de 11 de noviembre de 2005*. Expediente PE-024 Magistrados Ponentes: Marco Gerardo Monroy Cabra.

*acuerdo con la ley y con el reglamento, en relación con aquellos aspectos meramente técnicos y operativos cuyo desarrollo es indispensable para el cabal cumplimiento de las responsabilidades que la Constitución les atribuye<sup>480</sup>".*

A pesar de tales decisiones, el proyecto de reforma al Código Electoral, Proyecto de Ley 142 -11 Senado y Proyecto de Ley 167 de 2012 Cámara presentados por el Gobierno a consideración del Congreso de la República, contenía en múltiples de sus apartes de sus apartes, la asignación de las siguientes competencias reglamentarias al CNE:

- Convocatoria y realización de las consultas populares.
- Elección de los integrantes de la Comisión Asesora de Encuestas Electorales.
- Garantía para la asignación de anticipos de financiación estatal de campañas electorales.
- Las tarjetas electorales.
- El voto electrónico.
- Los aspectos técnicos, instrumentales y operativos del requisito de procedibilidad.
- El procedimiento breve y sumario para el cumplimiento las disposiciones sobre estímulos a sufragantes.

Lo que implica, que el Gobierno ha entendido que en estas materias su potestad reglamentaria no es exclusiva, sino que en razón de las materias de que trata, es preferible que la ejerza el órgano especializado previsto por el Constituyente para

---

<sup>480</sup> Corte Constitucional. *Sentencia No. C- 502/07 de 4 de julio de 2007.* expediente PE-028 M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

tal efecto, sin perjuicio de las competencias reglamentarias que corresponden al Presidente, porque este es el esquema que la Constitución Política establece.

Además, la Ley 1475 de 2011 le dio competencias para reglamentar:

La entrega de anticipos a las campañas electorales (Artículo 5° inciso 4°).

La convocatoria de las consultas partidistas. (Artículo 6° Inciso 4°).

La adopción de los presupuestos de los partidos y movimientos políticos. (Artículo 18 Inciso final).

Los procedimientos de entrega de informes de ingresos y gastos de campaña. (Artículo 25 Inciso 4°).

En relación con esta asignación de funciones reglamentarias, la Corte Constitucional, al hacer el control de constitucionalidad de tales disposiciones manifestó lo siguiente:

*“Por último, el inciso cuarto del artículo 5° dispone el deber estatal de contribuir a la financiación de las consultas, mediante el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos, concurrente a los anticipos sometidos a la regulación del Consejo Nacional Electoral. Esta fórmula de financiación, a juicio de la Corte, es desarrollo tanto del deber estatal de concurrir a la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley (Art. 109 C.P.), como de la función constitucional del CNE de distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.*

[...]

*El artículo 6° del Proyecto determina las normas aplicables a las consultas, para lo cual [...] y (v) confiere al CNE la competencia para*

*reglamentar la convocatoria y realización de las consultas, garantizando la igualdad entre las agrupaciones políticas que participen en ellas.*

*Disposiciones de esta naturaleza no se oponen la Constitución, puesto que en buena medida reiteran y desarrollan las competencias contenidas en la Constitución, [...] al igual que las competencias del CNE frente a dichos instrumentos. [...] lo cual refuerza el deber estatal, en general, y de la organización electoral, en particular, de adoptar una posición de neutralidad frente a los mecanismos de participación democrática adoptados por tales colectividades.*

*[...] concluye la Sala la exequibilidad del inciso cuarto del artículo 18 del Proyecto, que prevé las obligaciones que tienen los partidos y movimientos políticos con personería jurídica de: a) debatir y aprobar democráticamente sus presupuestos, y b) ofrecer completa información pública sobre las decisiones adoptadas en esta materia, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.*

*A juicio de esta Corte, estas disposiciones se encuentran plenamente ajustadas a los mandatos constitucionales. [...] teniendo en cuenta que el presupuesto del partido o movimiento político se encuentra nutrido con recursos públicos de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 109 Superior, estima la Sala que la ley puede imponer legítimamente requisitos proporcionales y razonables que tengan como fin, de un lado, estimular la democratización interna de las organizaciones políticas –art. 107 C.P.–, y de otro lado, regular lo concerniente a la financiación estatal de los movimientos y partidos políticos –art. 109 C.P.–, tales como el requisito objeto de estudio, de debatir y aprobar democráticamente sus presupuestos.*

*Finalmente, el requisito impuesto por el legislador a los partidos y movimientos políticos de ofrecer completa información pública sobre las decisiones adoptadas en materia presupuestal, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral, no solo no encuentra reparo alguno de orden constitucional, sino que por el contrario, estima la Sala que constituye un claro desarrollo legal de los postulados superiores a los cuales se ha hecho mención reiterada. Esto en cuanto contribuye a garantizar la transparencia a través de la completa información pública de los manejos financieros de los partidos y movimientos políticos, y a fortalecer las funciones administrativas, y de control y vigilancia que debe desarrollar el Consejo Nacional*

*Electoral, respecto del manejo financiero de las organizaciones políticas, de conformidad con los artículos 108 y 109 de la Carta Política.*

*[...]*

*El inciso quinto, regula lo atinente a la presentación de informes de ingresos y egresos de las campañas electorales por parte de los partidos, movimientos políticos, candidatos o gerentes, así como el contenido de los mismos, estableciendo que (i) la reglamentación del procedimiento para la presentación de estos informes estará en cabeza del Consejo Nacional Electoral; (ii) la reglamentación deberá determinar las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes; (iii) la reglamentación deberá permitir reconocer la financiación estatal total o parcial de acuerdo con los informes presentados; y que (iv) el procedimiento adoptado para la presentación de informes deberá igualmente permitir poder determinar la responsabilidad que corresponde a cada uno de los obligados a presentar dichos informes, en caso de incumplimiento de sus obligaciones individuales.*

*[...]*

*(iv) El Consejo Nacional Electoral reglamentará el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, en el que establecerá las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos, candidatos o gerentes, el cual permitirá reconocer la financiación estatal total o parcialmente de acuerdo con los informes presentados. El procedimiento establecido deberá permitir determinar la responsabilidad que corresponde a cada uno de los obligados a presentar los informes, en caso de incumplimiento de sus obligaciones individuales.*

*[...]*

*Así las cosas, encuentra la Sala que estas reglas [...] son un claro desarrollo del contenido del precepto superior del artículo 109 C.P., en cuanto prevé [...]*

*Por tanto, estima la Corte que la fijación de reglas sobre administración y presentación de informes, desarrollan el mando constitucional sobre rendición pública de cuentas de las campañas electorales, el cual se puede ejercer de manera idónea y adecuada a través [...] (v) a través de la fijación por parte del Consejo Nacional Electoral de la reglamentación especial al respecto. Medidas todas que se adoptan en la disposición en examen<sup>481</sup>”.*

Así mismo, el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015 faculta al CNE para señalar “el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos” a los mecanismos de participación de apoyo, en relación con esta Competencia, la Sentencia C-150 de 2015 dispuso que:

*“Estas reglas, que se articulan directamente con lo dispuesto en el artículo anterior del proyecto, se ajustan plenamente a la Constitución en tanto tienen como propósito definir normas de procedimiento que vinculan a la Registraduría en su labor de verificación del cumplimiento de los requisitos que establecen la ley y la Carta Política. A su vez, la función atribuida al Consejo Nacional Electoral constituye un desarrollo de la competencia general de dicha autoridad conforme a la cual le corresponde ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral y aquellas le sean conferidas por la ley, según el numeral 14 del artículo 265<sup>482</sup>”.*

### **2.3 ATENUACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO CON LA ASIGNACIÓN AL CNE DE REGLAMENTAR DE MANERA PRIVATIVA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL**

Al margen de lo ajustado de la jurisprudencia constitucional a la Constitución en esta materia, queremos plantear un debate en torno a la posibilidad de erigir al CNE, como órgano rector de la materia, con potestad reglamentaria de los asuntos electorales, lo que se sustentaría en lo siguiente:

El Presidente de la República si bien es jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, no debe tener influencia en la Organización Electoral, la que no hace parte de Gobierno, ni de la administración subordinada a éste, siendo

---

<sup>481</sup> Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011*. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente: PE 031.

<sup>482</sup> Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-150 del 8 de abril de 2011*. M.P.: Mauricio González Cuervo. Expediente: PE 038.

independiente en relación con él, y principalmente, teniendo en cuenta el carácter autónomo de la función electoral, tal y como lo reconoce el tratadista Yepes.

Se daría una atenuación del presidencialismo de nuestro sistema de Gobierno, así como una apertura a una concepción más democrática del ejercicio del Poder, en tanto conlleva una ampliación del sistema de pesos y contrapesos propio del esquema de separación de poderes, inherente al principio democrático que orienta transversalmente nuestra Constitución.

Ello constituiría una garantía para la oposición, que la reglamentación de lo electoral, al ser de competencia de un órgano autónomo e independiente, no es influenciada por el sector en el Gobierno.

No obstante, y comoquiera que la jurisprudencia constitucional ha decidido de la manera señalada, la que como se dijo reconocemos como una opción interpretativa válida y ajustada a Derecho, lo propuesto, solo puede hacerse como consecuencia de una reforma constitucional.

Esta reforma, deberá estar precedida de un juicio de conveniencia y oportunidad de la asignación de la potestad reglamentaria a un organismo como el CNE y sus actuales condiciones, en cuanto a estructura, organización, origen de sus miembros, concentración de múltiples funciones en un mismo organismo, etc., lo que permite un debate más amplio acerca del órgano electoral en sí mismo.

Si bien nuestra Constitución ha optado por el modelo democrático, ha privilegiado un sistema de gobierno de corte presidencialista, variación del sistema presidencial clásico<sup>483</sup> en el que *“lo relevante es que su designación requiere de la intervención del pueblo, que elige al primer mandatario «por un tiempo determinado» [...] [lo que] le otorga al Presidente una especial autonomía en el ejercicio de sus funciones<sup>484</sup>”*.

---

<sup>483</sup> El Sistema Presidencial se caracteriza por la elección directa o semi directa del Jefe de Estado para un periodo fijo determinado, ausencia de designación o “desbancado” del ejecutivo por el Parlamento, lo que implica designación discrecional de sus ministros, concentración de la condición de jefe de Estado y de Jefe de Gobierno en una sola persona, con lo que “el presidente dirige el Ejecutivo”, a lo que se suma alguna autoridad para legislar. Al respecto ver. SARTORI, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica. 4ª reimpresión a 3ª edición. México: 2010, pp-97-100.

<sup>484</sup> Corte Constitucional. *Sentencia C-141 del 26 de febrero de 2010*. M.P.: Humberto Sierra Porto. Expediente: CRF-003.

Esta forma de “deformación”<sup>485</sup> que conlleva que el sistema de pesos y contrapesos se desequilibre en favor del Presidente de la República, contando con “más poder que un presidente estadounidense”<sup>486</sup> en tanto que “equivale a un acentuado predominio del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes, forjado con fundamento en una concentración de funciones que, primordialmente, afecta al órgano legislativo y logra alterar el equilibrio pretendido mediante la inclusión del principio de separación de poderes en las constituciones”<sup>487</sup>.

Es así como en nuestro medio, el Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, Suprema Autoridad Administrativa (Const. Pol. Art. 115), Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República (Const. Pol. Art. 189), por lo que “simboliza la unidad nacional” (Const. Pol. Art. 188), todo lo cual, representa un:

*“abultado cúmulo de competencias radicadas en el ejecutivo [que] no deja de ser considerado como el resultado patológico de una serie de motivos, entre los que, según DUVERGER, se cuentan “la tradición del caudillismo” o “la necesidad de personalizar el poder, propia de pueblos de escasa educación política, acostumbrados al paternalismo del señor o jefe” y, además, “la deficiente calidad de los representantes parlamentarios debida a que los partidos prefieren situar a sus mejores hombres en puestos decisorios, o la necesidad de disponer de un ejecutivo fuerte capaz de llevar adelante los programas de desarrollo y de garantizar el orden social y público”<sup>488</sup>.*

Como consecuencia de ello, puede nombrar y separar libremente a los ministros del despacho y a los directores de departamentos administrativos, así como dirigir las relaciones internacionales, contar con potestad reglamentaria, tener iniciativa legislativa, constituirse en legislador extraordinario, en razón de la asignación de “poderes de emergencia”<sup>489</sup> todo lo cual le da preponderancia sobre el legislativo, todo lo cual deviene en parte de ser, al igual que el Congreso, elegido por sufragio universal.

Con la Constitución de 1991 se intentó atenuar en cierta medida este sistema de gobierno, al introducir figuras como la moción de censura, la que sin embargo no

---

<sup>485</sup> *Ibíd.*

<sup>486</sup> SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. 109.

<sup>487</sup> Corte Constitucional. *Sentencia C-141 del 26 de febrero de 2010*. M.P.: Humberto Sierra Porto. Expediente: CRF-003.

<sup>488</sup> *Ibíd.*

<sup>489</sup> SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*.

tiene el poder suficiente para servir de contrapeso al ejecutivo, en tanto no representa un voto de desconfianza que necesariamente conduzca a la dimisión del Gobierno.

Es por ello, y teniendo en cuenta que el Presidente de la República es elegido a nombre de un partido o coalición de partidos políticos, representa una parte interesada en lo que diga el régimen electoral, es decir, no es neutral frente a la materia, razón por la cual, en nuestro criterio, al pasar la función de reglamentar la legislación electoral a la autoridad especializada en esta materia, se logra atenuar este carácter presidencialista de nuestro régimen.

Tal medida, iría en consonancia con una ampliación de la separación de poderes, con órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, entre ellas la referente a los aspectos electorales, con competencia privativa para reglamentar esta materia, desplazando al ejecutivo de ella, quien sin embargo, mantendría esta prerrogativa sobre las demás materias distintas a la electoral.

Por lo que con tal medida se completaría el actual deficiente diseño institucional de estos órganos autónomos e independientes, a quienes, insistimos, no se les precisó sus alcances y relaciones con las restantes ramas del poder público.

Una mirada al derecho comparado, como se hizo en los primeros capítulos de este trabajo, muestra como en un número significativo de países, las normas con contenido electoral solo pueden ser reglamentadas por el órgano electoral.

Esta posibilidad, creemos que no es contraria a la Constitución en tanto que con ello se ampliaría el modelo democrático, toda vez que se ampliaría el sistema de pesos y contrapesos al poder ejecutivo, esencia de este modelo, y se profundizaría el carácter autónomo de la función electoral.

#### **2.4 LA POTESTAD DE REGULAR LA ACTIVIDAD ELECTORAL DE PARTIDOS, MOVIMIENTOS POLÍTICOS, SUS DIRECTIVOS Y CANDIDATOS, INTRODUCIDA POR EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009**

De trascendente importancia, es la facultad de regular *“toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos”*, la que es diferente a la

tradicional función reglamentaria que el CNE tenía y que aún conserva dentro del nuevo esquema.

En este punto es pertinente señalar, que no existe claridad acerca de lo que se entiende por regulación, es así como por una parte para algunos, como lo propone Ibañez Najar, consiste en crear *“por primera vez el ordenamiento jurídico”*, es decir, la producción de derecho originario, la que puede estar a cargo de la propia Carta fundamental, para el caso de las constituciones normativas como la nuestra, el legislativo, al que de manera genérica le corresponde *“hacer las leyes”*<sup>490</sup>.

Aspecto que lo diferencia de la reglamentación, entendida por este autor como la actividad encaminada a *“dictar las normas complementarias necesarias para la cumplida ejecución de una regulación [...] es un acto complementario [...] y no una creación originaria”*<sup>491</sup>.

Sin embargo, existen otros autores que no comparten esta apreciación, en tanto que identifican esta actividad con *“una técnica de intervención del Estado en la economía, [...] con la intención de evitar distorsiones de algunos mercados”*<sup>492</sup>, solo que incluso para ellos es un *“instrumento normativo de carácter infralegal”*, en tanto que *“una de las manifestaciones más comunes de la técnica regulatoria es la norma de contenido general”, cuyo “contenido las aproxima a la ley”, “las que en algunos escenarios del derecho comparado, son proferidas por autoridades independientes o autónomas, es decir no pertenecientes a ninguna de las tres ramas del poder público tradicionales”*.

Al respecto la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dicho que:

*“Dadas las especificidades de la función de regulación [...], dicha función se puede manifestar en facultades de regulación y en instrumentos muy diversos. En un extremo se encuentra la facultad normativa de regulación, consistente en la adopción de normas que concreten reglas de juego dentro de ámbitos precisos predeterminados, en cumplimiento del régimen fijado por el legislador...”*<sup>493</sup>.

---

<sup>490</sup> IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. *Op. Cit.* Capítulo V.

<sup>491</sup> *Ibíd.*

<sup>492</sup> GIL BOTERO, Enrique. *La valoración jurídica de las manifestaciones normativas de las comisiones de regulación: los sutiles límites entre la función administrativa que les es propia y las funciones legislativa y judicial.* En Revista digital de Derecho Administrativo, N° 3, segundo semestre/2009, pp. 7-30.

<sup>493</sup> Corte Constitucional. *Sentencia C-150/03.* M.P. Manuel José Cepeda.

La que ha venido a concluir que:

*“La regulación supone la imposición de un marco normativo a ciertas actividades, con el fin de que éstas respeten un equilibrio entre los intereses de las diferentes fuerzas sociales presentes, los derechos de los ciudadanos y el interés general. Este marco normativo está compuesto de decisiones con efectos generales, las cuales constituyen las reglas de juego, cuya aplicación puede ser objeto de controles y controversias que den lugar a decisiones con efectos individuales, por ejemplo, a sanciones. Así mismo, diferentes autoridades administrativas independientes pueden detentar las funciones descritas anteriormente, es decir, la creación de la norma, su aplicación y la eventual represión de las infracciones<sup>494</sup>”.*

En el contexto de la doctrina internacional, el tema también ha sido de discusión, es así como la autora Julia Black<sup>495</sup> ha sostenido como este concepto implica tanto la expedición de normas como el control de la actividad respectiva.

De lo que se puede concluir que le corresponde al CNE expedir normas generales de carácter originario en relación con la actividad electoral de los actores políticos antes señalados, la que conlleva ejercicio del derecho fundamental a la participación en política, a elegir y ser elegido, es decir, le está permitido regular, y en tal virtud limitar, el ejercicio de derechos fundamentales, lo que tiene importantes implicaciones.

Sobre esta función, a pesar que el CNE no la ha utilizado mucho, existen algunos antecedentes que han motivado pronunciamientos del Consejo de Estado, el que al asociar a la función del control y de policía electoral que este organismo ejerce ha dicho:

*“La facultad reglamentaria del CNE es (...) una habilitación que le entregó el constituyente a esa entidad (...) con el fin de que pueda expedir los reglamentos necesarios para hacer efectivas las atribuciones constitucionalmente asignadas, para lo cual debe cuidarse de no abarcar terrenos que tengan reserva de ley –ordinaria o estatutaria- y que por ello sean del resorte exclusivo del legislador, o de*

---

<sup>494</sup> *Ibíd.*

<sup>495</sup> BLACK, Julia. *Critical reflection on regulation*. London School of Economic. Londres: 2002

*asuntos que corresponda desarrollar al Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria.*

*Ahora, la función de policía que se asocia a la facultad reglamentaria que tienen algunas entidades públicas, está representada en la posibilidad que tiene el CNE de expedir “la reglamentación de aspectos técnicos y de mero detalle<sup>496</sup>” sobre aquellas atribuciones que le otorgaron el constituyente y el legislador. Es decir, que la función de policía le permite a esa entidad de la Organización Electoral dictar actos administrativos de carácter general en los que se fijen medidas para llevar a cabo las atribuciones que le fueron conferidas, medidas que únicamente pueden propender por hacer operativas las disposiciones jurídicas que rigen la materia.(...) <sup>497</sup>”.*

*“En razón a las anteriores consideraciones, bajo el entendido que la competencia del Consejo Nacional Electoral se circunscribe a la expedición de normas de carácter operativo y administrativo en temas propios de su competencia, se puede afirmar que si tiene la facultad de expedir reglas, con esas características, relacionadas con los Comités Promotores del voto en blanco, puesto que tal como se ha mencionado, dichos comités tienen los mismos derechos y garantías que las campañas electorales y el Consejo Nacional Electoral tiene la competencia para velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos (...) y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.*

*En ese orden de ideas, el Consejo Nacional Electoral para garantizar el cumplimiento de derechos y garantías de los diferentes partidos, movimientos y grupos de ciudadanos que participan en la contienda electoral en igualdad de condiciones, está llamado a expedir procedimientos técnicos y administrativos, que además de estar sometidos al mandato de la ley, permitan su eficacia en el terreno de la realidad social y que en el caso particular se encaminan a permitir a los promotores del voto en blanco, el ejercicio de su derecho a la participación política mediante el disenso.*

---

<sup>496</sup> Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-089 de 3 de marzo de 1994*. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente: PE 004. 497 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. *Sentencia del 22 de enero de 2015*. C.P.: Susana Buitrago Valencia. Expediente: 110010328000201300030-00.

<sup>497</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. *Sentencia del 22 de enero de 2015*. C.P.: Susana Buitrago Valencia. Expediente: 110010328000201300030-00.

*Es así, como dicha reglamentación corresponde a la función de “regular” el desarrollo de procesos electorales –únicamente normas de carácter operativo- en condiciones de plenas garantías, en este caso las mismas de cualquier campaña electoral.*

*Frente a los requisitos para la inscripción de campañas del voto en blanco, señalados en el artículo 2º de la resolución atacada, como ya se refirió en esta providencia (integración, número de apoyos, verificación de las firmas aportadas por la Registraduría, datos personales del vocero, y acta de constitución del comité promotor) considera la Sala tienen que ver con condiciones de carácter operativo, criterios técnicos de mero detalle, que se regulan conforme a las normas de carácter superior que establecieron disposiciones sobre la materia<sup>498</sup>: la Ley 1475 de 2011 en cuanto la integración del comité y la Ley 130 de 1994 referente al porcentaje de los apoyos, así mismo los datos personales del vocero para correspondencia y el acta de constitución para confirmar la voluntad de los miembros de conformar dicho comité, información mínima necesaria para adelantar el proceso de conformación del grupo promotor.*

*Por lo anterior, la Sala encuentra infundado el cargo denominado por los demandantes como “La potestad reguladora del Consejo Nacional Electoral diferente y de menor alcance que la tradicional reglamentaria<sup>499</sup>”.*

## **2.5 IMPLICACIONES DE LA FUNCIÓN REGULADORA DEL CNE EN MATERIA ELECTORAL**

Debemos señalar que son grandes las implicaciones de esta reforma, comoquiera que de conformidad con el artículo 152<sup>500</sup> Superior, estas materia están sujetas a

---

<sup>498</sup> A excepción de los puntos ya considerados en el primer cargo como más gravosos de conformidad con las normas en las que se fundamentan.

<sup>499</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 30 de octubre de 21014. C.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Expediente No.: 110010328000201400000900.

<sup>500</sup> “Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;

[...]

c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; ...”

f. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley”.

reserva de ley estatutaria para su expedición, las que requieren un procedimiento especial para su expedición, el que está previsto en el artículo 153 de la Carta (Mayoría absoluta de los miembros del Congreso; a efectuarse dentro de una sola legislatura y revisión previa por parte de la Corte Constitucional), y como tales, tienen jerarquía cuasi constitucional y son integrantes del llamado bloque de ampliado de constitucionalidad<sup>501</sup>.

Además, con tal atribución se le está dando al CNE, órgano de legitimidad limitada, ya que su origen no deviene de la elección directa de los ciudadanos, la potestad de ejercer atribuciones, que de acuerdo con el diseño original de la Carta, le corresponden solo a la rama legislativa, cuyo origen está fundado en la elección popular, y que además exigen un trámite especial que involucra a la rama judicial, lo que no se le demanda al primero.

Ello plantea serios cuestionamiento al respecto, como son los de si:

¿Cuenta el CNE con la legitimidad suficiente para expedir este tipo de normas?.

¿Operó una deslegalización de la materia?, de tal suerte que en adelante solo el CNE pueda regular este aspecto, o si por el contrario.

¿Asistimos a una concurrencia de competencias en esta materia?, donde tanto el legislativo como la autoridad electoral pueden proferir normas en este sentido, en tal caso.

¿Cuál será la relación entre estos dos tipos de normas?.

Estas respuestas, por lo escueto de la norma y de su exposición de motivos, no se dan y en últimas le corresponderá a la Corte Constitucional dilucidar el tema. En este sentido, creemos que parte de la respuesta se encuentra en la naturaleza de este tipo de entidades, como quiera que no debe perderse de vista que nuestra Constitución los erigió como órganos autónomos e independientes, que pueden estar llamados a cumplir esta función como garantía de la regularidad de los procesos electorales.

