

FHARA ALEJANDRA JATTIN SÁNCHEZ

**¿CONTRIBUYE LA CREACIÓN DE UN TRIBUNAL ESPECIALIZADO EN
ASUNTOS ELECTORALES, EXCLUÍDO DE CUALQUIER PARTICIPACIÓN DE
ÍNDOLE POLÍTICO EN SU DESIGNACION Y FUNCIONAMIENTO, EN LA TOMA
DE DECISIONES EFICIENTES E IMPARCIALES?
(Pregrado en Derecho)**

Bogotá D.C. Colombia

2019

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO

Rector: Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Secretaria General: Dra. Martha Hinestroza Rey

Decana Facultad de Derecho: Dra. Adriana Zapata

**Directora Departamento
Derecho Constitucional:** Dra. Magdalena Correa Henao

Presidente de Tesis: Dra. Magdalena Correa Henao

Director de Tesis: Dr. Pedro Pablo Vanegas Gil

Examinadores: Dr. Carlos Eduardo Gechem Sarmiento
Dra. Martha Carolina Rico Marulanda

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	v
1. MARCO TEÓRICO	1
1.1 Autoridades Electorales.....	1
1.1.1. Definición:	1
1.1.1.1 Sus funciones.....	3
1.1.2. Importancia:	3
1.2. Algunos modelos de autoridades electorales en América Latina	5
1.2.1. México:	5
1.2.2. Brasil:.....	7
1.2.3. Chile:.....	9
1.2.4. Uruguay:	11
1.2.5. Costa rica:.....	13
1.2.6. Venezuela:.....	17
1.2.7. Perú:	19
2. AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA.....	23
2.1. Aproximación histórica	23
2.2. Antecedentes en la Constitución de 1991	34
2.3. Diseño en la Constitución de 1991	43
2.4. Antecedentes en la Reforma Constitucional de 2003 (Acto legislativo número 1 de 2003)	49
2.5. Reforma Constitucional de 2003 y otras.....	58

2.5. Proyectos de Acto Legislativos fallidos en el último cuatrienio.....	63
3. CRÍTICA AL MODELO ACTUAL DE AUTORIDADES ELECTORALES EN	
COLOMBIA	70
3.1. Ventajas y desventajas del modelo actual:.....	70
3.1.1. Ventajas del modelo actual.....	70
3.1.2. Desventajas del modelo actual	77
3.3. Necesidad de un Tribunal Electoral.....	83
3.4. Ventajas de un Tribunal Electoral.....	86
3.5. Desventajas de un Tribunal Electoral.....	89
3.6. Propuesta	90
CONCLUSIONES	94
BIBLIOGRAFÍA	96

INTRODUCCIÓN

En el contexto de un Estado democrático, es preciso, que en la toma de decisiones, el poder soberano se encuentre cimentado bajo el principio de legalidad característico de un Estado Derecho y que a su vez, sus instituciones estén diseñadas de tal forma que se garantice la real y efectiva participación de los ciudadanos en los escenarios en donde ésta tenga cabida, aunado a decisiones tanto administrativas como judiciales impregnadas de imparcialidad, igualdad y celeridad que propicien la transparencia en el ejercicio de la democracia.

Así las cosas, es imprescindible analizar un modelo en el cual, la voluntad de cada ciudadano se encuentre garantizada por los órganos encargados del correcto desenlace de los actos de democracia, sin que aquellos puedan contaminar su juicio con argumentos externos al de la legalidad y efectividad de los derechos políticos de los ciudadanos.

En el trabajo de investigación se surten los siguientes objetivos: Como objetivo general, Determinar ventajas y desventajas de la creación de un órgano electoral que funcione como autoridad de la organización electoral con funciones tanto administrativas como judiciales, el cual se apoya en 2 objetivos específicos: 1. Analizar la evolución y el estado actual de la organización electoral colombiana y órganos a cargo de ésta. 2. Identificar la organización en sistema electorales de modelos latinoamericanos.

La metodología sobre la que recae la investigación se desarrolla mediante el estudio de la experiencia electoral colombiana en cuanto a sus órganos administrativos y judiciales, acompañado de la regulación actual de modelos electorales de algunos países latinoamericanos con sistemas electoral, para luego

obtener una perspectiva más amplia acerca de la viabilidad de un cambio estructural en las autoridades electorales en Colombia.

1. MARCO TEÓRICO

1.1 Autoridades Electorales

1.1.1. Definición:

Las autoridades electorales, también llamadas cortes, tribunales u organismos electorales¹ tienen la característica más o menos común, de ser instituciones previstas constitucionalmente, con función básica de velar por el correcto funcionamiento de la actividad electoral en el Estado en el que esta se desarrolle.

El autor colombiano, Juan Fernando Jaramillo entiende como órganos electorales supremos o quien haga sus veces a *“las instituciones estatales encargadas de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales”*²

Así como su origen constitucional, una regla muy marcada, bajo contadas excepciones, es una según la cual, las autoridades electorales *son “organismos autónomos e independientes de los tres poderes estatales tradicionales”*³.

A diferencia del caso del Poder Electoral de Nicaragua y el Tribunal Supremo de Costa Rica y Venezuela, los cuales tienen otorgado el rango de Poder público del Estado, Colombia por su parte, delega una instancia de decisiones en el poder judicial a cargo del Consejo de Estado (Jurisdicción Contenciosa) y Brasil y

¹ VÉLEZ, Núñez. Rubén. *Sistemas Electorales Andino*. Parlamento Andino 2005. Colombia. ISBN 9586534561.

² NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, Orozco Jesús, THOMPSON, José. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Segunda edición. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007 . p. 373. [En línea]: https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1323/nohlen_tratado-de-derecho-electoral.pdf. Consultado: noviembre de 2018

³ Ibídem. p. 377

Argentina por su parte, son países en los que sus organismos electorales poseen un lugar en la rama judicial del poder público, en la que tienen su propia jurisdicción.⁴

Es común en países latinoamericanos, la existencia de diferentes órganos en la organización electoral de un Estado, con el fin de separar la actividad administrativa de la judicial, como es el caso de México, o por el contrario un mismo órgano encargado de todas las funciones en materia electoral, un ejemplo de este último modelo es Brasil.⁵

En materia de conflictos electorales de naturaleza judicial, independientemente de si las funciones judiciales y administrativas están concentradas o no, Carlos Manuel Rosales, autor mexicano, en su escrito, define como tribunal electoral:

“La institución pública responsable de amparar y vigilar los derechos políticos de los ciudadanos, siendo su objetivo principal garantizar la libre participación del conglomerado social a través de elecciones, mismas que deben ser realizadas de manera honesta, limpia y transparente. También vigilará la igualdad competitiva entre los contendientes y que las elecciones sean apegadas a la normatividad⁶”

Con el fin de tener una idea de autoridades electorales adaptable a cualquier Estado democrático, son estas las autoridades encargadas de la dirección de la actividad electoral, declaración de elecciones y resolución de conflictos originados como consecuencia de la realización de ellas.

⁴ Ibídem.

⁵ SAMLORÁN, Villar. María Guadaupe Integración de las autoridades electorales: (re)construcción jurisdiccional de un derecho por el tepjf. [En línea]: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0041863314705046?token=0EE0F2E35AC0F7E9E527E1163430072A93D0F12483D48631B586AEFC87B3C367153A0EA60402D921E34813C6D7C5C3C9>. Consultado: noviembre 2018

⁶ ROSALES, Carlos Manuel. *Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica*. Revisa IIDH. Vol 49-2009. p 267. [En línea]: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24583.pdf>

1.1.1.1 Sus funciones: Los órganos electorales, dentro de su función genérica tienen a cargo funciones de carácter administrativo, registrales, jurisdiccionales, disciplinarias⁷ y de iniciativa legislativa, relacionadas con los partidos políticos, entre otras.

Entre las administrativas están: La de expedir su propio reglamento, decidir recursos contra actos administrativos o resoluciones de los órganos inferiores, convocar a elecciones, registro de candidatos, llevar a cabo escrutinios, expedir credenciales y declaratorias de elección, velar por el orden público, por la libertad de elegir y por los derechos de ciudadanos y partidos políticos.

En materia de funciones o facultades jurisdiccionales, hay países en los que es posible que las decisiones tomadas por un organismo electoral posean mecanismos de control o de recursos ante otra autoridad diferente.⁸ En contraposición con otros como *“Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, la República Dominicana y Uruguay”*⁹ en los que las decisiones son de carácter definitivo sin posibilidad de rectificación de decisiones en otros niveles o instancias.

1.1.2. Importancia:

En el ejercicio democrático de un país en el que los poderes públicos corresponden a un margen de independencia, es necesario, que la elección de quienes representen a la población de un Estado se encuentre cimentada bajo los principios de legalidad, seguridad jurídica, certeza, autonomía, imparcialidad entre otros. Lo que hace ineludible la existencia una organización al interior del Estado, a quien le corresponda velar por el cumplimiento de tales principios y dirija el ciclo electoral de manera que garantice la igualdad en el desarrollo de la actividad y en

⁷ En Colombia, la facultad disciplinaria se encuentra a cargo de la Procuraduría General de la Nación.

⁸ NOHLEN, Diether. Tratado de derecho electoral Comparado de América Latina

⁹ NOHLEN, Diether. Tratado de derecho electoral Comparado de América Latina p. 399

las decisiones que se adopten, sin que se encuentren vulnerados derechos de electores o de aspirantes a cargos de elección popular.

“Las controversias electorales se solucionaron durante bastante tiempo por un contencioso-electoral político, y lo hacían conforme al criterio de la oportunidad y la negociación (de acuerdo con los intereses de grupo o partido político que conformaba la mayoría parlamentaria en determinado momento, ante quienes se ejercían presiones políticas para intentar una decisión favorable, llegándose a dar el caso de que se asignara curul a candidatos de partidos políticos sin tener derechos a la misma). Esto conllevó a tener autoridades ilegítimas, pero legales en el cargo, lo que traía grandes problemas de estabilidad y gobernabilidad”.¹⁰

El modelo de resolución de controversias electorales expuesto en el párrafo anterior es incompatible con un modelo de organización electoral en el que se respeten garantías y se apliquen soluciones imparciales e inspiradas en principios constitucionales. Es por eso, que ha sido necesaria la creación de órganos que lleven a cuentas las funciones electorales, con el objeto de salvar la identidad de un Estado de Derecho.

“Lo que lleva a pensar en el debido equilibrio que debe haber entre independencia y rendición de cuentas del Poder Judicial, y la denominada judicialización de la política, proceso por el cual el Poder Judicial cada vez interviene en mayor número de cuestiones vinculadas con los alcances y límites del poder político democráticamente elegido.”¹¹

Por los motivos expuestos y debido a que en los últimos años, los Estados, en especial los latinoamericanos han procurado por la creación de organismos electorales bien sea autónomos, esto es, separados de los poderes públicos existentes en la organización del Estado, como un poder independiente, o bien incluidos en poderes como el judicial, organizados y con funciones distribuidas de distintas formas, con el fin último de que sea la voluntad de la mayoría la que se vea materializada en elecciones de todo tipo de representantes.

¹⁰ ROSALES, Carlos Manuel. Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica p.266

¹¹ Ibídem p. 267

1.2. Algunos modelos de autoridades electorales en América Latina

A lo largo del continente latinoamericano existen aproximadamente 25 órganos electorales¹², en los que se puede evidenciar diferentes modelos electorales con distintas organizaciones en cuanto a sus órganos de autoridad. Es prudente analizar modelos concretos de organización electoral, de países de América Latina, gracias a los cuales será posible hacer una descripción de sus características más notorias y su funcionalidad.

1.2.1. México:

Luego de 70 años de escrutinios realizados por el partido Revolucionario Institucional (PRI), se realizó al interior del país una reforma constitucional en 1990, reforma trajo consigo un sistema pluripartidista¹³. En México, al igual que la mayoría de países, el poder público se encuentra dividido en tres ramas (Legislativa, Ejecutiva y Judicial), con todo, como característica común con otros estados latinoamericanos, posee órganos autónomos constitucionales con independencia en su estructura y autonomía de las demás ramas, uno de ellos, es el Instituto Federal Electoral (IFE), la Constitución y la ley lo definen como un *“instituto depositario de autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones”*¹⁴. Este organismo cumple una función estatal en la cual participan tanto miembros del poder legislativo como de los partidos políticos y ciudadanos.¹⁵ Hasta antes de la reforma constitucional de 1996, la conformación del Consejo General de este instituto estaba presidida por el secretario de gobernación. Situación que cambió en pro de consolidar aún más la autonomía de este instituto, quedando el Consejo General integrado por

¹² MEJÍA, Guillermo, Régimen Jurídico de las elecciones en Colombia. Medellín, 2015, ISBN 978-958-8869-21-6

¹³ Ibídem

¹⁴ NAKAMURA, Corona Luis Antonio; GARCÍA, Meza. José Guillermo. Derecho electoral comparado. Madrid, 2012. Madrid. ISBN 978-84-9768-937-3. p.414

¹⁵ Ibídem

Consejeros ciudadanos ajenos a los demás poderes públicos. No obstante, en el año 1990, ya se había dilucidado un cambio importante que dio el paso de trasladar la tarea electoral administrativa, de la secretaria de gobierno a un organismo autónomo que nació con el nombre de Instituto Federal Electoral.

De acuerdo con el artículo 41 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *“El IFE será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño”*. En materia de las funciones que están a su cargo, estas son administrativas, entre las más relevantes está la de garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones, integrar el ejercicio federal de electores, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, entre otras¹⁶.

También tiene funciones en materia administrativa sancionatoria con relación a las elecciones, está conformado en su interior por órganos centrales y locales. El IFE según la constitución, es un organismo autónomo, con personería jurídica y patrimonio propio, y tiene como característica importante un amplio margen de descentralización.¹⁷

Por su parte, el encargado de la función judicial en materia electoral es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, creado a partir de la Reforma Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de agosto del año 1996, desde este momento nace un órgano que se incorpora al Poder Judicial del país, el cual, según el artículo 105 de la Constitución Mexicana, se constituye como la *“máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del poder judicial de la federación”*.¹⁸ Como funciones, tiene la de resolver las impugnaciones sobre las elecciones tanto locales como federales, e incluso de los

¹⁶ NAKAMURA, Corona Luis Antonio; GARCÍA, Meza. José Guillermo. Derecho electoral comparado. Madrid, 2012. Madrid. ISBN 978-84-9768-937-3. p.414

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

actos y resoluciones expedidos por las autoridades electorales (IFE), declarar la validez de las elecciones presidenciales, entre otras.¹⁹

El proceso electoral en México, entonces, está constituido por dos órganos de distinta naturaleza, por una parte, un órgano administrativo encargado de la organización de elecciones, regulación de los partidos políticos. Por otra parte, el Tribunal Electoral, que es un organismo jurisdiccional que actúa como órgano de cierre respecto a decisiones tomadas por el administrativo y en últimas la calificación de las elecciones. Es preciso aclarar, sin embargo, que, respecto al análisis de constitucionalidad de las leyes expedidas en materia electoral, la responsabilidad es de la Suprema Corte.

1.2.2. Brasil:

Al igual que México, en materia jurisdiccional, cuenta con un órgano judicial llamado Tribunal Superior de Brasil, que pertenece al Poder Judicial brasileiro, es el máximo órgano judicial electoral del país y sus decisiones no pueden ser revisadas por ningún otro órgano.

Su conformación está dividida en tres partes, una tercera parte por jueces, otra por desembargadores (miembros de un Tribunal en Brasil y Portugal), y otra tercera parte conformada por personas del Ministerio Público. Todos estos miembros son elegidos por el Presidente de la República y por el Congreso, a través de listas escogidas por méritos.²⁰

¹⁹México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *¿Cuáles son las funciones primordiales del Tribunal Electoral?* [En línea]: <https://www.te.gob.mx/front/contents/index/12>. Consultado en: abril de 2019.

²⁰ MEJÍA, Guillermo. Régimen Jurídico de las elecciones en Colombia. Medellín, 2015, ISBN 978-958-8869-21-6

En una interpretación general de la ley y la Constitución brasilera, se entiende, que el Tribunal Superior Electoral de Brasil, además de ser un órgano judicial, también es un órgano administrativo en la materia, que tiene auestas la supervisión del proceso electoral conforme al ordenamiento jurídico, tal función, la desempeña con la ayuda de los tribunales regionales electorales, jueces electorales y juntas electorales.²¹

Los Jueces Electorales resuelven las impugnaciones de Alcaldes y Concejales, los Tribunales Regionales Rlectorales, conocen de las impugnaciones de Gobernador, Diputados y Senadores, y por último el Tribunal Superior Electoral conoce de las impugnaciones del Presidente de la República. Las decisiones de este tribunal son recurribles, y en cuanto a las decisiones de los Tribunales Regionales Electorales, estas lo son, siempre que se cumplan con criterios específicos.²²

Los miembros de los Tribunales Electorales gozan de un periodo de dos años y son reelegibles por un periodo más.²³

De la evolución del proceso electoral brasileño, se puede decir, que a lo largo de su historia y de consecutivos cambios, ha procurado por lograr elecciones cada vez más transparentes y desligadas del poder ejecutivo, en donde el Poder Público Judicial lleva la bandera tanto jurisdiccional como administrativamente, puesto que concentran absolutamente toda su actividad electoral en un solo órgano dotado de funciones judiciales.

La participación política en Brasil, además de ser un derecho, es una obligación, puesto que el ordenamiento está diseñado de tal forma, que los ciudadanos ejerzan por lo menos el sufragio, estimulando esta participación. Sin olvidar

²¹ Ibídem.

²² Ibídem.

²³ Ibídem.

además que es uno de los países latinoamericanos que ha implementado eficazmente algunos pasos hacia la digitalización de las elecciones.

1.2.3. Chile:

El organismo encargado de funciones jurisdiccionales electorales en Chile es El Tribunal Calificador de Elecciones de Chile (TRICEL), está integrado por 5 miembros, tres de estos son elegidos por los Ministros de la Corte Suprema, otro miembro que haya sido presidente de la Cámara de Diputados o del Senado por mínimo tres años, y el quinto integrante que deberá ser un abogado destacado en la profesión²⁴. La naturaleza de este órgano es eminentemente judicial y no existe injerencia de otro poder público en su elección o conformación, sus decisiones no son recurribles, ni revisadas por otra institución, por lo que son decisiones judiciales definitivas²⁵. El Tribunal Calificador de Chile fue instaurado bajo la Constitución de 1925²⁶, convirtiéndose en el primero de Latinoamérica con características judiciales, con las facultades de calificar de forma definitiva las elecciones del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados y del Senado, además de resolver sobre nulidades respecto a las mismas.²⁷

Actualmente el TRICEL, cumple con las siguientes características y funciones:

“Tribunal especial encargado de conocer sobre la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de Diputados y de Senadores. Este Tribunal procederá como jurado en la apreciación de los hechos, y sentenciará con arreglo a derecho.

Es un organismo jurisdiccional especial, que tiene como tarea conocer del

²⁴ Constitución Política Chilena de 1980. Artículo 84

²⁵ MEJÍA, Guillermo, Régimen Jurídico de las elecciones en Colombia. Medellín, 2015, ISBN 978-958-8869-21-6

²⁶ Conformado en ese entonces por 4 miembros, dos de ellos pertenecientes al poder judicial y los dos restantes al poder legislativo.

²⁷ NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO, Jesús, Thompson, José. *Tratado de derecho electoral de comparado de américa latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, University of Heidelberg, Alemania y Instituto Federal Electoral, México. 2008

*escrutinio general y la calificación de las elecciones primarias de Presidente de la República y plebiscitos, resolver las reclamaciones a que dieren lugar y proclamar a los que resultan elegidos. Es la máxima instancia de la justicia electoral y le corresponde resolver las apelaciones de las decisiones de los Tribunales Electorales Regionales*²⁸

La jerarquía jurisdiccional en materia electoral, además de estar conformada por el Tribunal Calificador, quien es la última “instancia”, también se estructura con los Tribunales Electorales Regionales, los cuales:

“Constituyen un órgano jurisdiccional, de carácter autónomo, encargado esencialmente de conocer del escrutinio general y la calificación de las elecciones de consejeros regionales, alcaldes, concejales, organizaciones gremiales y juntas vecinales, resolver las reclamaciones a que dieren lugar y proclamar a los candidatos que resulten electos.

Son los encargados de practicar el escrutinio general y la calificación de las Elecciones Municipales y de Consejeros Regionales.

*Las resoluciones que dicten los Tribunales Electorales Regionales, en el marco de la competencia que les confiere la ley, serán apelables ante el Tribunal Calificador de Elecciones. Con todo, las reclamaciones de nulidad y las solicitudes de rectificaciones se interpondrán directamente ante el Tribunal Electoral Regional*²⁹

Esbozados ya los órganos jurisdiccionales, la Constitución Política chilena en su artículo 94 bis, definió un órgano administrativo encargado de la “ *administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios; del cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral; de las normas sobre los partidos políticos, y las demás funciones que señale una ley orgánica constitucional*” al que denominó Servicio Electoral, integrado por 5 miembros, elegidos por el Presidente de la República previo concepto del Senado, por un periodo de diez años y sin poder renovar este lapso.