---

<sup>501</sup> QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. *Derecho Constitucional Colombiano. De la Carta de 1991 y sus reformas*. Bogotá D.C. Editorial Ibáñez. 2ª. edición. 2008.

En este mismo orden de ideas, debe tenerse de presente además, que este tipo de organismos, deriva su legitimidad, no necesariamente del origen democrático directo de quienes lo integran, sino de la eficiencia y eficacia con que cumplan sus tarea, para lo cual, se exigen altos niveles técnicos en su conformación y su aislamiento frente a las coyunturas políticas, lo que no se cumple si su elección es popular.

Así lo expresó Gil Botero al manifestar que en *“términos constitucionales ello significaba, en buena medida, un replanteamiento del sustento democrático de algunas decisiones de no poca importancia, cuyo fundamento, antes que encontrarse en la representatividad popular de los hacedores de normas, hallaba origen en la capacidad técnica de los cuadros de estos entes”*.

Estos últimos planteamientos, llevan a reforzar los cuestionamientos en torno al origen político de los actuales miembros del CNE, y su éste corresponde con las responsabilidades que la Constitución le ha dado, principalmente en materia tan sensible como la presente.

En este punto, vale la pena señalar que la potestad normativa no es de competencia privativa de la rama legislativa, ya que otras instancias del poder público puede proferir normas de carácter general, es el caso de las comisiones de regulación de los servicios públicos creadas por la Ley 142 de 1994<sup>502</sup> y algunas agencias gubernamentales, como es el caso de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, creada mediante el Decreto Ley 4170 de 2011, como ente rector de las compras públicas<sup>503</sup>.

---

<sup>502</sup> Ver al respecto: *Ley 142 de 1994*, artículo 73 que dispone que son funciones de estas comisiones regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, así como someter a su regulación a empresas determinadas, norma que entiende por regulación de los servicios públicos domiciliarios, “la facultad de dictar normas de carácter general o particular en los términos de la Constitución y de esta ley, para someter la conducta de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos”. Además de ello, tal norma dispone en el artículo 74 que a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, le corresponde regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía y gas combustible, adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado, expedir regulaciones específicas para la autogeneración y cogeneración de electricidad y el uso eficiente de energía y gas combustible por parte de los consumidores y establecer criterios para la fijación de compromisos de ventas garantizadas de energía y potencia entre las empresas eléctricas y entre éstas y los grandes usuarios; mientras que a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, corresponde regular los monopolios en la prestación de tales servicios.

<sup>503</sup> A esta agencia le corresponde desarrollar, implementar y difundir las... normas... que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas, mientras que a su Director General le corresponde Expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública.

## **2.6 EL CNE COMO LEGISLADOR ESTATUTARIO EXCEPCIONAL EN EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003**

Uno de los hechos más trascendentes de la reforma política de 2003, fue el dotar al CNE de competencia para que dentro de los 30 días siguientes a su entrada en vigencia y solo para la siguiente elección, regulara las nuevas materias introducidas por este acto legislativo en nuestro sistema electoral, contenidas en los artículos 263 y 263 A constitucionales.

En desarrollo de esta facultad, el CNE expidió el Reglamento 01 de 2003, el que fue objeto de cuestionamientos ante la Rama Judicial, en relación con el cual, la Corte Constitucional indicó:

*“El Reglamento 01 de 2003 [...] fue dictado con base en las facultades otorgadas al Consejo Nacional Electoral mediante el parágrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003 [...] varios intervinientes plantean que el hecho de que el Reglamento hubiera sido expedido por el Consejo Nacional Electoral significa que él constituye un acto administrativo y que, por lo tanto, debe ser controlado en su constitucionalidad por el Consejo de Estado.*

*La Corte no comparte esta posición [...] el Reglamento N° 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral reguló funciones electorales, dado que sus normas reforman y adicionan el Código Electoral. Esto indica que si bien, formalmente, el Reglamento puede aparecer – y ser titulado – como un acto administrativo más del Consejo Nacional Electoral, en realidad él constituye una ley estatutaria en sentido material, por las razones expuestas.*

*Al anterior análisis material del contenido del decreto, se suman otros argumentos que conducen a la misma conclusión.*

*En primer lugar, la facultad que ejerció el Consejo Nacional Electoral no se enmarca dentro del ámbito de las competencias ordinarias que la Constitución le atribuyó, sino que nace de una disposición constitucional transitoria y especial, encaminada a asegurar que las nuevas normas constitucionales aprobadas mediante el Acto Legislativo N° 01 de 2003*

*se aplicaran en “las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del presente acto legislativo”. Estas elecciones se realizaron el 26 de octubre de 2003, es decir, dos meses después de la entrada en vigencia del acto legislativo, en razón a que en la sentencia C-551 de 2003 la Corte declaró la inconstitucionalidad de la norma de la ley de referendo que postergaba en un año su celebración en estas circunstancias, ante la ausencia de una ley que regulara el tema, el desarrollo del artículo 12 de la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo N° 01 de 2003 fue efectuado por el Consejo Nacional Electoral.*

*Al respecto, cabe resaltar que la facultad transitoria y especial le fue concedida al Consejo Nacional Electoral, sin perjuicio de las competencias propias del Congreso de la República. No obstante, por las razones indicadas, el Congreso no expidió las normas estatutarias que desarrollaran las materias electorales mencionadas, sino que lo hizo el Consejo Nacional Electoral.*

*En segundo lugar, el Consejo Nacional Electoral, consciente de esta situación, decidió calificar su propio acto con un nombre diferente al que emplea para designar sus actos administrativos. No es esta una resolución o un acuerdo, sino un “reglamento”. Además, es el primer reglamento dictado en 2003, a pesar de haber sido expedido a mediados de año (el 25 de julio). La descripción del fundamento constitucional del reglamento así lo confirma, al indicar que la fuente de la facultad es, en especial, el párrafo transitorio citado.*

*En tercer lugar, si bien en el Reglamento parcialmente acusado no se dice expresamente que él modifica o adiciona determinados artículos del Código Electoral, en su artículo 21 se advierte que dicho Código es aplicable a lo “no previsto en la presente reglamentación”. De esta manera, el propio Reglamento establece no solamente que el Código lo complementa, sino que el Reglamento se aplica de preferencia al Código en las materias específicas que él desarrolla. No es este el ámbito propio de un acto administrativo que reglamenta la ley. Es más bien, el ámbito del legislador estatutario.*

*En igual sentido, el mismo artículo 21 señala que solo serán aplicables subsidiaria o complementariamente “las demás normas vigentes en cuanto no sean incompatibles” con la reglamentación que se ha expedido, lo cual confirma el rango legislativo de este reglamento.*

*Adicionalmente, cabe formular el siguiente interrogante: puesto que el mismo párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo N° 01 de 2003 estableció que el Consejo Nacional Electoral regularía la materia del artículo “[s]in perjuicio del ejercicio de las competencias propias del Congreso de la República...”, ¿cuál procedimiento tendría que haber seguido el Congreso en el caso de que hubiera decidido reglamentar él mismo el artículo 12, antes de que lo hiciera el Consejo Nacional Electoral, o si hubiera decidido reformar el Reglamento expedido por el Consejo? Ninguna duda existe acerca de que el Congreso de la República habría tenido que seguir el trámite propio de los proyectos de ley estatutaria. Con su proyecto el Congreso de la República estaría modificando el Código Electoral y ello le exigiría seguir los procedimientos establecidos para el trámite de los proyectos de ley estatutaria.*

*Finalmente, subraya la Corte que la Constitución atribuyó a la Corte Constitucional la competencia para conocer de las normas estatutarias, tanto por su rango y materialidad legal como por su contenido específico (artículos 152, 153 y 241 (8) de la C.P.). Es esta una competencia esencial para garantizar la efectividad del principio de supremacía e integridad de la Constitución.*

*Al Consejo de Estado (artículo 237 (1) y (2) de la C.P.) la Carta le atribuye competencia para pronunciarse sobre las acciones de nulidad por inconstitucionalidad contra actos –generalmente administrativos– cuyo conocimiento no corresponda a la Corte Constitucional. Al respecto, cabe reiterar que una norma cuyo contenido material es propio de la ley estatutaria, debe ser revisada por la Corte Constitucional, como lo ha hecho, de manera efectiva, tanto con las normas estatutarias contenidas en actos del Congreso, es decir con los proyectos de ley estatutaria, como en normas con materialidad estatutaria contenidas en actos del gobierno expedidos en virtud de excepcionales atribuciones conferidas en disposiciones constitucionales transitorias, como sucedió en la sentencia C-972 de 2004.*

*Por consiguiente, la Corte concluye que el Reglamento N° 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral constituye una ley estatutaria en sentido*

*material y que, por lo tanto, la Corte es competente para conocer sobre él<sup>504</sup>.”*

En concordancia con ello, también se dispondrá que *“Aunque materialmente el contenido normativo del Reglamento 01 de 2003 es el propio de una ley estatutaria, formalmente el Reglamento es un acto administrativo. En este sentido, las formalidades propias de las leyes estatutarias no le son exigibles<sup>505</sup>”*.

Es decir, que en ese momento histórico, este acto legislativo le concedió al órgano objeto del presente estudio, la atribución de legislador estatutario excepcional, lo que fue acogido por la autoridad encargada de guardar la integridad de la Constitución, esta situación le confirió al CNE, la naturaleza de un verdadero poder.

## **2.7 ¿DEBE ESTAR LA FUNCIÓN NORMATIVA (REGLAMENTARIA O REGULADORA) SUJETA A CONTROL JUDICIAL?**

En relación con este tipo de funciones también debe existir un control judicial de los actos que se expidan en estas materias, toda vez que como toda norma que profiera el Estado, incluida la ley, debe estar positivamente vinculada a la Constitución, no siendo posible que exista contradicción entre este tipo de normas con la Constitución.

En relación con el control de legalidad, es claro que la funciones que se dicten en ejercicio de la potestad reglamentaria, tanto en el ámbito restringido que hoy tienen, como en el más amplio que se propone, no puede esta reglamentación ser contraria o ir más allá de lo que la ley disponga, en tanto que se limita a desarrollarla.

En cuanto a la potestad regulatoria, si bien ella no puede en ningún caso ser contraria a la ley, creemos que con ella se puede llenar vacíos o lagunas legislativas, al menos mientras estos persistan, lo que, sin embargo, debe estar expresamente previsto en la Constitución.

---

<sup>504</sup> Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia C-155 del 22 de febrero de 2005*. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente D-5427.

<sup>505</sup> Colombia, Corte Constitucional. *Sentencia C-1081 del 24 de octubre de 2005*. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente PE-023.

En este mismo sentido, consideramos que la formula dispuesta por la Corte Constitucional al estudiar el Reglamento 01 de 1993, en el sentido que toda regulación que se profiera en este sentido, para poder entrar en vigencia, debe estar sujeta a control previo y automático de constitucionalidad por parte de juez competente, debe hacerse extensiva a este tipo de regulaciones.

### **3. LA FUNCIÓN GARANTISTA**

En cuanto tiene que ver con la función garantista, ella encuentra su respaldo constitucional en el mismo numeral 6º del artículo 265 superior que establece que a este organismo le corresponde *“Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías”*.

Es esta, una de las facultades más trascendentes del CNE y a su vez, es la que menos desarrollo legislativo ha tenido, toda vez que excepto las normas sobre pluralismo y equilibrio informativo consignadas en las leyes 130 de 1994, sobre partidos y movimientos políticos, campañas electorales y su financiación y 996 de 2005, sobre la elección de Presidente de la República en el marco de la reelección, es poco lo que al respecto se ha generado en razón a ellas, aun así estas normas no ofrecen suficientes herramientas de carácter coercitivo para que pueda ser impuesto su cumplimiento a cabalidad y que sus contenidos normativos sean cumplidos.

Al respecto, es menester señalar que si bien la infracción a lo preceptuado en la Ley 130 de 1994 sobre pluralismo y equilibrio informativo en el cubrimiento que los medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético (radio y televisión), daría lugar a las sanciones establecidas en su artículo 39, en lo que tiene que ver con lo dispuesto en la ley 996 de 2005, sobre esta misma materia, carece el CNE, al menos de manera directa de potestad sancionatoria al respecto, limitándose sus posibilidades a efectuar requerimientos y buscar acuerdos, sin que exista un instrumento efectivo para evitar el desbalance de los medios a favor o en contra de determinadas campañas.

En este contexto, también se encuentra la posibilidad de reconocer el derecho de réplica a la oposición ante ataques o tergiversaciones efectuadas por el Gobierno.

Es de señalar que estas competencias tienen su fundamento en la función de policía que le es inherente al Estado, en ejercicio de la cual puede fijar límites al ejercicio de determinados derechos.

Ante algunas medidas adoptadas por el CNE, la jurisprudencia del Consejo de Estado en los últimos años ha censurado algunas de ellas<sup>506</sup>, pero también ha avalado otras.

Así por ejemplo, ha considerado que:

*“... la actividad de policía del CNE se materializa, entre otros actos, en el que se impugna con este medio de control, [...] empleada por dicha entidad para prohibir que la campaña del voto en blanco [...] se siguiera llevando a cabo porque se venía adelantando al margen de las disposiciones aquí mencionadas, [...] la posibilidad de que las campañas electorales dedicadas a promover esa opción política se adelanta por personas naturales, al margen de las citadas organizaciones políticas y sin formalizar la inscripción ante la autoridad electoral competente para ello podría conllevar a desconocer el principio de transparencia en la medida que el CNE no podría cumplir sobre ellas sus funciones de inspección, vigilancia y control.*

*[...]*

*Además, quedó demostrado que el CNE obró en ejercicio de sus atribuciones de policía administrativa electoral, pues valiéndose del poder de policía fijado por el constituyente y el legislador en las normas examinadas en esta providencia, y de la función de policía reflejada en el reglamento contenido en la Resolución 920 de 18 de agosto de 2011, la decisión asumida por medio de la Resolución 977 de 20 de marzo de 2013 –acto acusado- verdaderamente corresponde a una típica actividad de policía administrativa, ya que tras verificarse que algunas personas habían emprendido una propaganda electoral y una campaña de apoyo a la opción del voto en blanco, sin haber inscrito el comité independiente respectivo, hizo respetar el marco normativo inobservado, para lo cual prohibió que esa campaña y su divulgación publicitaria continuara, impartiendo al efecto órdenes a los medios de*

---

<sup>506</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. *Sentencia del 12 de agosto de 2013*. C.P.: Alberto Yepes Barreiro. Radicación: 110010328000201200034 00. Expediente: 2012-0034.

*comunicación y a los jefes del gobierno local de los municipios del departamento del Huila para que hicieran efectiva la medida<sup>507</sup>”.*

*[...] el CNE en este caso más que utilizar sus reglamentos lo que en realidad hizo fue aplicar directamente la Constitución y las leyes estatutarias que rigen la materia.*

*En efecto, esa entidad de la Organización Electoral, prevalida de sus funciones de inspección, vigilancia y control de “toda la actividad electoral”, hizo operar en las elecciones atípicas de gobernador del departamento del Huila la facultad contemplada en el numeral 6º del artículo 265 Constitucional (Mod. A.L. 01/09 Art. 12), consistente en “Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos [...], y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.”.*

En este sentido, puede decirse que esta función es transversal a todas las demás que ejerce el CNE toda vez que se ejerce de manera coetánea con las demás.

#### **4 LA FUNCIÓN DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL**

La Carta Constitucional de 1991 asignó en un principio al CNE la función de Inspección y vigilancia, la que se da en relación a dos tipos de actores:

1.- Unos actores públicos como es la propia Organización Electoral (C.P. Art. 265 numeral 1º), retomando con ello una facultad que las leyes 28 de 1979 y 96 de 1985, ya le habían asignado.

2.- Otros actores privados, dentro de los que se cuentan los partidos y movimientos políticos, los candidatos a cargos de elección popular e incluso los medios de comunicación y los particulares, facultades que habían sido tratadas de manera incipiente por la Ley 58 de 1985.

---

<sup>507</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. *Sentencia de 22 de enero de 2015*. C.P.: Susana Buitrago Valencia. Expediente: 110010328000201300030-00 y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. *Sentencia de 30 de octubre de 2014*. C.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Expediente No.: 110010328000201400000900.

#### 4.1 AUSENCIA DE DESARROLLO LEGAL DE LA SUPREMA INSPECCIÓN VIGILANCIA Y CONTROL DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Esta competencia nunca ha sido desarrollada expresamente, a pesar que está consagrada desde antes de la Constitución de 1991<sup>508</sup>, a pesar que tal función ha sido considerada como una “*garantía de imparcialidad de las autoridades electorales y de pureza del sufragio*”<sup>509</sup>, este aspecto ha sido tratado por la doctrina, la que ha sostenido que:

*“esta función de raigambre constitucional [...] a decir verdad no ha tenido desarrollo legislativo [...] ha sido causa de ocasionales choques institucionales entre el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil [...] [la que] ha sostenido que en la medida que no se produzca desarrollo legislativo, el Consejo carece de instrumentos para hacerla efectiva:*

*«... es necesario reflexionar sobre algunos aspectos de la Organización Electoral, entre ellos, el relacionado con la inspección y vigilancia, que de conformidad con la ley, tiene como función el Consejo Nacional Electoral sobre la misma [...] quisiera poner de presente que la norma [...] establece la función [...] de conformidad con la ley, es decir, que la función específica, requiere de un desarrollo legal en sentido estricto [...] Al revisar las leyes que se han dictado en relación con la Organización Electoral, se observa, que en ninguna de ellas se ha desarrollado este punto [...]. Para preservar la órbita funcional de los [...] organismos [de control] [...] es menester que el legislador [...] fije el alcance, objeto, procedimientos y competencias en estos asuntos [...] los controles que establece la Constitución Política, deben ser ejercidos en el sentido natural que le corresponda a cada órgano y con sujeción a la ley, siendo para el caso [...] necesaria tal normatividad [...] se concluye [...] que la inspección y vigilancia [...] requiere de desarrollo legal específico»<sup>510</sup>.*

---

<sup>508</sup> La Ley 28 de 1979 le asignó a la Corte Electoral, predecesora de este organismo, la “suprema inspección y vigilancia de la organización electoral, más adelante, con la expedición de la Ley 96 de 1985, en la denominación Corte Electoral fue sustituida por el Consejo Nacional Electoral, este organismo continuó a cargo de la suprema inspección y vigilancia de la Organización Electoral.

<sup>509</sup> VIVES ECHEVERRÍA, José Ignacio. *Tratado de Derecho Electoral Colombiano*. Bogotá: Editorial Temis. 1984. p.236-237.

<sup>510</sup> BARRETO SUÁREZ, Omar Joaquín. *Derecho Electoral Colombiano. La Actuación Administrativa*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario Ibáñez. 2007. pp.57-62. Quien cita Oficio del 1° de julio de 2005 de la entonces Registradora Nacional del Estado Civil.

Al respecto, la Jurisprudencia se ha manifestado de la siguiente manera:

En primer lugar el Consejo de Estado ha dicho:

*“El punto de referencia de las funciones que ejercen (las autoridades electorales), está dado por la suprema inspección y vigilancia que corresponde al Consejo sobre la totalidad de la organización electoral, para lo cual «cumplirá las funciones que le asignen las leyes y expedirá las medidas necesarias para el debido cumplimiento de éstas y de los decretos que las reglamenten» [...]*

*Aunque complementarias, las funciones son separadas, de donde resulta extraño e irregular que uno de ellos pueda «interferir» o «intervenir» en el ejercicio de las atribuciones asignadas al otro, pues ambas son de carácter reglado.*

*La delimitación de funciones entre el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil la establece la Constitución [...] Es improcedente confundir o asimilar dichas funciones.*

*No pueden ser compartidas, pero sí vigiladas e inspeccionadas por el Consejo Nacional Electoral las funciones que para el Registrador Nacional del Estado Civil establezca la ley...<sup>511</sup>”.*

Por su parte la Corte Constitucional al respecto sostuvo:

*“... la configuración constitucional de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral fue modificada mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, en cuyo proceso de discusión y aprobación se alcanza a advertir la intención de preservar la conformación plural de la organización electoral, pero también el propósito de asignar a cada uno de sus principales órganos funciones distintas y separadas.*

---

<sup>511</sup> Colombia. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. *Concepto 917 del 12 de diciembre de 1996*. C.P. Javier Henao Hidrón.

[...]

*La independencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil respecto del Consejo Nacional Electoral en la reforma constitucional de 2003 se planteó a partir del origen, de la fuente de cada uno de los órganos y, por ello, con el propósito de afirmar desde el principio esa recíproca autonomía, se le eliminó al Consejo Nacional Electoral la facultad para elegir el Registrador Nacional del Estado Civil. Sin embargo, la independencia de la Registraduría no reposa tan sólo en el sistema de elección del Registrador, puesto que también se proyecta hacia el funcionamiento de la entidad y por eso se previó, en forma complementaria y en concordancia con la índole técnica de las funciones encargadas a la Registraduría, un sistema especial de carrera administrativa.*

[...]

*Ciertamente en el esquema institucional vigente la inspección y vigilancia le corresponde al Consejo Nacional Electoral, pero del hecho de que esa atribución la ejerza el Consejo respecto de toda la organización electoral no cabe deducir que la Registraduría Nacional pierda su autonomía o que carezca de un perfil propio.*

*Como se ha destacado, el carácter autónomo de las entidades que conforman la organización electoral tiene uno de sus signos reveladores en la asignación de funciones separadas a cada una de ellas y sólo se podría entender que la Registraduría es una institución dependiente del Consejo si la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral que a éste le corresponde lograra trastocar el reparto de competencias constitucionalmente fundado e implicara la injerencia del Consejo en los asuntos propios de la Registraduría.*

*Sin embargo, el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia no comporta el desconocimiento de las competencias confiadas a la Registraduría y al Consejo, aunque en relación con un mismo proceso se prevea un reparto de funciones entre las dos entidades. Así, de conformidad con lo destacado en esta providencia, las competencias del Consejo Nacional Electoral tienen que ver, de una parte, con el proceso electoral y, de otra parte, con los partidos y movimientos*

*políticos en temas tales como el reconocimiento de la personería jurídica, la participación de estas agrupaciones en los medios de comunicación social, la realización de consultas internas y también respecto de otros asuntos relativos a la publicidad, las encuestas, los aportes para el financiamiento de campañas, etc.*

*En lo atinente al proceso electoral el Consejo tiene unas competencias y a la Registraduría le corresponden otras, pues mientras que la organización de las elecciones, la logística para su celebración y la celebración misma atañen a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la solución de las controversias referentes a los escrutinios generales y a los resultados electorales, junto con la declaratoria de elección y la expedición de las credenciales son funciones asignadas al Consejo Nacional Electoral.*

*Como se observa, las funciones correspondientes a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral son complementarias, aunque separadas, lo cual indica que cada órgano hace lo que le atañe y que ninguna de las funciones que se les han asignado da margen para la interferencia o intervención de alguno de ellos en los asuntos confiados al otro.*

*Así pues, la inspección y vigilancia que la Constitución encomienda al Consejo Nacional Electoral no significa desplazamiento o sustitución de la Registraduría en las facultades que se la han discernido, pero ello no significa que, como pretenden los demandantes, la no injerencia se logre a costa de que el Consejo circunscriba el ejercicio de la inspección y vigilancia al exclusivo ámbito de sus atribuciones y de que, correlativamente, a la Registraduría se le reconozcan facultades de inspección y vigilancia respecto de sus funciones.*

*Y es que la Constitución ha radicado la inspección y vigilancia en cabeza del Consejo Nacional Electoral, la ha calificado de suprema, ha señalado que se ejerce sobre la organización electoral en su conjunto y, aun cuando a la vez, ha diseñado un modelo de organización electoral integrado por dos órganos autónomos, es menester puntualizar que tal autonomía no excluye la coordinación entre ambos y que, justamente, uno de los puntos de común referencia de las funciones que ejercen la Registraduría y el Consejo es la suprema inspección y vigilancia que el Consejo ejerce sobre el conjunto de la organización electoral.*

*Es de anotar que, al igual que cualquiera otra de las atribuciones que se le confieren en el artículo 265 de la Carta, el Consejo Nacional Electoral ha de ejercer la suprema inspección y vigilancia «de conformidad con la ley» [...]*

*No hay [...] afectación de la autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil so pretexto del ejercicio de inspección y vigilancia atribuida al Consejo Nacional Electoral, como, por lo demás, se había entendido antes de la reforma constitucional de 2003, pues ya se señalaba que el Consejo no ejercía «control jerárquico sobre el Registrador Nacional del Estado Civil, pues en sentido estricto aquel Consejo no es superior de este funcionario, ni éste le está subordinado, ya que en el ejercicio de sus funciones actúa con autonomía, al estilo de un gerente técnico» y también «que no pueden ser compartidas, pero sí vigiladas e inspeccionadas por el Consejo Nacional Electoral las funciones que para el Registrador Nacional del Estado Civil establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas»<sup>512</sup>.*

Estas Sentencias, ratifican:

- La necesidad de desarrollo legal de la función de suprema inspección y vigilancia del CNE respecto de la RNEC.
- Ella no significa pérdida de autonomía de la RNEC en relación con el CNE.
- Cada organismo integrante de la Organización Electoral ejerce su función con autonomía.
- La inspección y vigilancia respecto de la Organización Electoral no implica que el CNE pueda desplazar o sustituir.
- El CNE no es superior jerárquico ni funcional respecto de la RNEC.

---

<sup>512</sup> Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. *Concepto del 12 de diciembre de 1996. Radicación No. 917.* Consejero Ponente Javier Henao Hidrón.

En cuanto a su ejercicio sobre los particulares, ésta encuentra su sustento en el numeral 5º original del artículo 265 Superior y que tuvo desarrollo legal en distintas disposiciones, como han sido las leyes 130 de 1994, sobre régimen de partidos y movimientos políticos, 996 de 2005, o de garantías para la elección presidencial, 163 de 1994, que desarrolla el artículo 316 de la Constitución y más recientemente la 1475 de 2011, que reglamentó la reforma constitucional de 2009.

#### **4.2 MAYOR FISCALIZACIÓN DE ACTORES ELECTORALES EN EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009**

Dentro de las reformas introducidas por el citado acto legislativo, se destacan las referidas a una profundización de la actividad fiscalizadora de actores y procesos electorales, al contemplarse de manera expresa que al CNE le corresponde ejercer, además de la inspección y vigilancia, el control respecto de las personas ya enunciadas.

De igual manera, se considera que a pesar de los desarrollos legales que ha tenido ésta atribución respecto de partidos y movimientos, se estima que ellas son limitadas, ya que solo se contempla el deber de presentar informes de ingresos y gastos de funcionamiento de partidos y movimientos políticos con personería jurídica, así como de los ingresos y gastos de las campañas electorales que se lleven a cabo.

Con el agravante que tales informes solo deben ser presentados después de expirada cada anualidad o campañas electoral, lo que facilita a los partidos y campañas elaborar a su acomodo tales informes, sin que existan normas que permitan en el transcurso del año o de la campaña electoral, efectuar seguimientos parciales que generen mayor certeza al respecto.

Es de señalar, que en los últimos años, el CNE, en ejercicio de su función de regular la actividad electoral de partidos, candidatos y campañas electorales, ha establecido exigencias a las campañas de presentar informes financieros previos a la finalización de las campañas, solo que la violación de estas normas no conllevaría la posibilidad de imponer sanciones ante su eventual incumplimiento, con lo tal deber se quedaría solo en buenas intenciones, con lo que tal exigencia no es más que una simple recomendación.

Al respecto vale la pena señalar como la Corte Constitucional ha sostenido en relación con esta potestad sancionatoria que:

*“El segundo principio constitucional predicable del derecho sancionador es el de legalidad. De acuerdo con este, corresponde a la ley determinar tanto las conductas sujetas a sanción, como el contenido de esa sanción y el procedimiento precedido de una ley cierta que las determinen. Sin embargo, el grado de definición de tipos y sanciones no es uniforme para todas las modalidades del derecho sancionador, sino que ha sido aceptado que la legalidad estricta es predicable del derecho penal, atenuándose para otras formas de responsabilidad. Sin embargo, en cualquier caso debe ser el legislador el que determine, al menos en sus aspectos esenciales, las conductas susceptibles de sanción y el procedimiento aplicable. Para la Corte, «cuando se trata del principio de legalidad de las sanciones administrativas ‘sólo exige que una norma con fuerza material de ley contemple una descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a los actos administrativos la descripción pormenorizada de las conductas reprochables, sin que pueda decirse en este caso que las normas de carácter reglamentario complementan los enunciados legales, pues se trata de una remisión normativa contemplada específicamente por la disposición legal de carácter sancionador’ (Sentencia SU 1010 de 2008)»(Sentencia C-595 de 2010). Esta posibilidad lleva, a su turno, que en la descripción típica de la falta, el legislador pueda hacer uso de tipos abiertos o conceptos jurídicos indeterminados. Ello a condición de que tales figuras puedan ser susceptibles de ser especificadas en cada caso concreto, a partir del contexto normativo y las reglas de interpretación jurídica comúnmente aceptadas<sup>513</sup>”.*

---

<sup>513</sup> Sobre este particular, la *sentencia* C-819/06 estipuló lo siguiente, a partir de la recopilación de decisiones anteriores sobre la misma materia:

*“No obstante, también la Corte se ha pronunciado sobre el grado de precisión que exige el principio de tipicidad en materia disciplinaria, en lo cual ha reconocido evidentes diferencias con el derecho penal. En efecto, ha admitido que en materia disciplinaria, son admisibles las faltas disciplinarias que consagren “tipos abiertos” o “conceptos jurídicos indeterminados”, siempre y cuando puedan tener un carácter determinable al momento de su aplicación” de manera que sea posible concretar la hipótesis normativa. || Sobre el concepto jurídico de “tipos abiertos”, ha señalado la Corte que se trata de “aquellas infracciones disciplinarias que ante la imposibilidad del legislador de contar con un listado detallado de comportamientos que se subsumen en las mismas, remiten a un complemento normativo, integrado por todas las disposiciones en las que se consagren deberes, mandatos y prohibiciones que resulten aplicables a los servidores públicos”. En tales eventos, la tipicidad en las infracciones disciplinarias se determina por la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria. || Respecto de la categoría de “conceptos jurídicos indeterminados”, ha indicado la jurisprudencia, “incluyen aquellos conceptos de valor o de experiencia utilizados por el legislador, que*

*El mismo precedente señala que el principio de legalidad cobra carácter concreto en los principios de tipicidad y reserva de ley. De acuerdo con el primero, «el legislador debe establecer expresamente los elementos fundamentales del tipo, lo que implica que se efectúe: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, lo que implica la descripción de todos los aspectos relativos a ella, esto es, el tipo de sanción a imponer, el término o la cuantía de la misma, la autoridad competente para aplicarla y (iii) el procedimiento que debe seguirse para proceder a su imposición»(Sentencia SU 1010 de 2008). A su vez, el principio de reserva de ley en el derecho sancionador implica que el Estado tiene la obligación de «... someter a la ley el desarrollo de determinadas materias o de ciertos asuntos jurídicos, o al menos, de tener como fundamento la preexistencia de la misma. Así lo reconoce expresamente el artículo 29 del Texto Superior, cuando establece que nadie podrá ser juzgado sino «conforme» a leyes preexistentes al acto que se le imputa. || Desde esta perspectiva, en materia disciplinaria, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que la consagración de los comportamientos reprochables disciplinariamente, así como las sanciones, los criterios para su fijación y los procedimientos para adelantar su imposición, corresponden a una materia que compete desarrollar de manera exclusiva a la ley, tanto en sentido formal como material<sup>514</sup>.»(Sentencia C-819 de 2006)<sup>515</sup>.*

Si bien esta es una competencia que puede desarrollar el Congreso de la República, debido a la dinámica de la actividad electoral, es pertinente que se cuente con instrumentos normativos ágiles y flexibles, que el trámite de la ley no permite, a fin de actualizar permanentemente estas formas de fiscalización de la actividad política y electoral.

---

*limitan o restringen el alcance de los derechos y de las obligaciones que asumen los particulares o las autoridades públicas. Dichos conceptos lejos de permitir a su interprete escoger libremente por una determinada opción que se considere justa y válida, se encuentran sujetos a una única solución frente al asunto planteado, pues el mismo ordenamiento jurídico a través de los distintos métodos de interpretación, le impone al mismo dicha decisión” . || Este tipo de conceptos, ha dicho la Corte, no obstante su indeterminación, deben ser precisados en el momento de su aplicación. Tal concreción, no responde a una apreciación discrecional del operador jurídico, si no que se encuadra dentro de los parámetros de valor o de experiencia que han sido incorporados al ordenamiento jurídico y de los cuales el operador jurídico no puede apartarse.”.*

<sup>514</sup> Véase, entre otras, las sentencias T-181 de 2002, C-506 de 2002, C-948 de 2002, C-1076 de 2002, C-125 de 2003, C-252 de 2003, C-383 de 2003 y T-1093 de 2004.

<sup>515</sup> Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011*. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente: PE 031.

Lo que además se encuentra en sintonía con el creciente intervencionismo estatal en los partidos políticos, lo que no puede dejarse, además, en manos de los propios representantes políticos de éstos en el Congreso de la República.

#### **4.3 IMPLICACIONES DE LA INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL ELECTORAL**

Es de señalar, que la doctrina internacional ha considerado que debe ser propósito de los organismos electorales, ejercer los mayores controles posibles sobre los partidos políticos y las campañas electorales con el propósito de velar por el cumplimiento de las normas sobre su financiación y comportamiento, en búsqueda de equidad, transparencia, imparcialidad y credibilidad en la contienda electoral.

En este propósito, gran parte de las atribuciones de este tipo recaen en el financiamiento electoral, por lo que se ha adoptado un marco regulatorio que contempla la asignación de recursos estatales para las actividades partidistas y electorales, rendición de informes y cuentas sobre el gasto que demandan tales actividades y la imposición de sanciones por su incumplimiento.

Lo anterior, en búsqueda de condiciones de equidad entre los distintos contendores, de tal manera que la disparidad de recursos financieros, no constituya factor determinante en la posibilidad de éxito o fracaso electoral, para lo cual la legislación electoral ha buscado poner al alcance de todos los actores políticos, recursos mínimos de financiación pública y acceso gratuito a medios de comunicación, con el propósito que puedan llegar con sus propuestas y programas al electorado.

Otro aspecto que es objeto de inspección y vigilancia será la difusión de propaganda electoral, la que solo será posible en el breve lapso indicado por la ley en cada caso, estando previstas sanciones al incumplimiento de estos límites, las que pueden extenderse a los seguidores de los candidatos y a los medios de comunicación que infrinjan estas normas.

Además, a través de esta facultad el CNE debe constatar que las actuaciones y decisiones de los partidos y movimientos políticos se encuentren en armonía con sus estatutos, las leyes y la Constitución, y en especial, a los principios que rigen y orientan sus actividades, en tanto que, como lo ha sostenido el Consejo de Estado *“Se trata claramente de un control sujeto a los principios que rigen el ejercicio de*

*la autoridad administrativa y, por ende, ajeno al favorecimiento indebido de sus preferencias políticas y de las directivas de los partidos<sup>516</sup>”.*

Encontramos que la manifestación de esta búsqueda de equidad en los procesos electorales para los diferentes contendientes, se puede sintetizar en las siguientes herramientas:

A.- Fijar límites o topes a los gastos de las diferentes campañas electorales, en este punto encontramos que fue en Gran Bretaña<sup>517</sup> donde por primera vez en el siglo XIX, se introducen límites a los gastos electorales, para combatir prácticas corruptas como la compra de votos, medida cuya aplicación es relativamente reciente en América Latina, en México, por ejemplo, estas prácticas se adoptaron por primera vez en 1993.

Unos años antes, con la Ley 58 de 1985, en Colombia se dieron los primeros pasos en este sentido, al facultarse a la Corte Electoral para fijar límites a los aportes a las campañas, estos aportes debían hacerse a los partidos políticos con indicación del beneficiario, al que luego debían transferirse estos recursos; también se establecieron restricciones a los gastos de las principales campañas electorales que se realizaban en aquel tiempo, para presidente y Congreso de la República (además eran elegidos popularmente concejales municipales y diputados a las asambleas departamentales), en relación con estas disposiciones, la Corte Suprema de Justicia, al momento de efectuar el control de constitucionalidad dijo que ellas:

*“son fuente de controles administrativos toda vez que las organizaciones políticas al actuar ejercen marcada influencia en la vida social y en consecuencia su funcionamiento y vigilancia interesan a las autoridades para el mantenimiento del orden, pero no tocan con el régimen electoral mismo.*

*La inspección que se prevé sobre la financiación de los partidos y las campañas electorales es de incuestionable interés para el Estado quien a través de las autoridades allí señaladas ejerce vigilancia adecuada*

---

<sup>516</sup> Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera-Subsección B. C.P.: Stella Conto Díaz Del Castillo. *Sentencia del 5 de Marzo de 2015*. Expediente: Ap 25000-23-41-000-2013-00194-01.

<sup>517</sup> NAVARRO FIERRO, Carlos. *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina*. México D.F. OEA-IFE. 2005.

*para evitar que dineros de procedencia ilícita puedan ingresar a los caudales de los partidos, con el peligro de comprometer sus fines y postulados doctrinarios. Tales controles redundan no solo en beneficio de los afiliados sino también en el de toda la Nación<sup>518</sup>.*

Pero será solo hasta 1994, con la Ley 130 que se fijaron toques para la totalidad de las campañas, al desarrollarse la norma Constitucional sobre la materia, la que si bien no contemplaba de manera directa límites a los gastos a realizar y a los aportes a recibir por las campañas electorales, si facultaba a la ley para imponerlos.

Por su parte, la Ley 996 de 2005 limitó los aportes individuales que pueden hacerse a cada campaña por la presidencia de la República, los que quedarían en un 2% de las sumas máximas autorizadas como límite de gastos de campañas, salvo para los candidatos y sus familiares más cercanos, para quienes éste límite quedaría en el 4% de tal monto, en todo caso el máximo de aporte que podían efectuar a las campañas las personas naturales sería del 20% del valor máximo a gastar.

B.- Prohibir o limitar cierto tipo de contribuciones a campañas y partidos, de lo que fue pionera la legislación electoral de los Estados Unidos desde el inicio del S. XX<sup>519</sup>, en Colombia, con la expedición de la Constitución de 1991 se prohibirán los aportes de los servidores públicos a los partidos y a las campañas electorales, más adelante, la Corte Constitucional mediante sentencia C-1153 de 2005, prohibió los aportes provenientes de personas jurídicas, en tanto que consideró que tal hecho era participación en política, lo que solo estaba reservado a las personas naturales.

Por otra parte, la Ley 1475 de 2011, prohibió las siguientes fuentes de financiación: las que correspondan a gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público, anónimas, los de procesados por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad, de servidores públicos y contratistas del Estado.

---

<sup>518</sup> Colombia. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. M. P.: Jairo E. Duque Pérez. *Sentencia 81 de octubre 2 de 1986*. Expediente numeral 1455. Acción de inexequibilidad contra la Ley 58 de 1985.

<sup>519</sup> NAVARRO FIERRO, Carlos. *Op. cit.*

C.- Financiamiento público a los partidos y campañas, lo que se dio por primera vez en Uruguay, país que contempló esta posibilidad desde 1925 al subvencionar la impresión de las papeletas, aunque sería en Puerto Rico, en 1957<sup>520</sup>, donde por primera vez se dispondría de fondos públicos para los partidos políticos.

La financiación pública tiene por objeto, además de reconocer la importancia de los partidos políticos en el funcionamiento de todo régimen democrático, lo siguiente: Garantizar condiciones de equidad en la competencia político-electoral; procurar un margen de autonomía financiera a los actores políticos, que no sólo les permita concentrarse en su tarea proselitista, sino que además evite que se vuelvan dependientes de los centro de poder económico tanto lícitos, como ilícitos, narcotráfico, mafias, etc., evitando con ello que el poder económico coopte el Estado, y finalmente facilitar el control y transparencia de los procesos político electorales<sup>521</sup>.

En América Latina, se estableció la financiación pública de partidos sólo a partir de la década de los 70 del S. XX, generalizándose solo en los años 90 del mismo, sin que existan registros históricos de las fuentes previas de financiamiento de las actividades político electorales, por lo que sus fuentes pudieron estar en los recursos propios de los candidatos, en los aportes de los centros de poder económico e incluso en el manejo discrecional de recursos públicos, posibilitando esto último, fenómenos de corrupción administrativa.

En cuanto tiene que ver con Colombia, durante gran parte de nuestra vida republicana, el sistema jurídico nada dijo en relación con el financiamiento de la actividad electoral y política, el que estaba circunscrito a lo que los partidos y sus financiadores particulares establecieran libremente, uno de los primeros intentos de legislación al respecto, estaría dado por la Ley 58 de 1985.

Esta norma por una parte fijó la obligación de los partidos con personería jurídica de registrar sus libros de contabilidad ante el órgano electoral, en los que debían identificarse con nombres y número de identificación tributaria a cada donante o receptor de pagos que superara ciertos límites; lo anterior estaba acompañado del

---

<sup>520</sup> *Ibíd.*

<sup>521</sup> Organización de Estado Americanos. *Sistema de Financiamiento de la política: los problemas, las opciones, los objetivos y los efectos*. Texto Base del Módulo II del Curso Introducción al financiamiento de la política y de las campañas electorales en las Américas. Portal Educativo de las Américas.

\_\_\_\_\_. *Financiamiento Público. Formas. Condiciones de acceso. Criterios de distribución*. Texto Base del Módulo IV del Curso Introducción al financiamiento de la política y de las campañas electorales en las Américas. Portal Educativo de las Américas.

deber de presentar anualmente un balance financiero y un informe detallado de su actividad económica, otro tanto debía hacerse luego de cada elección presidencial, por parte de los distintos candidatos, informes que debían ser publicados por el órgano electoral.

A manera de complemento, cada donante particular que aporta a partir de determinadas cantidades, debía informar el origen de sus recursos, donaciones que serían deducibles de los tributos que el donante debiera cancelar al Estado, además se contemplaba un financiamiento posterior a las campañas, por el sistema de reposición parcial de gastos efectuados, así como algunas formas de financiación indirecta, como el otorgamiento de espacios gratuitos en medios de comunicación, así como de franquicia postal para sus envíos a través de la Administración Postal Nacional.

Es de señalar, que la fijación de montos a partir de los cuales era obligatorio presentar tal información, pudo generar mecanismos de evasión o elusión a estos controles, ya que bastaba con fraccionar entre varias personas un mismo aporte o gasto, para que cesara el deber de informar, lo que pudo llevar a que en la práctica estos límites fuesen inanes, sin embargo no conocemos estudios que demuestren tales prácticas.

Con la expedición de la Constitución de 1991, la Carta se ocuparía directamente del tema de la financiación política, al preverse en el artículo 109 de su texto original que *“el Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica”*, exigiendo además, la presentación de informes de los ingresos y gastos que tuvieren los partidos. En materia de financiamiento público indirecto, garantizará el acceso gratuito de los partidos a los medios de comunicación.

En desarrollo de las normas constitucionales sobre partidos políticos, será expedido el estatuto básico de los partidos a través de la Ley 130 de 1994, la que contendrá lo referente a la materia que nos ocupa. En cuanto al financiamiento de la actividad política, tal ley distingue entre el financiamiento al funcionamiento ordinario de los partidos y movimientos políticos para su funcionamiento y el de las campañas electorales, los que podrán ser mixtos, es decir, que tanto partidos como campañas electorales podrán contar con recursos públicos como privados.

En cuanto tiene que ver con el funcionamiento de los partidos, el componente de financiamiento privado estará limitado a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, para lo cual fue creado un fondo al que se le asigna

anualmente un valor constante, el que era<sup>522</sup> distribuido entre sus destinatarios a partir de los siguientes tres criterios:

Primero uno igualitario, en razón del cual se repartía el 10% de la asignación anual en partes iguales entre todos los partidos;

En segundo lugar, uno de tipo proporcional, que adjudicaba el 50% de los recursos del fondo, en relación al número de curules obtenidas por cada partido en las elecciones al Congreso de la República o a las asambleas departamentales, de acuerdo a cual fuere la última elección efectuada;

Además, un 30% adicional sería para el apoyo de otras actividades<sup>523</sup>.

En todo caso, a más tardar el 31 de enero de cada año, los partidos estaban en el deber de presentar informes de ingresos y gastos efectuados durante el año anterior, reportes que deben ser publicados por la autoridad electoral.

En cuanto a la financiación de las campañas electorales, la Ley 130 de 1994 estableció un componente de aportes estatales a manera de reposición por voto válido obtenido, es decir, se trataba<sup>524</sup> de un financiamiento estatal posterior a las elecciones, limitado a aquellos candidatos y listas que obtuvieron una votación mínima establecida en la ley<sup>525</sup>, el que además se cancelaba a los partidos, los que luego deben trasladar estos aportes a los candidatos correspondientes.

En cuanto al volumen de los dineros a reponer, la misma ley fijó el valor inicial de reposición por cada voto válido obtenido, el que debe ser actualizado cada año por el CNE, de acuerdo a los parámetros fijados en ella y que en la práctica se referían a incrementarlo en un porcentaje igual al de la variación del índice de precios al consumidor.

---

<sup>522</sup> Como veremos más adelante, la *Ley 1475 de 2011* variará estos criterios de distribución.

<sup>523</sup> Un 10% adicional sería declarado inconstitucional por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-089 de 1994.

<sup>524</sup> A este respecto se tiene que la Ley 1475 introdujo modificaciones a este respecto como podrá apreciarse en el aparte pertinente.

<sup>525</sup> Para presidente, gobernadores y alcaldes: 5% del total de votos válidos, para corporaciones públicas una tercera parte del menor residuo que hubiere obtenido representación.

En nuestro criterio, los fines propuestos no se cumplirán a cabalidad, por lo menos en lo que respecta a las elecciones para autoridades territoriales, en la medida que si se comparan los valores reconocidos a los distintos candidatos con los recursos que ellos reportaron como gastados, puede apreciarse que en la mayor parte de los casos, lo pagado es un porcentaje mínimo de lo gastado, valores que solo se acercan en los casos de los candidatos de las más importantes ciudades<sup>526</sup>.

Con ocasión de la autorización de la reelección presidencial, se expidió la ya mencionada Ley 996 de 2005, la que modificó las reglas de financiamiento de las campañas electorales a la presidencia de la República, el que pasó a ser preponderantemente estatal, es decir, que la mayor parte debía ser aportado por el Estado, lo que llevó a que parte de este aporte sea previo, mediante la figura de los anticipos, el que de acuerdo a la Sentencia de la Corte Constitucional C-1153 de 2005, no es proporcional a la votación que luego obtenga cada candidato, por lo que no es reembolsable al Estado por los candidatos, salvo que no obtuvieren al menos el 4% de la votación total.

Es de señalar, que para acceder a estos anticipos, la ley fijó algunos requisitos tanto de votación, para los partidos con personería jurídica, como de apoyo ciudadano expresado en firmas, para los grupos significativos de ciudadanos, lo que debía estar acompañado de una póliza expedida a favor del Estado que garantice el retorno del anticipo en los casos en que no se obtuviere la votación mínima antes indicada.

Estas exigencias, si bien se entienden como un disuasivo a la presentación de personas que sin ninguna posibilidad real y, peor aún, sin propuestas de ninguna índole, quieran postularse solo para acceder a estos recursos, también constituyen barreras de acceso para los candidatos minoritarios o independientes, a quienes no les resulta fácil acceder a esta póliza en tanto que las compañías encargadas de expedirlas exigen una garantía real de retorno de los dineros amparados en caso de tener que pagarlos al Estado, la que por lo general está concebida como un depósito igual al anticipo. Esta situación, favorece a los candidatos de los partidos tradicionales, los que pueden garantizar el retorno de estos recursos, ignorando lo que les llegue a corresponder para funcionamiento<sup>527</sup>.

---

<sup>526</sup> Fuente: Fondo Nacional de Financiación Política.

<sup>527</sup> En las elecciones presidenciales de 2010, de nueve candidatos que se presentaron, tres, Robinson Devia del Grupo Significativo de Ciudadanos La Voz de la Conciencia, Jairo Calderón y Jaime Araújo Rentería de los movimientos Apertura Liberal y Alianza Social Afrocolombiana, no accedieron a financiamiento estatal previa, en razón de no haber obtenido la póliza en mención.

Con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009, serán introducidas nuevas modificaciones al régimen electoral y de partidos, en desarrollo de las cuales, será expedida la ya mencionada Ley 1475 de 2011, la que empieza por incorporar el principio de transparencia como uno de los que orientan la actividad de los partidos, lo que involucrará su actividad financiera.

En relación con el funcionamiento de los partidos, este será con aportes o cuotas de sostenimiento de sus afiliados y militantes, créditos con entidades financieras, ingresos por actos públicos, rendimientos financieros o generados por sus activos, las herencias o legados y por el aporte público aportado por el Estado, el que se verá complementado con la deducción tributaria que pueden hacer los donantes en relación con los aportes que hagan a los partidos.

En lo que tiene que ver con la forma como se distribuye el aporte estatal, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

Uno igualitario, que repartirá un 25% del total a partes iguales entre los partidos con personería jurídica;

Otro de proporcionalidad, para el que se tendrán en cuenta el número de curules obtenidas tanto a Congreso, como a asambleas departamentales y concejos municipales o distritales, en razón del cual se asignará el 65% de los fondos públicos disponibles para este propósitos;

Y un tercero de estímulo a la inclusión y elección de mujeres y jóvenes, en razón del cual se repartirá un 10%.