²⁸ SERVEL. Servicio Electoral de Chile. *Instituciones que participan en las elecciones* [En línea]: www.servel.cl/instituciones-que-participan-en-las-elecciones/. Consultado en: diciembre 2018

²⁹ *Ibíd*em

La organización electoral en Chile tiene un modelo bipartito, en el que la parte administrativa y jurisdiccional son autónomas y se encuentran encabezados por órganos diferentes. Por una parte, los miembros del Tribunal de Calificación son elegidos por la rama del poder público a la que pertenece (Corte Suprema), mientras tanto, el servicio electoral trae consigo una naturaleza política, que puede o no interferir en el ejercicio transparente de su labor.

1.2.4. Uruguay:

Un modelo electoral concentrado en un solo poder que ejerce funciones judiciales, administrativas e incluso reglamentarias, es el modelo de Uruguay. En la cúspide de este sistema se encuentra la Corte Electoral, nacida por medio de una ley de 1924 en aras de la administración del Registro Cívico Electoral. Una década después, fue incluida esta Corte al ordenamiento jurídico uruguayo con rango constitucional en la Reforma Constitucional de 1932, sin embargo, no fue hasta 1952 que la Corte electoral aparece en la cúspide de la justicia electoral (una nueva rama del poder independiente de la justicia ordinaria y contenciosa administrativa), ejerciendo funciones de superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre otros órganos electorales³⁰ y fungiendo como juez de elecciones de cargos electivos.

Urruty Navatta define a la Corte Electoral uruguaya como un verdadero poder de Gobierno, puesto que tiene rango constitucional, sus competencias son constitucionales, en ella se encuentra el ejercicio de una de las funciones predominantes del estado y por la irrevocabilidad de sus decisiones.³¹ En el

³⁰ NAVATTA, Urruty. Carlos Alberto. *El Régimen Electoral Uruguayo*. Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de elecciones. . N°. 4, Segundo Semestre 2007 ISSN: 1659-2069. p.4 [En línea]: http://www.tse.go.cr/revista/art/4/urruty_anexo.pdf. Consultado en: diciembre 2018

³⁰ *Ibíd.*

³¹ *Ibíd.*

artículo 322 se encuentran consignadas las funciones que le prohíba la carta política, a esta institución, sin perjuicio de las que le adjudique la ley:

“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”³²

“Además de las funciones enunciadas, la constitución también le otorga a la corte electoral la aplicación de la sanción por delitos relacionados con la pureza del sufragio”³³

Este artículo de la Constitución Política, en su literal b, lleva a hablar acerca de la existencia de otros órganos presentes en el poder electoral, los que se encuentran bajo cierta sujeción del órgano máximo en esta materia, que es la Corte Electoral.

Estos órganos son:

Comisiones Receptoras de Votos: Son órganos que ejercen solamente funciones administrativas, no son permanentes, por lo que solo actúan en tiempos de elecciones, plebiscito o referéndum. *“Sus procedimientos y resoluciones pueden ser observados por los delegados partidarios en el transcurso de la votación y recurridos hasta el día siguiente al de la elección ante las Juntas Electorales”³⁴.*

Juntas Electorales Departamentales: Son órganos intermedios, subordinados a la Corte electoral, permanentes y hallan su origen en la ley. Se encuentran ubicados en las capitales de Departamentos y su campo de acción se reduce a

³² Constitución Política de Uruguay. Art. 322

³³ Ibídem Artículo 77.

³⁴ NAVATTA, Urruty. Carlos Alberto. *El Régimen Electoral Uruguayo*. Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de elecciones. N°. 4, Segundo Semestre 2007 ISSN: 1659-2069. p.4 [En línea]: http://www.tse.go.cr/revista/art/4/urruty_anexo.pdf. Consultado en: diciembre 2018

ese territorio. Sus decisiones son apelables ante la Corte Electoral. La elección de los miembros de estos órganos se hace por medio de votación popular, simultáneamente con las elecciones del Presidente de la Republica, Senadores y Cámara de Diputados.³⁵

La experiencia de la evolución electoral uruguaya es un intento por concentrar las autoridades administrativas y judiciales en un solo cuerpo coordinado conformado por diferentes niveles. En cuanto a la designación de los miembros de estas autoridades se desliga del Poder Legislativo o del Ejecutivo, a diferencia de países como Colombia, buscando que en cierta medida los electores sean quienes elijan a quienes tendrán el deber de salvaguardar el proceso electoral. Esto en el ámbito territorial, no obstante, en lo que respecta a la Corte Electoral, el poder judicial es quien decide la conformación de esta institución.

1.2.5. Costa rica:

Consta de 3 órganos involucrados en el proceso electoral; el Registro Civil y las Juntas Electorales, cumplen tareas netamente administrativas, mientras que el Tribunal Supremo de Elecciones es un organismo tanto administrativo como jurisdiccional, característica que se presenta en pocos sistemas electorales latinoamericanos, además de tener ciertas competencias de regulación de la materia.³⁶

El Tribunal Supremo de Elecciones es creado a través de la Constitución Política como el órgano máximo administrativo electoral.³⁷ *“La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al*

³⁵ *Ibídem.*

³⁶ NAKAMURA, Corona Luis Antonio; GARCÍA, Meza. José Guillermo. Derecho electoral comparado. Madrid, 2012. Madrid. ISBN 978-84-9768-937-3. p.418

³⁷ *Ibídem.*

Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales”³⁸

Se conforma por 3 magistrados “propietarios” y 6 magistrados suplentes, elegidos todos estos por la Corte Suprema, en temporada de elecciones cumplen sus funciones los 3 magistrados propietarios con ayuda de 2 suplentes. Los miembros de este Tribunal tienen un periodo de 6 años, y cada dos años serán renovados un magistrado propietario y dos suplentes. La renovación escalonada permite la estabilidad del órgano, y en cuanto a sus decisiones judiciales, evita la injerencia del poder judicial en su labor³⁹.

Tanto la Constitución Política como el Código Electoral costarricense, asignan funciones administrativas al Tribunal Supremo de Elecciones, entre las que están, convocar a elecciones, elegir los miembros de las Juntas Electorales, hacer la declaratoria definitiva de elección del Presidente de la República, Vicepresidente, Diputados a la Asamblea Legislativa, Miembros de la Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes⁴⁰, entre muchas otras funciones en las que se encuentra excluido el poder ejecutivo en cuando a decisiones en esta materia. Por otra parte, este Tribunal en su faceta contenciosa posee 3 funciones otorgadas constitucionalmente, las cuales se encuentran en el artículo 102 de la Constitución Política de Costa Rica:

- “3) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral;*
- 4) Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicte el Registro Civil y las Juntas Electorales;*
- 5) Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La*

³⁸ Constitución Política de Costa Rica. Art. 99

³⁹ NAKAMURA, Corona Luis Antonio; GARCÍA, Meza. José Guillermo. Derecho electoral comparado. Madrid, 2012. Madrid. ISBN 978-84-9768-937-3. p.418

⁴⁰ Constitución Política de Costa Rica. Art. 102

*declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigírsele. No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Ministros Diplomáticos, Contralor y Subcontralor Generales de la República, o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación;*⁴¹

El siguiente órgano electoral de Costa Rica es el Registro civil, el cual,

*“se encarga de llevar el registro central del estado civil; formar las listas de electores; resolver las solicitudes para adquirir y recuperar la calidad de costarricense, así como los casos de pérdida de nacionalidad; ejecutar las sentencias judiciales que suspendan la ciudadanía y resolver las gestiones para recobrarla; expedir las cédulas de identidad; además de las atribuciones que señalan la Constitución y las leyes.”*⁴²

Adicional a eso, y es una excepción a la característica uni-instancial del Tribunal Supremo de Elecciones, de acuerdo con el artículo 64 del Código Electoral, el Registro Civil, resuelve las apelaciones que se hagan a las decisiones tomadas por las asambleas de los partidos políticos, para luego ser resueltas en segunda instancia por el Tribunal.⁴³

El Registro Electoral, se encuentra ideado para administrar lo concerniente al nacimiento, derechos y obligaciones de la población, tanto en el ámbito civil como en el electoral.⁴⁴

Por último, las Juntas Electorales, que son organismos de creación legal, integradas por un representante de cada partido político inscrito que participe en las elecciones⁴⁵

⁴¹ Constitución Política de Costa Rica. Art. 102. Numerales 3,4,5

⁴² NAKAMURA, Corona Luis Antonio; GARCÍA, Meza. José Guillermo. Derecho electoral comparado. Madrid, 2012. Madrid. ISBN 978-84-9768-937-3. p.187

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

Están divididas según el código electoral en Juntas Cantonales, habrá una en cada cantón, y Juntas Receptoras de votos, de las cuales habrá varias en cada Distrito Electoral, tantas como las designe el Tribunal Supremo de Elecciones de acuerdo con la ley. Los miembros de estas Juntas gozan de inmunidad, son servidores públicos en el ejercicio de su cargo y lo ejercen sin contraprestación.

Respecto de los miembros de las Juntas Cantonales, estos son elegidos por el Tribunal Supremo de Elecciones, y aquellas, eligen a los que conformarán las Juntas Receptoras de Votos.⁴⁶

Los acuerdos de las Juntas Electorales (tanto de las Juntas Cantonales como de los conteos de las Juntas Receptoras de Votos) son apelables ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

Así entonces, mientras que a las Juntas Cantonales les corresponde proponer los nombres de los miembros de las Juntas Receptores de Votos y entregar la documentación de las elecciones respectivas provenientes de estas, a las Juntas Receptoras de Votos, se les encomienda el recibimiento, escrutinio y cómputo de los votos y entregar a las juntas cantonales los documentos de las votaciones.⁴⁷

Teniendo ya una perspectiva de lo que es la organización electoral de Costa Rica, es posible observar una centralización en cuanto a la actividad judicial en esta materia a cargo del TSE. A nivel administrativo, se percibe cierta descentralización en cuanto a tareas relacionadas con la logística y práctica de las elecciones, empero, con un órgano que tiene la facultad de revisar decisiones impugnadas

⁴⁵ NAKAMURA, Corona Luis Antonio; GARCÍA, Meza. José Guillermo. Derecho electoral comparado. Madrid, 2012. Madrid. ISBN 978-84-9768-937-3.

⁴⁶ Código Electoral de Costa Rica. Artículo 30

⁴⁷ NAKAMURA, Corona Luis Antonio; GARCÍA, Meza. José Guillermo. Derecho electoral comparado. Madrid, 2012. Madrid. ISBN 978-84-9768-937-3. p.418

tomadas por los órganos ubicados en los niveles territoriales que son las Juntas Electorales, más la particularidad de un organismo adscrito al TSE, con funciones específicas.

1.2.6. Venezuela:

En materia electoral, en Venezuela existe una Rama de Poder autónoma reconocida constitucional y legalmente. Este Poder electoral está conformado en su cabeza por el Consejo Nacional Electoral, como órganos subordinados a este, están: La Junta nacional Electoral, La Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y de Financiamiento.⁴⁸

El Consejo Nacional Electoral es un organismo rector, que de acuerdo con la ley, es autónomo de las demás ramas del Poder Público en sus decisiones y se encarga de dirigir la actividad de sus órganos subordinados. El Consejo está conformado por 5 miembros, los cuales son escogidos por la Asamblea General del País⁴⁹ con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. El periodo para los rectores o rectoras electorales⁵⁰ es de 7 años y pueden ser reelegidos para dos nuevos periodos consecutivos, siempre que haya evaluación favorable de su gestión por la Asamblea Nacional.⁵¹

El CNE (Consejo Nacional Electoral), tiene en líneas generales la función de organizar, administrar vigilar los procesos electorales; convoca y fija fecha para elecciones de referendo, cargos de elección popular, entre otros; adjudica y extiende credenciales a los candidatos electos a la presidencia de la república y Diputados de la Asamblea Nacional; tiene también la función de “conocer y

⁴⁸ Ley Orgánica del Poder Electoral de Venezuela. Art. 1

⁴⁹ Previamente postulados por la sociedad civil, por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades públicas y por el poder ciudadano.

⁵⁰ Miembros del consejo nacional electoral venezolano.

⁵¹ Ley Orgánica del Poder Electoral Venezuela art. 8

*declarar la nulidad de cualquier elección, cuando encuentre causa suficiente y ordenar su repetición en los casos que establezca la ley y conforme al procedimiento*⁵² y *determina* los miembros de los órganos electorales subordinados, entre otras funciones.

No solo se logró extraer de las clásicas Ramas del Poder Público, un Poder Electoral, sino que además Venezuela creó una jurisdicción electoral, la Carta Política designó una de las salas del Tribunal Supremo de Justicia como Sala Electoral para decidir sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de las actuaciones de los órganos del Poder Electoral. La Jurisdicción electoral se encuentra separada tanto del Contencioso Administrativo como de la Jurisdicción Constitucional.⁵³

La Jurisdicción Electoral, entre otras, tiene la función de conocer demandas contenciosas sobre actos de los órganos del Poder Electoral, de sindicatos u organizaciones gremiales y conocer demandas de amparo constitucional diferentes a las de competencia de la sala constitucional.⁵⁴

El artículo 296 de la Constitución Política venezolana enuncia principios por los que están permeados los órganos del poder electoral: *“independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios”*. Tanto el texto constitucional como las leyes que regulan la materia, buscan darle un grado total de autonomía tanto al Poder Electoral como a la

⁵² art. 33 numeral 26 ley orgánica del poder electoral.

⁵³ BREWER-CARÍAS. Allan R. La autonomía e independencia del poder electoral y de la jurisdicción electoral en Venezuela, y su secuestro y sometimiento por la jurisdicción constitucional. Junio 2012. New York. [En línea]: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2012/11/1108-1055-El-Poder-Electoral-y-la-Jurisdicci%C3%B3n-Electoral-y-su-secuestro-por-la-Jurisdicci%C3%B3n-Constitucional-M.pdf>.

Consultado en: diciembre 2018

⁵⁴ *Ibidem*.

Jurisdicción Electoral, y limitan las relaciones entre un poder y otro. Sin embargo, la Asamblea de Diputados como órgano político es quien designa los miembros del organismo rector del Poder Electoral, es decir, a los miembros del Consejo nacional electoral.

1.2.7. Perú:

Parecido a la organización electoral Colombiana, en Perú, esta está dividida en tres distintos organismos que cumplen funciones distintas (administrativas, judiciales, fiscalizadoras, de registro entre otras), a mencionar, El Jurado Nacional de Elecciones, La Oficina Nacional de Procesos Electorales y El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).⁵⁵

El primero de los enlistados en el párrafo anterior, es el Jurado Nacional de Elecciones, este es un órgano autónomo, contemplado en la Constitución Política de Perú, conformado en pleno por cinco miembros, los cuales son elegidos por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de República, la Junta de Fiscales Supremos, el Colegio de Abogados de Lima, los Decanos de las Facultades Derecho de las Universidades Públicas y por los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Privadas, cada uno de estos elige un miembro para un total de cinco⁵⁶.

El Jurado Nacional de Elecciones lleva a su cargo funciones administrativas, judiciales, fiscalizadoras, educativas y normativas.

En cuanto a lo judicial, es la máxima autoridad en materia electoral, dicta resoluciones de única instancia, definitivas y no revisables, por medio de las cuales, resuelve apelaciones sobre inscripción de candidatos a la Presidencia,

⁵⁵ OEA. Departamento para la Cooperación y Observación Electoral. *Autoridades Electorales de Las Américas*. [En línea]: www.oas.org/es/sap/deco/autoridades.asp. consultado diciembre 2018

⁵⁶ *Ibíd.*

Vicepresidencia y Representantes ante el Parlamento Andino, también lo hace sobre tachas contra candidatos a la Presidencia, Vicepresidencia, Representantes ante el Parlamento Andino, Congresistas, Gobernador, Vicegobernador entre otros y sobre actas electorales impugnadas; declara nulidades de procesos electorales; proclama resultados electorales; convoca a referéndum y consultas populares y otorga credenciales a los candidatos electos, etc. Con referencia a la última función, esta se podría confundir, comparándolo con otros sistemas electorales por ejemplo el colombiano, como una función administrativa, sin embargo, se encuentra enlistada en las funciones jurisdiccionales de competencia del Jurado Nacional de Elecciones⁵⁷.

Con la función fiscalizadora se busca garantizar la voluntad popular y transparencia de los procesos electorales, esta se realiza con ayuda de la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales. En este se encuentra la fiscalización de la legalidad del ejercicio del sufragio, de la realización de procesos electorales, de padrones electorales, entre algunas otras.

Para realizar la función educativa, este organismo se apoya en la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, la cual consiste en desarrollar *“acciones orientadas a la promoción de una ciudadanía activa e involucrada en los asuntos públicos de sus localidades y del país, con el objetivo final de consolidar el sistema democrático y la gobernabilidad del país”*⁵⁸.

En el aspecto normativo el Jurado Nacional de Elecciones tiene la facultad de presentar proyectos de ley de materia electoral, determinar el número de escaños

⁵⁷ Perú. JNE. Jurado Nacional de elecciones. *Jurisdiccional* [En línea]: <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/170/page/Jurisdiccional>. Consultado en: diciembre 2018

⁵⁸ Perú. JNE. Jurado Nacional de elecciones. *Educativa*. [En línea]: <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/228/page/Educativa>. Consultado en: diciembre de 2018

para el congreso en cada circunscripción, reglamenta las cuotas de género, de jóvenes y de grupos étnicos y los procedimientos electorales⁵⁹.

La última función, pero no menos importante es la administrativa electoral, la cual la ejerce con la ayuda de otros órganos, el jurado, dentro de las funciones específicas de esta materia:

“

- *Determina las circunscripciones electorales y las sedes de los Jurados Electorales Especiales.*
- *Inscribe a los observadores electorales, nacionales e internacionales.*
- *Presenta el presupuesto del Sistema Electoral.*
- *Inscribe a las encuestadoras electorales.*
- *Designa mediante sorteo a los miembros de los Jurados Electorales Especiales.*
- *Integra el Comité de Coordinación Electoral.*
- *Otorga dispensa por omisión al sufragio.*
- *Aprueba el padrón electoral.*⁶⁰

La Oficina Nacional de Procesos Electorales es un organismo constitucional autónomo que se encarga, como su nombre lo dice de organizar y ejecutar distintos procesos electorales. Con relación a las organizaciones políticas, esta también se encarga de la verificación de firmas de adherentes a los partidos políticos, de su actividad económico-financiera y de brindar asistencia técnico electoral en los procesos electorales internos de cada partido⁶¹.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), al igual que los anteriores es un organismo autónomo constitucional con personería jurídica, que hace parte del derecho público interno. Este organismo cuenta con atribuciones legales en materia registral, técnica, administrativa, económica y financiera, es el encargado de la organización y mantenimiento del Registro Único de identificación

⁵⁹ Perú. JNE. Jurado Nacional de elecciones. *Normativa*. [En línea]: <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/229/page/Normativa>. Consultado en: diciembre de 2018

⁶⁰ Perú. JNE. Jurado Nacional de elecciones. *Administrativa electoral*. [En línea]: <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/230/page/Administrativa-electoral>. Consultado diciembre de 2018

⁶¹ Perú. ONPE. Oficina Nacional de Procesos Electorales. [En línea]: <http://www.onpe.gob.pe/nosotros/quienes-somos/> Consultado en: enero 2019

de las Personas Naturales, de garantizar de la elaboración de documentos de identidad, de la inscripción de hechos y actos relacionados con la capacidad y estado civil y asegurar a confiabilidad de la información que se inscribe.

En conclusión, esta entidad expide los documentos de identidad de los peruanos y registra hechos vitales como el nacimiento, matrimonio, defunción, entre otros que modifiquen el estado civil⁶².

El Estado peruano, tiene entonces tres órganos autónomos creados constitucionalmente que ejercen la función electoral y cada uno de estos es independiente del otro en el cumplimiento de sus competencias.

⁶² Perú. RENIEC. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. [En línea]: <http://www.reniec.gob.pe/portal/institucional.htm#>. Consultado en: enero 2019

2. AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA

2.1. Aproximación histórica

Hasta antes del 31 de enero del año 1888, solo existían municipios, parroquias y cantones como organismos electorales de carácter local, que por lo general tenían como característica la transitoriedad y se encontraban absorbidos por las autoridades departamentales.

La estructura de estos organismos era distinta según el Estado soberano al que pertenecieran. Los contrastes de la regulación entre un Estado y otro se remontan a la expedición de un acto adicional a la Constitución de 1853, del 27 de febrero de 1855, por medio del cual, se designó a Panamá como Estado perteneciente a la Nueva Granada, que, aun estando sometido a la soberanía de ésta, se le otorgó la facultad de regular su legislación civil, penal, comercial, judicial, de policía y sus milicias. Al año siguiente se creó el Estado de Antioquia, luego el de Santander y así sucesivamente se fueron creando Estados nuevos con las mismas atribuciones⁶³.

La Constitución de 1863 estableció que los asuntos confiados a los Estados Federales serían aquellos expresamente reservados para ellos, entre los asuntos reservados a los Estados, se encontraba el Derecho Electoral, cuya legislación debía ser definida por los territorios de manera individual.

Con la carta política de 1886, se puso a cargo del legislativo la expedición de una ley acerca de la adopción de códigos y unificación de la legislación nacional, sin

⁶³ MAYORGA Fernando. Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2002). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, 2003. p. 1-3. ISBN 978-958-738-314-0.

embargo, siguió rigiendo la legislación de cada departamento, hasta la expedición de dichas leyes⁶⁴.

Con la ley 7ª de la misma fecha, nació el primer órgano electoral nacional al que se le denominó *Gran Consejo Electoral*, con funciones escrutadoras a nivel nacional para elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, este Consejo se reunía el 1 de febrero del año en que se reunieran las asambleas electorales y escrutaban los votos de elecciones del Presidente y Vicepresidente de la República. Se encontraba compuesto por 6 miembros, el Senado, la Cámara de representantes y el Presidente, elegían dos miembros cada uno para periodos de un año.⁶⁵

En cada departamento se encontraba un Consejo Electoral, sus seis miembros eran nombrados cada cuatro años y designados igualmente por el Congreso y el Presidente de la República, estos cargos que eran de forzosa aceptación. Cada Consejo Electoral se encontraba instalado en la capital del Departamento al cual pertenecía, el 1 de marzo comenzaban sus labores y nombraban a los integrantes de la Junta de Distrito Electoral⁶⁶.

La Junta de Distrito Electoral tenía como función realizar los escrutinios y declarar la elección de Representantes a la Cámara y Diputados. Cada Departamento se encontraba dividido en distritos y en cada uno se encontraba una Junta de Distrito Electoral. A su vez, las Juntas de Distrito Electoral nombraban a un jurado electoral en cada distrito municipal cada dos años. Los Jurados Electorales se encargaban de formar las listas parciales de sufragantes, nombraban los Jurados de Votación de las elecciones, efectuaban el escrutinio de los votos emitidos en el

⁶⁴ Ibídem. págs. 2, 3,14.

⁶⁵ REYES, González. Guillermo Francisco. Tratado de derecho electoral: el nuevo orden político y electoral en Colombia. 2005. ISBN 9586534065.

⁶⁶ Ibídem.

municipio ante los jurados de votación y declaraban la elección de consejeros municipales⁶⁷.

Luego de una pequeña reforma a la Ley 7ª de 1888 en la elección de los Consejeros Electorales departamentales, en el año 1892, con la Ley 119 del mismo año, el Consejo de Estado reemplaza al Presidente de la República en su labor de designar los miembros del Gran Consejo Electoral, quedando de la siguiente manera la elección, dos elegidos por el Senado, dos por la Cámara y dos por el Consejo de Estado. De la misma forma, el Consejo Nacional Legislativo, reemplazó al Congreso en la elección de los integrantes del Consejo Electoral⁶⁸.

El artículo 9 de la Ley 119 de 1892 ordena al Senado realizar los nombramientos de los miembros de los Consejos Electorales Departamentales y dar aviso de ellos a la Cámara de Representantes y al Consejo para que estos realicen los suyos. Al final el artículo estatuye que en caso de que el Senado, La Cámara de Representantes y el Consejo de Estado no hagan la designación de los miembros, se entenderá prorrogado el periodo de los Consejeros de ese momento⁶⁹.

A partir de la expedición de la Ley 119, se gestó una confusión acerca de los órganos competentes para elegir a los miembros de los Consejos Electorales Departamentales con relación a la Ley 7ª de 1888. Por esta razón, hubo dos intentos fallidos por llevar a cabo una ley electoral que aclarara las confusiones de la legislación colombiana en esta materia.

A pesar de la imperiosa necesidad de crear una nueva ley de elecciones, que incluso en varias ocasiones fue mencionada por la prensa Bogotana, empezaron a cursar dos proyectos de ley simultáneamente en el congreso, uno al interior del

⁶⁷ Ibídem.

⁶⁸ Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil. Historia electoral colombiana: 1810-1988. Bogotá. 1991.

⁶⁹ MAYORGA, Op. Cit., p.28.

Senado y el otro, presentado el 4 de agosto de 1898 por el Representante Eliseo Arbeláez en la Cámara de Representantes con el nombre de “*adicional y reformatoria de las elecciones*”⁷⁰, el cual proponía que el Gran Consejo Electoral estuviese conformado por 5 miembros principales y otros cinco suplentes elegidos por el Congreso en pleno.

No obstante, los esfuerzos, en especial los de la Cámara de Representantes para que el proyecto del Representante Arbeláez se materializara en una ley, no resultaron convertirse en Ley de la República ninguno de los antes mencionados.

Dado que no se pudo lograr lo anterior, el Partido Liberal inició en 1899 una lucha armada que se extendió hasta 1902, que llamada la Guerra de los mil días. En el entre tanto, el 31 de julio de 1900 por medio de un golpe de Estado, se destituyó a Sanclemente quien para ese entonces era el Presidente y tomó el mando Marroquín, quien era su vicepresidente,⁷¹.

En lo que duró la guerra, no hubo elecciones de Congreso de la República, por lo que el presidente Marroquín expidió un decreto donde ordenó que se reuniera el Congreso a pesar de no haberse realizado nuevas elecciones para esta corporación y formuló medidas de emergencia electorales para alivianar las dificultades, entre esas, que los Consejos Electorales Departamentales se instalaran nuevamente en las respectivas capitales, que realizaran el nombramiento de las juntas electorales de sus circunscripciones, la instalación de los Jurados Electorales, la reunión de las Asambleas Departamentales⁷², entre otras, con el objetivo de llevar la situación a su normalidad.

A los pocos días, mediante otro decreto, el Presidente Marroquín determinó que sería el ejecutivo quien nombraría a los Consejeros Electorales Departamentales y

⁷⁰ MAYORGA, Op. Cit., p.49.

⁷¹ MAYORGA, Op. Cit., p.73.

⁷² MAYORGA, Op. Cit., p.74.

a los empleados del Congreso, y procedió a nombrarlos⁷³, sin embargo, en septiembre de 1903 se dictó una ley que modificó la anterior legislación electoral y derogó el decreto legislativo 1719 de 1902⁷⁴, en la que se decidió que las cámaras legislativas debían designar a los miembros del Gran Consejo Electoral y de los Consejos Electorales Departamentales.

Luego de realizados los nombramientos del Gran Consejo Electoral y de los Consejos Electorales Departamentales, el primero, declaró la elección del General Rafael Reyes como Presidente de la República para el período de 1906 a 1910, quien le ganó la contienda electoral a Joaquín Vélez.

En 1905, bajo la presidencia de Rafael Reyes, por Asamblea Constituyente y Legislativa se aprobó una “ley de elecciones”, el Congreso sustituyó al Gran Consejo electoral en su función de declarar la elección del Presidente de la República, abolió la votación popular para la elección de éste, pues se designó la facultad de elegir a los Senadores de cada Departamento a los Consejeros Departamentales⁷⁵; suprimió el cargo de vicepresidente de la República; creó circunscripciones electorales que tenían como límite territorial los departamentos a los que pertenecerían y reguló la designación de los Consejeros Electorales Departamentales, tres por el Senado, tres por la Cámara de Representantes y tres por el Presidente de la República, para un período de cuatro años⁷⁶.

En 1908 la Asamblea Constituyente-Legislativa dispuso a través de un Acto Legislativo, que los Consejos Electorales Departamentales fueran elegidos por los Consejos Municipales y creó los llamados Colegios Electorales, quienes estarían

⁷³ MAYORGA, Op. Cit., p.75.

⁷⁴ Decreto mencionado en el párrafo anterior.

⁷⁵ Los Consejeros Departamentales eran los miembros de los Consejos Departamentales, compuestos por el Gobernador, los secretarios de este, presidente o jefe de la oficina, Tribunal o corte de cuentas del Departamento.

⁷⁶ MAYORGA, Op. Cit., p. 82, 83.

conformados por la reunión de tres Consejos Electorales Departamentales contiguos.

Este Acto Legislativo fue desarrollado por una ley expedida también por dicha Asamblea, en la que se describió la organización electoral para ese entonces, la cual estaba compuesta por Juntas Electorales, Provincias Electorales, Circunscripciones Electorales y Jurados Electorales, omitiendo una vez más de la organización Electoral al Gran Consejo Electoral⁷⁷.

En 1910, luego de elegida la Asamblea Nacional por las municipalidades, esta procedió a dictar 3 Actos Legislativos, cada uno con un propósito diferente. El acto legislativo 3 del 31 de octubre del mismo año estableció que el Presidente debía ser elegido para un periodo de 4 años por voto directo de los ciudadanos que tenían derecho a votar en las elecciones para Representantes, le asigna la elección de los miembros del Senado a los consejos electorales, entre otros aspectos.

A 10 días de la expedición de este Acto Legislativo, la misma Asamblea aprobó una Ley⁷⁸ *“que adiciona y reforma las de elecciones”*⁷⁹ por medio de la cual, revivió el Gran Consejo Electoral, abolido en 1905, conformado por nueve miembros principales y nueve suplentes, cinco de estos elegidos por la Cámara de Representantes y los cuatro restantes por el Senado en votaciones distintas⁸⁰.

De 1910 a 1932, la organización electoral se mantuvo en líneas generales, con excepción de pequeñas modificaciones en los niveles territoriales, hasta la llegada de la Ley 7ª del 27 de agosto de 1932, a través de la cual se disminuyó el número de integrantes del Gran Consejo Electoral de nueve miembros a ocho, cuatro y

⁷⁷ MAYORGA, Op. Cit., p. 86, 88.

⁷⁸ Colombia. Ley 80 de 1910. *Que adiciona y reforma las de elecciones*.

⁷⁹ MAYORGA, Op. Cit., p. 107.

⁸⁰ *Ibídem*.

cuatro elegidos por la Cámara y el Senado respectivamente, sin embargo, en caso de empate en las decisiones del Consejo, se elegía un noveno miembro, el cual podría serlo indefinidamente.

La mencionada ley, definió también las corporaciones electorales, reduciendo igualmente los miembros de los Consejos Electorales, Jurados Electorales y Jurados de Votación.

Nuevamente son modificados los miembros del Gran Consejo Electoral por la Ley 120 de 1936 quedando con 9 miembros, tres elegidos por el Senado, tres por la Cámara de Representantes y tres por el Presidente de la República.

Del año 1936 hasta el año 1948 no se dieron modificaciones sino con la llegada de la ley 89 del mismo año, que crea un organismo central autónomo con cobertura nacional llamada Corte Electoral y amplias funciones para dirigir la materia electoral, entre estas, elegir al Registrador del Estado Civil, efectuar directamente los escrutinios de las elecciones para Presidente de la República, Senado, Cámara y Asamblea a través de delegados nombrados por cada departamento, vigilar el correcto funcionamiento de los órganos electorales y destinar los delegados nombrados por el Registrador nacional, uno por cada partido en cada departamento.

Los primeros integrantes de la Corte Electoral fueron el Expresidente de la República más antiguo, los dos magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia (de distinta filiación política), el Rector de la Universidad Nacional y el Gerente del Banco de la República.⁸¹

⁸¹ Integraron la corte electoral en esa oportunidad de acuerdo con aquella reforma: Alfonso López Pumarejo (Expresidente de la República), Ricardo Hinestrosa daza y Eleuterio serna como más antiguos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Luis López de mesa como rector de la universidad nacional y Luis ángel Arango como gerente del Banco de la República.

Para 1957, los miembros fueron los dos Expresidentes de la Republica más antiguos y los otros cuatro miembros fueron elegidos por la Corte Suprema de Justicia. A partir de 1979 y hasta 1985 sus miembros los eligió la Corte Suprema de Justicia así: cuatro del partido con mayor votación, cuatro del segundo con mayor votación y el último miembro, del tercer partido en votación del congreso.⁸² Igualmente, nacen otros órganos al interior de la organización electoral, que fueron⁸³:

Las Comisiones Escrutadoras de Orden Departamental: Eran conformadas por dos miembros para cada departamento nombrados por la Corte Electoral (las comisiones municipales eran nombradas por el Tribunal Superior de Distrito Judicial), encargadas de llevar a cabo los escrutinios de los votos depositados en cada departamento.⁸⁴

Registrador Nacional del Estado Civil: Nombrado para periodos de dos años, en líneas generales, sus funciones eran las de dirigir la Oficina Nacional de Identificación Electoral, ser secretario permanente de la Corte Electoral, vigilar directamente o a través de sus delegados la cedulaación y las oficinas de los registradores de todo el país, investigar irregularidades en cedulaación o censos electorales y elegir dos delegados de diferentes partidos políticos para cada departamento de listas proporcionadas por la Corte Suprema de Justicia.⁸⁵

Además de estos, también fueron creados los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, que básicamente nombraban y vigilaban a los Registradores Municipales del Estado Civil, para estos últimos las funciones eran las de preparación y expedición de cédulas y la formación del registro electoral entre otras. Por último, los delegados de los Registradores Distritales y Municipales

⁸² El nuevo orden político y electoral en Colombia, reyes González Guillermo francisco.

⁸³ Ibídem.

⁸⁴ Ibídem.

⁸⁵ Ibídem.

creados para la inscripción de cédulas y preparar las elecciones en Corregimientos, Inspecciones de Policía y sector rural donde existieran mesas de votación.⁸⁶

En 1985, la Ley 96 sustituye la Corte Electoral por el Consejo Nacional Electoral, el cual se creó con siete miembros designados por el Consejo de Estado, tres miembros para cada uno de los dos partidos con mayor votación y otro miembro para el partido siguiente en votaciones del Congreso Nacional. La ley 96 de 1985 Creó también la Registraduría General de la Nación como institución con funciones electorales.

Es importante mencionar, que el cambio de denominación de la Corte Electoral a Consejo Nacional Electoral se originó, debido a que el vocablo “Corte” transmitía un concepto erróneo de las funciones reales de este organismo, puesto que al ser una corporación que cumplía solo funciones administrativas, el nombre de Corte Electoral denotaba la impresión de que ésta estuviera dotada de jurisdicción.

Esa sugerencia fue hecha por quien era en ese entonces Magistrado del Consejo de Estado, Jorge Valencia Arango, en sus palabras: *“El vocablo Corte produce la sensación de ser un organismo jurisdiccional siendo que la Corte Electoral no es sino una corporación administrativa cuyos actos están sujetos a control de la jurisdicción administrativa”*⁸⁷.

La Ley de 1985 le concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para realizar las adiciones pertinentes en materia electoral; como resultado, se expidió el decreto 2241 de 1986, por el cual se adoptó el Código Electoral actual; este decreto estableció los órganos que conforman hasta ahora la organización electoral y le atribuye al Consejo Nacional Electoral la suprema

⁸⁶ El nuevo orden político y electoral en Colombia, reyes González Guillermo francisco.

⁸⁷ MEJÍA Guillermo, Régimen Jurídico de las elecciones en Colombia, abril 2015, Medellín, ISBN 978-958-8869-21-6.

inspección y vigilancia de la organización electoral. En su momento le asignó 12 funciones, varias de ellas ya no existen en el Ordenamiento Jurídico ya sea por haber sido derogadas por otras normas o declaradas inexecutable por fallos de la Corte Constitucional.

El numeral 1 del Artículo 12 del Código Electoral, le designó al Consejo Nacional Electoral la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, competencia que fue reafirmada en 1991 con la Constitución Política, pero que, luego en 2003, fue eliminada por el Acto Legislativo número 1 del mismo año.

Adicionalmente, el Código Electoral, en el numeral 2 de su artículo 12, le da la potestad al Consejo Nacional Electoral de remover al Registrador Nacional del Estado Civil, por “parcialidad política”, -aparte que fue declarado inexecutable en Sentencia C -230ª de 2008- o por cualquiera de las causas legales. La facultad de remover al Registrador fue declarada executable condicionalmente por la misma providencia, en el entendido en que esta remoción la realizaría el Consejo Nacional Electoral, en cumplimiento de una decisión por la autoridad competente en el marco de un proceso disciplinario o judicial.

La función que se encuentra en el numeral 3 del mismo artículo “*Designar sus delegados para que realicen los escrutinios generales en cada Circunscripción Electoral*” no ha sufrido modificación; la siguiente función, consistente en “*Aprobar el presupuesto que le presente el Registrador Nacional del Estado Civil, así como sus adiciones, traslaciones, créditos o contracréditos*” fue declarada executable condicionalmente a partir de la Sentencia de la Corte Constitucional antes enunciada, sentencia que también sacó del ordenamiento los numerales 5 y 6 del mencionado artículo.

No obstante, los numerales del 7 al 11 del mismo artículo, se encuentran indemnes hasta ahora y acompañan las funciones constitucionales asignadas al Consejo Nacional Electoral.

Las últimas 5 funciones del artículo 12 del decreto 2241 de 1986 son las siguientes:

- “7. Realizar el escrutinio para Presidente de la República y expedir la respectiva credencial.*
- 8. 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 y omisiones en la decisión de las peticiones que se les hubieren presentado legalmente.*
- 9. 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 atribuyan las Leyes de la República.”*

Desde 1888 hasta antes de 1991 -año en que se elevó a rango constitucional la organización electoral, y sus autoridades- no hubo cambios significativos en la estructura del órgano rector electoral, conocido en esos 103 años por el nombre de Gran Consejo Electoral, Corte Electoral o Consejo Nacional Electoral.

Tan solo se evidenciaron algunos cambios como el de 1905 bajo la Presidencia del General Reyes, con el antecedente del Golpe de Estado de José Manuel Marroquín, quien separó de la presidencia a Manuel Antonio San Clemente el 31 de julio de 1900, gobierno de aquel, que terminó el 7 de agosto de 1904. Hubo otros, como los que se dieron en vigencia de la Presidencia del General Rafael Reyes, mandato en cual, el Congreso suprimió al Gran Consejo Electoral y por medio del Acto Legislativo número 5 de Reforma de la Constitución de 1886, Colombia vivió una dictadura en la que se prolongó el período de mando de Reyes

hasta el 31 de diciembre de 1914. No obstante, Reyes dimitió en el año 1909. A ese periodo se le llamó la “Dictadura de Reyes”.⁸⁸

A partir de 1888, con excepción del Golpe de Estado de Marroquín y la dictadura de Reyes, existieron órganos electorales autónomos y legítimos en materia electoral en Colombia, a pesar de las recurrentes variaciones propiciadas por las vicisitudes políticas. Sin embargo, las instituciones creadas para tal efecto solo han cumplido a lo largo de la historia funciones de carácter administrativo, pues nunca se les ha dotado de funciones judiciales a tales órganos.⁸⁹

Sin duda alguna, la llegada de la Constitución de 1991 trae consigo notables cambios a nivel electoral, tales como: *“circunscripción nacional para la elección del Senado, circunscripciones especiales en Senado y Cámara, eliminación de las suplencias en las corporaciones públicas, pérdida de investidura de los congresistas, doble vuelta en la elección presidencial, la restitución de la vicepresidencia.”*⁹⁰

También se incluyó la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores, la elección popular de estos últimos y el voto programático⁹¹.

2.2. Antecedentes en la Constitución de 1991

Con una Constitución que había regido casi durante un siglo, como lo fue la Constitución del 5 de agosto de 1886, emergida bajo el mandato del Presidente Rafael Núñez, Constitución que fue sometida a alrededor de 70 reformas en 100 años, se produjeron varios intentos de reforma, el primero de estos, fue el que se

⁸⁸ El nuevo orden político y electoral en Colombia, reyes González Guillermo francisco.

⁸⁹ Ibídem.

⁹⁰ VANEGAS, Gil. Pedro Pablo. Estudios de derecho electoral. Bogotá. 2008. ISBN 978-958-710-309-0. p.83.

⁹¹ Ibídem.

dio durante el gobierno de Alfonso López, con la expedición del Acto Legislativo número 2 de 1977, el cual convocaba a una Asamblea Constituyente para reformar algunos aspectos de la Constitución vigente, sin embargo, este Acto Legislativo fracasó debido a que la Corte Suprema de Justicia lo declaró inexecutable el siguiente año, pues según esta, no era posible delegar el poder de reforma del Congreso de acuerdo con el artículo 218 de la norma constitucional⁹².