En cuanto al destino de estos recursos, por primera vez la ley se pronunciará en relación a que aspectos deberán ser, por lo menos, privilegiados por parte de los partidos, los que se referirán al funcionamiento de sus estructuras regionales, locales y sectoriales; la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas; el funcionamiento de los centros y fundaciones de estudio; la investigación y capacitación; apoyo y asistencia a sus bancadas; cursos de formación y capacitación política y electoral; divulgación de sus programas y propuestas y mecanismos de democracia interna, destinación que debe ser aprobada democráticamente por los partidos, de todo lo cual deberán rendir cuentas anualmente ante la autoridad electoral.

En relación con el financiamiento electoral, se establece que sus fuentes estarán dadas por los aportes que hagan los partidos, siempre que no tengan origen en recursos estatales, los aportes de los candidatos y sus familias, el que no tendrá límite distinto a la suma máxima que pueden gastar las campañas, las contribuciones de particulares, las que individualmente no podrán superar el 10% del total autorizados a gastar en cada campañas, los créditos obtenidos, los recaudos por actos públicos y demás actividades lucrativas, así como el aporte público.

En cuanto a este último, se establecerá que podrá ser posterior por el sistema de reposición por voto obtenido, pero limitado a quienes superen el 50% del umbral, en casos de listas a corporaciones públicas, y el 4% para los cargos uninominales. Sin embargo, se prevé la entrega de anticipos, de hasta el 80% del valor estimado, considerando la financiación recibida por el partido en las elecciones anteriores, nivelando a los que no hubieren participado en ellas con el menor valor recibido, por quienes sí lo hicieron.

Es importante señalar, que a diferencia del anticipo fijado en la Ley 996 de 2005 para las elecciones presidenciales, este sí tendrá relación con los votos finales recibidos, por lo que habrá lugar a devolución de lo recibido a título de anticipo y que no sea compensado con los votos obtenidos, lo que debe ser garantizado con el otorgamiento de una póliza a favor del Estado.

D.- Acceso gratuito a los medios de comunicación, ello se dio por primera vez en Inglaterra en 1951<sup>528</sup> y constituye un medio de financiamiento público indirecto de los partidos políticos y de las campañas electorales, el que como se vio en aparte anterior se da en Colombia desde la expedición de la Ley 58 de 1985 y fue ampliado por la Ley 130 de 1994, la que establece acceso gratuito y permanente a radio y televisión para los partidos con personería jurídica; por su parte, la Ley 996 de 2005, prevé acceso gratuito de los candidatos presidenciales en los medios de comunicación públicos.

E.- Existencia de regímenes de control y fiscalización. Al respecto, se considera que de nada sirve imponer límites a la financiación de las campañas electorales, esto es que el gasto en las mismas no pueda ser ilimitado y establecer que parte de éstas sea público, si no existen mecanismos de control a la actividad político electoral. Sobre el particular debemos señalar que América Latina ha carecido de una cultura y práctica en esta materia.

---

<sup>528</sup> NAVARRO FIERRO, Carlos. *Op. Cit.*

En cuanto tiene que ver con la regulación sobre el origen y monto de las contribuciones políticas, se encontrará contenido en el artículo 109 de la Constitución de 1991; mientras que lo referente a los límites o topes a los gastos de campaña, a la contratación de propaganda electoral, así como la fijación de otro tipo de restricciones a los medios, estarán fijados en la parte final del artículo 109 Superior. A su vez, en lo atinente al régimen de fiscalización o rendición de cuentas, la parte final del mismo artículo 109 establece su régimen.

En materia sancionatoria, el artículo 39 de la ley 130 de 1994 facultó al CNE para adelantar este tipo de acciones.

Por otra parte, el artículo 4º de la Ley 163 de 1994 señala que el CNE “*declarará sin efecto la inscripción*<sup>529</sup>” de las personas que pretendan participar en las elecciones locales no siendo residentes de los lugares en hayan inscritos sus cédulas en el fenómeno conocido como trashumancia electoral, ello conforme a lo dispuesto en el artículo 316 Superior.

Estas potestades de inspección y vigilancia se encuentran inspiradas en el concepto de poder de policía, el que es entendido como la potestad que tiene el Estado de restringir el ejercicio de derechos y libertades públicas en aras de preservar el orden público, así como de “*controlar los comportamientos que en la sociedad se dirijan a alterarlo*<sup>530</sup>”, entonces el concepto de policía administrativa, y para el caso que nos ocupa, de Policía Administrativa Electoral, es entendida también como la “*capacidad ordenadora de la actividad privada*<sup>531</sup>”.

Esta actividad ordenadora puede entenderse como el conjunto de medidas coercitivas utilizadas por las autoridades electorales para que los distintos actores políticos ajusten sus actividades a los fines de equidad, “*principio rector de la actividad política*<sup>532</sup>”, y en particular a contrarrestar la influencia del poder del dinero en la democracia y a garantizar un ejercicio electoral responsable y transparente.

---

<sup>529</sup> Colombia, Congreso de la República. *Ley 163 de 1994*, Art. 4.

<sup>530</sup> IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. *Op. Cit.* p.679

<sup>531</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo. T. II.* En IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. p.686.

<sup>532</sup> NAVARRO FIERRO, Carlos. *Op. Cit.*

No obstante, no basta con que exista un organismo encargado del ejercicio de este control, es necesario que este cuente con las herramientas suficientes para ejercer tal actividad, encontrándose identificadas por la doctrina<sup>533</sup> tres requisitos esenciales como son:

a.- *“Independencia Política”*, la que se relaciona con su legitimidad, en este sentido, encontramos que la autoridad electoral responsable de ejercer este control es el Consejo Nacional Electoral, cuyos integrantes como hemos visto son elegidos por el Congreso de la República entre candidatos postulados por los partidos políticos, es decir, que quienes son objeto de control son quienes postulan a sus controladores, lo que siembra dudas al respecto, sin embargo, se dan otros elementos que garantizan esta independencia, como son el periodo fijo y largo que excluye cualquier posibilidad de remoción discrecional y la adecuada remuneración.

b.- *“Infraestructura Adecuada”*, relativa a su estructura organizacional, planta de personal, espacios físicos y presupuesto suficiente; aspecto ligado a la eficacia en su gestión, en lo que sí observamos una debilidad pronunciada de esta autoridad, la que cuenta con una precaria infraestructura, toda vez que carece de una distribución organizacional y de una planta de personal adecuada a los retos que afronta.

Como evidencia de ello, encontramos lo establecido en el artículo 2° del Decreto 1012 de 2000, por el que se adoptó la planta de personal del CNE, la que está conformada, además de los nueve miembros que lo conforman, por siete asesores, diez secretarios ejecutivos, un secretario y diez conductores mecánicos, para un total de solo veintiocho funcionarios de apoyo, de los cuales veintiuno son del nivel asistencial (secretarios y conductores), sin ninguna capacidad de resolución, y solo siete del nivel asesor; lo que se complementa con la carencia de una estructura organizacional que soporte a las distintas funciones, tanto misionales como de apoyo logístico que debe desempeñar esta entidad.

Esta situación, lo lleva a depender tanto del personal que le facilita en comisión la Registraduría Nacional del Estado Civil, otro ente que en el papel está sometido a su inspección y vigilancia como hemos visto, así como al personal supernumerario o contratado, para lo cual no siempre hay el suficiente presupuesto, lo que atenta

---

<sup>533</sup> Organización de los Estados Americanos. *Control, fiscalización del financiamiento de la política. Sistemas sancionatorios. El control ciudadano*. Texto Base del Módulo VII del Curso Introducción al financiamiento de la política y de las campañas electorales en las Américas. Portal Educativo de las Américas.

en contra de la estabilidad de los funcionarios de soporte, y en consecuencia con la continuidad de los procesos y la memoria institucional.

En adición a ello encontramos que es una entidad en exceso centralizada, que no cuenta con sedes ni funcionarios en las distintas regiones del país lo que le dificulta conocer las situaciones que deberían ser objeto de su control, centralización que no es solo geográfica sino funcional, en la medida que todas las decisiones de la entidad son tomadas por la Sala Plena de ella, lo que conlleva a una gran congestión de procesos<sup>534</sup>.

La ausencia de una base profesional permanente, calificada y sometida a un régimen de carrera administrativa, que le dé continuidad al ejercicio de los procesos misionales que le son propios, que constituyan una especie de memoria institucional frente a los cambios en la alta dirección, constituyen una gran debilidad de este organismo.

Además, cuenta con una planta física limitada, en donde ni siquiera los miembros que integran el CNE disponen de oficinas acordes a sus funciones, mucho menos existen oficinas para el personal subalterno, y se presentan condiciones próximas al hacinamiento.

En lo que tiene que ver con su presupuesto, ya hemos dicho como éste es ejecutado por la Registraduría Nacional del Estado Civil y también como depende en su aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Congreso de la República.

c.- "*Competencia Legal*", también relativa a la eficacia de la entidad, y referida a la existencia de facultades y atribuciones suficientes para el ejercicio de sus funciones, aspectos sobre los cuales es menester efectuar algunas reflexiones en relación con lo que ocurre al respecto en Colombia, toda vez que con excepción de las normas sobre partidos políticos ya comentadas, muchas de las funciones del CNE no han sido reglamentadas por la ley.

Esta situación, hace que en la práctica no se pueda hacer nada al respecto, primero en razón de la limitación que la propia Constitución de 1991 fijaba en su

---

<sup>534</sup> A manera de ejemplo encontramos que para las elecciones de 2011, se presentaron solicitudes de revocatoria de inscripciones de candidaturas por presuntas inhabilidades respecto de 2.488 aspirantes a

texto original en el sentido que el CNE ejercería sus funciones de conformidad con la ley, y luego, después que el Acto Legislativo 01 de 2009 suprimiera esta exigencia, en razón de los desarrollos jurisprudenciales, que han exigido la existencia de ley estatutaria para que el CNE pueda ejercer estas atribuciones.

Como ejemplo de funciones que no han sido objeto de desarrollo legal, encontramos las que son relativas a la suprema inspección y vigilancia de la Organización Electoral, y han quedado en letra muerta. Las anteriores circunstancias, atentan en contra de la eficiencia en el ejercicio de las funciones encomendadas al CNE y despiertan serias dudas en algunos sectores de la opinión acerca de la legitimidad de esta institución, en quienes se puede generar una percepción de por lo menos falta de gestión en aspectos trascendentes<sup>535</sup>, esta competencia es susceptible de control de legalidad.

---

<sup>535</sup> Al respecto ver por ejemplo: ROLL, David y otros. *¿Democracias prepago? El control de la Financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 1ª. 2010. JARAMILLO, Juan Fernando. *Una reforma necesaria*. UPRIMNY, Rodrigo. *Organización electoral y democracia*. En El Espectador. Edición del 20 de abril de 2013

PARTE 3. LIMITACIONES ESTRUCTURALES AL EJERCICIO DE LAS  
FUNCIONES DEL CNE

Al respecto, encontramos que el CNE cuenta con varias limitaciones importantes para poder cumplir con sus funciones en forma eficiente, lo que por los demás le resta credibilidad, por lo que si se quiere contar con una autoridad electoral fuerte, creíble, que se constituya en un garante efectivo de la vigencia del principio democrático es necesario:

- I) Cambiar el origen político de los miembros del CNE.
- II) Establecimiento de mayores requisitos para ser miembros del CNE
- III) Desarrollar las competencias constitucionalmente asignadas.
- IV) Dotarlo de una adecuada estructura organizacional acorde con sus funciones.
- V) Dotarlo de autonomía presupuestal y capacidad de contratación, independiente de la Registraduría Nacional del Estado Civil de no darse estas condiciones, puede comprometerse la vigencia de este organismo y no cumplirse el propósito de mayor independencia y autonomía que contempla el Acuerdo sobre participación político logrado en la Mesa de Diálogos de Paz de La Habana.

## CAPÍTULO 6. EL ORIGEN POLÍTICO DE LOS MIEMBROS DEL CNE

Desde su origen en 1888 y a lo largo de su historia, tal y como veíamos en el capítulo pertinente, el CNE, antes Gran Consejo Electoral o Corte Electoral, ha tenido una conformación signada por lo político, en tanto que la filiación política de sus integrantes ha sido tomada en cuenta, no siempre en igual medida, pero siempre ha estado presente, siendo el periodo iniciado con el Acto Legislativo 01 de 2003, el que en mayor medida ha sido ella determinante.

En este punto es pertinente destacar que el origen político de los miembros del CNE constituye un lastre para que puedan contar con plenas atribuciones judiciales, ya que su vinculación partidista, independiente de su desempeño en el ejercicio de sus funciones, es suficiente para que sean mirados con desconfianza, por lo que es menester acompañar las crecientes funciones que ha recibido este organismo con un origen técnico que lo proyecte como especialista en la materia y neutro en sus decisiones, según la calificación que Sánchez Torres<sup>536</sup> da a la Organización Electoral.

En este sentido, creemos que la independencia que se predica del CNE debe ser en relación con el Gobierno, pero también en relación con los sujetos objetos de su control: los partidos políticos y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Estas exigencias se considera *conditio sine qua non*, para el cabal ejercicio de las reformas de que ha sido objeto y las que se proponen, ya que de lo contrario, es decir, mientras sus miembros tengan un origen político, derivado de los partidos que debe regular y fiscalizar, no será posible avanzar en la construcción de una verdadera institución de garantía de la democracia, toda vez que resulta contradictorio con la importante misión que le correspondería desarrollar.

En este sentido, creemos que no es suficiente con independizar de la política a los miembros del CNE, es además menester que se incrementen las exigencias o calidades para serlo, en tanto que no basta con que sean independientes, sino que sean verdaderos expertos en materia electoral, que lleguen al ejercicio de

---

<sup>536</sup> SANCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *El poder electoral colombiano: en busca del poder neutro. Disertación presentada en el acto de asunción como miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*. En <http://acj.org.co/>. [En línea] Última visita 04/04/2015.

esta función luego de un recorrido específico en esta materia y no desde la perspectiva político partidista.

En relación con este aspecto, encontramos que constituyen una confirmación de la tesis aquí sostenida, y en la que coincidimos con autores como Mayorga y Yepes, lo concluido en varios fallos proferidos durante el 2015, que ponen por primera vez de manifiesto como a su interior el respeto por la ley no fue lo que determinó su labor.

Coinciden las decisiones que fueron censuradas con el periodo del 2010 al 2014, durante el cual sus integrantes tuvieron una misma afinidad política, en tanto que ocho de ellos fueron elegidos en una misma lista y el noveno se sumó a los primeros, para de esta manera copar un mismo espectro político, el de Gobierno, la totalidad de las nueve plazas que conforman al CNE, lo que desnaturalizó la condición de vigilantes recíprocos que un origen multipartidista le imponía.

Es por ello, que como garantía que tal situación no vuelva a presentarse, que debe erradicarse cualquier consideración a su origen político en la escogencia de quienes lleguen en el futuro a conformarlo, y por el contrario privilegiar el conocimiento y la experiencia en su lugar.

Los fallos que ponen de relieve la situación descrita los siguientes:

1.- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección B. Sentencia del 5 de Marzo de 2015. Expediente: Ap. 25000-23-41-000-2013-00194-01. C.P.: Stella Conto Díaz Del Castillo. Estatutos del Partido Liberal.

Es esta providencia la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado, al decidir acerca de la legalidad de una reforma estatutaria del Partido Liberal Colombiano, dijo que el CNE:

*“actuó con favorecimiento indebido de la Dirección Nacional del Partido Liberal y en contra de los derechos de los miembros y simpatizantes de esa colectividad [...] se limitó a convalidar los argumentos expuestos por la Dirección Nacional Liberal, sin ocuparse, como era su deber, de contrastarlos con los argumentos de la impugnación y, menos aún, con el ordenamiento, pese que a ese era el objeto que materialmente le*

*correspondía decidir [...] conforme con el ordenamiento que lo sujeta, resulta claro que, en ejercicio de sus funciones, el Consejo Nacional Electoral no puede convertirse en un simple patrocinador de las actuaciones de las directivas de los partidos, porque ello implica un indebido favorecimiento de los órganos que detentan el poder, en contra de los derechos de las minorías y de la eficacia de los demás derechos y principios, esto es el ejercicio de funciones públicas con fines contrarios a los estatales, como ocurrió con la expedición de la citada resolución 4402 de 2011 [...] sin el más mínimo recato moral, que le es exigible constitucionalmente y contrariando abiertamente el claro alcance de la resolución n.º 4402 de 2011, el Consejo Nacional Electoral afirmó que este se trataba simplemente de un acto de registro, sobre el que a las minorías no les asiste ningún derecho.*

*De donde no queda sino concluir que el Consejo Nacional Electoral ejerció sus funciones con favorecimiento indebido de las directivas del Partido Liberal, en cuanto la única solicitud que le mereció importancia fue la proveniente de la Dirección Nacional, en tanto la presentada por las minorías afectadas, además de que inicialmente la resolvió limitándose a reproducir las razones afirmadas por las directivas del partido en su favor, una vez consumado el favorecimiento propiciado, desconoció abiertamente el derecho que les asiste a las minorías a impugnar las decisiones fundamentales del partido, en cuanto concluyó que el acto impugnado nada disponía al respecto.*

*En fin, mientras las decisiones del Consejo Nacional Electoral patrocinaron indebidamente las actuaciones de la Dirección Nacional Liberal, negaron rotundamente la protección de los derechos de las minorías y de los principios constitucionales afectados<sup>537</sup>”.*

2.- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 15 de Octubre de 2015. Expediente: 11001-03-28-000-2014-00139-00. C.P.: Alberto Yepes Barreiro. Convención del Partido Conservador Colombiano.

*“El CNE, actuando en el marco de las atribuciones conferidas en la Constitución, incurrió en desviación de poder al emitir el exhorto*

---

<sup>537</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera-Subsección B. C.P.: Stella Conto Díaz Del Castillo. *Sentencia del 5 de Marzo de 2015*. Expediente: Ap 25000-23-41-000-2013-00194-01.

*contenido en el artículo segundo de la Resolución N° 1408 de 2014, ya que, no obstante, concluir que del análisis realizado con base en los elementos probatorios obrantes al momento de proferir la decisión, las determinaciones que se adoptaron en la Convención Nacional del Partido Conservador estaban conformes al ordenamiento jurídico, decidió condicionar la “plena validez” de sus efectos jurídicos, en particular, su oponibilidad a los afiliados del partido y a terceros, al cumplimiento de un requisito que no podía cumplirse, por las razones que fueron expuestas por el secretario del Partido Conservador Colombiano.*

*Es decir, el CNE impuso un requisito que ni la Constitución, ni la ley, ni los estatutos del partido conservador consagraban.*

*Del estudio desplegado puede colegirse que lo dispuesto en el artículo segundo de la resolución objeto de reproche, implicó:*

*De un lado, que el CNE estableció que los reproches formulados por los impugnantes no prosperaban, porque (i) sí se le había garantizado el uso de la palabra a los miembros del partido que apoyaban la tesis de acudir a las elecciones presidenciales 2014-2018 con un candidato de coalición; (ii) sí se conformó debidamente el quórum y, por último, (iii) el retiro de los miembros del Comité de Garantías, si bien, pudo constituir un incumplimiento de los deberes de sus miembros, máxime cuando pertenecen al Directorio Nacional del partido<sup>538</sup>, no afectaba la voluntad de quienes participaron en ella.*

*Sin embargo en este último punto, puso en tela de juicio que las personas que participaron en las decisiones estuvieran debidamente acreditadas como también que no era posible conocer el sentido del voto de cada uno de los que tenían derecho a emitirlo.*

*Cuestionamientos contradictorios, pues el CNE había concluido que no había duda acerca de la correcta conformación del quórum, hecho que fue certificado por el Comité de Acreditación. Además, de acuerdo con las directrices y regulaciones emitidas para el desarrollo de la Convención, no se estableció que la votación debía ser nominal y pública, sino que ésta se iba a realizar mediante el sistema electrónico.*

---

<sup>538</sup> 538 Folio 508

*Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, evidenció la ausencia de la expedición del certificado de transparencia en el sistema de votación, y aunque no existía prueba alguna que lo desvirtuara, decidió solicitarlo con el fin de dar total cumplimiento a las reglas que regían el desarrollo de la Convención.*

*No obstante, la Sala pudo constatar que aunque una de las funciones del Comité de Garantías era certificar, entre otros aspectos, lo atinente a la transparencia del sistema de votación, esta no se cumplió como tampoco ninguna de las funciones encomendadas a este comité, ante su retiro del recinto. Por tanto, esta circunstancia, como lo expuso el CNE, daba lugar a que se realizaran las investigaciones al interior del partido y, si era del caso, imponer las sanciones que a ello hay lugar, pero, siguiendo esta lógica argumentativa, no podía entenderse que la ausencia del certificado de transparencia constituyera un quebrantamiento de las reglas del partido, más aún, no existía norma que estableciera que la validez y eficacia de las decisiones del partido estuvieran supeditadas a la expedición de un certificado de transparencia.*

*Aunque se reconoció que la Convención y sus decisiones se habían ajustado al ordenamiento jurídico, lo que le permitió a la doctora Martha Lucía Ramírez inscribir su candidatura, en contraste, se advirtió que para que dichos actos pudieran ser oponibles a sus afiliados y terceros debía emitirse una certificación de transparencia del sistema de votación empleado, lo cual, habilitaba a los miembros del partido que lideraban la propuesta de tener un candidato a la presidencia de coalición, apoyar otra candidatura distinta a la de su partido, sin que por ello incurrieran en la prohibición legal de la doble militancia, fin que, se hubiese concretado o no, es irrelevante para el análisis de la causal de nulidad por desviación de poder analizada en esta oportunidad.*

*El CNE al emitir el artículo segundo de la Resolución 1408 del 24 de abril de 2014, se desvió de la finalidad de la norma porque a pesar de encontrar ajustadas a derecho las decisiones que le corresponde revisar en virtud de lo dispuesto en el artículo 265 (numeral 1 y 2), el resultado de dicha determinación fue distinto al que naturalmente se hubiera esperado de una decisión que resuelve no acceder a las solicitudes de los impugnantes, pues suspendió los efectos de las decisiones que encontró válidas frente a los afiliados de dicha*

*colectividad y de terceros, lo que permitía, entre otros, que los miembros de la colectividad que no apoyaron la propuesta de tener un candidato propio, tuvieran la posibilidad de apoyar otra candidatura sin el temor de incurrir en la prohibición legal de la doble militancia.*

*La ausencia de un pronunciamiento de fondo del CNE frente a los recursos formulados en contra del artículo segundo de la Resolución N° 1408 del 24 de abril de 2014<sup>539</sup>, constituye un elemento adicional para corroborar la desviación de poder en la que incurrió el CNE en el acto administrativo parcialmente demandado, pues al amparo de una débil motivación decidió sustraerse de emitir un pronunciamiento de fondo que diera cuenta de la validez de su decisión”.*

3.- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 7 de Septiembre de 2015. Expediente: 11001-03-28-000-2014-00066-00. C.P.: Alberto Yepes Barreiro. Nombre y Logo Símbolo del Grupo Significativo de Ciudadanos Uribe Centro Democrático.

*“De lo expuesto la Sala concluye que las Resoluciones N° 3443 de diciembre de 2013 y N° 0103 de enero de 2014 están viciadas de nulidad por «falsa motivación», comoquiera que existe divergencia entre los argumentos que sirvieron de base para proferir los actos acusados y los que realmente debieron utilizarse. Lo anterior porque:*

---

<sup>539</sup> El 14 de mayo de 2014, el doctor Miguel Ceballos Arévalo, en su calidad de tercero interviniente y de apoderado de otros intervinientes, interpuso oportunamente el recurso de reposición contra el artículo 2 de la Resolución 1408 de 2014, aduciendo que: (i) dicha decisión vulnera los principios de eficacia del voto y de buena fe de los convencionistas; (ii) si la ausencia de la certificación de la transparencia del sistema de votación es un vicio subsanable, dicha omisión no puede afectar la prevalencia de los votos emitidos de buena fe; (iii) para restar legitimidad a las decisiones adoptadas por los convencionistas debió acreditarse no sólo la ausencia del certificado de transparencia sino que los votos emitidos por quienes participaron en la Convención fueron ilegítimos; y (iv) si se llegare a expedir la certificación requerida, ella sólo podía versar sobre el sistema de votación pero no podría guardar relación con la voluntad de los convencionistas.