Otro intento tuvo lugar en 1979 con el Acto legislativo número 1 del mismo año durante el gobierno de Julio César Turbay, Acto Legislativo que fracasó, debido a que la Corte Suprema de Justicia igualmente lo declaró inexecutable por vicios de procedimiento en su trámite⁹³

La barrera que había truncado la posibilidad de una reforma constitucional importante, fue la restricción que se impuso en 1957 con el artículo 13 del plebiscito de ese año, acompañado del artículo 218 de la Constitución, los cuales dejaron solo en manos del Congreso la facultad para reformar la Constitución, razón por la que se le impidió al pueblo participar de forma directa en reformas constitucionales. Empero, las reformas iniciadas por el Congreso de la República eran pobres con relación a las necesidades que por el momento padecía el país, acompañado de los fracasos de estas por vicios procedimentales declarados por la Corte Suprema de Justicia.⁹⁴

De 1986 a 1990, durante la presidencia de Virgilio Barco, el país estaba pasando por los atropellos de los Narcotraficantes, quienes querían evitar a toda costa la extradición a Estados Unidos y simultáneamente por la concreción del acuerdo de paz con el grupo armado al margen de la ley, M19, quienes solicitaban entre otras

⁹² MAYORGA, Op. Cit., p. 352.

⁹³ MAYORGA, Op. Cit., p. 352.

⁹⁴ CEPEDA, Manuel, Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo. Presidencia de la República Consejería para el Desarrollo de la Constitución. Imprenta Nacional de Colombia. 1993. p.174.

cosas, la convocatoria de una Asamblea Constituyente que reformara la Constitución Política.

Esta situación se agudizó con el asesinato de Luis Carlos Galán, candidato presidencial para el período de 1990-1994, quien defendió arduamente las medidas del gobierno de ese momento que tenían el fin de detener los embates del narcotráfico y apoyaba la extradición de sus ejecutores. La muerte del líder Galán, más todas las muertes de los demás ciudadanos, a manos de los narcotraficantes, produjeron un efecto en el país, y específicamente en los estudiantes universitarios⁹⁵.

A raíz de lo anterior, comenzó un movimiento estudiantil, que se originó en la Universidad del Rosario, el cual, además de realizar una marcha de oposición a la violencia en Colombia, motivada por el asesinato de Galán, siguieron trabajando en la ideación de propuestas para producir un cambio en la situación del país. De allí nació la propuesta de convocar a una Asamblea Constituyente que reformara puntos indispensables de la Constitución que regía en ese momento y recolectaron firmas con el propósito de que la sociedad apoyara la idea⁹⁶.

Fue así como llegaron a la conclusión de que en las próximas elecciones, las del 11 de marzo de 1990 de Senado, Cámara de Representantes, Alcaldes, Concejales y Diputados, se votaría a favor o en contra de convocar una Asamblea Constituyente por medio de una papeleta adicional que cada votante introduciría en las urnas.

Mientras tanto, en diciembre de 1989, el Gobierno del Presidente Virgilio Barco tuvo que retirar del Congreso un proyecto de reforma de la Constitución presentado en 1988, con el que se buscaba adicionar la figura del Referéndum al

⁹⁵ MAYORGA, Op. Cit., p. 352.

⁹⁶ MAYORGA, Op. Cit., p. 353.

el artículo 218 constitucional, el cual, fundamentaría los acuerdos de paz con el M-19 y otros aspectos como el voto obligatorio; debido a que el Narcotráfico hizo que se incluyera en las preguntas al pueblo colombiano, una acerca de la extradición de Nacionales.

Los estudiantes que hacían parte del movimiento estudiantil continuaron fortaleciendo su propósito, apoyados por los medios de comunicación. Con todo, existía la preocupación de que los votos de aquella papeleta no se contabilizaran, por lo que el Registrador Nacional del Estado Civil diciendo que el escrutinio de esos votos pertenecía al arbitrio de los jurados votación⁹⁷.

A raíz de la gran la magnitud del movimiento de la “séptima papeleta” que quedó demostrado en las elecciones del 11 de marzo de 1990 con aproximadamente 2 millones de votos a favor de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, el Gobierno propuso al Congreso efectuar un acuerdo por el que se convocara a una Asamblea Constituyente. A pesar de la acogida de esta propuesta por varias fuerzas políticas, finalmente el Congreso no pudo llegar a un acuerdo en lo relacionado con el poder del Presidente de la República de convocar o integrar la Asamblea Constituyente⁹⁸.

El Gobierno por su parte, ante la frustración del acuerdo convocado, expidió un Decreto de Sitio número 927 por medio del cual, se ordenó el escrutinio de votos a favor o en contra de la Asamblea Constituyente, que se emitieran en las elecciones de Presidencia, el 27 de mayo de 1990 de ese año y respaldó el decreto, argumentando que una reforma a la Constitución ayudaría con el fortalecimiento de las instituciones que se habían visto debilitadas por las

⁹⁷ MAYORGA, Op. Cit., pp. 353,354.

⁹⁸ CEPEDA, Op. Cit., p. 178.

circunstancias de orden público y que el movimiento de la “séptima papeleta” era imposible de ignorar.⁹⁹

El Decreto de estado de Sitio fue revisado por la Corte Suprema de Justicia, para que esta analizara su constitucionalidad y se procedió con la votación por la Asamblea Constituyente el 27 de mayo de 1990. El 89% de los votantes se pronunció positivamente por la convocatoria, sin embargo, no se tenía claro quien debía convocarla o su conformación. Fue por eso, que el Presidente Gaviria suscribió un acuerdo con los jefes de partidos y fuerzas políticas que habían logrado la mayoría de votos en las elecciones inmediatamente anteriores.

En el acuerdo se definió la elección, integración, organización de la Asamblea Constituyente y lo último, pero no menos importante, la convocatoria a la ciudadanía para la votación del 8 de diciembre del año en curso. En la postulación de candidatos, no solo participaron los partidos políticos, sino también organizaciones indígenas, evangélicas, organizaciones gremiales, movimientos comunales y cívicos, estudiantes, periodistas entre otros, para un total de 119 listas.

En diciembre del año 1990, se llevó a cabo la elección en la que, aunque solo se logró el 26% de participación electoral, no requería de un mínimo de sufragios para su validez. Fue así entonces, como se escogieron los 70 miembros que conformaron la Asamblea Nacional Constituyente, de los cuales, 25 eran liberales, 19 pertenecientes al M19, 11 del movimiento de salvación nacional, 5 del Partido Social Conservador, 4 Conservadores Independientes, 2 evangélicos, 2 de la Unión Patriótica y 2 de la comunidad indígena¹⁰⁰. A parte de los anteriores, se les

⁹⁹ *Ibíd.*

¹⁰⁰ CEPEDA, Op. Cit., p. 183

dio participación con voz, pero sin voto, a representantes del EPL¹⁰¹, PRT¹⁰² y del movimiento armado Quintín Lame¹⁰³.

El que ninguno de los partidos políticos o movimientos hubiera obtenido una mayoría absoluta en sus listas, contribuyó a una participación mas diversa y propició negociaciones más equilibradas¹⁰⁴.

El trabajo de redacción les tomó hasta el 4 de julio de 1991 y dio lugar a una Constitución de 380 artículos fijos y 60 transitorios compuesta por 13 títulos definitivos. Este texto trajo consigo novedades en materia electoral, entre esas, el renacimiento de la figura del Vicepresidente de elección popular como fórmula del Presidente de la República, la segunda vuelta presidencial, entre otras¹⁰⁵.

Con relación a las autoridades electorales, por primera vez son reguladas constitucionalmente, hasta tal punto de darles autonomía e independencia de las ramas de Poder Público¹⁰⁶, le asigna funciones y regula su integración, designación y periodos.

La Constitución de 1991 fue la oportunidad de lograr un cambio positivo dentro de la crisis, cambio que pidió a gritos no solo un movimiento estudiantil o un partido político, sino todo un país que en medio de la violencia y desigualdades buscaba una salida pacífica para el conflicto que atravesaba. El autor Manuel José Cepeda en el prólogo de su libro, tomado del discurso del Expresidente Carlos Gaviria describe la Constitución de 1991 así:

¹⁰¹ Ejército Popular de Liberación (EPL)

¹⁰² Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)

¹⁰³ Constitución Política de Colombia. *Historia de la Constitución de 1991*. [En Línea]: <http://www.constitucioncolombia.com/historia.php>. Consultado en: marzo 2019

¹⁰⁴ *Ibídem*.

¹⁰⁵ *Ibídem*.

¹⁰⁶ *Ibídem*.

“una de las principales características de la nueva Constitución es que no nació de unas pocas plumas sino de un gran debate democrático en el que participó todo el país: en la propuesta del plebiscito de 1988, en las calles, cuando los estudiantes agitaron el tema de la “séptima papeleta”, en las mesas de trabajo, en la contienda electoral, en los medios de comunicación y, por supuesto, en el seno de esta Asamblea. La constitución de 1991 no es de nadie en particular. Por eso -como en pocas en la historia- es de todos y para todos. Es una obra de creación colectiva que desde ahora y por muchas décadas nos pertenece por igual a cada uno de los colombianos.”¹⁰⁷

Para llegar a la regulación final consignada en la constitución de 1991, los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente presentaron proyectos con diferentes propuestas de lo que sería la organización electoral y sus autoridades en la nueva Constitución.

Hubo varios proyectos en los que se propuso la creación de una nueva Rama del Poder Público, en este caso la Rama Electoral, esta idea fue consignada en proyectos como el presentado por María Teresa Garcés Lloreda, quien propuso la creación de la Rama Electoral como un mecanismo que garantizara la transparencia de las elecciones, rama que gozaría de autonomía administrativa y presupuestal; el proyecto presentado por Antonio Yepes Parra, que propone la inclusión de dos nuevas ramas del Poder Público diferentes a la Ejecutiva, Legislativa y Judicial, las cuales serían la Rama Electoral y la de Vigilancia y Control, todas éstas dotadas de suficiente independencia y acompañadas de colaboración armónica entre ellas; en representación del Partido Social Conservador, Misael Pastrana y Augusto Ramírez, también previeron en su propuesta constitucional, la existencia de una Rama Electoral, para un total de 6 Ramas, dentro de las que se incluyeron las Ramas Legislativa, Ejecutiva, Judicial, de Control Moral, Fiscalizadora y por supuesto la Rama Electoral; en el proyecto número 83, Lorenzo Muelas Hurtado, en representación de la Comunidad

¹⁰⁷ CEPEDA, Manuel, Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo. Presidencia de la República Consejería para el Desarrollo de la Constitución. Imprenta Nacional de Colombia. 1993. p. 11.

Indígena, formuló también la instauración de un Poder Electoral y un Poder Fiscal dentro de la división de los poderes públicos y el Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política número 8, presentado por Horacio Serpa, Guillermo Perry y Eduardo Verano, que planteó el establecimiento de la Rama del Poder Electoral.¹⁰⁸

Al igual que las propuestas anteriores, hubo otros proyectos que sugirieron la existencia de la Rama Electoral, como lo fueron los presentados por Jaime Fajardo Landeta y Darío Antonio Mejía Agudelo, en representación del EPL; Antonio Galán Sarmiento; Iván Marulanda Gómez que propuso la Rama de Participación Ciudadana en la que se encontraba incluida la función electoral junto con otras y por último, el presentado por Eduardo Espinoza Facio-lince¹⁰⁹.

Hubo otro proyecto que se asemejó a la idea de la creación de la Rama electoral - con algunas diferencias- como lo fue el de Arturo Mejía Borda, quien expuso en el Proyecto de reforma número 93, el remplazo de las Ramas del Poder Público por Funciones Públicas y en estas incluyó las funciones Legislativa, Ejecutiva, Jurisdiccional, Electoral y de Control y Evaluación¹¹⁰.

La institución de una Corte Electoral fue también una iniciativa común en los proyectos de reforma presentados por los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, con todo, a pesar de su nombre, no todas las propuestas que esgrimieron argumentos a favor de la creación de un órgano llamado Corte Electoral, contemplaron funciones judiciales para esta. Dichos proyectos fueron los presentados por José Matías Ortiz, proyecto denominado “para la modernización

¹⁰⁸ GACETA CONSTITUCIONAL. Asamblea constituyente 1991. Proyectos de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia. Universidad Externado de Colombia.

¹⁰⁹ Ibídem.

¹¹⁰ Ibídem.

de los partidos, el sistema electoral y los órganos de representación”; Jairo Fajardo y Darío Mejía en representación del EPL y por Iván Marulanda Gómez¹¹¹.

Entre los proyectos de reforma que le concedieron facultades jurisdiccionales a un órgano electoral estuvieron los siguientes; el de Horacio Serpa y otros, en el que a la Corte Electoral propuesta, le dieron entre otras, las función de conocer y decidir definitivamente de los recursos que se interpongan contra las decisiones de su delegados para los escrutinios generales y la de hacer la declaratoria definitiva de los resultados; el Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución número 93 con autoría de Arturo Mejía Borda, proyecto que estableció una Corte electoral que resolviera las causas que mediante demandas públicas le fueran presentadas, referidas a certámenes electorales políticos; el proyecto número 130 de Eduardo Espinoza Facio-Lince que previó en la organización electoral, tanto al Consejo Nacional Electoral como al “Tribunal de Acusaciones”, quien cumpliría la función de conocer y resolver demandas presentadas por conflictos electorales; el número 125 por Fernando Carrillo Flórez quien propone un Consejo Nacional Electoral con funciones administrativa y judiciales; y el expuesto por Antonio Galán Sarmiento que ubica al Consejo Nacional Electoral en la cabeza de la Jurisdicción Electoral¹¹².

Mientras tanto, hubo propuestas que se acercaron más a la regulación que en ultimas fue aprobada para la Constitución de 1991, pues formularon la creación del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría General de la Nación, estas propuestas fueron las de, el Gobierno Nacional; Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño; Antonio Yepes Parra; la de Antonio Navarro Wolf, José Matías Ortiz y Abel Rodríguez y la de María Teresa Garcés, que aunque no atinó en el nombre, si le confirió al “Consejo Nacional de Participación Política y Electoral” -órgano

¹¹¹ *Ibíd.*

¹¹² GACETA CONSTITUCIONAL. Asamblea constituyente 1991. Proyectos de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia. Universidad Externado de Colombia.

electoral relatado en su propuesta- funciones similares a las del Consejo Nacional Electoral de hoy¹¹³.

Finalmente, en la redacción final de la Constitución de 1991 los órganos implantados fueron el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, los dos, como órganos que cumplen funciones administrativas y encabezan la función electoral. Órganos que ya existían en la ley, con funciones y atribuciones similares pero reforzadas y elevados a rango constitucional como organismos autónomos e independientes en 1991.

2.3. Diseño en la Constitución de 1991

La Carta Política de 1991 contempló en la división del poder público, la Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial sin salirse de la división tradicional de estas. Sin embargo, acompañado de ellas, creó organismos autónomos e independientes de las ramas del Poder Público, dentro de los que se encuentran los órganos de control (el Ministerio Público y la Contraloría General de la República) y el organismo electoral conformado por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los demás que tengan naturaleza legal¹¹⁴ -Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, Registradores Distritales, Municipales y Auxiliares, Delegados de los Registradores Distritales y Municipales¹¹⁵-.

Así lo expresa el artículo 113 de la Constitución;

“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.

¹¹³ *Ibíd.*

¹¹⁴ REYES, González. Guillermo Francisco, el nuevo orden político y electoral en Colombia, 2004, Colombia, ISBN 958-653-406-5

¹¹⁵ Decreto 2241 de 1986 Código Electoral art.9.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”¹¹⁶

El organismo electoral se encuentra dispuesto como una faceta del Poder Público, que tiene a su cargo la organización, vigilancia y supervisión de las elecciones y la identidad de las personas¹¹⁷. Dichas funciones se encuentran asignadas y repartidas al Consejo Nacional Electoral y al Registrador Nacional del Estado Civil, sin que haya relación de dependencia entre ellos.

“ARTICULO 120. *La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas*¹¹⁸

La forma como ejerce el pueblo su soberanía, según el Artículo 3 de la Carta Política, es por medio del cumplimiento del principio democrático, ya sea ejercida aquella, de forma directa o por medio de sus representantes, para lo que es necesaria la existencia de una función electoral, que garantice la voluntad popular efectiva.

Sin embargo, así como el desarrollo del principio democrático y la soberanía que recae en el pueblo, están atenuados a la existencia de una función electoral al interior de un Estado, la función electoral, necesita de instituciones e instrumentos para la realización de un proceso electoral, o lo que es lo mismo, necesita una organización electoral que busque a toda costa y con ayuda de los medios adecuados, la transparencia en el ejercicio de los derechos y deberes políticos de los ciudadanos.

¹¹⁶ Constitución Política de Colombia 1991

¹¹⁷ REYES, Op. Cit.

¹¹⁸ Constitución Política de Colombia 1991

Es así, como la Constitución ha delegado al legislador la regulación de aspectos electorales como los mecanismos de participación ciudadana, régimen de partidos políticos y la función electoral por medio de leyes estatutarias¹¹⁹.

El Consejo Nacional Electoral: de acuerdo a la redacción del texto original del artículo 264 de la Constitución Política de 1991:

“ARTÍCULO 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá del número de miembros que determine la ley, que no debe ser menor de siete. Serán elegidos por el Consejo de Estado para un período de cuatro años, de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y deberá reflejar la composición política del Congreso. Sus miembros deberán reunir las calidades que exige la Constitución para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no serán reelegibles.”

La Constitución Política le delega a la Ley la determinación del número de miembros que conformarían el Consejo Nacional Electoral, estableciendo un mínimo de 7 miembros; reza también el artículo, que estos serán elegidos por el Consejo de Estado por un período de 4 años, sin derecho a reelección. No obstante, estas reglas ya se encontraban consignadas en el Decreto 2241 de 1986 -arts. 15 y 16 Código Electoral-.

En lo que difiere el artículo 264 de la Constitución Política de 1991, de la regulación legal -artículo 15 del Código electoral-, es en la elección de los miembros, que según el Código Electoral serían elegidos por el Consejo de Estado de la siguiente manera, *“tres (3) por cada uno de los partidos que hubieren obtenido mayor número de votos en la última elección de Congreso y uno (1) por el partido distinto de los anteriores que les siga en votación¹²⁰”* y en cambio, en la regulación constitucional de 1991 serán igualmente elegidos por el Consejo de Estado, pero de ternas presentadas por los partidos y movimientos políticos inscritos reflejando la composición política del Congreso.

¹¹⁹ REYES, González. Guillermo Francisco, el nuevo orden político y electoral en Colombia, 2004, Colombia, ISBN 958-653-406-5

¹²⁰ Colombia. *Código electoral*. Artículo 15.

Por lo demás, en 1994 con la expedición de la Ley 130 del mismo año -Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos-, se abrió campo a dos puestos mas en el Consejo Nacional Electoral, reservados para los partidos o movimientos políticos que no tengan participación en el gobierno, cuyas votaciones sean las mayores pero que no alcancen para tener participación en este organismo. Es así, como a partir de 1994, el Consejo Nacional Electoral queda conformado por 9 miembros en total hasta el año 2006, año en el que entraría en vigencia el Acto Legislativo 1 de 2003.

Hasta antes de la reforma de 2003, los miembros del Consejo Nacional Electoral, a pesar de su origen constitucional, no tenían definida constitucionalmente la naturaleza de su vinculación. La ley 96 de 1985, a pesar de su anterioridad a la Constitución, fue la que los definió por varios años como servidores públicos sin remuneración ni jornada fija, de dedicación exclusiva, con derecho a honorarios que serían fijados por decreto ejecutivo del gobierno nacional, honorarios que no podrían ser, según el Código Electoral, menores al 25% de la remuneración total de los magistrados del Consejo de Estado¹²¹. La Ley 96 de 1985 en su artículo 6 consagra lo siguiente:

“Los miembros del Consejo Nacional Electoral ejercerán sus funciones en forma permanente, sin sujeción a jornada ni a remuneración fija mensual y estarán sometidos a la prohibición del ejercicio de toda actividad partidista y de todo cargo público. No estarán sujetos a la edad de retiro forzoso. El Consejo Nacional Electoral se reunirá por convocatoria de su Presidente, de la mayoría de sus miembros o por solicitud del Registrador Nacional del Estado Civil, y lo hará por lo menos una vez al mes. El Gobierno Nacional, mediante decreto ejecutivo, señalará anualmente los honorarios y viáticos que han de devengar los miembros del Consejo Nacional Electoral...” (negrillas por el autor)

Igualmente, el Código Electoral reiteró esta regulación en el artículo 18:

¹²¹ VANEGAS, Gil. Pedro Pablo. Estudios de derecho electoral. Bogotá. 2008. ISBN 978-958-710-309-0.

*“Los miembros del Consejo Nacional Electoral ejercerán sus funciones en **forma permanente, sin sujeción a jornada ni a remuneración fija mensual** y estarán sometidos a la prohibición del ejercicio de toda actividad partidista y de todo cargo público. No estarán sujetos a la edad de retiro forzoso.”*

Al respecto se pronunció la Sala de Consulta y Servicio Civil por medio de concepto del 30 de septiembre de 1996 (Radicado 896), indicando que los miembros del Consejo Nacional Electoral por el hecho de cumplir con funciones de carácter público y administrativo tal como las ejercen los miembros de las corporaciones públicas, tienen la calidad de servidores públicos de corporaciones públicas según el artículo 123 de la constitución política, puesto que no encajan en la clasificación de empleados públicos o trabajadores oficiales.