Además, el doctor Gutiérrez Velásquez, en su calidad de apoderado del partido conservador colombiano, también presentó recurso de reposición en contra del artículo 2 de la parte resolutive de la Resolución 1408 de 2014, manifestando que (i) el condicionamiento establecido en el artículo 2 es una decisión extra petita, pues ello no fue solicitado por los impugnantes; (ii) lo decidido en el numeral 2 de dicho acto administrativo contradice lo dispuesto en el numeral 1, según el cual las determinaciones estuvieron conformes a la Constitución, a la ley y a los estatutos y, en esa medida, no podía condicionarse la plena validez de las decisiones adoptadas en curso de la Convención; (iii) teniendo en cuenta que varios miembros del Directorio Nacional abandonaron la Convención, no podrían certificar sobre el sistema de votación empleado y; por último, aduce que del numeral 2 objeto de reproche se deriva la posibilidad para algunos miembros del partido de apoyar otra candidatura presidencial, lo que contradice lo dispuesto en el artículo 2, inciso 2, de la Ley 1475 de 2011 (Folios 251-252)

*El principio democrático que permea nuestro ordenamiento jurídico, tiene como premisas fundamentales la libertad y el pluralismo, de forma tal que el concepto de democracia, no se limita a la participación de solo una corriente de pensamiento, y por el contrario, busca que en la vida política estén representados los más variados y diversos intereses, incluso los más radicales, pues solo así se puede hablar de un sistema democrático en sentido estricto.*

*El marco constitucional colombiano concedió la más amplia libertad a los ciudadanos, para que en el ejercicio de los derechos políticos, pudieran conformar agrupaciones políticas sin limitación alguna, discrecionalidad que incluye la facultad de escoger el nombre y el símbolo de su preferencia para su organización.*

*La prohibición consistente en que la denominación de un conglomerado político no puede aludir a nombres o imágenes de personas, fue declarada inexecutable, en sentencia de control abstracto de constitucionalidad que hizo tránsito a cosa juzgada absoluta.*

*La Sentencia C-089 de 1994, a través de la cual se declaró la inconstitucionalidad de la prohibición relativa a que la denominación de una agrupación política no puede referirse a nombres de personas, no se convirtió en cosa juzgada relativa, toda vez que, en el caso concreto no se materializan los supuestos para restarle eficacia a dicho fallo.*

*Pese a que los Actos Legislativos N° 01 de 2003 y N° 01 de 2009 introdujeron importantes modificaciones en el régimen constitucional colombiano, dichas reformas: i) no tienen la potencialidad de “revivir” la prohibición declarada inconstitucional, ii) dejaron incólume el fundamento normativo que, en su momento, tomó la Corte Constitucional para declarar la inexecutable de la aludida prohibición y iii) no introdujeron ni de forma tácita ni expresa la proscripción en comento”.*

Como hecho anecdótico, encontramos que las situaciones a que se refieren estas dos últimas sentencias, precedieron las campañas al Congreso de la República y, en especial, a la Presidencia de la República, del año 2014, afectaron a partidos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos opositores al presidente de la República en tránsito de reelección.

Así mismo, llama la atención que luego del último de los fallos citados, el referente al logo símbolo del ahora partido Centro Democrático, tal colectividad solicitó<sup>540</sup> el cambio de su imagen de acuerdo a los parámetros señalados en la sentencia, petición que, a pesar de todo, no alcanzó a obtener los seis votos que de acuerdo con la ley se requieren para que el CNE tome decisiones, lo que motivó a que vía tutela se le ordenase dar respuesta al derecho de petición interpuesto.

En razón de lo expuesto, la primera de las medidas que debe tomarse para el fortalecimiento de la autonomía e independencia del CNE, tal y como fue acordado de manera preliminar en la Mesa de los Diálogos de Paz de la La Habana, es producir un cambio profundo en el mecanismo de integración de los miembros que lo conforman, el que debe estar:

1. Desligado de toda vinculación u origen político.
2. Estar sustentado en méritos, experiencia específica en asuntos electorales y conocimiento demostrable, por lo que su elección debe ser posterior a un concurso de méritos que lidere la misma entidad, salvo el primero, que debe estar a cargo de un organismo independiente y con veeduría internacional.
3. Ampliación del periodo de gestión, no inferior a 8 años, con posibilidad de reelección inmediata limitada, en tanto que la renovación al final del periodo no debe ser total, lo que no solo da más independencia, sino que permite aprovechar la experiencia adquirida.
4. Que al concluir su periodo no puedan ejercer ante esta autoridad durante un periodo significativamente alto, por lo menos igual a la mitad del periodo por el que ejercieron sus funciones.

---

<sup>540</sup> Consejo Nacional Electoral. *Sistema Integrado de Información del Consejo Nacional Electoral*. Radicado 2015-13.288.

## CAPÍTULO 7. DEFICIENTE ESTRUCTURA DEL CNE

La asignación de funciones a una determinada autoridad debe ir acompañada de los elementos que le permitan cumplirlas de manera eficaz y eficiente, dentro de estos elementos, se cuentan el que cuenten con una estructura organizacional suficiente y acorde con las funciones que le corresponde realizar, de tal manera que a cada función le corresponda un área misional correspondiente, además de las cuales, cada entidad debe contar con áreas de apoyo transversales que faciliten la gestión encomendada.

En relación con la Registraduría Nacional del Estado Civil, esta estructura organizacional se encuentra contenida en el Decreto 1010 de 2000<sup>541</sup>, dictado en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el numeral 8o. del artículo 1o. de la Ley 573 de 2000, el que le de acuerdo a la Misión<sup>542</sup> encomendada a esta institución le asignó las siguientes áreas misionales y de apoyo, organizadas en dos niveles, uno central y otro desconcentrado<sup>543</sup>:

El primero conformado por las siguientes áreas de Apoyo: Despacho del Registrador Nacional del Estado Civil<sup>544</sup>, el que cuenta con una Secretaría Privada<sup>545</sup>, Oficinas de Comunicaciones y Prensa<sup>546</sup>, de Control Interno<sup>547</sup> y de Control Disciplinario<sup>548</sup>; la Secretaría General<sup>549</sup>, a la que están adscritas las

---

<sup>541</sup> Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones.

<sup>542</sup> Artículo 4o. Misión de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Es misión de la Registraduría Nacional del Estado Civil, garantizar la organización y transparencia del proceso electoral, la oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales, contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante su neutralidad y objetividad, promover la participación social en la cual se requiera la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral en cualquiera de sus modalidades, así como promover y garantizar en cada evento legal en que deba registrarse la situación civil de las personas, que se registren tales eventos, se disponga de su información a quien deba legalmente solicitarla, se certifique mediante los instrumentos idóneos establecidos por las disposiciones legales y se garantice su confiabilidad y seguridad plenas.

<sup>543</sup> Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública. *Decreto 1010 de 2000*. Artículo 11.

<sup>544</sup> *Ibíd.* Artículo 25.

<sup>545</sup> *Ibíd.* Artículo 28.

<sup>546</sup> *Ibíd.* Artículo 29.

<sup>547</sup> *Ibíd.* Artículo 30.

<sup>548</sup> *Ibíd.* Artículo 31.

<sup>549</sup> *Ibíd.* Artículo 32.

Oficinas Jurídica<sup>550</sup> y de Planeación<sup>551</sup>; así como por las siguientes áreas misionales: Registraduría Delegada en lo Electoral<sup>552</sup>, de la que hacen parte las Direcciones de Gestión Electoral<sup>553</sup> y Censo Electoral<sup>554</sup>; Registraduría Delegada para el Registro Civil y la Identificación<sup>555</sup>, de la que dependen las Direcciones Nacionales de Identificación<sup>556</sup> y de Registro Civil<sup>557</sup>; además cuenta con las Gerencias de Informática<sup>558</sup>, del Talento Humano<sup>559</sup> y Administrativa y Financiera<sup>560</sup>, de la que dependen las Direcciones Administrativa<sup>561</sup> y Financiera<sup>562</sup>.

Por otra parte, en el Nivel Desconcentrado se encuentran las delegaciones departamentales de la Registraduría<sup>563</sup>, las registradurías distritales y municipales<sup>564</sup>, las registradurías auxiliares y la Registraduría del Distrito Capital.

Además cuenta con órganos de asesoría y coordinación, cuales son los Comités Directivo, de Personal y de Coordinación de Control Interno. Por último, cuenta con los Fondos Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil y Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En relación con el CNE este Decreto solo hace referencia al Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Políticas, creado por el artículo 38 de la Ley 130 de 1994 como un “*sistema especial de cuentas*”, al que la Ley 1475 de 2011 llama Fondo Nacional de Financiación Política<sup>565</sup>, el que de acuerdo al parágrafo del artículo 11 del Decreto en mención, sigue adscrito al Consejo Nacional Electoral, el que lo administra, así su ordenación de gasto esté a cargo del Registrador Nacional del Estado Civil.

---

<sup>550</sup> *Ibid.* Artículo 33.

<sup>551</sup> *Ibid.* Artículo 34.

<sup>552</sup> *Ibid.* Artículo 35.

<sup>553</sup> *Ibid.* Artículo 36.

<sup>554</sup> *Ibid.* Artículo 37.

<sup>555</sup> *Ibid.* Artículo 38.

<sup>556</sup> *Ibid.* Artículo 39.

<sup>557</sup> *Ibid.* Artículo 40.

<sup>558</sup> *Ibid.* Artículo 41.

<sup>559</sup> *Ibid.* Artículo 45.

<sup>560</sup> *Ibid.* Artículo 42.

<sup>561</sup> *Ibid.* Artículo 43.

<sup>562</sup> *Ibid.* Artículo 44.

<sup>563</sup> *Ibid.* Artículo 46.

<sup>564</sup> *Ibid.* Artículo 47.

<sup>565</sup> Ver. *Ley 1475 de 2011*. Artículos 14 y 17.

La anterior estructura de personal se ve plasmada en la planta de personal adoptada mediante Decreto 1012 de 2000, la que de paso, y sin que exista norma que adopte su estructura orgánica, instituye la planta de personal del Consejo Nacional Electoral, cual es la siguiente:

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL			
DESPACHO DEL PRESIDENTE			
Número	Denominación del empleo	Código	Grado
Tres (3)	Asesor	1020	04
Uno (1)	Secretario Ejecutivo	5040	09
Uno (1)	Secretario	5140	06
Uno (1)	Conductor Mecánico	5310	06
DESPACHO DE LOS CONSEJEROS			
Cuatro (4)	Asesor	1020	04
Nueve (9)	Auxiliar Administrativo	5120	07
Nueve (9)	Secretario Ejecutivo	5040	09
Nueve (9)	Conductor Mecánico	5310	06

Es decir, el CNE no cuenta con una verdadera estructura organizacional que apoye la labor de sus miembros, quienes deben asumir directamente todo el cúmulo de funciones que la Constitución y la ley le asignan, tampoco cuenta con dependencias permanentes en el nivel territorial que les permita cubrir todo el país, ya que la ley solo prevé la existencia de delegados<sup>566</sup> responsables de efectuar los escrutinios generales en cada uno de los departamentos y de conocer de la segunda instancia de los municipales.

Tan solo cuenta con una planta de personal, en un principio de 36 funcionarios, la que pudo ser suficiente para la época en que la única función del CNE era la de efectuar en primera o segunda instancia los escrutinios de las elecciones que se hacían en el país, pero no para el cúmulo de funciones que el actual ordenamiento jurídico le concede.

Como una forma de paliar esta deficiencia, el CNE ha asignado responsabilidades a las asesorías con que cuenta en su planta de personal, las que no tienen funciones directivas.

<sup>566</sup> Ver: *Código Electoral*. Artículos 175-186 y *Ley 1475 de 2011*. Artículo 43

Además, la Registraduría Nacional del Estado Civil, a solicitud del CNE, en dos ocasiones ha creado cargos adicionales en la planta de personal de éste, con lo que han sido remplazados en gran medida los supernumerarios y contratistas que cumplían funciones de apoyo a la gestión.

Es así como mediante Resolución 1592 del 11 de febrero de 2014, el Registrador Nacional del Estado Civil, de conformidad a lo previsto en el numeral 7° del artículo 26 del Decreto 2241 de 1986, Código Electoral, que lo faculta para “*crear, fusionar, suprimir cargos*”, así como a la función de advertencia formulada por la Contraloría General de la República mediante comunicación 2012EE18253, que previno en relación con “*los riesgos derivados de la contratación de prestación de servicios para el desarrollo de funciones permanentes*”, creó 57 cargos en la Presidencia del CNE, los que se discriminan de la siguiente manera:

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL			
DESPACHO DEL PRESIDENTE			
Número	Denominación del empleo	Código	Grado
Tres (3)	Asesor	1020	04
DESPACHO DE LOS CONSEJEROS			
Dieciocho (18)	Profesional Especializado	3010	05
Nueve (9)	Profesional Universitario	3020	02
Nueve (9)	Auxiliar Administrativo	5120	04

Así mismo, mediante Resolución 8409 del 12 de agosto de 2015, el Registrador Nacional del Estado Civil, creó 105 cargos, los que se discriminan así:

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL			
DESPACHO DEL PRESIDENTE			
Número	Denominación del empleo	Código	Grado
Uno (1)	Asesor	1020	04
Diecisiete (17)	Profesional Especializado	3010	05
Nueve (9)	Profesional Universitario	3020	03
Dieciocho (18)	Profesional Universitario	3020	01
Once (11)	Técnico Operativo	4080	01
Once (11)	Auxiliar Administrativo	5120	07
Veintidós (22)	Auxiliar Administrativo	5120	04
Once (11)	Secretario Ejecutivo	5040	09
Dos (2)	Conductor Mecánico	5310	06
Tres (3)	Auxiliar de Servicios Generales	5335	01

Además, mediante Resolución 1903 del 23 de julio de 2013, se definió un organigrama del CNE, distribuyendo a los asesores 1020 04 en las siguientes áreas de apoyo: Administrativa, jurídica, secretaría de sala, subsecretaría, prensa, comunicaciones, encuestas y relaciones internacionales, inspección y vigilancia más otra a cargo del Fondo Nacional de Financiación Política.

Además, el CNE cuenta con la posibilidad de constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia<sup>567</sup>, que le sirvan de apoyo en el ejercicio de su función de vigilancia.

Sin una estructura acorde a sus funciones, que soporte y respalde técnicamente la gestión de la Sala Plena del CNE, la autonomía funcional, administrativa y financiera, que debe complementarse con autonomía presupuestal y capacidad de contratación separada de la RNEC, son tan solo una ilusión, en tanto no guarde correspondencia su estructura organizacional e institucional, con las funciones que le han sido asignadas.

Esta estructura debe atender no solo sus áreas misionales, sino también las de soporte administrativo, de tal manera que tenga la solvencia técnica para ejecutar sin intermediarios su presupuesto.

Además, debe tener presencia en las regiones a fin de actuar con inmediatez en relación con lo que sucede en ellas en cada campaña electoral, por lo que dentro de la reforma que debe darse, debe incluirse una desconcentración funcional, creando consejos electorales departamentales permanentes que adelanten la primera instancia del proceso de fiscalización de los actores políticos y electorales y realicen los escrutinios generales.

Dentro de la estructura de la cual debe dotarse al CNE, es indispensable que este tenga un centro de estudios y observación de los fenómenos electorales, de tal manera que en la fase intermedia entre el fin y el inicio de cada ciclo electoral, se analicen las circunstancias en que ellas se dan a fin de producir de manera científica las decisiones generales que resulten pertinentes y como tal generar los estudios que sustenten todas sus decisiones.

En este sentido, es importante que en desarrollo de la autonomía e independencia de esta institución, se le permita adoptar directamente su estructura administrativa

---

<sup>567</sup> Ver: *Ley 130 de 1994*. Artículo 39.

y planta de personal, lo que debe estar supeditado, sin embargo, a la capacidad financiera del Estado colombiano, ya que no puede generar obligaciones laborales por encima de sus posibilidades.

Para esto, el Consejo Nacional Electoral ha elaborado los siguientes proyectos de ley al respecto:

Proyecto de Ley N° 149 de 2009 Senado - 250 de 2011 Cámara, mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones en relación con el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral<sup>568</sup>, el que en agosto de 2009 fue presentado de manera

---

<sup>568</sup> “CAPITULO I Organización y estructura del Consejo Nacional Electoral.

Artículo 1°. Denominación y naturaleza. El Consejo Nacional Electoral -CNE- es una persona jurídica de derecho público de rango constitucional, con régimen y naturaleza especial, con autonomía administrativa y presupuestal y patrimonio propio, representado legalmente por su Presidente. Parágrafo. El Presidente del Consejo Nacional Electoral representará a la Nación en las actuaciones judiciales y extrajudiciales en que sea parte.

Artículo 2°. La facultad de ordenar los gastos del Consejo Nacional Electoral corresponde a su Presidente, quien podrá delegarla en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y las disposiciones legales vigentes.

Artículo 3°. El Consejo Nacional Electoral, con respecto a su planta de personal, tendrá la función de crear, fusionar, suprimir cargos y señalar las asignaciones correspondientes que demande la prestación del servicio.

Artículo 4°. El patrimonio del CNE estará constituido por:

- a) Por los aportes del presupuesto nacional y por los que reciba a cualquier título de la Nación o de cualquier otra entidad estatal;
- b) Por el producido de la enajenación de sus bienes y por las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras;
- c) Por los demás ingresos y bienes que adquiera a cualquier título.

Parágrafo. El CNE no estará sujeto al impuesto de rentas y complementarios.

Artículo 5°. La sede del Consejo Nacional Electoral será la ciudad de Bogotá, y podrá establecer sedes en todo el país.

CAPITULO II Disposiciones Transitorias

Artículo 6°. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, y el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2009 revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que dentro del término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

1. Determinar la estructura orgánica y administrativa del Consejo Nacional Electoral.
2. Establecer el régimen administrativo de personal del CNE, la clasificación de empleos y carrera administrativa del Consejo Nacional Electoral.

Parágrafo 1°. Las facultades aquí solicitadas se ejercerán con los siguientes propósitos:

- a) La modernización, tecnificación, eficacia y eficiencia de los órganos objeto de las presentes facultades;
- b) La utilización eficiente del recurso humano;
- c) La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;
- d) La obligación del Estado de propiciar una capacidad continua del personal a su servicio;
- e) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal; y

conjunta con el gobierno, al que solo se le dieron tres debates, dos en el Senado de la República, en los cuales recibió ponencia favorable con alguna modificaciones<sup>569</sup>, uno en la Cámara de Representantes, en la que también fue aprobado<sup>570</sup> faltando para su aprobación el último de ellos en la segunda legislatura en la que fue propuesto, por lo que fue archivado de conformidad a lo previsto en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992<sup>571</sup>.

A lo largo de los debates de este proyecto, tanto el Congreso de la República<sup>572</sup> como el gobierno<sup>573</sup> dieron apoyo abierto a este proyecto, aunque también se

---

f) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad.

Artículo transitorio. La Registraduría Nacional del Estado Civil en consenso con el Consejo Nacional Electoral, realizará la transferencia de los activos, bienes muebles e inmuebles de su propiedad y del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil que se encuentran en uso y se requieran para el servicio del Consejo Nacional Electoral.

Artículo transitorio. De conformidad con el artículo 86 del Estatuto Orgánico de Presupuesto el Gobierno Nacional realizará los traslados, adiciones o ajustes presupuestales necesarios para garantizar el funcionamiento autónomo del Consejo Nacional Electoral.

Artículo transitorio. La Registraduría Nacional del Estado Civil seguirá asumiendo los gastos de funcionamiento e inversión del Consejo Nacional Electoral, hasta que se expidan los actos administrativos necesarios para garantizar la autonomía administrativa y presupuestal del Consejo Nacional Electoral.

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias”. Fuente: Gaceta Del Congreso 921 del 18 de septiembre de 2009. [En línea] [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3). Última visita: 18/10/2015.

<sup>569</sup> Fuente: Gaceta del Congreso 1052 del 19 de octubre de 2009 y Gaceta Del Congreso 339 del 11 de junio de 2010. [En línea] [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3). Última visita: 18/10/2015.

<sup>570</sup> Fuente: Gaceta del Congreso 321 del 27 de mayo de 2011, Gaceta Del Congreso 405 del 9 de junio de 2011 y Gaceta del Congreso 534 del 28 de julio de 2011 (Acta de Comisión 67 del 01 de Junio de 2011 Cámara.). [En línea] [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3). Última visita: 18/10/2015.

<sup>571</sup> Fuente: <http://www.camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/proyectos-de-ley>.

<sup>572</sup> A manera de ejemplo el representante Carlos Edward Osorio Aguiar manifestó que “desafortunadamente con mucha frecuencia nosotros los legisladores nos ocupamos de expedir normas, pero dejamos a esas instituciones a las que dotamos de competencias y funciones, las dejamos sin ninguna fortaleza institucional y esto es lo que se está demandando justamente en este proyecto de ley”, mientras que Roosevelt Rodríguez Rengifo dijo que “el Consejo Nacional Electoral [...] es un apéndice de la Registraduría [...], cualquier cosa que se haga en el Consejo Nacional Electoral tiene que ir avalado por la Registraduría Nacional del Estado Civil y yo no creo que el señor Registrador, pudiera oponerse a esta iniciativa, por el contrario creo que debe estar muy contento de saber que se quita de encima este tema [...] Yo pienso que la mejor garantía de un proceso electoral, es una Registraduría muy fuerte cumpliendo las funciones que le son atribuidas por la Constitución y la ley y por supuesto un Consejo Nacional Electoral, igualmente fuerte, sólido, autónomo, independiente con capacidad plena, administrativa y presupuestal que le permita cumplir a cabalidad las funciones constitucionales otorgada por el acto legislativo del año 2009”. Fuente: Gaceta del Congreso 534 del 28 de julio de 2011 (*Acta de Comisión 67 del 01 de Junio de 2011 Cámara.*).

<sup>573</sup> “... Efectivamente después del Acto Legislativo número 01 del 2009, se estableció que el artículo 265 de la Constitución [...] al final del artículo [...] dice: Y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Este es un mandato constitucional; yo tuve la oportunidad hace varios años, hace más de cuatro o cinco de trabajar en la Registraduría Nacional del Estado y vi lo que significa, en esa época todavía no se había aprobado este artículo del acto legislativo; esas dificultades del trabajo del Consejo Nacional Electoral, que no puede nombrar ni siquiera a una secretaria, porque a la secretaria la nombra el Registrador Nacional; que no tienen

presentaron objeciones, como las de los representantes Alfonso Prada<sup>574</sup> y Navas Talero<sup>575</sup>.

---

autonomía para nombrar un conductor, que no pueden comprar el tinto que se toman el Consejo Nacional Electoral sino hay autorización del Registrador Nacional y por parte del Registrador Nacional también existe el inconveniente operativo de las solicitudes del Consejo Nacional Electoral que acaba siendo un proceso de concertación que no debería ser, entre por ejemplo cuánta gente necesita el Consejo Nacional Electoral para el escrutinio, para poder cumplir con su función constitucional. [...] el Gobierno Nacional apoya esta iniciativa, la iniciativa de que es necesario que el Consejo Nacional cuente con autonomía administrativa y financiera, [...] el proyecto es importante y la necesidad de contar con esa independencia establecida en la Constitución es fundamental para el desarrollo de las actividades del Consejo Nacional Electoral”. Fuente: Gaceta del Congreso 534 del 28 de julio de 2011 (*Acta de Comisión 67 del 01 de Junio de 2011 Cámara.*).