En consecuencia, el artículo 1 del decreto 1487 de 1986 que describía a todos los miembros de la organización electoral como empleados públicos fue modificado en ese sentido. La Corte Constitucional en sentencia C-055 de 1998¹²², se pronuncia en la misma dirección, haciendo alusión a su carácter de servidores públicos, sin que por ello sean empleados o trabajadores oficiales, pues su vinculación es de prestación de funciones públicas y no laboral, por esta razón, no tiene el régimen legal de servidores públicos, sino el de servidores públicos miembros de corporaciones públicas¹²³.

La Constitución de 1991 también le asignó al Consejo Nacional Electoral una serie de atribuciones especiales como la de ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral, conocer recursos contra decisiones de sus delegados, velar por el cumplimiento de las normas referentes a los partidos,

¹²² Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-055/1998. Magistrados ponentes. Alejandro Martínez Caballero, Hernando Herrera Vergara.

¹²³ VANEGAS, Gil. Pedro Pablo. Estudios de derecho electoral. Bogotá. 2008. ISBN 978-958-710-309-0.

publicidad y encuestas de opinión política, entre otras, sin perjuicio de las consignadas en la ley.

Sin embargo, deroga el artículo 13 del Código Electoral, en el que se consagraba que el Consejo Nacional Electoral sería cuerpo consultivo del Gobierno en materia electoral y podría recomendarle proyectos de acto legislativos, leyes o decretos en tal materia, remplazando esta función por una más amplia, el numeral 4 del artículo 265 original de la Constitución de 1991 consagra como una de las atribuciones especiales de este órgano, la de servir como cuerpo consultivo del gobierno en materias de su competencia, presentar directamente proyectos de acto legislativo y de ley y recomendar proyectos de decreto.

A diferencia de la facultad de recomendación de proyectos de actos legislativos y leyes, la Constitución le permite al Consejo Nacional Electoral sin necesidad de intermediación, la presentación de proyectos en lo que concierne a su materia.

Texto original del Artículo 265 Constitución Política de 1991:

“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 artículo 266 original de la Constitución de 1991, regula la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, el cual, según esta norma, era elegido por el Consejo Nacional Electoral para periodos de 5 años y le asigna funciones como la dirección y organización de las elecciones, del registro civil, la identificación de las personas, celebrar contratos a nombre de la nación, más las que le asigne la ley.

El texto original del artículo 266 de la Constitución Política de 1991 rezaba así:

“El Registrador Nacional del Estado Civil será elegido por el Consejo Nacional Electoral para un período de cinco años y deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

No podrá ser reelegido y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.”

2.4. Antecedentes en la Reforma Constitucional de 2003 (Acto legislativo número 1 de 2003)

Como resultado de la frágil regulación de las autoridades electorales, consignada en Constitución de 1991, se esperó que se gestara una reforma a nivel estructural de éstas con un órgano, quizás, provisto de funciones judiciales.

Alrededor del 2002, año en que inició el periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, se comenzaron a gestar algunos proyectos de reformas constitucionales

político-electorales, y adicional a ello, intereses del Gobierno, en torno a la concreción de un referendo en el que el pueblo aprobara reformas propuestas por aquel y eliminara algunas otras.¹²⁴

Senadores¹²⁵ del Partido Liberal Colombiano, en julio de 2002, radicaron un proyecto de Acto Legislativo, número 1 de 2002, titulado “por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”¹²⁶.

En lo que se refiere a la Organización electoral y a sus autoridades, en el artículo 120 del proyecto se dispuso que la organización electoral estuviera conformada por el Tribunal Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los organismos que establezca la ley¹²⁷.

En el artículo 27, el proyecto estatuyó al Tribunal Nacional Electoral como la máxima autoridad de la organización electoral y le confirió funciones administrativas y judiciales; la elección de los siete magistrados integrantes del Tribunal sería hecha por una comisión de elección conformada por magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional y Consejo de Estado; adicionalmente le asignó la elección del Registrador Nacional del Estado Civil al Tribunal Nacional Electoral¹²⁸.

¹²⁴ MAYORGA, Op. Cit., p. 381.

¹²⁵ Andrés González Díaz, Juan Fernando Cristo, Rodrigo Rivera, José Renán Trujillo, Camilo Sánchez O, Aurelio Iragorri, Edgar Artunduaga, Piedad Córdoba, Juan Carlos Restrepo, Álvaro Araujo, Jesus Ignacio García, Alfonso López, José Vives, Plinio Olano, Guillermo Gaviria y otros. *tomado de MAYORGA Fernando. Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2002). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, 2003. P. 1-3. ISBN 978-958-738-314-0. p. 381.

¹²⁶ MAYORGA, Op. Cit., p. 381.

¹²⁷ MAYORGA, Op. Cit

¹²⁸ MAYORGA, Op. Cit., p. 382.

Lo anterior, según los proponentes, con el fin de despolitizar la organización electoral y eliminar la injerencia de los partidos políticos en la elección de los órganos electorales¹²⁹.

De igual manera, algunos senadores¹³⁰ pertenecientes al Partido Conservador, el 15 de agosto del mismo año, presentaron otro proyecto de reforma, el Proyecto de Acto Legislativo número 3 de 2002 “por el cual se adopta una reforma política Constitucional”, en la que propusieron que la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, fuera hecha por el Consejo Nacional Electoral para un período de cuatro años sin posibilidad de reelección, además se dispuso que aquel no podía pertenecer al mismo partido o movimiento político del Presidente de la República¹³¹.

El 13 de septiembre de 2002 se presentó otro proyecto de Acto Legislativo, a manos de otros senadores¹³², de radicado número 7 de 2002, por medio del cual, se modificaban varios artículos de la Constitución Política¹³³.

En esta reforma se pretendía la creación de la Corte Electoral como máximo tribunal de la Jurisdicción Electoral conformada por cinco magistrados elegidos por la Corte Constitucional de ternas enviadas por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y el primer y segundo partido

¹²⁹ MAYORGA, Op. Cit., p. 382.

¹³⁰ Luis Humberto Gómez Gallo, Guillermo Chávez, Javier Ramiro Devia Arias, Efraín Cepeda Sarabia, Ramiro Luna Conde, Ciro Ramírez Pinzón y otros. *tomado de MAYORGA Fernando. Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2002). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, 2003. P. 1-3. ISBN 978-958-738-314-0 p. 384.

¹³¹ MAYORGA, Op. Cit., p. 384.

¹³² Jairo Clopatofsky Ghisays, Juan Gómez Martínez, Hernán Francisco Andrade, Luis Élder Arenas Parra, Gerardo Antonio Jumi Tapias, Juan Carlos Martínez Siniestra, José Álvaro Sánchez Ortega, Carlos Clavijo, Jorge Barraza, José María Villanueva y otros. Tomado de MAYORGA Fernando. Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2002). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, 2003. p. 386. ISBN 978-958-738-314-0

¹³³ MAYORGA Fernando. Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2002). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, 2003. p. 386. ISBN 978-958-738-314-0

mayoritario en votación -diferentes al del Presidente de la República-. Por otra parte, despolitiza la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, acerca de lo cual, se dispuso que se llevaría a cabo a través de concurso de méritos a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública¹³⁴.

En vista de la coexistencia de tres proyectos de reformas constitucionales, la Presidencia de la Comisión Primera nombró ponentes con el fin de que rindieran un informe relacionado con los tres proyectos presentados¹³⁵. La comisión de ponentes, en consecuencia, presentó una propuesta de articulado, en la que se fijó una organización electoral compuesta por un Tribunal Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los demás que indique la ley¹³⁶.

Al Tribunal Nacional Electoral se le asignó, además de las funciones que tenía el Consejo Nacional Electoral en ese momento, la función de conocer acciones de nulidades electorales a nivel nacional, dotado de autonomía administrativa, presupuestal y técnica y compuesto por siete magistrados elegidos por las altas cortes¹³⁷.

En cuanto al Registrador Nacional del Estado Civil, se sugirió que fuera elegido por el Tribunal Nacional Electoral para un período de cuatro años, sin posibilidad de reelección ni de ser escogido entre los Magistrados del Tribunal Nacional Electoral¹³⁸.

Luego de que esta propuesta se debatiera en la Comisión Primera del Senado durante varias sesiones, se decidió la creación de una subcomisión que lograra llegar a acuerdos relacionados con la reforma en curso, incluido el tema de la

¹³⁴ *Ibíd.* p.386.

¹³⁵ *Ibíd.* p.387.

¹³⁶ *Ibíd.* p.389.

¹³⁷ *Ibíd.* pp. 389, 390.

¹³⁸ MAYORGA, Op. Cit., p. 390.

organización electoral. Esta fue conformada por Rodrigo Rivera, Héctor Helí Rojas, Antonio Navarro, Hernán Andrade y Mauricio Pimiento. La propuesta expuesta por la subcomisión, con la vocería del Senador Navarro Wolf, fue aprobada en la Comisión Primera del Senado en el primer debate¹³⁹.

En consecuencia, la organización electoral habría quedado conformada hasta ese momento, por el Tribunal Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil, y por el Comité Nacional de Vigilancia Electoral. En esta propuesta se incluyó un tercer órgano, como lo era el Comité Nacional de Vigilancia Electoral, el cual estaría integrado por el Registrador Nacional del Estado Civil y representantes de los partidos políticos, este órgano no tendría funciones administrativas.

Por su parte, el Tribunal Nacional Electoral conocería definitivamente los recursos interpuestos contra decisiones de los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil. La primera instancia de las decisiones del Tribunal, estarían en manos de los Jueces Administrativos y Tribunales Administrativos. El Registrador Nacional del Estado Civil, según la ponencia aprobada, sería escogido por concurso de méritos para un período de cinco años¹⁴⁰.

Una de las intervenciones de inconformidad con los artículos aprobados en la Comisión Primera, en el contexto del primer debate en plenaria del Senado, fue la de Carlos Holguín Sardi, quien criticó el traslado de funciones judiciales del Consejo de Estado en materia electoral, al nuevo Tribunal Nacional Electoral propuesto, dado que, según su posición, la primera instancia electoral seguiría quedando en cabeza de los Tribunales y Juzgados Administrativos, lo que daría como resultado que una instancia perteneciera a la Justicia Administrativa y otra a la Jurisdicción Electoral. En lo que concierne a la escogencia de los miembros del

¹³⁹ MAYORGA, Op. Cit., p. 404.

¹⁴⁰ MAYORGA, Op. Cit., p. 409.

Tribunal Nacional Electoral, argumentó que, si el objetivo era despolitizar la organización electoral, asignándole la competencia a las altas cortes de elegir a los miembros de este Tribunal, lo que se estaría haciendo en cambio, sería politizar la Rama Judicial¹⁴¹.

A la misma posición de Holguín, se unieron Carlos Gaviria Díaz y Aurelio Iragorri Hormanza. Finalmente, en el primer debate en plenaria del Senado, se aprobó la creación del Tribunal Nacional Electoral investido de funciones judiciales, escogidos sus miembros por las altas cortes; la del Consejo Nacional de Vigilancia Electoral y la de la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁴².

Hasta terminada la primera vuelta, en comisiones, plenarias de Senado y Cámara, la última propuesta de organización electoral aprobada siguió la misma estructura, pues no sufrió cambios significativos.

En el debate de segunda vuelta en la Comisión Primera del Senado, Hernán Andrade expuso una proposición que modificaría de manera relevante lo aprobado hasta entonces. Con unas modificaciones muy parecidas a las que se llegó finalmente en el Acto Legislativo número 1 de 2003, Andrade propuso un Consejo Nacional Electoral conformado por nueve miembros elegidos por el Congreso de la Republica mediante el sistema de cifra repartidora, de postulaciones de los partidos y movimientos políticos o por coaliciones entre ellos; encargó a la jurisdicción Contencioso Administrativa la competencia de resolver la acciones de nulidad electoral; definió la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, la cual estaría a cargo del Consejo de Estado mediante concurso de méritos, para un período de cinco años y sin derecho a reelección¹⁴³.

¹⁴¹ MAYORGA, Op. Cit., p. 415.

¹⁴² *Ibíd.*

¹⁴³ MAYORGA, Op. Cit., p. 434.

Esta última proposición fue aprobada en la Comisión Primera del Senado, modificada solamente en algunos aspectos que no cambiaron su esencia, uno de ellos fue el término de la jurisdicción administrativa para resolver procesos de nulidades electorales. Al respecto, los Senadores Carlos Gaviria y Antonio Navarro Wolf dejaron constancia de inconformidad por dicha aprobación.

En el segundo debate en plenaria en el Senado, realizado el 28 de abril de 2003, intervino Francisco Rojas Birry señalando que a pesar de que en principio la reforma constitucional propuesta exponía cambios interesantes, actualmente se encontraba desdibujada¹⁴⁴.

Luis Carlos Avellaneda y Jesús Antonio Bernal también hicieron exposición de sus inconformidades con los cambios para ellos, no significativos, que preveía la reforma. Luego de una proposición hecha por Claudia Bloom y firmada por otros 50 Senadores, el texto aprobado en este debate modificó en algunos puntos la regulación de la propuesta de reforma anteriormente aprobada. Una de las modificaciones fue el remplazo del Congreso por el Senado en la elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral.

El 29 de mayo de 2003, en debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, Germán Navas Talero se refirió a la lentitud de las autoridades electorales y del Consejo de Estado en la definición de los resultados electorales y así mismo expresó que era indispensable la creación de un Consejo Electoral al que se la atribuyeran funciones judiciales¹⁴⁵. El parlamentario dijo lo siguiente:

“Así mismo considero -y presentare la sustitutiva en forma oportuna- que la estructura actual del Consejo Electoral y a su vez el paso por el Consejo de Estado, hacen nugatoria la posibilidad del ciudadano que ha ganado

¹⁴⁴ MAYORGA, Op. Cit., p. 452.

¹⁴⁵ MAYORGA Fernando. Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2002). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, 2003. p. 459. ISBN 978-958-738-314-0

con el voto unas elecciones de gozar efectivamente del cargo para el cual fue elegido.

Es triste ver lo que ha acontecido en la Costa Atlántica donde personas que habían ganado la elección solo van a disfrutar el cargo cuando faltan seis meses”¹⁴⁶

El 3 de junio del mismo año, continuó el debate y el Ministro del Interior Fernando Londoño, quien presentó la posición del Gobierno ante la reforma; el Ministro se refirió a la competencia para la elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral designada a un partido político, pese a que las funciones del Consejo Nacional Electoral son de tal importancia, que es indispensable que el órgano que las ejecute conste de imparcialidad, calidad que se ve afectada con la politización de sus integrantes¹⁴⁷.

En cuanto al Consejo Nacional Electoral, la proposición aprobada en comisión fue la de Rosmery Martínez y otros, la cual dispuso que el Consejo Nacional Electoral estuviera conformado por nueve miembros elegidos por el Congreso de la Republica mediante el sistema de cifra repartidora, de postulaciones hechas por los partidos o movimientos políticos o por coalición entre ellos. Estos miembros tendrían las mismas calidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una sola vez. Se determinaron también los términos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para decidir acciones de nulidad electoral, máximo 1 año y en única instancia 6 meses-¹⁴⁸.

Por último, el Registrador Nacional del Estado Civil sería escogido por los presidentes de la Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional mediante

¹⁴⁶ Gaceta del Congreso, n° 63. Citado por MAYORGA Fernando. Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2002). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, 2003. p. 460. ISBN 978-958-738-314-

¹⁴⁷ MAYORGA, Op. Cit., pp. 462,463.

¹⁴⁸ MAYORGA, Op. Cit., p. 477.

concurso de méritos, para un periodo de cuatro años y podría ser reelegido por una sola vez¹⁴⁹.

Esta regulación pasó por el debate en plenaria de la Cámara de Representantes casi indemne. Acto seguido, las mesas directivas del Congreso nombraron a Senadores y Representantes como miembros de la comisión de conciliación de textos aprobados en Senado y Cámara de Representantes, quienes se reunieron el 19 de junio de 2003 y acordaron un texto que luego fue acogido por las plenarias de Cámara y Senado¹⁵⁰, que finalmente se convirtió en el Acto Legislativo número 1 de 2003.

Desafortunadamente el resultado final del proyecto de reforma político electoral distó mucho de los fines que se buscaron con los proyectos presentados en el año 2002 y de las proposiciones presentadas por la Subcomisión designada para esta labor. A lo largo de los debates, la idea de la despolitización del Consejo Nacional Electoral o de quien hiciera sus veces fue muy recurrente entre varios Senadores y Representantes a la Cámara, sin embargo, contrario al querer de parlamentarios y del Gobierno, la elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral sufrió un retroceso, al otorgarle la designación de los Consejeros Electorales al Congreso de la República, factor que atentó de forma irrefutablemente con la imparcialidad de aquel órgano electoral.

Por otro lado, con todo, no se logró el establecimiento de un tribunal electoral o de un organismo investido de jurisdicción que resolviera los conflictos electorales, pese a que existía y aún subsiste la necesidad de una Jurisdicción Electoral independiente y ágil.

¹⁴⁹ MAYORGA, Op. Cit., p. 477.

¹⁵⁰ MAYORGA, Op. Cit., p. 494.

2.5. Reforma Constitucional de 2003 y otras

El Acto Legislativo 1 de 2003, tuvo como objeto adoptar una reforma política constitucional, a través del cual, se hicieron una serie de modificaciones con respecto a la normativa constitucional inicial.

La reforma del año 2003, en lo que tiene que ver con la conformación del Consejo Nacional Electoral, estipuló en 9 el número de miembros de este órgano, sin embargo, en la práctica estaba ya conformado por 9 miembros gracias a la ley 140 de 1994 que le asignó 2 más a los 7 miembros que se encontraban consagrados en el Código Electoral.

El Acto Legislativo mantuvo el periodo de los Consejeros Electorales de 4 años consignado en el artículo original, pero abrió la posibilidad de que estos fueran reelegidos por una sola vez. Levantar la prohibición de reelección de quienes conforman el Consejo Nacional Electoral, fue sin duda un retorno en la búsqueda de órganos autónomos con total independencia de las ramas del Poder Público, en la que sus integrantes estén exentos de intereses particulares y puedan tomar decisiones con la mayor transparencia e imparcialidad posible.

Resulta así, porque de lo contrario, podrían verse comprometidas sus actuaciones, con el fin de ser elegidos en el período siguiente, teniendo en cuenta que su elección en ultimas está a cargo del Congreso, para quienes el Consejo Nacional Electoral o sus Delegados, emiten los actos de elecciones y las respectivas credenciales.

La competencia para la designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral estaba adscrita al Consejo de Estado desde la Ley 96 del año 1985, adicionalmente, el artículo 264 de la Constitución en su versión original, preveía que el Consejo de Estado debía elegir a los miembros del Consejo Nacional

Electoral de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reflejando la composición política del congreso.

A partir de 2003, el Congreso es el llamado a escoger a los miembros de este organismo Electoral mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos o por coalición entre ellos.

Así entonces, este Acto Legislativo, desplaza al Consejo de Estado de la elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral y se la asigna al Legislativo, reemplaza las ternas de los partidos políticos por el sistema de cifra repartidora y añade la posibilidad de hacer coaliciones entre los partidos o movimientos políticos para la postulación de dichos miembros.

Al darle una competencia más al Congreso, como la escogencia de los integrantes del Consejo Nacional Electoral, se politiza un órgano que precisamente según la Constitución es autónomo de las Ramas del Poder Público y de otras instituciones debido la naturaleza de la función que cumple.

La Constitución Política de 1991 no definió la naturaleza de los miembros del Consejo Nacional Electoral, la cual estuvo algunos años determinada por leyes anteriores a la Constitución y luego interpretada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y por la Jurisprudencia Constitucional.

En 2003, esta situación se definió a través del Acto Legislativo número 1 del mismo año, por medio del cual se concluyó que los miembros del Consejo Nacional Electoral son servidores públicos de dedicación exclusiva, con las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Por consiguiente, a estos servidores públicos les es aplicable el Estatuto de la Administración de Justicia -Ley 270 de

1996-. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha dejado en claro que esto no significa que aquellos formen parte de la Rama Judicial.

En lo tocante a las calidades necesarias para ser Consejero Electoral, el artículo 17 del Código Electoral, desde mucho antes ya las había precisado: las mismas calidades necesarias que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia - artículo 232 de la Constitución Política-, no haber sido elegido para corporación popular ni haber actuado como miembro de directorio político en los dos años anteriores a su nombramiento y por ultimo señala, *“ni ser él o su cónyuge pariente de alguno de los Consejeros de Estado que tengan derecho a intervenir en la elección hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”*¹⁵¹, aparte que aunque no ha sido derogado taxativamente, se debe leer en concordancia con el nuevo artículo 264 constitucional, que ya no le asigna al Consejo de Estado, sino al Congreso, la competencia para elegir a los miembros del Consejo Nacional Electoral y por ende lo deja sin razón de ser.