<sup>574</sup> “... necesidad de hacer un debate de fondo sobre el tema del Consejo Nacional Electoral, [...] no se trata de hacer un debate sobre el cumplimiento o no de las funciones propias de los Magistrados, sino de la importancia que tiene un buen diseño de un Consejo Nacional Electoral, de una autoridad electoral, que más [...] que ser una entidad de carácter administrativo es realmente uno de los elementos instrumentos más importantes de la democracia, en cualquier democracia del planeta su tribunal electoral, [...] denota mucho el grado de madurez de la democracia, denota mucho el desarrollo de los Partidos Políticos y las democracias [...] de tal manera que su importancia no es menor, es tal vez el órgano más importante en la estructura democrática para garantizar que las normas constitucionales y la competencia democrática sea sana, sea justa, sea legal, sea legítima. [...] el diseño institucional [...] es [...] anacrónico, [...] y podríamos [...] abrir ese debate porque el diseño del Consejo Nacional Electoral que proviene de la sola postulación de los Partidos que ellos mismos eligen en el seno del Congreso de la República es un contrasentido delicado y es un diseño [...] que nosotros nos permitimos en su oportunidad proponer como gran debate al país después de la elección de este Consejo Nacional Electoral. [...] invitábamos al Congreso de la República a fijar posición sobre qué tipo de organización electoral es la que queremos, [...] Lo que [...] ocurrió en campañas anteriores [...] es que [...] para que recuente alguna mesa, se tome alguna decisión y es una tragedia lograr que efectivamente se ordene el recuento de algo, que prospere algún tipo de solicitud en el Consejo Nacional Electoral y terminamos es judicializando en el Consejo de Estado todo este tipo de intervenciones; [...] La pregunta es, ¿si la autonomía o la independencia se la da una estructura de funcionarios y un presupuesto, o la autonomía se la da, las competencias y el origen? Y en mi opinión el debate no puede estar en el grado de estructura administrativa, sino naturalmente en el debate de fondo, que es la concepción constitucional del origen, la elección y las competencias que le asignemos al Consejo Nacional Electoral; ahí está la autonomía y la independencia de la organización electoral y no en estas facultades. [...] si la Comisión decide Presidente, que lo que hay que hacer no es esperar a que este debate se dé, sino ir avanzando en por lo menos tener autonomía entre Registraduría y Consejo Nacional Electoral, pues me parece bien, porque el Consejo Nacional Electoral en materia de regulación electoral equivale a lo que el Congreso es frente al Presidente de la República, una autoridad con una competencia normativa, limitada exclusivamente a esas competencias electorales que se le han asignado en la Constitución y en la ley y el Registrador oficia como ejecutor. [...] cuál es el régimen electoral que obedece a ese sistema de Partidos, cuál es el Consejo Nacional Electoral que requieren estas nuevas reformas? Porque nos quedamos con un Consejo Nacional Electoral también retazado, también lo vamos reformando en cada una de las reformas sin que el debate de reforma política haya sido un gran debate. ...”. Fuente: Gaceta del Congreso 534 del 28 de julio de 2011 (*Acta de Comisión 67 del 01 de Junio de 2011 Cámara.*).

<sup>575</sup> “... yo personalmente no votaré esto afirmativamente, yo lo voto negativo partiendo de una base, su autor es el Exministro Fabio Valencia Cossio, de ingrata recordación para la democracia; [...] yo no puedo realmente creer en nada bueno que venga de ese lado, y es más, yo me pregunto, es que somos ineptos los Parlamentarios, somos incompetentes o incapaces, cuando nosotros otorgamos facultades al Gobierno, le estamos diciendo a nuestros electores, no somos capaces de hacer la ley o nos da pereza, [...] esto que me dicen que es tan sencillo, lo podríamos hacer nosotros mismos, porque están dando facultades para establecer la planta de personal, funciones de sus dependencias en eso, por qué no nos hace el favor el Consejo Electoral, y nos dice, miren, mi proyecto que yo quisiera que ustedes convirtieran en ley es este, yo quisiera que se fusionara de tal forma y yo estoy seguro que ninguno de nosotros les iba a decir que no, [...] yo no

Proyecto de Acto Legislativo N° 002 de 2012, solo que en esta ocasión se pretendió reformar una vez más el artículo 265 de la Constitución para contemplar dentro de sus funciones el adoptar la estructura administrativa y planta de personal de tal institución, del que solo se daría primer debate, fue presentado una vez más el año siguiente y se identificó como el Proyecto de Acto Legislativo N° 18 de 2013.

Así mismo, es necesario que haya un proceso de armonización e integración normativa, de tal manera, no solo haya correspondencia entre la Constitución y la ley, no como ahora, en que gran parte del Código Electoral ha perdido vigencia como consecuencia de las reformas constitucionales que se han sucedido, y de las que vienen en camino, como la llamada reforma de equilibrio de poderes, sino que también, se regula esta materia en una sola norma que evite la actual dispersión normativa.

Como aporte al estudio de la reforma que proponemos a continuación se presenta el articulado de un proyecto de acto legislativo que condensa lo que creemos, debe ser el nuevo Consejo Nacional Electoral.

---

quiero una vez más renunciar al poder que me da la Constitución de ser yo el legislador, [...], esto es bueno que se nos presente por parte del Consejo, el proyecto de ley, como lo quieran ellos y yo le digo doctor Giraldo, si bien es hecho por ustedes y lo voto yo y lo miro yo, se lo votaría...". Fuente: Gaceta del Congreso 534 del 28 de julio de 2011 (*Acta de Comisión 67 del 01 de Junio de 2011 Cámara.*)

## **CAPÍTULO 8. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

Las inquietudes consignadas a lo largo del presente documento, las sintetizamos en el siguiente proyecto de acto legislativo:

### **Proyecto de Acto Legislativo**

Por el cual se fortalece la autonomía e independencia del Consejo Nacional Electoral

### **EL CONGRESO DE COLOMBIA**

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El artículo 113 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 113.** Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además, son órganos autónomos e independientes del Poder Público, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, los órganos de control, la organización electoral y el Banco de la República. Las diferentes ramas y órganos del Poder Público tienen igual jerarquía, ejercen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

ARTÍCULO 2o. El artículo 264 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 264.** El Consejo Nacional Electoral es un órgano constitucional autónomo e independiente, integrante de la Organización Electoral, de igual jerarquía a las ramas ejecutiva, legislativa y judicial y a los demás órganos constitucionales autónomos e independientes, está dotado de autonomía administrativa, organizativa, financiera, contractual y presupuestal; organizado como persona jurídica de derecho público y cuenta con patrimonio propio.

El Consejo Nacional Electoral es el órgano rector de la función y la actividad electoral y máxima institución de garantías del cumplimiento de los principios, deberes y derechos políticos y electorales que a todos corresponden; establecido de manera desconcentrada.

En desarrollo de su autonomía el Consejo Nacional Electoral puede definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones, adoptará su propia estructura organizacional, planta de personal y designará a sus empleados, podrá contratar la adquisición de los bienes y servicios que demande y será representado legal, judicial, extrajudicial y contractualmente por su Presidente, el

que será elegido por la mayoría simple de sus integrantes para periodos de dos años, junto al vicepresidente, quien lo reemplazará en sus faltas absolutas o temporales y ejercerá las especiales funciones que el Presidente y la Sala Plena le asignen.

Así mismo, podrá preparar y presentar directamente ante el Congreso de la República su plan de desarrollo y presupuesto, los que elaborarán y ejecutarán de acuerdo a las leyes orgánicas del plan de desarrollo y de presupuesto, tendrá capacidad nominadora y de contratación.

En desarrollo de su capacidad de regulación, podrá dictar normas generales de carácter estatutario de conformidad con la Constitución y la ley, pudiendo llenar los vacíos y lagunas legales, las que antes de entrar en vigencia deberán ser sometidas a control previo y automático de Constitucionalidad ante la Corte Constitucional, la que solo podrá declarar su ilegalidad en caso de ser contrarias a la ley, lo que no incluye los actos encaminados a llenar los vacíos y lagunas dejados por la ley.

En cada departamento funcionará un Consejo Electoral Departamental, integrado por dos miembros designados mediante concurso de méritos por el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 3o.La Constitución Política tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

**ARTICULO 264A.** El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) consejeros, expertos en derecho electoral, elegidos mediante concurso de méritos, en el que podrán participar todos los ciudadanos que lo deseen de acuerdo a un principio de libre postulación, el que será organizado por el propio organismo, basado en criterios objetivos de selección, que privilegiará la formación académica y experiencia específicas, de conformidad a lo que disponga la ley al respecto, para un período institucional de ocho (8) años, los que al final del periodo para el que fueron elegidos se renovarán en sus dos terceras partes, cada consejero podrá ser reelegido hasta por una vez.

Sus consejeros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, para serlo se requiere: Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, ser abogado, no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, haber desempeñado durante quince años, cargos en la Organización Electoral, la Rama Judicial, en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente, de los cuales por lo menos la mitad deberá ser en actividades relacionadas con la función electoral, excepto en lo que tiene que ver con el derecho a elegir y ser elegido.

Tendrán las mismas inhabilidades, incompatibilidades, derechos y fuero de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, además, no podrán haber tenido vínculos partidistas durante los cuatro (4) años anteriores a la fecha de la elección, excepto por la simple militancia, el ejercicio de la profesión de abogado como apoderado o asesor de candidatos o campañas electorales, tampoco podrán ejercer como abogados, directa o indirectamente, ante el Consejo Nacional Electoral o vincularse a cualquiera de los sujetos sometidos a su regulación, inspección, vigilancia y control, a cualquier título, dentro de los cuatro (4) años siguientes a la fecha de terminación del periodo para el que fueron elegidos.

Parágrafo transitorio. El primer concurso de méritos para escoger a los consejeros que inicien su periodo al final del periodo en curso a la fecha de entrada en vigencia del presente acto legislativo, por lo que los actuales miembros del Consejo Nacional Electoral culminarán el periodo para el que fueron elegidos, será realizado con el apoyo y supervisión de organismos internacionales de reconocida trayectoria en las áreas de apoyo a la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas.

ARTÍCULO 4o. El artículo 265 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 265.** El Consejo Nacional Electoral tendrá las siguientes atribuciones especiales:

En relación con la inspección, vigilancia y control.

1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.
2. Ejercer de manera privativa la suprema inspección, vigilancia y control de toda la actividad política y electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos, candidatos, campañas electorales y electores, así como de los particulares que desarrollen actividades que se relacionen con la función electoral, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a todos ellos corresponden.
3. Revocar mediante procedimiento breve y sumario la inscripción para votar de ciudadanos que lo hagan en municipios o localidades distintas a la de su lugar de residencia.
4. Imponer las sanciones a que haya lugar por violación a las normas que rigen el proceso electoral.

En relación con el contencioso electoral administrativo.

5. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley, en doble militancia y por incumplimiento de las normas legales que regulen el acto de inscripción de estas candidaturas, en especial en lo que se refiere al incumplimiento de la cuota de género, el respeto a las decisiones de las consultas y la suscripción de acuerdo de coalición. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.

6. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.

7. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.

8. Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.

9. Examinar y sanear las irregularidades que se presenten el trámite de los procesos de votación y escrutinios y que constituyan causales de nulidad electoral que alteren el resultado de las elecciones.

10. Decidir las impugnaciones que se presenten en contra de las decisiones de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos por violación de sus estatutos, los reglamentos, la ley y la Constitución.

11. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.

En relación con su condición de órgano rector de la función y actividad electoral.

12. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley.

13. Interpretar con autoridad la normatividad electoral, a través de conceptos generales, circulares, guías y manuales.

14. Ejercer de manera privativa la potestad reglamentaria en materia electoral.

15. Regular y reglamentar toda la actividad política y electoral partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus

representantes legales, directivos, candidatos, campañas electorales y electores, así como de los particulares que desarrollen actividades que se relacionen con la función electoral.

16. Prescribir los métodos, forma, oportunidad y periodicidad de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos, bienes o presupuestos en los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, campañas electorales, de recolección de firmas, así como las sanciones por incumplimiento.

17. Reglamentar la forma de elaboración de los presupuestos de los partidos y movimientos políticos y las campañas electorales y la forma y periodicidad de presentar el informe de ejecución presupuestal.

18. Emitir concepto previo a la aprobación de todo proyecto de ley que se refiera a la función y la actividad electoral.

19. Darse su propio reglamento.

En relación con su condición de órgano de garantías democráticas

20. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

21. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley.

22. Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.

23. Tomar las medidas de policía electoral que resulten necesarias para garantizar el cumplimiento de los principios y deberes que corresponden a todos los actores electorales.

24. Garantizar y restablecer cuando fuere necesario el pluralismo y equilibrio informativo en el cubrimiento que los medios de comunicación hagan de las campañas electorales.

25. Efectuar el análisis y evaluación de los procesos políticos y electorales y a partir de ello formular regulaciones, reglamentaciones, recomendaciones, políticas, planes y programas de mejoramiento del método democrático de escogencia de los representantes populares.

Otras funciones.

26. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.
27. Adoptar su estructura administrativa y planta de personal a las necesidades que tenga.
28. Adquirir los bienes y servicios que demande para cumplir con sus funciones.
29. Nombrar los funcionarios que hagan parte de su planta de personal.
30. Efectuar estudios sobre los distintos fenómenos electorales.
31. Capacitar en Democracia y mecanismo de participación ciudadana.
32. Las demás que le confiera la ley.

ARTÍCULO 5o. Dentro de los seis meses siguiente a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, el Consejo Nacional Electoral presentará a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley estatutaria que regule de manera integral la función y la actividad electoral y a los organismos integrantes de la Organización Electoral, para lo cual deberá constituir y presidir mesas temáticas en las que presente sus propuestas y recoja las de los demás sectores interesados, en especial, de la Rama Judicial, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la academia.

El proyecto presentado deberá ser debatido y aprobado por el Congreso de la República en la legislatura inmediatamente siguiente a su presentación, el que lo tramitará de manera preferente y prioritaria a cualquier otra materia.

Si al final de tal legislatura el Congreso de la República no ha aprobado el proyecto oportunamente presentado, regirá el proyecto presentado por Consejo Nacional Electoral, el que está sujeto al control previo y automático que haga la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional hará el control previo y automático del proyecto en mención, en cualquiera de los eventos antes previstos, y le dará tratamiento preferente y prioritario.

## CONCLUSIONES

Como consecuencia de la adopción del modelo democrático, las naciones se han organizado a través de una serie de principios básicos, dentro de los que se encuentran el reconocimiento del sufragio universal, como instrumento idóneo para la selección de quienes en nombre del pueblo ejercerán como sus representantes en la conducción del Estado.

Es así como nuestras autoridades electorales tienen su fundamento o sustrato en las instituciones propias del modelo democrático, el que en diferentes lugares y tiempos ha tenido distintas connotaciones, alguna de ellas, incluso contrarias entre sí, dependiendo del momento histórico que se estudie.

Es así como de la democracia directa de las antiguas ciudades estados de la Grecia Clásica, en especial Atenas, se pasó a una concepción diferente con la acepción republicana del término, que si bien se manifestaron como concepciones antagónicas de modelos de gobierno, terminaron confluyendo en la actualidad.

Solo que esta confluencia se da desde un parámetro distinto, como lo es la democracia representativa, la que, sin embargo, ha venido cediendo espacio a formas de democracia participativa, lo que hace que estas dos concepciones hayan terminado como complementarias.

Por tanto, deben buscarse un equilibrio entre los diferentes actores de la sociedad, lo que se logra a través de la elección de los principales dignatarios mediante el mecanismo del sufragio universal, la separación funcional de poderes, como garantía de desconcentración del poder en unas mismas manos que conduzcan a un régimen tiránico absolutista y la existencia de mecanismos de participación ciudadana en los ámbitos, político, económico, social, cultural, ecológico, etc.

Estos elementos del modelo democrático, han sido objeto de diferentes concepciones en el tiempo, es así como en relación con el sufragio, luego de ser conquistado por la emergente burguesía, fue visto como un peligro para ella si se entregaba a las masas populares, por lo que fue objeto de limitaciones y restricciones, las que han ido paulatinamente siendo superadas.

Es fundamental la existencia de autoridades electorales que velen por la plena vigencia del ideal democrático, a través de la organización de elecciones transparentes, que sean fuente de legitimidad de los elegidos, autoridades que en algunos casos han sido erigidas como autónomas e independientes, por fuera de los poderes tradicionales.

Toda vez que otro de los fundamentos sobre los que se erige la institucionalidad de los distintos países, es la separación funcional del poder en distintas ramas u órganos, autónomos e independientes entre sí, pero que colaboran armónicamente, para ser más eficientes en el logro de los cometidos estatales, y también para evitar su concentración en una sola persona o entidad, de tal manera que existan controles recíprocos.

Como consecuencia de este último precepto, surgió la teoría de la división tripartita del poder, a partir de las tres grandes funciones que en principio fueron identificadas, ejecutiva, legislativa y judicial; solo que con el correr del tiempo y con la consolidación del derecho a la participación política, se entendió que había surgido una nueva función estatal, la de garantía y supervisión de la democracia, mediante la organización transparente de las elecciones y el adecuado reconocimiento de los triunfadores en las mismas, ello demandó de unas autoridades dedicadas al cumplimiento de tal misión, autoridades que han sido reconocidas, al igual que las judiciales, como instituciones de garantía.

En un principio, fueron instancias de algunas de las ramas ya constituidas las que asumieron el ejercicio de estas facultades, de tal manera que el ejecutivo se encargó de organizar las elecciones en algunas regiones, mientras que el legislativo, principal órgano de representación popular en los regímenes parlamentarios, se encargó de escrutar o calificar y declarar el resultado de las mismas.

Esta fórmula se trasladó a otras latitudes, solo que resultó no ser adecuada para todas las sociedades, en la medida que algunas presentaron casos de abusos de poder y fraude electoral en procura de mantener el statu quo, con lo que se favoreció al establecimiento político, en desmedro de las corrientes opositoras.

Esto fue en particularmente crítico en América Latina, donde los regímenes autocráticos pretendieron legitimarse acudiendo a la refrendación de los gobernantes de facto en las urnas, lo que generó desconfianza en el manejo dado a esta materia por este tipo de autoridades.

Como consecuencia de esto, surgió la necesidad, por lo menos en las nacientes o restauradas democracias, de separar tanto a gobiernos como a legisladores de lo relacionado con los procesos electorarios, para así brindar garantías de imparcialidad en el manejo de tan sensible labor, lo que dio lugar al surgimiento de una corriente de pensamiento que construyó toda una teoría en torno a la creación de organismos especializados, alejados de las ramas tradicionales del poder público, que ejercieran esta nueva función.

A pesar de no compartir la historia de regímenes dictatoriales común a otros países de la Región, pero si la desconfianza por el manejo que Gobierno y Congreso le daban a las elecciones, Colombia se inscribió en esta tendencia.

Es por ello, que en la actualidad en la mayoría de países de Latinoamérica, así como en las democracias que surgieron en Europa Oriental luego de la caída del muro de Berlín, al igual que en las nuevas repúblicas surgidas en África, después de los procesos de independencia de las últimas colonias europeas en ese continente, la función de organización, dirección y declaración de las elecciones, se encuentra radicada en autoridades por fuera del Gobierno, ajenas a las ramas tradicionales del poder público, y que se definen como autónomas e independientes.

En este proceso de independización de las autoridades electorales, además de los factores coyunturales antes señalados, también ha influido, una concepción según la cual, para lograr un efectivo sistema de pesos y contrapesos, aquellas funciones que no se relacionen directamente con la administración pública, debían asignarse a órganos separados, sobre los que el ejecutivo no tuviera injerencia, al considerarse que la clásica división de poder en tres ramas no se adecuaba a la realidad de los estados modernos, cuya complejidad llevó a considerar que habían funciones públicas adicionales a las clásicas, dentro de las que se encuentra la relativa a los procesos electorales, las que demandaron la creación de autoridades especializadas, que son vistas como instituciones de garantías de derechos fundamentales.

Este proceso coincidió con la teoría del derecho anglosajón que dio lugar al surgimiento de las autoridades autónomas e independientes, como organismos especializados del Estado, encargados de regular con criterio técnico e independiente a sectores estratégicos de la vida económica o relativas a la defensa de las libertades públicas, los que no podían dejarse a merced de los intereses políticos coyunturales, las que además verifican el efectivo cumplimiento de las normas que rigen tales actividades, por lo que son dotados de capacidad de definir situaciones individuales, lo que en otro contexto muestra como existe una

tendencia a la existencia de ciertas autoridades más allá de las tres ramas tradicionales del poder pública, sin que ello implique identidad entre unas y otras instituciones, sin que ello implique que nuestras autoridades electorales corresponden a este modelo, en tanto que no comparten todos los fundamentos que las sustentan.

Debe señalarse, que a pesar de las coincidencias iniciales en torno a la necesidad de separar lo relativo a la función electoral, lo que llevó a la creación de autoridades electorales autónomas e independientes, en casi todo el continente cada país ha tenido sus propios desarrollos de acuerdo a su historia y a sus particularidades, surgiendo así, diferentes tipos de autoridad, por lo que se aprecian divergencias sustanciales entre los distintos países; de allí que no pueda decirse que existe un modelo ideal que funcione en todas partes, estos deben ser considerados para cada contexto.

Como consecuencia de estas realidades y tradiciones jurídicas disímiles, se encuentran autoridades integradas por representantes de los partidos políticos, y otras conformadas de acuerdo a criterios de total apoliticidad, así como combinaciones de estos dos criterios; de igual manera, se encuentran órganos dedicados a las funciones esenciales básicas de organización y declaración de las elecciones, así como otros con atribuciones más complejas, dentro de las que se encuentra la definición de la situación individual de partidos o candidatos frente a al cumplimiento de la ley. Algunos de ellos se encuentran dotados de potestad sancionadora al respecto, así como otros están revestidos de potestad normativa (*rule making*) que les permite fijar normas generales en materia electoral.

Siguiendo con esta enumeración, encontramos que en algunos países las decisiones de estos órganos serán definitivas, sin que contra ellas existan recursos ante las autoridades judiciales, en tanto se entenderá que cuentan con facultades jurisdiccionales, mientras que otras estarán sujetas a diferentes grados de control; de igual manera, existirán países con una autoridad electoral única, mientras que en otros, se distribuirán las funciones relacionadas en distintos organismos.

Establecido lo anterior, encontramos que Colombia hace parte de la tendencia antes indicada, de contar con autoridades electorales por fuera de la Rama Ejecutiva del Poder Público, las que se encuentran instituidas en el propio texto Constitucional.

Así, Colombia cuenta con la Organización Electoral, integrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, entidad esta última con un origen centenario, y que en los últimos lustros ha sido objeto de importantes transformaciones, a raíz de las cuales le han sido asignadas mayores y más complejas funciones, razón por la cual centramos nuestro interés en él.

Estos cambios, suscitados principalmente a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, han ido a la par de la nueva concepción que se tiene acerca de la relación entre Estado y partidos políticos. Es así como en esta materia, se pasó de la proscripción de las *“juntas políticas permanentes”*, en el texto original de la Constitución de 1886 a la indiferencia a lo largo de la mayor parte de la vigencia de ésta.

Esta apatía normativa se vio materializada en la ausencia de regulación de la actividad de los partidos políticos durante un largo periodo de nuestra historia, presentando lo que algunos han llamado un *“vacío constitucional”*. Este fue superado de manera definitiva con la Constitución de 1991, la que consagró el derecho a conformar y pertenecer a partidos políticos, los que inicialmente se regían por el principio de libertad de organización, el que luego ha sido limitado por una creciente intervención en sus actividades, lo que trajo como resultado la necesidad de constituir autoridades a cargo de esta función, para lo que se escogió al CNE, al que se le modificó su misión institucional.

Este proceso de intervención en la vida de los partidos políticos ha sido gradual, en la medida que se iniciará con timidez un poco antes de la Constitución de 1991, con la expedición de la Ley 58 de 1985 y se acentuó con la nueva Carta, la que será desarrollada por la Ley 130 de 1994, se profundizó con las reformas de 2003 y, especialmente la de 2009, de la que se desprenderá además la Ley 1475 de 2011, lo que ha llevado a una creciente asignación de competencias al órgano bajo estudio.

En síntesis, siguiendo la tipología de autoridades electorales presentada, encontramos que en nuestro país se adoptó un modelo de autoridades electorales múltiples y dispersas, en la medida que más allá de las principales, CNE y RNEC, existen otras con algún grado de injerencia en la materia, como son las judiciales, encargadas del contencioso electoral y de la persecución de los delitos electorales, por lo que pueden ser consideradas autoridades electorales así no hagan parte de la Organización Electoral.

Las gubernamentales, garantes de los derechos y libertades públicas, así como de la preservación del orden público interno, el Congreso, encargado del control político, e incluso las de control.

De otra parte encontramos, que las principales autoridades en la materia tienen diverso origen, es así que por una parte el Registrador es seleccionado a través de un concurso de mérito por los presidentes de las tres altas cortes de justicia del país, lo que ha supuesto un carácter técnico de la institución que rige, mientras que los miembros del CNE, son elegidos por el Congreso de la República mediante el sistema de cifra repartidora, de postulaciones que efectúan los partidos políticos.

En cuanto a las funciones, éstas son de distinta naturaleza de acuerdo al órgano de que se trate, es así como encontramos que mientras la Registraduría Nacional del Estado Civil y las distintas comisiones escrutadoras ejercen actividades de las llamadas esenciales, relativas a la administración o calificación electoral; el CNE, que también es un órgano de índole escrutadora, ha adquirido con el tiempo funciones complementarias, algunas de carácter fiscalizador, como las de inspección, vigilancia y control, y otras de carácter normativo, como las reglamentarias y regulatorias, situación esta última, que puede llegar a ser fuente de tensión o confrontación con los entes que fiscaliza, los partidos políticos principalmente, los que no siempre ven de buena gana que se inmiscuyan en sus asuntos.

En lo que tiene que ver con la temporalidad de estas autoridades, las principales, RNEC y CNE, son de carácter permanente, lo que es consecuencia de sus funciones en el ciclo electoral, que demandan una actividad constante, ya sea en lo relativo al registro civil de las personas y su identificación a través de los distintos documentos de identidad y la conformación del censo electoral, por ejemplo, para el caso de la RNEC, como la inspección, vigilancia y control a partidos políticos por parte del CNE; no obstante, otras como las comisiones escrutadoras, son de carácter transitorio, estando habilitadas solo durante el proceso electoral o parte del mismo.

De nuestras autoridades, algunas estarán descentralizadas, como el caso de la RNEC, que tiene delegaciones en todos los departamentos del país y registradores en todos los municipios; mientras que el CNE, se encuentra totalmente centralizado.

Es de señalar asimismo, que nuestras autoridades electorales desde la Constitución de 1991 fueron incorporadas a la Carta Fundamental, al que regula en sus principales aspectos, como naturaleza, composición, origen, periodo de sus integrantes y funciones.

Por último, en cuanto corresponde al tipo de autoridad electoral que tenemos, encontramos que las decisiones de ella, son objeto de control de legalidad de parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo que sus decisiones, si bien tienen fuerza ejecutoria propia, no tienen carácter definitivo, lo que si bien corresponde a la tradición jurídica colombiana, es excepcional en América Latina.

Una vez dicho lo anterior, encontramos, en nuestro entender, que algunas de estas características no se ajustan a lo que la doctrina internacional ha entendido por órganos autónomos e independientes, razón por la que ello es más formal que real, toda vez que en la práctica estas autoridades dependen en gran medida del ejecutivo.

Esta dependencia es marcada por el aspecto presupuestal, ya que no cuentan con una fuente de recursos propia, y dependen de lo que le asigne el Gobierno, razón por la cual deben justificar sus necesidades financieras, siendo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el que asigna, en el proyecto de presupuesto que presenta al Congreso, el monto de recursos que les corresponde cada año. Esta situación no es específica de la autoridad electoral, sino que la comparten las restantes ramas y órganos del poder público.

Otro tanto ocurre con lo relativo a su estructura administrativa, la que debe ser adoptada por el Congreso de la República, en lo que debe contar con la anuencia de los responsables financieros del Gobierno.

De mayor trascendencia es la carencia de una estructura organizacional y una planta de personal adecuadas para el CNE. La creciente asignación de funciones que este organismo ha vivido, no se complementa con la dotación de una estructura de apoyo y una base profesional permanente, que sea adecuada, remunerada y ajena a los cambios en la cúpula de la entidad, que soporte los distintos procesos en su interior.

Encontramos que el CNE se ha quedado con una estructura que corresponde a lo que eran sus funciones cuando era órgano un escrutador, es así como aquella se encuentra conformada en torno a los despachos de sus miembros, con áreas de

apoyo mínimas, y para el desempeño de sus actividades debe vincular personal supernumerario o contratado, o apelar al que le facilite en comisión la RNEC, lo que atenta contra la continuidad e idoneidad del personal de apoyo, el que por lo transitorio de su vinculación no está interesado en culminar tareas, ya que con ello termina la necesidad de sus servicios, esto no le permite la eficacia que requiere en el cumplimiento de la misión encomendada.

Es decir, que no ha existido correspondencia entre la creciente asignación de funciones al CNE, con la adecuación de su estructura a estas funciones, lo que limita su accionar, situación que evidencia el carácter centralizado de la institución, la que carece de representación permanente en las regiones, concentrándose todas sus responsabilidades en sus miembros, quienes desde la Capital, deben vigilar, inspeccionar y controlar lo que sucede en el resto del país, lo que a nuestro modo de ver dificulta el ejercicio de sus atribuciones. Por una parte, se encuentra congestionado con el volumen de asuntos a cargo, y de otra, carece de la inmediatez necesaria para atender las situaciones que se presentan en las distintas regiones del país, lo que no le permite actuar de manera preventiva o por lo menos oportuna, restándole eficiencia y eficacia en la respuesta a las situaciones que demandan su actuación.

A lo anterior se suma un deficiente diseño institucional, toda vez que si bien la Carta creó estos órganos autónomos e independientes, no precisó los alcances de tal naturaleza, ni definió en qué consistían tales atributos, lo que hace que nuestras autoridades electorales sean más débiles que sus contrapartes en otros países.

Por otra parte, consideramos que es de especial gravedad que la ley no haya desarrollado de manera adecuada muchas de las atribuciones que la propia Constitución le ha asignado. Así, muchas de ellas se constituyen en letra muerta, como ocurre con la suprema inspección, vigilancia y control a la Organización Electoral, así como con las nuevas competencias que el Acto Legislativo 01 de 2009 le asignó.

No han tenido desarrollos legales: la revisión de los escrutinios, que tiene el objetivo de establecer la verdad de las elecciones; el control de legalidad de las inscripciones de candidaturas de personas inhabilitadas, ni el examen de los escrutinios como requisito de procedibilidad para acudir en acción electoral ante la administración de justicia.

Esta situación es evidente en recientes decisiones jurisprudenciales relacionadas con el CNE y sus funciones. El Consejo de Estado ha planteado la teoría de la “*competencia retenida*”, según la cual, si bien el CNE cuenta con importantes funciones consignadas en la Constitución, no puede ejercerlas hasta tanto el legislador estatutario no indique la forma o procedimiento como ha de hacerlo, ya que el debido proceso implica no solo el tener la facultad de adelantar una actuación, sino que además es necesario, definirlos pasos que deben seguirse para ello, lo que, a partir de tales proveídos, puede llevar a la inacción de este organismo si el Congreso no legisla con celeridad en esta materia.

Así mismo, encontramos que es necesario ampliar el alcance de la atribución normativa con que cuenta, a fin que, como órgano rector de lo electoral, al Presidente de la República, con lo que se atenuaría el régimen presidencialista, ampliando el sistema de pesos y contrapesos vigente, en tanto que el ejecutivo no tendrá a competencia para reglamentar esta materia vital para la vigencia del principio democrático.

En cuanto a la función reguladora, debe precisarse que a través de ella puedan llenarse los vacíos o lagunas legislativas dejadas por el Congreso de la República, el que no ejerce esta función de manera exclusiva, lo que sin embargo solo puede lograrse a través de una reforma constitucional.

Es así como observamos que se presentan incoherencias entre el propósito del Constituyente de intervenir cada vez con mayor severidad en la vida institucional de los partidos políticos, regulándolos, restringiendo sus márgenes de autonomía y discrecional, al someterlos a reglas y principios que seguir, para lo cual transformó al CNE en órgano autónomo e independiente, dotado de importantes funciones para controlar partidos, dirigentes políticos, candidatos, campañas, procesos electorales y a las mismas autoridades del ramo, lo que contrasta con el deficiente diseño institucional del CNE al que nos hemos referido.

Lo que tiene que ver con el origen político de sus integrantes, en la medida que si bien ello no es necesariamente traumático en el ejercicio de funciones tradicionales, si puede llegar a serlo con las nuevas funciones de fiscalización de procesos electorales que le han sido asignadas, ya que no es coherente que los miembros de un órgano de fiscalización de los partidos políticos, sean postulados y elegidos por quienes son objeto de tal control.

Se requiere un mayor grado de independencia de la entidad, no solo del Gobierno, sino de las personas sujetas a su control. Ello no se logra si son ellas mismas, quienes eligen a sus controladores.

Así mismo consideramos que deben aumentarse los requisitos para llegar a ser miembro de esta entidad. Es necesario que quienes lleguen a ella, tengan la formación y experiencia específica que demanda una entidad de esta naturaleza. Esto debe complementarse con un aumento en el periodo de sus integrantes, lo que dará garantías de seguridad jurídica en sus decisiones, y ello redundará en la legitimidad de la institución, que con un nuevo perfil técnico, puede convertirse en el elemento que garantice la plena vigencia de la democracia.

Ya dotado de este elemento legitimador, de separación de los partidos objeto de su control y de mayor cualificación de sus integrantes, será más fácil que todos acepten que el CNE, deba ser regulador de lo electoral y árbitro idóneo de la contienda electoral, y que sus decisiones no requieran de control jurisdiccional ordinario, el que solo se justificaría en caso de violación directa a la Constitución o de derechos fundamentales.

Es en atención a lo expuesto, que contrario a lo que algunos, como Juan Fernando Jaramillo, han propuesto en el sentido de eliminar el CNE, creemos que lo conducente es fortalecer a la institución, acentuando su autonomía e independencia, ya no solo del Gobierno, sino de los vaivenes políticos que implica su actual origen, por lo que es menester modificar la forma de elección sus integrantes.

Es por lo expuesto, que creemos, que el proceso de transformaciones del CNE no ha concluido, por el contrario, apenas inicia, más aun en el actual contexto de diálogos de paz, que deben conducir a una apertura democrática que involucre a los antiguos combatientes, por lo que nuestra sociedad requiere de un órgano verdaderamente autónomo e independiente, conformado por expertos, que sea garantía de la plena vigencia del principio democrático.

## BIBLIOGRAFÍA

Ace Project Knowledge. *Enciclopedia Ace*.

ACKERMAN, Bruce. *La nueva división de poderes*. México. Fondo de Cultura económica. 1ª. 2007.

ALDUNATE LIZANA, Eduardo. *Examen de las diferentes estructuras de organización de los órganos electorales. Composición, origen y atribuciones*. En Tribunal Calificador de Elecciones de Chile. *Memorias del Seminario Internacional Justicia Electoral*. Santiago de Chile: Ed. Atenas. 2010.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz. *Derecho Administrativo y globalización*. Madrid. Thomson Civitas. 2004.

BARBER, Benjamin. *Strong Democracy. Participatory politics for a New Age*. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros.

BARRETO SUÁREZ, Omar Joaquín. *Derecho Electoral Colombiano. La Actuación Administrativa*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario Ibáñez. 2007.

\_\_\_\_\_. *Sistema electoral y contencioso electoral colombiano y algunos referentes en el derecho comparado*. En ARAUJO OÑATE, Rocío Mercedes. *Retos y tendencias del Derecho Electoral*. Bogotá D.C. Universidad del Rosario. 2014. p.508-510.

BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando. *Organismos Electorales y Calidad de la Democracia en América Latina: Un Esquema de Análisis. Paper preparado para el Workshop del European Network on Latin American Politics "The changing nature of democratization in Latin America: rights, politics and development"*. Nuffield College, Oxford 26-28 March, 2008.

BLACK, Julia. *Critical reflection on regulation*. London School of Economic. Londres: 2002.

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México. Fondo de Cultura Económica. 5ª reimpresión a la 3ª edición. 2008.

BOLÍVAR, Simón. *Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia de 1826*. [En línea] [www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/bolivia.htm](http://www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/bolivia.htm)

CABALLERO OCHOA, José Luis. *Los Órganos Constitucionales Autónomos: Más Allá de la División de Poderes*. En Universidad Latina de América. Revista Jurídica IUS. México D.F.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime y otros. *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*. México. Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2000.

CHERESKY, Isidoro. *El nuevo rostro de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 1ª. 2015.

Francia. Conseil D'etat. *Les autorités administratives indépendantes*. Études & Documents N° 52. París. 2001.

CARO, Miguel Antonio. *La linterna y el búho*. En CAMARGO ASSIS, Carlos Ernesto. *Hitos electorales en el contexto de la evolución político-constitucional de Colombia*. Bogotá: Dike-Registraduría Nacional del Estado Civil. 2011.

CÓRDOBA VIANELLO, Lorenzo. *La relación entre partidos políticos y las autoridades electorales*. En Organización de los Estados Americanos (OEA). *Fortaleciendo los procesos electorales en el Hemisferio. Memorias de la II Jornada Interamericana Electoral*. Organización de los Estados Americanos. Washington. 2010.

CRESPO MENDOZA, José Antonio. *Reflexiones en torno a los órganos constitucionales autónomos*. Intervención ante el Seminario Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación. México D.F. Unam.

CUÉLLAR, Roberto y Joseph Thompson. *La organización electoral en América Latina. Situación, perspectiva y comparación con otras experiencias*. En Capel. *Memorias del Foro Internacional: La Organización Electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias*. Bogotá D.C., mayo de 2006.

CUEVAS, Homero. *Fundamentos de la economía de mercado*. Externado. 2da. Bogotá D.C.: 2004.

DAVIS-ROBERTS, Avery. *Obligaciones internacionales en cuanto a la resolución de conflictos electorales*. En OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús et al. *Justicia electoral: El Manual de IDEA Internacional*. Idea Internacional. Estocolmo: 2013.

DE GABRIEL PÉREZ, José Antonio. *La crítica elitista de la democracia*. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros.

DE LA CALLE LOMBANA, Humberto. *Reseña Histórica de la Organización Electoral*. Bogotá D.C.: Registraduría Nacional del Estado Civil. 1984.

\_\_\_\_\_. *Instrumentos de la democracia directa. El caso de Colombia*. En LISSIDINI, Alicia et al. *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo. 2008.

DEL ÁGUILA, Rafael. *Los precursores de la idea de democracia: la democracia ateniense*. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros. *La democracia en sus textos*. Madrid. Alianza. Tercera reimpresión a la 1ª edición. 2007.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Editorial Ariel. 6ª. Edición española. 1982.

DWORKIN, Ronald. *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*. Barcelona. Paidós. 2008.

ECHEVERRI URUBURO, Álvaro. *Teoría Constitucional y Ciencia Política*. Bogotá. Temis. 4ª. 1990.

FAVOREU, Louis Joseph. “La Constitucionalización del Derecho”. En Revista de Derecho(Valdivia). [En línea]. ago. 2001, vol.12, no.1.

FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Tomo 2. Madrid. Trotta. 2011.

\_\_\_\_\_. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid. 4ª. Trotta. 2004.

\_\_\_\_\_. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta. 2001.

GARCÍA, Antonio. *Los comuneros*. Bogotá: Plaza y Janés. 1981. Citado por: TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. *El Constitucionalismo colombiano en el siglo XIX*. En VIDAL PERDOMO, Jaime. *Historia constitucional de Colombia. Siglo XIX*. Tomo I. Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia. 2010.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Editorial Thomson-Civitas 12ª edición. 2004.

\_\_\_\_\_. *Curso de Derecho Administrativo II*. En IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique.

GARCÍA GUITIÁN, Elena. *El discurso liberal: democracia y representación*. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros.

GARCÍA, Juan Ignacio. *Intervención en el Primer Panel “Organismos Electorales compuestos por representantes de partidos políticos: Balance y perspectiva”*. En Capel. *Memorias del Foro Internacional: La Organización Electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias*. Bogotá D.C., mayo de 2006.

GIRALDO GARCÍA, Fernando. *Formas de participación política electoral y no electoral*. En Consejo Nacional Electoral. *Memorias del Seminario Internacional Mecanismos de participación política y ciudadana en América y Europa*. Bogotá D.C. CNE – Pontificia Universidad Javeriana. 2009.

GOODWIN-GIL, Guy. *Free and fair elections: International law and practice*. En Idea Internacional. *Código de conducta para una administración electoral ética y profesional*. Estocolmo: Idea Internacional. 1998.

HABERMAS, Jürgen. *Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana*. Blackwell Publishers Ltd. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros.

HARTLYN, Jonathan y otros. *La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea*. En Universidad de Salamanca. *América latina hoy*. No. 51. 2009.

HENAO HIDRÓN, Javier. *Panorama del derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Editorial Temis. 8ª edición actualizada. 1992.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. *Regulación jurídica de los partidos políticos en Colombia*. En ZOVATTO, Daniel. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México D.F. Unam-Idea. 2006.

HUNTINGTON, Samuel. *La tercera ola. La democratización en el siglo XX tardío*. Paidós. Barcelona: 1994.

IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. *Estudios de derecho constitucional y administrativo*. Bogotá D.C. Legis-Universidad Sergio Arboleda-Justicia y Desarrollo Sostenible. 2ª. 2007.

IBAÑEZ PARRA, Óscar. *Código Electoral Colombiano comentado y concordado*. Medellín. Díké-Registraduría Nacional del Estado Civil. 2010.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH-Capel. *Diccionario Electoral Capel. Tomo I*.

\_\_\_\_\_. *Diccionario Electoral Capel. Tomo II*.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral Idea Internacional. *Diseño de Administraciones Electorales. Avance del Manual de IDEA Internacional*. Idea Internacional. Estocolmo: 2006.

\_\_\_\_\_. *Justicia electoral: Una introducción al manual de IDEA Internacional*. Idea Internacional. Estocolmo: 2011.

JACKSON, Brooks. *Broken promise: Why the Federal Elections Commission Failed*. New York. Priority Press. 1990. Citado en ACKERMAN, Bruce.

JARAMILLO, Juan Fernando. *Los órganos electorales supremos*. En NOHLEN, Dieter et. al. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México D.F.: IIDH- Universidad de Heidelberg- Idea Internacional – IFE-Fondo de Cultura Económica-TEPJF. 2ª. Edición. 2007.

\_\_\_\_\_. *Las cortes electorales en América Latina. Un primer intento de análisis comparativo con base en los casos de Argentina, Costa Rica y República Dominicana*. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*. San José. IIDH-2003.

\_\_\_\_\_. *Una reforma necesaria*. En Dejusticia. *Estado del derecho*. N° 17. Marzo de 2007.

\_\_\_\_\_. *La reforma de la Organización Electoral Colombiana*. En TARAPUÉS SANDINO, Diego Fernando y SÁNCHEZ ESPINOSA, Giovanni. *Sistema electoral colombiano. Actualidad y Perspectivas. Memorias IV Jornada de Derecho Público*. Cali: Universidad Santiago de Cali.

JARDÍN, Torcuato. *Direito eleitoral positivo*. En Organización de la Naciones Unidas. *Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano. Tomo 1*. Bogotá D.C.: Onu-Dae.Acci.Pnud. Primera edición. 2006.

\_\_\_\_\_. *Organismos electorales y derecho contencioso electoral en Brasil Breve introducción*. En Consejo de Estado. *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*. Bogotá D.C. 2013.

KAUFMANN, Bruno. *La democratización de la democracia en América Latina y más allá*. En LISSIDINI, Alicia et al. *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo. 2008.

KRENNERICH, Michael y Claudia Zilla. *Elecciones y contexto político*. En NOHLEN, Dieter et. Al. Compiladores. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México D.F.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica. 2ª. Edición. 2007.

KORNBLITH, Miriam. *Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela: Definición y puesta en práctica*. En LISSIDINI, Alicia et al. *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: UNAM- CISDD- IDEA INTERNACIONAL. 2014.

LARA RESTREPO, Rodrigo. *De cómo atornillaron en su puesto a 'Kiko' Gómez Cerchar*. En El Espectador. Edición del 14 de mayo de 2013.

\_\_\_\_\_. *El dinero escruta y elige*. En El Espectador. Edición del 16 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. *Las cuatro formas de robarse unas elecciones*. En El Espectador. Edición del 2 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. *De buenas y malas reformas*. En El Espectador. Edición del 19 de marzo de 2013.

LLERAS RESTREPO, Carlos y Gilberto Moreno. *Exposición de motivos al proyecto de ley "De organización electoral"*. En MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2012). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. Primera Edición. 2013.

LINCOLN, Abraham. *Discurso de Gettysburg*. [En línea]. En <http://www.libertad.org/el-discurso-de-gettysburg>. Última visita 07/09/2015.

LINZ, Juan J. *Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias*. Madrid. UAM.1992. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros.

LISSIDINI, Alicia et al. *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: UNAM- CISDD- IDEA INTERNACIONAL. 2014.

LONDOÑO OSORIO, Juan Fernando. *Experiencias exitosas de participación política en Colombia*. En Consejo Nacional Electoral. *Memorias del Seminario Internacional Mecanismos de participación política y ciudadana en América y Europa*. Bogotá D.C. CNE – Pontificia Universidad Javeriana. 2009.

MANRIQUE REYEZ, Alfredo. *La Organización Electoral colombiana hoy*. En Organización de las Naciones Unidas. *Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano. Tomo 1*. Bogotá D.C.: Onu-Dae.Acci.Pnud. Primera edición. 2006.

MAYORGA GARCÍA, Fernando. *La construcción de la Organización Electoral en la nueva república unitaria de Colombia (1886-1898)*- En VIDAL PERDOMO, Jaime. *Historia constitucional de Colombia. Análisis Temáticos. Tomo III*. Bogotá. Academia Colombiana de Jurisprudencia. 2010.

\_\_\_\_\_. *La construcción de la organización electoral en una época de cambios en la vida colombiana. El Gran Consejo Electoral entre 1930 y 1948*. En RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. Editor Académico. *El Derecho Administrativo en los albores del Siglo XXI*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. 1ª edición. 2007.

\_\_\_\_\_. *Orígenes de la Registraduría Nacional del Estado Civil*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.

\_\_\_\_\_. *De la Corte Electoral al Consejo Nacional Electoral. La Organización Electoral moderna en Colombia (1948-2006)*. En ARAUJO OÑATE, Rocío. Editora Académica. *Balance del derecho electoral colombiano*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. Primera Edición. 2007.

\_\_\_\_\_. *Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2012). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo.* Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. Primera Edición. 2013.

MELO SALCEDO, Ileana Marlitt. *Los órganos autónomos e independientes.* En Universidad Sergio Arboleda. Revista Civilizar No 5 diciembre de 2003.

MENDOZA RAMÍRES, Enrique Javier. *Contextualización de la organización electoral peruana.* En Consejo Nacional Electoral de Colombia y Pontificia Universidad Javeriana. *Consejo Electoral Andino. Naturaleza de las organizaciones electorales.* Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. 2008.

MILL, John Stuart. *Del gobierno representativo.* En DEL ÁGUILA, Rafael y otros.

MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes.* Madrid. Tecnos. 1980. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros.

MUÑOZ YI, Patricia. *Experiencias exitosas de participación política en Colombia.* En Consejo Nacional Electoral. Memorias del Seminario Internacional Mecanismos de participación política y ciudadana en América y Europa. Bogotá D.C. CNE – Pontificia Universidad Javeriana. 2009.

NAVARRO FIERRO, Carlos. *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina.* México D.F. OEA-IFE. 2005.

NINO, Carlos Santiago. *Introducción al análisis del Derecho.* Buenos Aires: Astrea. 12 reimpresión a la 2ª. 2003.

O'DONNELL, Guillermo. *Exploración sobre el desarrollo de la democracia.* En PNUD. *La democracia en América. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas.* Buenos Aires. 2ª. Aguilar, Altea, Tauros, Alfaguara.

Organización de los Estados Americanos. *La democracia en América Latina.* Texto Base del Módulo 2 del Diplomado Procesos Electorales en las Américas.

\_\_\_\_\_. *Organismos electorales*. Texto Base del Módulo 4 del Diplomado Procesos Electorales en las Américas.

\_\_\_\_\_. *Sistema de Financiamiento de la política: los problemas, las opciones, los objetivos y los efectos*. Texto Base del Módulo II del Curso Introducción al financiamiento de la política y de las campañas electorales en las Américas. Portal Educativo de las Américas.

\_\_\_\_\_. *Financiamiento Público. Formas. Condiciones de acceso. Criterios de distribución*. Texto Base del Módulo IV del Curso Introducción al financiamiento de la política y de las campañas electorales en las Américas. Portal Educativo de las Américas.

\_\_\_\_\_. *Control, fiscalización del financiamiento de la política. Sistemas sancionatorios. El control ciudadano*. Texto Base del Módulo VII del Curso Introducción al financiamiento de la política y de las campañas electorales en las Américas. Portal Educativo de las Américas.

OROZCO HENRÍQUEZ, José Jesús. *La Justicia Electoral en Iberoamérica*. En Tribunal Electoral de Panamá. Revista Mundo Electoral. Año 4 No. 10 Enero 2011.

\_\_\_\_\_. *El contencioso electoral en América Latina*. En NOHLEN, Dieter et al. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México: IIDH/CAPEL-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México-Instituto Federal Electoral de México-Fondo de Cultura Económica de México. Primera Edición, 1998.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús et al. *Justicia electoral: El Manual de IDEA Internacional*. Idea Internacional. Estocolmo: 2013. p-16.

Osservatorio Sulle Riforme Costituzionali. *L'eredità Della Costituzione*. Roma: Ave. Editado por Maria Bottiglieri.

PARRA, Aquileo. *Manifiesto*. Publicado en el Correo Nacional, No. 2283. Bogotá. 23 de septiembre de 1898. Citado por MAYORGA GARCÍA, Fernando. *Las reformas constitucionales del periodo Reyes*. En VIDAL PERDOMO, Jaime.

*Historia constitucional de Colombia. Siglo XX. Tomo II.* Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia. 2010. Pp.30.

PEDROZA DE LAVALLE, Susana Thalía. *Los órganos constitucionales autónomos en México.* En Estado de Derecho y Transición Jurídica. México. Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM. 2002. [www.biblio.juridicas.unam.mx/libros](http://www.biblio.juridicas.unam.mx/libros).

PENCO, Wilfredo. *Tipos de autoridad electoral.* En Tribunal Electoral de Panamá. Revista Mundo Electoral. Año 6. N° 16. Enero de 2013.