Acerca del término para resolver acción de nulidad electoral ante la Jurisdicción Contenciosa, con la adición del párrafo del artículo 264 de la Constitución Política, se hace mención de la acción de nulidad electoral ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en la Constitución. En contraste con la esperada adjudicación de funciones judiciales a un órgano electoral en esta reforma, este párrafo confirma a la Jurisdicción Contenciosa como la competente para resolver sobre acciones de nulidad electoral, fijándole el término de un año para su fallo en doble instancia y de 6 meses en procesos de única instancia.

Antes de la reforma del Acto Legislativo número 1 de 2003, el Registrador Nacional era elegido por el Consejo Nacional Electoral para un período de 5 años, disposición que había existido en el ordenamiento jurídico mucho tiempo antes de que la Constitución Política de 1991 la trajera consigo, puesto que ya se

¹⁵¹ Colombia. *Código Electoral*. Artículo 17. Colombia.

encontraba la designación del Registrador por el Consejo Nacional Electoral en la Ley 96 de 1985 en su artículo 9.

En 2003 el artículo 15 del Acto Legislativo número 1 del mismo año, precisó que el Registrador a partir del año 2006 y en adelante sería elegido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos; disminuyó de 5 a 4 años su periodo y permitió su reelección por una sola vez, levantando la prohibición de ésta, que se encontraba en el artículo 266 original de la Constitución de 1991. Igualmente lo hizo con la reelección de los miembros del Consejo Nacional Electoral.

En lo que concierne a la elección del Registrador Nacional del Estado Civil por los Presidentes de las Altas Cortes, acabó con cualquier disparidad que hubiera entre la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, pues no dependería la primera del segundo y eliminó una relación de subordinación por el hecho de ser el Consejo Nacional Electoral el nominador del Registrador Nacional del Estado Civil, garantizando su independencia.

El Acto Legislativo número 1 de 2009 realizó otros cambios en materia de autoridades electorales.

El artículo 8 de este Acto Legislativo le adicionó al artículo 237 -Atribuciones del Consejo de Estado-, una atribución más en el numeral 7, que consistió en conocer de la acción de nulidad electoral de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en la ley.

También incluyó una especie de “vía gubernativa” -como antes era llamada-, estableciendo un requisito de procedibilidad en lo concerniente a demandas que se funden en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, el cual consistió en el sometimiento a examen de la situación por

la autoridad administrativa correspondiente, encabezada por el Consejo Nacional electoral, antes de ser expedida la declaratoria de elección.

El artículo 12 del Acto Legislativo 1 de 2009 reformó las atribuciones del Consejo Nacional Electoral y le dio unas funciones genéricas en su primer inciso, así:

“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”

El mismo artículo reemplazó la atribución número 2 del artículo 265 de la Constitución, la cual dejaba a cargo del Consejo Nacional Electoral la elección y remoción del Registrador Nacional del Estado Civil, atribuyéndole solo la función de darle posesión a este. Esta modificación fue una formalidad que se dio como consecuencia de la anterior reforma (Acto Legislativo número 1 de 2003) en la que se suprimió la facultad de elección del Registrador Nacional por parte del Consejo Nacional Electoral.

Agregó en el numeral 4 la función de revisar escrutinios y documentos electorales de cualquier etapa del proceso administrativo de elección, con el propósito de garantizar la verdad de los resultados, prerrogativa que puede ejercer el Consejo Nacional Electoral de oficio o a solicitud de parte.

Por último, además de reconocerle personería a los partidos y movimientos políticos, le concedió al Consejo Nacional Electoral la posibilidad de revocar la personería jurídica de estos. Esta disposición tiene su razón de ser en el artículo 2 del mismo Acto Legislativo que modificó el artículo 108 constitucional, en el que se autoriza al órgano electoral a revocar la personería jurídica de partidos y movimientos políticos que no alcancen el 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes y Senado de la

República, o que no realicen convenciones al menos cada dos años que posibiliten a sus miembros influir en la toma de decisiones más importantes al interior del partido o movimiento.

Con el Acto Legislativo número 2 de 2015 -artículo 25- fue eliminado el aparte “y podrán ser reelegidos por una sola vez” del artículo 14 del Acto Legislativo de 2003, que a su vez modificó el 264 de la Constitución. El mismo artículo 26 del Acto Legislativo 2 de 2015 también derogó la expresión “Podrá ser reelegido por una sola vez” contenida en el artículo 266 de la Constitución Política, modificado igualmente por el Acto Legislativo 1 de 2003 (artículo 15). Fue así entonces como quedó descartada la posibilidad de reelección de los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Registrador Nacional del Estado Civil que se había traído en el 2003.

2.5. Proyectos de Actos Legislativos fallidos en el último cuatrienio.

Luego de la reforma constitucional del Acto Legislativo número 1 de 2003, se han presentado varios proyectos con el objetivo de reformar entre otros aspectos, la organización electoral y sus autoridades.

El proyecto de Acto Legislativo 005 de 2014 “*Por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política y se reajusta el equilibrio de poderes*”, propuso modificar el período de los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Registrador Nacional del Estado Civil aumentándolo a 6 años. A los primeros se les prohibió ser reelegidos o aspirar a cargos de elección popular dentro de los dos años siguientes a la dejación del cargo, al Registrador se le impuso la misma prohibición, pero por el término de 3 años a partir del momento en que cesen sus funciones como Registrador Nacional del Estado Civil¹⁵².

¹⁵²Colombia. Congreso de La República. Proyecto de Acto Legislativo No. 5. Julio de 2014. “*Por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política y se reajusta el equilibrio de poderes*”. [En Línea]:

Este proyecto de autoría de los senadores José David Name, Roy barreras, Jimmy chamarro, Carlos Enrique Soto, Mauricio Benedetti, Manuel Enrique Soto, Roosevelt Rodríguez, Alfredo de Luque Zuleta, Jaime Buenahora, Berner Zambrano, Efraín Torres, Carlos Correa y Carlos Edward Osorio, finalmente fue archivado¹⁵³.

Los Representantes a la Cámara, Carlos Guevara, Guillermina Bravo, Ana Paola Agudelo, Tania Caballero, Samuel Hoyos, y otros, presentaron el 6 de agosto de 2014 un proyecto de Acto Legislativo número 015 “*por medio del cual se reforman los artículos 264, 265 y 266 de la Constitución Política de Colombia*”¹⁵⁴.

Las modificaciones más relevantes que expusieron los honorables Representantes en su propuesta, consistieron en que los miembros del Consejo Nacional Electoral fueran elegidos por la Contraloría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y por el Defensor del Pueblo mediante concurso de méritos organizado por estos; que los Consejeros Electorales y el Registrador Nacional del Estado Civil no fueran reelegibles y le añadió dos más a las atribuciones del Consejo Nacional Electoral, enlistadas en el artículo 265 de la Constitución Política¹⁵⁵. No obstante, este proyecto solo llegó a primer debate en el Senado de la República para luego ser archivado.

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Proyectos%20de%20Acto/2014%20-%202015/PAL%20005-14%20EQUILIBRIO%20DE%20PODERES.pdf>. Consultado en: abril de 2019

¹⁵³ Colombia. Congreso de La República. Proyecto de Acto Legislativo No. 5. Julio de 2014. “*Por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política y se reajusta el equilibrio de poderes*”. [En Línea]: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Proyectos%20de%20Acto/2014%20-%202015/PAL%20005-14%20EQUILIBRIO%20DE%20PODERES.pdf>. Consultado en: abril de 2019

¹⁵⁴ *Ibíd.*

¹⁵⁵ Colombia. Congreso de La República. Proyecto de Acto Legislativo No. 015 de 2014. “*Por medio de la cual se reforman los artículos 264, 265 y 266 de la Constitución Política de Colombia*”. [En Línea]: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/proyectos-de-acto-2014-2015/327-proyecto-de-acto-015-de-2014>. Consultado en: abril de 2019

El partido Centro Democrático el 4 de septiembre de 2014 radicó un proyecto de Acto Legislativo *“Por medio del cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se reforma el equilibrio orgánico de frenos y contrapesos. [Equilibrio de poderes Centro Democrático]”* numerado como 019 de 2014¹⁵⁶. Este proyecto contenía en sus normas dos modificaciones a las autoridades electorales. En su artículo 40 modificaba el artículo 265 constitucional de esta forma:

“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 y vigilancia de la organización electoral. 2. Elegir al Registrador Nacional del Estado Civil¹⁵⁷.”

Adicionalmente, en su artículo 41 incluyó calidades necesarias para desempeñar el cargo de Registrador Nacional del Estado Civil, y dejó la elección de este funcionario en manos del Consejo Nacional Electoral.

El proyecto finalmente fue archivado por vencimiento de términos, en diciembre de 2014, luego de su radicación y publicación¹⁵⁸.

En septiembre de 2014, fue radicado el Proyecto 021 de 2014, *“Por medio del cual se adopta una reforma a la constitución política que adopta medidas contra la*

¹⁵⁶ Colombia. Congreso de La República. Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2014. *“Por medio de la cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se reforma el equilibrio orgánico de frenos y contrapesos”*. [En Línea]: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/proyectos-de-acto-2014-2015/327-proyecto-de-acto-019-de-2014>. Consultado en: abril de 2019

¹⁵⁷ Colombia. Congreso de La República. Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2014. *“Por medio de la cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se reforma el equilibrio orgánico de frenos y contrapesos”*. [En Línea]: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/proyectos-de-acto-2014-2015/327-proyecto-de-acto-019-de-2014>. Consultado en: abril de 2019

¹⁵⁸ *Ibídem*.

corrupción política y el constreñimiento al elector, elimina la reelección del presidente de la república, garantiza la independencia de los poderes públicos y fortalece el régimen electoral y las garantías democráticas”- en el Senado de la República por Angela María Robledo Gómez, Alejandro López maya, Jorge Enrique Robledo, Iván Cepeda Castro, Jesús Alberto Castilla Salazar, Senen Niño Avendaño, Carlos Germán Navas Talero, Alirio Uribe Muñoz, Víctor Javier Correa Vélez, Ana Paola Agudelo, Carlos Eduardo Guevara Villabón¹⁵⁹.

Entre las modificaciones propuestas a los artículos constitucionales vigentes, el artículo 9 de este proyecto buscó modificar el artículo 264 constitucional, en ese sentido se dispuso que 7 de los 9 miembros del Consejo Nacional Electoral debían ser elegidos por el Congreso de la República en pleno, los otros 2 miembros, serían elegidos por los congresistas de los partidos que, de manera pública y oficial, se declaren en oposición al Gobierno Nacional y prohibió la reelección para aquellos.¹⁶⁰

En el artículo 18 del proyecto, el cual modificaría el artículo 266 de la Constitución Política, planteó la prohibición de reelección del Registrador Nacional del Estado Civil y el aumento de uno a dos años el periodo de tiempo sin haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos, que debió

¹⁵⁹ Colombia. Congreso de La República. Radicación Proyecto de Acto Legislativo No. 021 de 2014. *Por medio de la cual se adopta una reforma a la Constitución Política que adopta medidas contra la corrupción política y el costreñimiento al elector, elimina la reelección del presidente de La República, garantiza la independencia de los poderes públicos y fortalece el régimen electoral y las garantía democráticas ”.* [En Línea]: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos+Radicados/Proyectos+de+Acto/2014+-+2015/PAL+021-14+POLO+N+-+reforma+politica.pdf>. Consultado en: mayo de 2019.

¹⁶⁰ Colombia. Congreso de La República. Radicación Proyecto de Acto Legislativo No. 021 de 2014. *“Por medio de la cual se adopta una reforma a la Constitución Política que adopta medidas contra la corrupción política y el costreñimiento al elector, elimina la reelección del presidente de La República, garantiza la independencia de los poderes públicos y fortalece el régimen electoral y las garantía democráticas”.* [En Línea]: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos+Radicados/Proyectos+de+Acto/2014+-+2015/PAL+021-14+POLO+N+-+reforma+politica.pdf>. Consultado en: mayo de 2019.

haber cumplido el Registrador Nacional del Estado Civil antes de haber sido elegido¹⁶¹.

Este proyecto fue radicado y publicado el 24 de septiembre de 2014 y posteriormente archivado por vencimiento de términos. Sin embargo, la no reelección de los Consejeros Electorales y del Registrador Nacional del Estado Civil, fue incluida en la Constitución posteriormente, por medio del Acto Legislativo número 2 de 2015.

El día 21 de marzo de 2018 se presentó proyecto de Acto Legislativo numerado 014 de 2018 *“por medio del cual se crean 16 circunscripciones territoriales, transitorias y especiales para víctimas del conflicto armado en la cámara de representantes en el segundo periodo legislativo 2018 hasta 2022 y el periodo legislativo 2022-2026”*. Fue presentado por los senadores Roy Leonardo Barreras Montealegre, Iván Cepeda Castro, Alirio Uribe Muñoz, Óscar Hurtado Pérez, Óscar Ospina Quintero, Jack Housni Jaller, Berner Zambrano y Harry González García¹⁶².

Aquí se propuso agregar 10 artículos transitorios a la Constitución Política, en el décimo de estos, se establecía la creación de Tribunales Electorales Transitorios de Paz, Tribunales que debían ser creados por la autoridad electoral, a los que se les dio la función de velar por la observancia de las reglas establecidas para las circunscripciones transitorias especiales de paz que el proyecto preveía, de verificar el censo electoral y la de atender las reclamaciones presentadas relacionadas con las nuevas circunscripciones¹⁶³.

¹⁶¹ Ibídem

¹⁶² Colombia. Congreso de La República. Radicación Proyecto de Acto Legislativo 014 de 2018. *“ Por medio de la cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la cámara de representantes entre el segundo período legislativo 2018-hasta 2022 y en el período constitucional legislativo 2022-2026”* [En Línea]: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-acto-2017-2018/1089-proyecto-de-acto-legislativo-014-de-2018>. Consultado en: abril de 2019

¹⁶³ Ibídem.

El proyecto fue archivado y solo alcanzó a llevarse a cabo el primer debate en el Senado en primera vuelta.

El día 9 del mes siguiente, fue radicado otro proyecto de Acto Legislativo -016 de 2018- por los Senadores Luis Fernando Velasco, Efraín Cepeda Sarabia, Sofía Gaviria, Juan Manuel Corzo, Doris Vega, Juan Diego Gómez, Jorge Ivan Ospina, Juan Carlos Restrepo, Alexander López, Manuel Enrique Rosero, Luis Fernando Duque, Nadia Blel Scaff, entre otros.

Ellos propusieron en uno de sus artículos, que las víctimas del conflicto armado tuvieran un representante transitorio en el Consejo Nacional Electoral durante el término de vigencia de las circunscripciones territoriales, transitorias especiales. Por medio de la anterior, se buscó remplazar la idea de la ponencia del proyecto 014 de 2018, en donde se estipuló la creación de un Tribunal Electoral Transitorio¹⁶⁴. El proyecto de Acto legislativo 016 de 2018 igualmente fue archivado.

El proyecto de Acto Legislativo 019 de 2018, -también archivado-, *“por medio del cual se adopta una reforma política que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera”*, radicado por los Senadores y Representantes Gustavo Bolívar Moreno, Julián Gallo Cubillos, Feliciano Valencia Medina, Gustavo Petro Urrego, Victoria Sandino Simanca Herrera, Griselda Lobo Silva, Juan Carlos Carreño Carmona, Aida Avella Esquivel, Fabián Díaz Plata, Luis Alban Urbano, Omar de Jesús Restrepo, Abel Jaramillo Largo, David Racero

¹⁶⁴ Colombia. Congreso de La República. Radicación Proyecto de Acto Legislativo 016 de 2018. *“Por medio de la cual se crean 16 circunscripciones territoriales, transitorias y especiales para víctimas del conflicto armado en la cámara de representantes en el segundo período legislativo 2018 hasta 2022 y el período legislativo 2022 – 2026”* [En Línea]: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-acto-2017-2018/1097-proyecto-de-acto-legislativo-016-de-2018>. Consultado en: abril de 2019

Mayorca, Carlos Carreño Marín, María José Pizarro Rodríguez, Katherine Miranda Peña, León Fredy Muñoz Lopera¹⁶⁵.

Los anteriores propusieron en su momento varias modificaciones en la regulación electoral constitucional, sin embargo, no mencionaron en su esquema normas modificatorias de la organización electoral y sus autoridades. Al respecto, solo le encomendó al Consejo Nacional Electoral, la función de implementar el Registro Nacional de Proveedores Electorales, en el que se inscribirían todas las personas que suministraran bienes o servicios a las campañas electorales y estas solo podrían adquirir bienes y servicios de quienes estuvieran registrados, con excepción de suministros de mínima cuantía¹⁶⁶.

¹⁶⁵[En línea]: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-de-acto-legislativo/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/article/19-por-medio-del-cual-se-adopta-una-reforma-politica-que-permita-la-apertura-democratica-para-la-construccion-de-una-paz-estable-y-duradera>. Consultado en: mayo de 2019

¹⁶⁶ Colombia. Congreso de La República. Radicación Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2018 [En línea]: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-acto-2018-2019/1267-proyecto-de-acto-legislativo-19-de-2018>. Consultado en: mayo de 2019

3. CRÍTICA AL MODELO ACTUAL DE AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA

3.1. Ventajas y desventajas del modelo actual:

3.1.1. Ventajas

1. Resulta forzoso para un Estado democrático contar con autoridades u organismos que cumplan con la inspección y ejecución de los procesos electorales; con la vigilancia de los partidos o movimientos políticos; que lleven a cabo el registro de las personas naturales y expidan los respectivos documentos, que otorguen garantía de veracidad en las elecciones y que diriman conflictos judiciales respecto de estas.

Estas funciones se encuentran distribuidas en Colombia en cabeza de varios órganos como lo son el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Sección Quinta de la Sala Contenciosa del Consejo de Estado y el resto de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, estos dos últimos encargados de resolver las acciones de nulidad electoral.

De acuerdo a lo anterior, es posible decir que el modelo de autoridades electorales en Colombia cumple con las funciones necesarias para el funcionamiento de un sistema electoral y cuenta con los órganos que las desarrollan.

El Sistema Electoral colombiano es un sistema dual, que no solo se encuentra conformado por autoridades administrativas que son el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, sino que también lo está, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa

ejercida por el Consejo de Estado, los Tribunales Contenciosos Administrativos y Juzgados Administrativos¹⁶⁷.

En este sentido, dentro de la organización electoral hay organismos encargados de la vigilancia y dirección de ésta, los cuales toman decisiones, con naturaleza de actos administrativos, decisiones que luego serán verificadas a petición de los interesados por autoridades judiciales, quienes revisarán la legalidad de los actos que sean demandados por la ciudadanía.

Por tanto, es posible afirmar, que, dentro de este sistema, los candidatos, o cualquier ciudadano tendrán garantizadas oportunidades de acudir al aparato estatal para poner de presente cualquier tipo de irregularidad que encuentre a lo largo de todo el proceso electoral, ya sean estas de carácter objetivo o subjetivo.

Esta posibilidad se concreta a través de las reclamaciones que serán resueltas por quienes participan en la ejecución de las elecciones y cumplen con funciones administrativas; y de la acción de nulidad electoral que es posible ejercer ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de un aspirante expedido por autoridad administrativa electoral.

2. Siguiendo en el contexto de resolución de inconsistencias electorales, es ventajoso que tanto en la organización administrativa electoral, como en la judicial existan varios niveles de decisión a través de los cuales, los actos administrativos o providencias judiciales puedan ser corregidas o confirmadas por los superiores de quienes los expiden.

¹⁶⁷ MEJÍA, Guillermo. Régimen Jurídico de las elecciones en Colombia, abril 2015, Medellín, ISBN 978-958-8869-21-6.

Así, en el desarrollo del proceso electoral, específicamente justo después de acabada la jornada de votación, durante el escrutinio de mesa, los testigos electorales pueden ante los jurados de votación, efectuar reclamaciones de manera escrita.

De acuerdo con el artículo 11 de la ley 6ª de 1990, cuando:

El número de sufragantes de una mesa exceda el número de ciudadanos habilitados para votar en ella; aparezca error aritmético manifiesto en las actas de escrutinio al computar los votos; con base en las papeletas electorales (hoy tarjetas electorales) y en las diligencias de inscripción aparezca de manera clara e inequívoca que se incurrió en error en el acta de escrutinio al anotar nombre o apellido de un candidato o de varios; los dos ejemplares de las actas de escrutinio de los jurados de votación estén firmados por menos de tres de estos.

Reclamaciones que serán anexadas por los jurados a los documentos electorales y serán resueltas en los escrutinios municipales y distritales por las comisiones escrutadoras. Los testigos electorales podrán también solicitar el recuento de votos de la respectiva mesa, solicitud que deberá ser atendida de inmediato por los jurados de votación, quienes deberán dejar constancia de la práctica del recuento. Así concluye la primera oportunidad de recuento y la primera etapa de reclamaciones por parte de los testigos electorales ante los jurados de votación.

Las comisiones escrutadoras distritales, municipales y zonales realizarán los escrutinios distritales y municipales con base en las actas de escrutinio de las mesas recibidas. En ese momento, los candidatos, sus representantes o los testigos electorales podrán presentar reclamaciones conforme a las causales del artículo 192 del Código Electoral y esta será la

segunda y última oportunidad para presentar solicitud de recuento de votos de una mesa, que deberá ser razonada. La solicitud de recuento de votos no podrá ser negada por las comisiones escrutadoras cuando:

“en las actas de los jurados de votación aparezca una diferencia del diez por ciento (10%) o más entre los votos por las listas de candidatos para las distintas corporaciones públicas que pertenezcan al mismo partido, agrupación o sector político. Tampoco podrá negar la solicitud cuando en las actas de los jurados aparezcan tachaduras o enmendaduras en los nombres de los candidatos o en los resultados de la votación, o haya duda a juicio de la comisión, sobre la exactitud de los cómputos hechos por los jurados de votación.”¹⁶⁸

Así mismo, las comisiones escrutadoras resolverán las reclamaciones hechas por los testigos electorales en los escrutinios de mesa realizados por los jurados.

Las resoluciones por medio de las cuales las comisiones escrutadoras no encuentren fundadas las reclamaciones hechas ante ellas por las causales del artículo 192 del Código Electoral, podrán ser apeladas por escrito ante los delegados del Consejo Nacional Electoral.

Los Delegados del Consejo Nacional Electoral serán dos por cada Departamento, quienes adelantarán los escrutinios generales y además resolverán las reclamaciones que ante ellos se hagan. En caso de presentarse apelaciones contra las decisiones por ellos tomadas, serán resueltas por el Consejo Nacional Electoral y será este quien deberá realizar la declaración de la elección y expedir las credenciales correspondientes.

También está dentro de la competencia del Consejo Nacional Electoral, desatar los desacuerdos que se presenten entre sus Delegados, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales. Dentro de los

¹⁶⁸ Colombia. *Código Electoral*. Artículo 192.

escrutinios generales de los votos para Presidente de la República en el territorio nacional y en el exterior, que realiza el Consejo Nacional Electoral, es posible que se presenten igualmente ante este mismo órgano, las reclamaciones del artículo 192 del Código Electoral, que están previstas para ser presentadas ante las comisiones escrutadoras, Delegados del Consejo Nacional Electoral y ante este mismo.

Es así como en el desarrollo del proceso electoral, los interesados pueden poner de presente las irregularidades que consideren, dependiendo de la etapa en la que se encuentren los escrutinios y así mismo, en caso de no obtener decisiones favorables a sus intereses, pedir que sean revisadas por el órgano superior por medio del recurso de apelación.

La Constitución Nacional y la Ley otorgan la posibilidad de impetrar acciones de nulidad electoral en contra del acto de elección o nombramiento ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa de acuerdo con las causales de anulación electoral de los actos de elección o nombramiento, contempladas en el artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, y las causales de nulidad de los actos administrativos que se encuentran en el artículo 137 de la misma norma.

El párrafo del artículo 237 de la Constitución Política, con ocasión a las funciones del Consejo de Estado, establece un requisito de procedibilidad para acudir a la Jurisdicción Administrativa, en caso de que la demanda del acto de elección o nombramiento se funde en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación o en el escrutinio, el cual consiste en someter tales irregularidades a examen de la autoridad administrativa correspondiente antes de la declaratoria de elección. Examen que se hace a través de las reclamaciones de las que se habló anteriormente y se

ejercen ante las autoridades administrativas electorales, encabezadas por el Consejo Nacional Electoral.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tiene una división de la competencia en materia electoral, respetando el principio de la doble instancia. Un Juzgado Administrativo tiene el conocimiento de ciertos asuntos en primera instancia, de los cuales, en segunda instancia, conocerá el Tribunal Administrativo del departamento al que haga parte aquel. De igual manera los Tribunales Administrativos tendrán asignados procesos en única y en primera instancia. Los fallos de los tribunales que resuelvan procesos de primera instancia son susceptibles de apelación y ésta la resolverá el Consejo de Estado, a quien además de decidir dichas apelaciones, le corresponden procesos en única instancia.

La estructura de la justicia electoral tiene un punto a favor, en el sentido en que los asuntos de cierta relevancia puedan tener revisión del juez superior y que el reparto de competencia se encuentre dividido territorialmente, esto es positivo en cuanto a que sea más fácil para los interesados el acceso a la justicia en los mismos departamentos en donde ocurrieron los hechos objeto de controversia.

3. La existencia de una autoridad administrativa que se encargue de la dirección y organización de las elecciones, el Registro Civil y de la identificación de las personas es una ventaja del modelo electoral en Colombia, de la que no se puede prescindir.

La Registraduría Nacional del Estado Civil hace posible la concreción de la democracia participativa y le garantiza a los habitantes colombianos, tener una forma de identificación, a través de la cual, ejercen sus derechos políticos. La estructura desconcentrada de la Registraduría permite la

presencia de esta institución en las circunscripciones electorales diferentes a la nacional. Según lo cual, está dividida en nivel central y nivel desconcentrado. En el nivel central esta entidad cuenta, además del Registrador Nacional del Estado civil, con dos registradurías delegadas con competencia a nivel nacional, una en lo electoral y otra encargada de la identificación y Registro Civil de las personas. En el nivel desconcentrado se encuentran las Delegaciones Departamentales, las Registradurías Distritales y Municipales, las Registradurías Auxiliares y la Registraduría del Distrito Capital de Bogotá.

Todas estas previstas para que, a lo largo de la extensión territorial del país, los habitantes tengan acceso a su identificación, a su registro y a la posibilidad de participar en elecciones organizadas que cumplan con los parámetros necesarios de legalidad y seguridad.

4. La prohibición de reelección de los miembros del Consejo Nacional Electoral se encontraba consagrada en la redacción original del artículo 264 constitucional, prohibición que luego fue derogada por el artículo 14 del Acto Legislativo número 1 de 2003, en donde se les dio expresamente a estos la posibilidad de reelegirse por una sola vez.

Sin embargo, el artículo 26 del Acto Legislativo 2 de 2015, modificó nuevamente el artículo 264, eliminando frase *“y podrán ser reelegidos por una sola vez”*; de la misma forma, en cuanto a la reelección por una vez del Registrador Nacional del Estado Civil, el mismo Acto Legislativo modificó el inciso 2 artículo 15 del acto legislativo 1 de 2003, sustrayendo lo siguiente *“Podrá ser reelegido por una sola vez y”*.

De esta manera, por medio del Acto Legislativo 2 de 2015, fue excluida de la Constitución, la permisión dispuesta en el año 2003 que consistía en la

reelección de miembros del Consejo Nacional Electoral y del Registrador Nacional.

El hecho de haber modificado lo anterior, favorece la autonomía en el desempeño de los cargos en mención, pues de lo contrario, las actuaciones de los Consejeros Electorales y del Registrador Nacional del Estado Civil, podrían estar comprometidas o encausadas en actos que garantizaran su reelección para el siguiente período, teniendo en cuenta, que si en 2015, la reelección para estos órganos no se hubiera derogado, tanto la elección como la reelección de los Consejeros Electorales y del Registrador, estuvieran a cargo de Senadores y Representantes a la Cámara.

3.1.2. Desventajas

1. A pesar de que la organización electoral cuenta con dos organismos como lo son el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, los actos administrativos de estos pueden ser revisados judicialmente por otras instituciones ajenas a aquellos, pertenecientes a la Rama judicial del Poder Público.

El que los actos administrativos en materia electoral, específicamente los actos de declaratoria de elección o de nombramiento sean susceptibles de un estudio de nulidad por un órgano judicial, no es una desventaja, sin embargo, lo que lo hace desventajoso es, que a pesar de que la Constitución de 1991 en un intento por hacer independiente la organización electoral de las demás ramas del Poder Público, creó organismos constitucionales autónomos que cumplieran tal función, dejó indemne la competencia de la Jurisdicción Contenciosa de desvirtuar judicialmente las decisiones tomadas en materia electoral por autoridades administrativas.

No es coherente entonces, que el Consejo Nacional Electoral, órgano que encabeza tal organización, no pueda proferir decisiones definitivas o actuar como órgano de cierre con relación a las controversias electorales que se susciten, sino que, las decisiones que tome puedan ser modificadas por órganos judiciales que solo tienen relación con la actividad electoral, al momento de resolver las demandas electorales.

De la regulación que llevó a cabo la Constitución Política de 1991 de la organización electoral, se podría interpretar con un criterio teleológico, que lo que quiso el constituyente fue separar esta función de la estructura de la Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial y hacerla independiente, de manera que estos organismos fueran los únicos responsables del desarrollo de la función electoral y que esta fuera la única función que ellos llevaran a cabo, tal como sucede en gran parte de países latinoamericanos, en donde incluso sus sistemas electorales tienen tal autonomía que conforman una Rama del poder público sin sujeción a las demás.

No obstante, en Colombia a pesar de la naturaleza constitucional y autónoma del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el diseño de la Constitución se ven claras injerencias de las Ramas del Poder público en el desarrollo de las funciones electorales o en la estructura de su organización, la primera es la función que se le irrogó a los Jueces Administrativos, Tribunales Administrativos y a la Sección Quinta del Consejo de Estado en reformas posteriores al diseño de 1991 que ratificaron las disposiciones ya consagradas legalmente.

2. La segunda desventaja del modelo de autoridades electorales en el ordenamiento surge como una consecuencia de la anterior. El Consejo de Estado es el tribunal supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se divide en dos salas -además de la Sala Plena y la Sala

de Gobierno- ,en la primera de ellas administra justicia, conoce de acciones de nulidad por inconstitucionalidad de decretos expedidos por el Gobierno Nacional que no sean de competencia de la Corte Constitucional, de los casos de pérdida de investidura de los congresistas, de las acciones de nulidad electoral y resuelve las controversias de mayor relevancia en las que esté involucrado el Estado, a esta sala se le denomina Sala de lo Contencioso Administrativo.

La segunda sala, de Consulta y Servicio Civil es un cuerpo consultivo del Gobierno Nacional que absuelve consultas de los ministros y directores de departamentos administrativos, entre otras cosas¹⁶⁹. La primera sala mencionada -Sala de lo Contencioso Administrativo- se conforma por 5 secciones, en las que se ocupa de diversos temas. La sección quinta (5) conformada por 4 magistrados, es la que conoce las demandas de nulidad electoral contra los actos de elección o de nombramiento, adicional a esto le compete resolver:

*“Procesos relacionados con los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas
Recursos extraordinarios de unificación de jurisprudencia relacionados con los temas de su conocimiento
Solicitudes de extensión de jurisprudencia relacionadas con los temas de su conocimiento,
Solicitudes de cambio de radicación de procesos relacionadas con los temas de su conocimiento, Violación de derechos fundamentales (acciones de tutela)”*¹⁷⁰.

Debido a la situación de congestión que padece la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, las controversias electorales no se resuelven con suficiente eficiencia, lo que es importante a la hora de proferir

¹⁶⁹ Colombia. Consejo de Estado. *Nuestra Institución*. [En Línea]: <http://www.consejodeestado.gov.co/consejo-de-estado-2-2-3-2/nuestra-institucion/>. Consultado en marzo 2019

¹⁷⁰ Colombia. Consejo de Estado. *Sección Quinta..* [En Línea]: <http://www.consejodeestado.gov.co/seccion-5ta/> Consultado en marzo 2019

providencias judiciales que sean de calidad y oportunas. Esta última característica es indispensable en materia de procesos electorales, puesto que estas decisiones determinan la permanencia en el cargo de aquellos cuyo acto de elección o nombramiento ha sido demandado y el ingreso a corporaciones o a cargos públicos de personas a quienes el derecho las asiste.

De acuerdo con esto, en un modelo electoral que cumpla sus objetivos, no es admisible que los actos expedidos por sus autoridades administrativas, además de carecer de certeza jurídica, sean luego modificados por otra autoridad cuyas decisiones judiciales lleguen cuando haya transcurrido parte del tiempo de los periodos de los cargos públicos objeto del proceso judicial.

Una de las causas visibles de la falta de prontitud de las sentencias judiciales en materia electoral, encuentra su razón en que la Sección Quinta de la Sala Contenciosa del Consejo de Estado, los Tribunales administrativos e incluso y los Juzgados Administrativos tienen una lista amplia de funciones y de procesos a su cargo, lo que hace casi imposible la agilidad en sus fallos y como consecuencia, la organización electoral se ve perjudicada en su correcto funcionamiento.

Es así, como el Consejo de Estado y en general la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, aunque se encargue de temas públicos, no cuenta con la estructura necesaria para resolver con agilidad todos los asuntos electorales que se le presenten y deja en vilo el desempeño de la titularidad de los cargos en controversia y las situaciones jurídicas electorales pendientes.

3. Por medio el Artículo 14 del Acto Legislativo 1 de 2003, se modificaron algunos aspectos del Artículo 264 de la Constitución de 1991, en torno a la composición y naturaleza de los miembros del Consejo Nacional Electoral, uno de ellos fue el cambio en la elección de estos, función que le estaba otorgada al Consejo de Estado incluso desde antes de la regulación de aquel organismo en la Constitución Política y que a partir de 2003 le fue trasladada al Congreso de la República en pleno, mediante el sistema de cifra repartidora previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coalición entre ellos.

Esta disposición desconfigura la naturaleza de autonomía del Consejo Nacional Electoral estipulada en la misma Constitución, al poner en cabeza del órgano político por excelencia la elección de los miembros de la cabeza de la organización electoral con base en la postulación que los partidos, movimientos políticos o sus coaliciones hagan previamente.

De esta manera, siguiendo una ciclo, muy probablemente los Senadores y Representantes a la Cámara del momento, elegirán a los Consejeros Electorales que luego serán quienes en ultimas tendrán la decisión de confirmar o desvirtuar la declaratoria de elección y la expedición de credenciales de aquellos para un nuevo período. Aunada a esta situación, la participación que se le da a los partidos políticos de elaborar listas de los posibles miembros del CNE, y la posibilidad de crear coaliciones entre partidos o movimientos para obtener la elección de los que integrarán el Consejo Nacional Electoral, favorece la incidencia de las fuerzas políticas mayoritarias en la conformación de la organización electoral.

Desafortunadamente, con las facultades dadas al Congreso y a las fuerzas políticas de decidir la composición del Consejo Nacional Electoral, se corre el riesgo de que el principio de transparencia que se plasma en el artículo 1

del Código Electoral, y en el segundo artículo de la misma norma, que reza lo siguiente, *“Las autoridades protegerán el ejercicio del derecho al sufragio, otorgarán plenas garantías a los ciudadanos en el proceso electoral y actuarán con imparcialidad, de tal manera que ningún partido o grupo político pueda derivar ventaja sobre los demás.”*

Si bien, la elección por parte del Congreso y por los partidos o movimientos políticos, de los integrantes del Consejo Nacional Electoral atenta con la correcta aplicación de los principios de imparcialidad y transparencia, antes de la reforma de 2003 la elección de los miembros de este órgano, a cargo del Consejo de Estado tampoco era la mejor alternativa, pues en manos del juzgador, estaban además de la elección de los Consejeros Electorales y el examen jurídico de las decisiones de estos, a través de las acciones de nulidad electoral que los ciudadanos impetren.

La regulación de la elección de quienes conforman el Consejo Nacional Electoral ha tenido desaciertos desde su creación, pues se ven involucradas en ella, órganos políticos que están relacionados de cerca con la actividad electoral u órganos judiciales que poco tienen que ver con la organización electoral y aun así se les han dado facultades en torno a ella.

4. Desde el momento en que la justicia contenciosa dicta un fallo de nulidad electoral, las autoridades administrativas electorales, específicamente el Consejo Nacional Electoral pierde competencia respecto del caso en concreto y es aquella quien la adquiere de acuerdo con el artículo 288 de la ley 1437 de 2011, el cual enumera las consecuencias de la sentencia de anulación. Por lo tanto, la Jurisdicción Contenciosa será la encargada de ordenar repetir elecciones, declarar la elección y expedir credenciales, practicar nuevos escrutinios, cancelar credenciales y anular votos de

candidatos involucrados en la controversia¹⁷¹. Se evidencia entonces, que las funciones encomendadas al Consejo Nacional Electoral sufren un desplazamiento hacia los jueces administrativos que claramente pertenecen a la Rama Judicial del Poder Público, desde que se encuentre ejecutoriada la sentencia.

Si bien, los jueces al dictar una sentencia ordenan la realización de respectivos actos para otorgarle efectividad a aquellas, el Código de lo Contencioso Administrativo le asigna al sentenciador la práctica de escrutinios, la fijación de fecha y hora para la realización de elecciones y demás actuaciones que hacen parte de las atribuciones del Consejo Nacional Electoral.

Tal como se dijo anteriormente en otra de las desventajas mencionadas, los actos por medio de los cuales, el CNE lleva a cabo sus funciones, son actos administrativos de los que no se tiene la certeza de su perdurabilidad, sin que puedan definir permanentemente las situaciones electorales; y en últimas, el CNE es remplazado por la administración de justicia en el contexto de un proceso judicial.

3.3. Necesidad de un Tribunal Electoral

En un sistema electoral que sea eficiente y respete derechos y garantías de aspirantes y electores, es necesario que aquel cumpla con ciertas características que lo hagan posible.

Las decisiones y medidas tomadas por el órgano rector de la organización electoral de un país, en el caso de Colombia, por el Consejo Nacional Electoral,

¹⁷¹ MEJÍA, Guillermo. Régimen Jurídico de las elecciones en Colombia, abril 2015, Medellín, ISBN 978-958-8869-21-6.

son determinaciones que definen la situación política del Estado y la de cada persona que se postula o “queda elegido” para un cargo de elección popular. Con todo, el querer de un pueblo debe estar fielmente representado en las corporaciones y disposiciones para las que éste se pronuncia. Es por eso, que la voluntad individual expresada por cada ciudadano se encuentra resguardada por autoridades electorales que la formalizan.

En Colombia, la función electoral se encuentra desligada de las Ramas del Poder Público, como consecuencia, sus órganos gozan de autonomía de conformidad con la Constitución Política, sin embargo, estos transmiten sus disposiciones a través de actos administrativos revocables por medio de fallos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual hace parte de la Rama Judicial del Poder Público.

Así las cosas, es indispensable que un órgano como el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, sea quien tenga la competencia para decidir judicialmente las acciones de nulidades electorales en contra de los actos administrativos que se expidan por él o por los demás organismos administrativos que participan en la función electoral.

Es una necesidad imperiosa la legislación de un Tribunal Electoral o un cuerpo electoral que decida controversias judiciales de esta materia, con el fin de lograr decisiones a tiempo, que permitan resolver los procesos electorales con la mayor brevedad sin que se perjudique el funcionamiento de instituciones públicas que dependen en su formación, de dichas decisiones.

Lo anterior, sin tener que recurrir a los procesos judiciales administrativos actuales que tardan meses o años en concretar o anular actos de declaratoria de elección dictados por el Consejo Nacional Electoral u otras autoridades.

El párrafo adicionado por el Acto Legislativo número 1 de 2003 al artículo 264 de la Constitución Política, en el que se dispuso el término en el que deben ser resueltos los procesos de nulidad electoral, buscó darle solución a la larga duración de dichos procesos, sin embargo, como era previsible, consignar este término en la norma constitucional, no solucionó el problema de la poca agilidad con la que se llevan hasta ahora las nulidades electorales en la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Luego, la norma no ha sido aplicada estrictamente.

Con relación a lo anterior, el abogado y Expresidente del Consejo Nacional Electoral de Colombia (2002-2006) Guillermo Mejía Mejía, menciona dos casos en los que es evidente que, para cumplir el objetivo de una justicia electoral ágil, son necesarios cambios de fondo en su organización:

“En julio de 2005, después de un proceso que duró tres años, en la sección quinta del Consejo de Estado, el resultado final es que solo salen tres senadores y entran otros tres.”¹⁷²

“Durante esos tres años, ante semejante demanda, los senadores elegidos de la mitad hacia abajo de las listas de los partidos estuvieron sometidos al albur de una sentencia.”¹⁷³

“La historia se repite con la demanda presentada contra el Senado elegido para el período 2006-2010”¹⁷⁴ “baste decir que únicamente se encontraron 33.034 votos fraudulentos en una votación válida de 9.200.076, que solo representaba el 0.36%, y que el parto de los montes solo dio para que se cambiara el resultado en cuatro curules. Ese fallo se produjo a ocho meses de la realización de las siguientes elecciones de Congreso, en marzo, 2010”¹⁷⁵

Conformemente, es necesario para la autonomía e independencia de la función electoral, que no haya interferencia de instituciones que no hacen parte de ésta y que ponen en vilo la seguridad jurídica de las actuaciones de las autoridades electorales. Es conveniente, por esa razón, que se prevea en el Ordenamiento

¹⁷² MEJÍA, Guillermo. Régimen Jurídico de las elecciones en Colombia, abril 2015, Medellín, p. 302, ISBN 978-958-8869-21-6

¹⁷³ *Ibíd*em

¹⁷⁴ *Ibíd*em

¹⁷⁵ *Ibíd*em. págs.302,303.