PEGORARO, Lucio. *¿Quién controla las elecciones? La enseñanza de las nuevas democracias y la lección para Europa.* En Diálogos de saberes: Investigaciones y ciencias sociales. Año 2011, Número 34 [En línea] <http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/286126>.

PÉREZ DUHARTE, José Alfredo. *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.* Instituto Electoral del Estado de México. Toluca: 2014.

PINILLA, Erasmo. GARCÍA, Juan Ignacio. *Intervención en el Segundo Panel “Estructuras Electorales unificadas o con varios organismos electorales: Balance y perspectiva”.* En Capel. *Memorias del Foro Internacional: La Organización Electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias.* Bogotá D.C., mayo de 2006.

PINILLA, Erasmo. *Organismos electorales y derecho contencioso electoral, la experiencia panameña.* En Consejo de Estado. *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral.* Bogotá D.C. 2013.

Presidencia de la República de Colombia. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. *Segundo informe conjunto de la Mesa de Conversaciones de Paz entre el gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (Farc-Ep), sobre el punto 2 de la agenda del 336 Acuerdo General de La Habana, “Participación política”.* P. 9-10 [En línea] [www.avancesacuerdos.gov.co/web/descargables/informe\\_conjunto\\_nro2.pdf](http://www.avancesacuerdos.gov.co/web/descargables/informe_conjunto_nro2.pdf).

QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. *Derecho Constitucional Colombiano. De la Carta de 1991 y sus reformas*. Bogotá D.C. Editorial Ibáñez. 2ª. 2008.

RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. *Derecho administrativo contemporáneo: ¿Derecho administrativo neopolicial?*. En Universidad del Rosario. *Retos y perspectivas del derecho administrativo*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario. 2009.

\_\_\_\_\_. *Las respuestas del derecho administrativo a las transformaciones recientes del Estado social de derecho*. En Universidad del Rosario. *El derecho administrativo en los albores del Siglo XXI*. Bogotá D.C. Editorial Universidad del Rosario. Primera edición. 2007.

\_\_\_\_\_. *Reflexiones sobre el ejercicio de las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control*. En Universidad del Rosario. *Temas de Derecho Administrativo contemporáneo*. Bogotá D.C. Centro Editorial Universidad del Rosario. Primera edición. 2005.

REYES GONZÁLEZ, Guillermo Francisco. *Régimen Electoral y de Partidos Políticos en Colombia*. Bogotá D.C.: Fundación Konrad – Adenauer – Stiftung. 2ª edición. 2007.

RIVERO, Ángel. *El discurso republicano*. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros.

ROLL, David y otros. *¿Democracias prepago? El control de la Financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 1ª. 2010.

ROSANVALLON, Pierre. *El desafío: de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos*. En PNUD. *La democracia en América. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires. 2ª. Aguilar, Altea, Tauros, Alfaguara. 2004.

SÁCHICA, Luis Carlos. *Constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Editorial Temis. Séptima edición actualizada. 1983.

\_\_\_\_\_. *Derecho constitucional general*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké. 2ª edición. 1994.

SANCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Derecho e instituciones electorales en Colombia*. Bogotá D.C. Diké -Universidad del Rosario. 1ª. 2006.

\_\_\_\_\_. *El poder electoral colombiano: en busca del poder neutro. Disertación presentada en el acto de asunción como miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*. [En línea] en <http://acj.org.co/> [Última visita del 04/04/2015].

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de derecho administrativo. Introducción Tomo I*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia. 3ª edición. 2003.

SARRE y Miguel y Jorge García Azaola. *Cultura de la Legalidad e Instituciones Democráticas*. En FONDEVILA, Gustavo. *Instituciones, legalidad y Estado de derecho*. México D.F.: Fontamara.

SARTORI. Giovanni. *La democracia en 30 lecciones. Lección 1. Demos y populus*. Bogotá. Taurus. 2009.

\_\_\_\_\_. *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica. 4ª reimpresión a 3ª edición. México: 2010.pp-97-100.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid. Aguilar. En DEL ÁGUILA, Rafael y otros.

SIERRA PORTO, Humberto Antonio. *Relaciones entre la legitimidad democrática y el derecho electoral*. En Consejo de Estado. *Derecho electoral de Latinoamérica. Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*. Bogotá D.C. Consejo de Estado. 2013.

STAINO, Sara et. al. *Administración Electoral*. En Ace Electoral Knowledge Network.

STIGLITZ, Joseph y Carl E. Walsh. *Microeconomía*. Ariel. 4ª. Madrid. 2009.

SVANTE, Renstrom. *La organización electoral en Suecia y experiencias comparadas*. En Capel. *Memorias del Foro Internacional: La Organización Electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias*. Bogotá D.C., mayo de 2006.

UPRIMNY, Rodrigo. *Organización electoral y democracia*. En El Espectador. Edición del 20 de abril de 2013.

VALVERDE CAMIÑA Vanesa. *Definiendo modelos de administración electoral. El caso argentino a examen*. En Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Revista Derecho Electoral. N.º 11, Primer Semestre 2011.

VANEGAS GIL, Pedro Pablo. *Las candidaturas en el derecho electoral colombiano*. Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia. 2009.

VARIAN, Hal R. *Microeconomía intermedia. Un enfoque actual*. Antoni Bosch. 8ª. Barcelona: 2010.

VENEGAS FRANCO, Alejandro. *Intervención ante la Corte Constitucional. Expediente No. D-6899*. Septiembre de 2007. (Sin publicar).

VIVES ECHEVERRÍA, José Ignacio. *Tratado de Derecho Electoral Colombiano*. Bogotá: Editorial Temis. 1984.

YEPES BARREIRO, Alberto. *Apuntes sobre la autonomía de la función electoral en Colombia*. En Consejo de Estado. *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*. Bogotá D.C. 2013.

\_\_\_\_\_. *¿La jurisdicción contenciosa electoral en vía de extinción?. Disertación presentada en el acto de asunción como miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*. [En línea] en <http://acj.org.co/>. Última visita del 25/07/2014. También Academia Colombiana de Jurisprudencia. Revista de Academia Colombiana de Jurisprudencia. No. 353. Bogotá D.C. 2013.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid: Editorial Trotta. 7ª edición. 2007.

ZEA HERNÁNDEZ, Germán. *Intervención del 21 de marzo de 1979 ante el Congreso de la República. Comisión Primera de la Cámara de Representantes*. En MAYORGA GARCÍA, Fernando. Op. Cit.

ZOVATTO, Daniel. *La regulación de los partidos políticos en América Latina*. En *Constitución, Democracia y Elecciones: La reforma que viene*. CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte. Coordinadores. p. 97, 98, 100. [En línea]. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM. <http://www.bibliojuridicas.org>. Última visita: 25/04/2010.

\_\_\_\_\_. *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007*. En LISSIDINI, Alicia et al. *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo. 2008.

## WEBGRAFIA

<http://acj.org.co/>.

<http://norma.ife.org.mx/>

[www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/)

[www.banrepcultural.org/blaavirtual](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual)

[www.bibliojuridicas.org](http://www.bibliojuridicas.org)

[www.camara.gov.co/](http://www.camara.gov.co/)

[www.cidh.oas.org/](http://www.cidh.oas.org/)

[www.cne.gov.co](http://www.cne.gov.co).

[www.cne.gov.ve](http://www.cne.gov.ve)

[www.corteidh.or.cr/](http://www.corteidh.or.cr/)

[www.debitoor.es](http://www.debitoor.es).

[www.electoral.gov.ar/cne](http://www.electoral.gov.ar/cne)

[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

[www.ine.mx/portal/](http://www.ine.mx/portal/)

[www.mij.gov.co](http://www.mij.gov.co)

[www.mininterior.gov.ar](http://www.mininterior.gov.ar)

[www.mundoelectoral.com](http://www.mundoelectoral.com).

[www.oas.org](http://www.oas.org)

[www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)

[www.partidoconservador.com](http://www.partidoconservador.com).

[www.partidodelau.com](http://www.partidodelau.com).

[www.partidoliberalcolombiano.info](http://www.partidoliberalcolombiano.info).

[www.portal.jne.gob.pe.](http://www.portal.jne.gob.pe)

[www.portal.te.gob.mx](http://www.portal.te.gob.mx)

[www.rae.org.es](http://www.rae.org.es)

[www.reniec.gob.pe.](http://www.reniec.gob.pe)

[www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)

[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)

[www.web.onpe.gob.pe.](http://www.web.onpe.gob.pe)

[www.libertad.org/el-discurso-de-gettysburg](http://www.libertad.org/el-discurso-de-gettysburg)

[www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/bolivia.htm](http://www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/bolivia.htm)

[www.altocomisionadoparalapaz.gov.co](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co)

[www.avancesacuerdos.gov.co/web/descargables/informe\\_conjunto\\_nro2.pdf.](http://www.avancesacuerdos.gov.co/web/descargables/informe_conjunto_nro2.pdf)

[www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

[www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co)

[http://www.tse.gob.do h](http://www.tse.gob.do)

[ttp://www.unasursg.org/.](http://www.unasursg.org/)

[www.semana.com](http://www.semana.com)

<http://www.servei.cl/ss/site/servei.html>.

[http://www.tricel.cl/Documents/2015-11-06\\_DiarioConstitucional.pdf](http://www.tricel.cl/Documents/2015-11-06_DiarioConstitucional.pdf).

<http://www.tribunalcalificador.cl>

[www.tsje.gov.py/justicia-electoral](http://www.tsje.gov.py/justicia-electoral).

<http://www.corteelectoral.gub.uy>

<http://tse.oep.org.bo>

<http://www.tribunal-electoral.gob.pa>.

<http://www.cse.gob.ni>

<http://www.tse.hn>

<http://www.tse.gob.sv>

<http://www.tse.org.gt/>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion>

[www.mininterior.gov.co](http://www.mininterior.gov.co)

[www.notinet.com.co](http://www.notinet.com.co)

<http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta>.

[www.elabedul.net/documentos/temas/Asamblea-Constituyente/Gacetas/Gacetas-51-100/Gaceta-059.php](http://www.elabedul.net/documentos/temas/Asamblea-Constituyente/Gacetas/Gacetas-51-100/Gaceta-059.php).

<http://107.21.92.27/Document>

[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

## **INDICE DE NORMAS**

Bolivia. Asamblea Legislativa Plurinacional. Ley 16 de 2010.

Bolivia. Asamblea Constituyente. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

Chile. Ley 18.556 Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral.

Chile. Constitución Política de la República de Chile.

Colombia. Congreso de Colombia, Constitución de la Confederación Granadina de 1853.

Colombia. Convención Nacional de Delegatarios. Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863.

Colombia. Asamblea Nacional de Delegatarios. Constitución Nacional de Colombia de 1886.

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia de 1991.

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 5. Proyecto No. 2.

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 8. Proyecto No. 7.

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 9. Proyecto No. 9.

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 10. Proyecto No. 13.

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 22. Proyecto No. 57.

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 24. Proyecto No. 88.

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 27. Proyecto No. 113.

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 34. Proyecto No. 4.

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 56. Informe-Ponencia Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición.

Colombia, Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 59. Informe a la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente. Tema Estructura del Estado. 1991.

Colombia, Congreso de Colombia. Ley 89 de 1948. Artículo 1. Colombia. Acto Legislativo 01 de 1959.

Colombia. Congreso de la República. Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 Senado. En Gaceta del Congreso No. 303 de 29 de Julio de 2002.

Colombia. Congreso de la República. Proyecto de Acto Legislativo 03 de 2002 Senado. En Gaceta del Congreso No. 344 de 20 de Agosto de 2002.

Colombia. Congreso de la República. Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 Senado. En Gaceta del Congreso No. 394 de 23 de Sept. de 2002.

Colombia. Congreso de la República. Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 Senado. En Gaceta del Congreso No. 406 de 1o de Octubre de 2002. Gaceta del Congreso No. 526 de 20 de noviembre de 2002, 540 del 22 de noviembre de 2002, 567 del 6 de diciembre de 2002, 032 del 4 de febrero de 2003, 059 del 14 de febrero de 2003, 146 del 3 de abril de 2003, 305 del 19 de junio de 2003.

Colombia. Congreso de la República. Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 Senado. En Gaceta del Congreso No. 97 de 10 de Marzo de 2003. Congreso de la República. Acta de Plenaria 28 del 10 de Abril de 2003. En Gaceta del Congreso No. 315 de 1o de Julio de 2003.

Colombia. Congreso de la República. Acta de Plenaria 20 del 30 de Octubre de 2002. En Gaceta del Congreso No. 526 de 20 de noviembre de 2002.

Colombia. Congreso de la República de Colombia. Acto Legislativo 01 de 2003.

Colombia. Congreso de la República. Proyecto de Acto Legislativo 106 de 2008 Cámara. Exposición de Motivos. En Gaceta del Congreso No. 558 de 28 de agosto de 2008.

Colombia. Congreso de la República. Gaceta del Congreso 1052 del 19 de octubre de 2009.

Colombia. Congreso de la República. Gaceta Del Congreso 339 del 11 de junio de 2010.

Colombia. Congreso de la República. Gaceta del Congreso 321 del 27 de mayo de 2011.

Colombia. Congreso de la República. Gaceta Del Congreso 405 del 9 de junio de 2011.

Colombia. Congreso de la República. Acta de Comisión 67 del 01 de Junio de 2011 Cámara. Gaceta del Congreso 534 del 28 de julio de 2011.

Colombia. Congreso de la República. Acta de Comisión 67 del 01 de Junio de 2011 Cámara. Gaceta del Congreso 534 del 28 de julio de 2011.

Colombia. Congreso de la República de Colombia. Acto Legislativo 01 de 2009.

Colombia. Consejo Nacional Legislativo. Ley 7ª de 1888. Colombia. Congreso de

Colombia. Ley 85 de 1916. Colombia. Congreso de Colombia. Ley 7ª de 1932.

Colombia. Congreso de Colombia. Ley 89 de 1948. Colombia. Decreto Legislativo N° 0247 del 4 de octubre de 1957 Colombia. Decreto Legislativo N° 0251 del 9 de octubre de 1957.

Colombia. Congreso de la República. Ley 28 de 1979.

Colombia. Congreso de la República. Ley 58 de 1985.

Colombia. Congreso de la República. Ley 96 de 1985.

Colombia. Congreso de la República. Ley 80 de 1994.

Colombia. Congreso de la República. Ley 99 de 1993.

Colombia. Congreso de la República. Ley 130 de 1994.

Colombia. Congreso de la República. Ley 134 de 1994.

Colombia. Congreso de la República. Ley 142 de 1994.

Colombia. Congreso de la República. Ley 144 de 1994.

Colombia. Congreso de la República. Ley 152 de 1994.

Colombia. Congreso de la República. Ley 163 de 1994.

Colombia. Congreso de la República. Ley 270 de 1996.

Colombia. Congreso de la República. Ley 581 de 2000.

Colombia. Congreso de la República. Ley 599 de 2000.

Colombia. Congreso de la República. Ley 892 de 2004.

Colombia. Congreso de la República. Ley 974 de 2005.

Colombia. Congreso de la República. Ley 996 de 2005.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1.157 de 2007.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1.285 de 2009.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1.437 de 2011.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1.475 de 2011.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1.480 de 2011.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1.622 de 2013.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1.757 de 2015.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral).

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 111 de 1996.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1010 de 2000.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1012 de 2000.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 3487 de 2007.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 791 de 1998.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 5659 de 2002.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 1057 de 2006.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0093 de enero 28 de 2010.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 0754 de 9 de abril de 2010.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 1057 del 13 de julio de 2006.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 1959 de 2010.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 0921 del 18 de agosto de 2011.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 3035 del 23 de julio de 2014

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 3296 de 2014.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 3704 del 17 de diciembre de 2014.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 0014 de 2015.

Colombia. Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U. Resolución No. 031 de 2010.

Colombia. Partido Conservador Colombiano. Resolución 07 de 2014.

Colombia. Partido Liberal Colombiano. Resolución 3135 de 2014.

Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil. Resolución 1592 de 2014.

Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil. Resolución 8409 de 2015.

Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Costa Rica.

Ecuador. Asamblea Nacional. Constitución de la República del Ecuador.

El Salvador. Asamblea Legislativa. Constitución de la República de El Salvador.

España. Cortes Generales. Ley Orgánica 5 de 1985 del Régimen Electoral General. Estados Americanos. Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto De San José).

Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente. Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto número 1-85.

Honduras. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Honduras.

Honduras. Anexo Constitucional sobre la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.

Honduras. Congreso Nacional. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y sus Reformas.

México. Congreso General. Código Federal de instituciones y procedimientos electorales.

México. Congreso General. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral modificada el 15 de mayo de 2014.

México. Congreso General. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de mayo de 2014.

México. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

México. Congreso de la Unión. Decreto por medio del que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político electoral.

Nicaragua. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Nicaragua.

Organización Internacional del Trabajo. Convenio número 169 adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. Aprobado por Colombia a través de la Ley 21 de 1991.

Panamá. Constitución Política de la República de Panamá.

Paraguay. Convención Nacional Constituyente. Constitución Nacional.

Paraguay. Congreso de la Nación Paraguaya. Ley 635 de 1995.

Perú. Congreso Constituyente Democrático. Constitución Política de Perú.

República Dominicana. Asamblea Nacional Revisora. Constitución de la República Dominicana.

República Dominicana. Congreso Nacional. Ley Orgánica del Tribunal Superior Electoral.

República Dominicana. Congreso Nacional. Ley Electoral No. 275-97.

Unasur. Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Estatuto del Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)

Uruguay. Constitución de la República Oriental del Uruguay.

Venezuela. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Venezuela, Consejo Nacional Electoral. Resolución N° 130118-0005 de 2013 o Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

## ÍNDICE JURISPRUDENCIAL

Colombia. Consejo de Estado. Sentencia del 22 de junio de 1938. C.P. Ramón Miranda.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 917 del 12 de diciembre de 1996. C.P. Javier Henao Hidrón.

Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 20 de febrero de 1997. C.P.: Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Expediente 3224.

Colombia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 28 de enero de 1998. C.P.: Libardo Rodríguez Rodríguez. Expediente 5099.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P.: Roberto Medina López. Sentencia del 16 de julio de 1998. Radicación número: 1751.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P. Darío Quiñones Pinilla. Sentencia 14 de diciembre de 2001. Expediente: 1346-01 (2765).

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 19 de julio de 2002. Radicados 11001-03-28-000-2000-0047-01 (2452) y 11001-03-28-000-2001-0015-01 (2483). Sentencia del 17 de marzo de 2006. Radicado 15001-23-31-000-2003-02964-02 (3760).

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P.: Darío Quiñones Pinilla. Sentencia del 23 de septiembre de 2005. Expediente: 110010328000200400014 01. Radicación interna: 3232.

Colombia. Consejo De Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. C.P.: Darío Quiñones Pinilla, 23 de febrero de 2007, Actor: Luis Alfonso Correa y otros, expedientes 3951, 3968, 3982, 3997, 4015, 4016, 4020 y 4021.

Colombia. Consejo De Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 6 de julio de 2009. Expediente de radicados acumulados números: 11001-03-28-000-2006-00115-00(4056-4084), 4086, 4087, 4089, 4090, 4093, 4094, 4096, 4097, 4098, 4099, 4100, 4102, 4103, 4104, 4105, 4106, 4107)

Colombia. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. Sentencia del 15 de 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-01055-00.

Colombia. Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 19 de septiembre de 2011, Exp. 11001-03-28-000- 2010-00041-00. C.P. Susana Buitrago Valencia.

Colombia. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera Ponente: María Elizabeth García González, Sentencia del 16 de noviembre de 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00515-00(PI).

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 29 de marzo de 2012. C.P.: Susana Buitrago Valencia. Radicación número: 08001-23-31-000-2012-00015-01.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P.: Alberto Yepes Barreiro. Auto del 12 de julio de 2012. Radicado: 27001233100020120002401.

Colombia. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera ponente: Bertha Lucia Ramírez de Páez. Sentencia del 17 de julio de 2012. Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00438-00(PI); 11001-03-15-000-2011-00357-00(PI).

Colombia. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón. Sentencia del 21 de agosto de 2012. Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00254-00(PI).

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P.: Alberto Yepes Barreiro. Sentencia del 18 de octubre de 2012. 355 Expedientes: 11001-03-28-000-2010-00014-00, 11001-03-28-000-2010-00018-00 y 11001-03-28-000-2010-00119-00.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P.: Mauricio Torres Cuervo. Sentencia del 1º de noviembre de 2012. Expediente: 630012331000201100311 01.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P.: Mauricio Torres Cuervo. Sentencia del 6 de mayo de 2013. Expediente radicados: 2011-0006800 y 2012-0000300 (acumulados).

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P.: Alberto Yepes Barreiro. Sentencia del 10 de mayo de 2013. Expedientes Acumulados: 2010-00061-00, 2010-00065-00, 2010-00068-00, 2010-00072-00, 2010-00073-00, 2010-00075-00, 2010-00077-00, 2010-00079-00, 2010-00080-00, 2010-00081-00, 2010-00082-00, 2010-00083-00, 2010-00084-00, 2010-00085-00, 2010-00088-00, 2010-00089-00, 2010-00090-00, 2010-00091-00 y 2010-00092-00. Demandante: Astrid Sánchez Montes de Oca y otros.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 12 de agosto de 2013. C.P.: Alberto Yepes Barreiro. Radicación: 110010328000201200034 00. Expediente: 2012-0034.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto del 29 de agosto de 2014. C.P: Alberto Yepes Barreiro. Expediente: 110010328000201400048-00.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 30 de octubre de 2014. C.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Expediente No.: 110010328000201400000900.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto del 4 de diciembre 2014. C.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Radicación número: 11001-03-28-000-2014-00048.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto del 4 de diciembre 2014.C.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Expediente: 11001-03-28-000-2014-00062-00.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto del 16 de diciembre de 2014. C.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Radicación número: 110010328000201400117-00.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 22 de enero de 2015. C.P: Susana Buitrago Valencia. Expediente: 110010328000201300030-00.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. C.P.: Stella Conto Díaz Del Castillo. Sentencia del 5 de Marzo de 2015. Expediente: Ap 25000-23-41-000-2013-00194-01.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 7 de septiembre de 2015. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Expediente: 11001-03-28-000-2014-00066-00.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 22 de octubre de 2015. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Expedientes: 201400048-00, 201400062-00 y 201400064-00.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia No.C-592 de 1992. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T – 469 de 1992. Expediente No. T- 1708. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

Colombia. Corte Constitucional. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Sentencia No. C-089/94 de marzo 3 de 1994.Expediente P.E.-004.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia No. C-037 de 1996. Ref.: P.E.-008. M.P: Vladimiro Naranjo Mesa.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia 156 de 1996. Expediente D-1097. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia de Unificación 039 de 1997. Expediente T-84771. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-055 de 1998. M.P.: Alejandro Martínez Caballero. Expediente D-1746.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-832 de 2000 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia No. C-1641 de 2000. Referencia: expediente D-2974. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia No. C-805 de 2001.

Colombia. Corte Constitucional Sala Plena. Sentencia C-401 del 19 de abril de 2001. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

Colombia. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-827 del 8 de agosto de 2001. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-402 de 2001. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

Colombia. Corte Constitucional Sala Plena. Sentencia C-827 del 8 de agosto de 2001. Expediente D- 3345. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-384 de 2003. Referencia: expedientes D-4312. M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.

Colombia Corte Constitucional. Sentencia C-834 de 2003 M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

Colombia. Corte Constitucional. M. P.: Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra. Sentencia No. C-307 de 2004. Expediente PE-018.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia No. C-155 de 2005.

Colombia. Corte Constitucional. M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra. Sentencia No. C-1153 de 2005 de 11 de noviembre de 2005. Expediente PE-024.

Colombia. Corte Constitucional. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Sentencia No. C- 502 de 2007 de 4 de julio de 2007. Expediente PE-028.

Colombia. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. Sentencia C-335 de 2008. Expediente: D-6943 y D-6946.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010. M.P.: Humberto Sierra Porto.

Colombia. Corte Constitucional. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia C-490 de 2011 del 23 de junio de 2011. Expediente PE-031.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015. M.P.: Mauricio González Cuervo.

Colombia. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 5 de mayo de 1978. En Gaceta Judicial número 2397. [En línea]

Colombia. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. M. P.: Jairo E. Duque Pérez. Sentencia 81 de octubre 2 de 1986. Expediente número 1455. Acción de inexequibilidad contra la Ley 58 de 1985.

Colombia. Rama Judicial. Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá. Sentencia del 30 de enero de 2009. Expediente: 11001-33-31-004-2007-00189-00.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe No 119/99 del 6 de Octubre de 1999. Caso 11.428. Susana Higuchi Miyagawa vs Perú.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 23 de Junio de 2005. Caso Yatama Vs. Nicaragua.