Jurídico, un tribunal que única y exclusivamente sea el encargado de decidir las cuestiones electorales administrativas y judiciales. Dado, que es perentorio que el órgano que encabece la organización electoral sea el que conozca de sus conflictos, para que sean solucionados con la mayor celeridad posible.

3.4. Ventajas de un Tribunal electoral

Una institución electoral con funciones judiciales, independiente de las Ramas del Poder Público, en la que se ventilen las reclamaciones y acciones de nulidad electoral aporta las siguientes ventajas:

1. Fallos electorales judiciales expeditos, se explican en la medida en que el Tribunal Electoral o quien haga sus veces, al estar creado con el propósito de tener a cargo la resolución de nulidades electorales interpuestas contra los actos de declaratoria de elección, podrá realizar un examen jurídico mucho más ágil debido a que serán los únicos procesos judiciales de los cuales conocerá. Esto en primer lugar, evitaría que un solo órgano tuviera la responsabilidad de resolver grandes cantidades de procesos judiciales de variadas materias y en segundo lugar, el juez electoral alcanzaría más experiencia en la clase de debates que resuelve.

La ventaja que se deriva para la función electoral consiste en que en poco tiempo estarán definidas las situaciones jurídicas de los sujetos que han participado en las contiendas electorales y se encuentran a la espera de una providencia judicial que las resuelva.

2. Independencia real de la función electoral con relación a las Ramas del Poder Público, en un Estado democrático óptimo, que funcione de forma transparente, es necesario que el sistema electoral de este, se encuentre integrado sobre bases

legales sólidas y claras, y que además conste de instituciones propias que determinen una estructura estatal acorde con la voluntad del pueblo.

La Corte Constitucional en la Sentencia T-317 del 2013, refiriéndose a la función electoral como instrumento para garantizar el principio democrático, esbozó los siguiente:

“La participación democrática garantizada por la Constitución se desarrolla en múltiples escenarios y aunque no se limita al campo electoral, ese es, precisamente, el ámbito en que se torna efectiva. En ese sentido, la organización electoral, en cuanto ejerce un papel central en el régimen democrático, requiere de altos niveles de profesionalización y transparencia, lo que implica la necesidad de contar con arreglos institucionales que garanticen el carácter técnico e imparcial en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.”¹⁷⁶

Es por eso, que, en una sociedad especializada, una función que denota importancia en el funcionamiento de un Estado de Derecho es necesario que cuente con funcionarios especialmente previstos para ejercerla. De esta forma, es posible evitar que las actuaciones electorales, como sucede en Colombia, estén sujetas a alguna de las Ramas del Poder Público, en este caso, de la Rama Judicial.

Países como México y Uruguay, contienen tanto las funciones administrativas como las judiciales, en órganos que hacen parte de la estructura de la organización electoral, sin la participación de instituciones extrañas a ella. De hecho, en otros estados como Brasil y Chile, a pesar de que su órgano judicial electoral hace parte de la Rama Jurisdiccional, no hay participación en las decisiones por parte de la Rama a la que pertenecen dichos tribunales y sus decisiones no son revisadas por otro órgano.

¹⁷⁶ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-317/13. Magistrado Ponente. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

3. Seguridad jurídica y Confianza de los sufragantes: Un Tribunal Electoral, beneficia la función electoral, creando un ambiente de confianza y certeza en el electorado. En la organización electoral colombiana, los órganos que hacen parte de ella, al no estar robustecidos con funciones judiciales, sus actos administrativos, no generan seguridad para quienes depositaron su voto en las urnas, dado que se trata de actos susceptibles de ser anulados por sentencias judiciales emitidas por el Consejo de Estado, Tribunales Administrativos o Jueces Administrativos.

Lo anterior genera confusión, por ejemplo, en el caso del Consejo Nacional Electoral, luego de haber sido expedido por él, acto de declaratoria de elección de un candidato, no se puede asegurar que esta va a ser la decisión definitiva, pues a pesar de que este sea el órgano rector de la organización electoral; en la función electoral participan otros sujetos que son quienes conforman la justicia administrativa y tienen la potestad rogada de dejar sin validez los actos del Consejo Nacional Electoral, y tomar medidas conforme a los fallos por ellos dictados, como por ejemplo, la realización de nuevos escrutinios, como consecuencia de una sentencia de anulatoria.

4. Concentración en los juicios electorales: Al proceder con un Tribunal Electoral, se busca acabar con la disgregación de las instancias por las que debe pasar una declaratoria de elección, luego de estar en disputa su validez jurídica.

La Constitución Política colombiana involucra a la Jurisdicción Administrativa en la resolución de nulidades electorales, luego entonces, se cuenta con órganos administrativos electorales que vigilan el desarrollo electoral y toman determinaciones al respecto con criterios propios, pero subsiguientemente, Jueces o Magistrados tienen la potestad de desvirtuar en el marco de un proceso administrativo establecido en el Código de lo Contencioso Administrativo y de

Procedimiento Administrativo los designios de quienes cumplen con la función electoral.

Con base en la situación preliminar expuesta, los colombianos podrán tener la seguridad de que las resultas de sus expresiones de voluntad quedarán en manos de un Tribunal especializado, ideado para ello, implantado en un sistema electoral armonizado y coherente tanto en disposiciones como en los cuerpos que lo conformen.

3.5. Desventajas de un Tribunal electoral

1. Concentración de las instancias de decisión en un solo órgano: Lo mencionado anteriormente como una ventaja, podría ser visto como lo antípoda, si se piensa que será un solo órgano el que decidirá cuestiones administrativas y al mismo tiempo revisará la legalidad de los actos expedidos por él.

Sin embargo, la creación de un Tribunal como supremo órgano de la organización electoral, diseñado de una forma tal, que, en su interior las atribuciones administrativas y judiciales estén situadas en dependencias o salas independientes entre sí, sin injerencias en la ejecución de sus funciones, desvanece la desventaja de la concentración de decisión en un mismo órgano.

Países latinoamericanos con sistemas electorales exitosos como Costa Rica - Tribunal Supremo de Elecciones- y Uruguay -Corte Electoral- cuentan con organismos electorales que se desenvuelven tanto administrativa como judicialmente. En el caso de la Corte Electoral costarricense, se le han otorgado funciones administrativas, judiciales y reglamentarias, todas concentradas en un solo órgano.

Es posible entonces, que las actuaciones que se ejecuten en un Tribunal Electoral en Colombia se encuentren desligadas unas de las otras, porque los titulares de estas funciones no tendrán relaciones de dependencia que los obliguen a actuar influenciados por otros cuerpos que pertenezcan a este y que quieran interferir en su autonomía.

2. Mayores egresos públicos para su implementación: Para la implantación de un Tribunal Electoral que remplace en sus funciones al Consejo Nacional Electoral y cuente adicionalmente con Magistrados que administren la justicia electoral, son necesarias nuevas erogaciones del aparato estatal para sufragar los salarios de los nuevos funcionarios, con el fin de materializar la proposición de un órgano electoral judicial.

Algunas críticas en torno al tema podrían estar encaminadas a que en Colombia, los procesos judiciales electorales son ventilados en la Sección Quinta del Consejo de Estado, por tanto, no habría necesidad de crear nuevos organismos que lleven consigo gastos adicionales, cuando se cuenta con una sala que se ocupa en su mayoría de dichos procesos.

Sin embargo, el valor invertido en algunos nuevos funcionarios es casi imperceptible en comparación con los beneficios contraídos con ella. Estos beneficios se podrían traducir en descongestión de la Sala Contenciosa del Consejo de Estado, Agilidad en procesos referentes a nulidades electorales, independencia de la organización electoral, entre otras.

3.6. Propuesta

Luego de un análisis de las necesidades del sistema electoral en Colombia, es pertinente exponer un bosquejo de la organización electoral como resultado de la consumación de un Tribunal Electoral Administrativo y Judicial:

Figura 1. Estructura Tribunal Nacional Electoral



Fuente: Elaboración propia

El Tribunal Nacional Electoral remplazará al Consejo Nacional Electoral y estará conformado por dos salas:

Sala Administrativa: Esta Sala tendrá el mismo número de miembros que conforman el Consejo Nacional Electoral, los que serán elegidos por Concurso de Méritos dirigido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, y cumplirán con las funciones constitucionales¹⁷⁷ y legales¹⁷⁸ que están previstas para este. Todo lo que esté previsto en el Ordenamiento Jurídico para el Consejo Nacional Electoral, aplicará en lo compatible, a la Sala Administrativa del Tribunal Nacional Electoral.

¹⁷⁷ Atribuciones del Consejo Nacional Electoral, Artículo 265 de la Constitución Política del Colombia.

¹⁷⁸ Por ejemplo, Funciones del Consejo Nacional Electoral, Artículo 12 del Decreto Ley 2241 de 1986 de Colombia.

Conforme a aquello, la Sala Administrativa hará la declaratoria de elección del Presidente y Vicepresidente de la República de Colombia, de los Senadores de la República y resolverá las apelaciones de las decisiones de los Delegados del Consejo Nacional Electoral, en adelante, delegados del Tribunal Nacional Electoral, que resuelvan las reclamaciones interpuestas ante estos últimos, por inconformidades en la labor de los escrutinios generales.

Sala Judicial: Estará integrada por seis Magistrados seleccionados por concurso de méritos a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil. La Sala Judicial resolverá las nulidades electorales impetradas en contra de los Actos de declaratoria de elección emitidos por la Sala Administrativa del Tribunal Nacional Electoral, incluidos los que ésta haya dictado como consecuencia de la resolución de impugnaciones a las decisiones tomadas por los Delegados del Tribunal Nacional Electoral en la resolución de reclamaciones administrativas llevadas ante ellos.

Los miembros de la Sala Administrativa y los Magistrados de la Sala Judicial tendrán las mismas calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, además de no haber sido elegido ninguno de ellos para corporación popular ni haber actuado como miembro de directorio político, en los dos años anteriores a su nombramiento. El régimen aplicable a los Consejeros Electorales les será aplicable en su totalidad a los miembros de la Sala Administrativa y de la Sala Judicial del Tribunal Nacional Electoral.

Subsala Judicial: Esta sala se ocupará de las nulidades electorales en contra de los actos de declaratoria de elección dictados por los Delegados del Tribunal Nacional Electoral y por las Comisiones Escrutadoras.

Los Magistrados de la Subsala Judicial, serán elegidos por concurso de méritos organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, y les será aplicable el régimen de los Magistrados de Distrito Judicial de la Jurisdicción Ordinaria.

CONCLUSIONES

Finalmente, después de realizado un estudio acerca de modelos electorales de países Latinoamericanos; exponer los antecedentes de las instituciones jurídicas que actualmente fomentan la organización electoral colombiana y haber analizado las ventajas y desventajas de tales instituciones y las que provengan de una reforma que traiga consigo un órgano electoral acompañado de funciones judiciales, es posible concluir que:

1. A lo largo de la historia, se ha procurado con intentos fallidos, implantar una reforma constitucional que promueva cambios significativos en la organización electoral del país, uno de ellos es la despolitización de los organismos constitucionales que ejercen la función electoral, para garantizar transparencia como principio indispensable en la consolidación de procesos electorales justos y que describan la realidad de la voluntad general en sus determinaciones.
2. La reforma de 2003, expedida por medio de Acto Legislativo número 1 de 2003, contrario a lo que se esperaba, desenlazó un retroceso en la organización de las autoridades electorales colombianas, con modificaciones relacionadas, en primer lugar, con la competencia trasladada al Congreso de la República, de la elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral y la reelección de estos y del Registrador Nacional del Estado Civil. Cambios que a primera vista denotan dependencia de quienes conforman las autoridades electorales, respecto de una corporación política como el Congreso de la República.
3. Es necesario que las providencias que le pongan fin a los procesos judiciales electorales sean proferidas por funcionarios que hagan parte del sistema electoral y sin fraccionar las instancias de decisión en distintas ramas o funciones públicas,

con el fin de que los juicios en la materia no dependan de discreciones de otras ramas, como la Rama Judicial.

4. Es posible lograr decisiones imparciales y eficientes, si estas son tomadas por funcionarios de organismos constitucionales autónomos; siempre que los últimos sean vinculados de tal forma, que puedan actuar según criterios jurídicos propios.

BIBLIOGRAFÍA

BREWER-CARÍAS. Allan R. La autonomía e independencia del poder electoral y de la jurisdicción electoral en Venezuela, y su secuestro y sometimiento por la jurisdicción constitucional. Junio 2012. New york. [En línea]: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2012/11/1108-1055-El-Poder-Electoral-y-la-Jurisdicci%C3%B3n-Electoral-y-su-secuestro-por-la-Jurisdicci%C3%B3n-Constitucional-M.pdf>. Consultado en: diciembre 2018

CEPEDA, Manuel, Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo. Presidencia de la República Consejería para el Desarrollo de la Constitución. Imprenta Nacional de Colombia. 1993.

Código Electoral de Costa Rica.

Código electoral. De Colombia

Congreso de La República. Proyecto de Acto Legislativo No. 015 de 2014. “*Por medio de la cual se reforman los artículos 264,265 y 266 de la Constitución Política de Colombia*”. [En Línea]: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/proyectos-de-acto-2014-2015/327-proyecto-de-acto-015-de-2014>. Consultado en: abril de 2019

Congreso de La República. Proyecto de Acto Legislativo No. 5. Julio de 2014. “*Por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política y se reajusta el equilibrio de poderes*”. [En Línea]: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Proyectos%20de%20Acto/2014%20-%202015/PAL%20005->

[14%20EQUILIBRIO%20DE%20PODERES.pdf](#). Consultado en: abril de 2019

Congreso de La República. Radicación Proyecto de Acto Legislativo. *Por medio de la cual se adopta una reforma a la Constitución Política que adopta medidas contra la corrupción política y el costreñimiento al elector, elimina la reelección del presidente de La República, garantiza la independencia de los poderes públicos y fortalece el régimen electoral y las garantías democráticas*. [En Línea]: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos+Radicados/Proyectos+de+Acto/2014+-+2015/PAL+021-14+POLO+N+-+reforma+politica.pdf>. Consultado en: mayo de 2019.

Congreso de La República. Radicación Proyecto de Acto Legislativo 014 de 2018. “*Por medio de la cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la cámara de representantes entre el segundo período legislativo 2018-hasta 2022 y en el período constitucional legislativo 2022-2026*” [En Línea]: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-acto-2017-2018/1089-proyecto-de-acto-legislativo-014-de-2018>. Consultado en: abril de 2019

Congreso de La República. Proyecto de Acto Legislativo No. 015 de 2014. “*Por medio de la cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se reforma el equilibrio orgánico de frenos y contrapesos*”. [En Línea]: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/proyectos-de-acto-2014-2015/327-proyecto-de-acto-019-de-2014>. Consultado en: abril de 2019

Congreso de La República. Radicación Proyecto de Acto Legislativo 016 de 2018.

“Por medio de la cual se crean 16 circunscripciones territoriales, transitorias y especiales para víctimas del conflicto armado en la cámara de representantes en el segundo período legislativo 2018 hasta 2022 y el período legislativo 2022 – 2026” [En Línea]:

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-acto-2017-2018/1097-proyecto-de-acto-legislativo-016-de-2018>. Consultado

en: abril de 2019

Congreso de La República. Proyecto de Acto Legislativo No. 019 de 2014. *“Por medio de la cual se reforma la Constitución Política en materia de administración de justicia y se reforma el equilibrio orgánico de frenos y contrapesos”*. [En Línea]:

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/proyectos-de-acto-2014-2015/327-proyecto-de-acto-019-de-2014>.

Consultado en: abril de 2019

Consejo de Estado. *Nuestra Institución*. [En Línea]:

<http://www.consejodeestado.gov.co/consejo-de-estado-2-2-3-2/nuestra-institucion/>. Consultado en marzo 2019

Consejo de Estado. *Sección Quinta..* [En Línea]:

<http://www.consejodeestado.gov.co/seccion-5ta/> Consultado en marzo 2019

Corte Constitucional. Sentencia T-317/13. Magistrado Ponente. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Constitución Política Chilena de 1980.

Constitución Política de Colombia 1991

Constitución Política de Costa Rica.

Constitución Política de Uruguay.

Constitución Política de Colombia. *Historia de la Constitución de 1991*. [En Línea]: <http://www.constitucioncolombia.com/historia.php>. Consultado en: marzo 2019

Corte Constitucional. Sentencia C-055/1998. Magistrados ponentes. Alejandro Martínez Caballero, Hernando Herrera Vergara.

Decreto 2241 de 1986 Código Electoral art.9.

GACETA CONSTITUCIONAL. Asamblea constituyente 1991. Proyectos de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia. Universidad Externado de Colombia.

GACETA DEL CONGRESO, N° 63. Citado por MAYORGA Fernando. Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2002). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, 2003. p. 460. ISBN 978-958-738-314-

Ley 80 de 1910. *Que adiciona y reforma las de elecciones*

Ley Orgánica del Poder Electoral de Venezuela.

MAYORGA Fernando. Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2002). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, 2003. p. 1-3. ISBN 978-958-738-314-0.

MEJÍA Guillermo, Régimen Jurídico de las elecciones en Colombia, abril 2015, Medellín, ISBN 978-958-8869-21-6.

NAKAMURA, Corona Luis Antonio; GARCÍA, Meza. José Guillermo. Derecho electoral comparado. Madrid, 2012. Madrid. ISBN 978-84-9768-937-3.

México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *¿Cuáles son las funciones primordiales del Tribunal Electoral?* [En línea]: <https://www.te.gob.mx/front/contents/index/12>. Consultado en: abril de 2019.

NAVATTA, Urruty. Carlos Alberto. *El Régimen Electoral Uruguayo*. Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de elecciones. . Nº. 4, Segundo Semestre 2007 ISSN: 1659-2069. p.4 [En línea]: http://www.tse.go.cr/revista/art/4/urruty_anexo.pdf. Consultado en: diciembre 2018

NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, Orozco Jesús, THOMPSON, José. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Segunda edición. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007 . p. 373. [En línea]: https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1323/nohlen_tratado-de-derecho-electoral.pdf. Consultado: noviembre de 2018

NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO, Jesús, Thompson, José. *Tratado de derecho electoral de comparado de américa latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, University of Heidelberg, Alemania y Instituto Federal Electoral, México. 2008

NOHLEN, Diether. Tratado de derecho electoral Comparado de América Latina

OEA. Departamento para la Cooperación y Observación Electoral. *Autoridades Electorales de Las Américas*. [En línea]: www.oas.org/es/sap/deco/autoridades.asp. consultado diciembre 2018

Perú. ONPE. Oficina Nacional de Procesos Electorales. [En línea]: <http://www.onpe.gob.pe/nosotros/quienes-somos/> Consultado en: enero 2019

Perú. JNE. Jurado Nacional de elecciones. *Administrativa electoral*. [En línea]: <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/230/page/Administrativa-electoral>. Consultado diciembre de 2018

Perú. JNE. Jurado Nacional de elecciones. *Educativa*. [En línea]: <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/228/page/Educativa>. Consultado en: diciembre de 2018

Perú. JNE. Jurado Nacional de elecciones. *Jurisdiccional* [En línea]: <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/170/page/Jurisdiccional>. Consultado en: diciembre 2018

Perú. JNE. Jurado Nacional de elecciones. *Normativa*. [En línea]: <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/229/page/Normativa>. Consultado en: diciembre de 2018

Perú. RENIEC. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. [En línea]: <http://www.reniec.gob.pe/portal/institucional.htm#>. Consultado en: enero 2019

- Registraduría Nacional del Estado Civil. Historia electoral colombiana: 1810-1988. Bogotá. 1991.
- REYES, González. Guillermo Francisco, El nuevo orden político y electoral en Colombia, 2004, Colombia, ISBN 958-653-406-5
- REYES, González. Guillermo Francisco. Tratado de derecho electoral: el nuevo orden político y electoral en Colombia. 2005. ISBN 9586534065.
- ROSALES, Carlos Manuel. *Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica*. Revisa IIDH. Vol 49-2009. [En línea]: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24583.pdf>
- SAMLORÁN, Villar. María Guadaupe Integración de las autoridades electorales: (re)construcción jurisdiccional de un derecho por el tepjf. [En línea]: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0041863314705046?token=0EE0F2E35AC0F7E9E527E1163430072A93D0F12483D48631B586AEFC87B3C367153A0EA60402D921E34813C6D7C5C3C9>. Consultado: noviembre 2018
- SERVEL. Servicio Electoral de Chile. *Instituciones que participan en las elecciones*. [En línea]: www.servel.cl/instituciones-que-participan-en-las-elecciones/. Consultado en: diciembre 2018
- VANEGAS, Gil. Pedro Pablo. Estudios de derecho electoral. Bogotá. 2008. ISBN 978-958-710-309-0.
- VÉLEZ, Núñez. Rubén. *Sistemas Electorales Andino*. Parlamento Andino 2005. Colombia. ISBN 9586534561.