

**STEFANNY JOHANA ABRIL PEÑA**

**AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES  
¿CUÁL ES LA DIMENSIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL CONSEJO NACIONAL  
ELECTORAL?**

**DIRECTOS DE LA INVESTIGACIÓN:  
DR. PEDRO PABLO VANEGAS GIL**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
FACULTAD DE DERECHO  
BOGOTÁ D.C.,  
2019**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**

**RECTOR:** **Dr. Juan Carlos Henao Pérez**

**SECRETARIA GENERAL:** **Dra. Martha Hinestroza Rey.**

**DIRECTOR DE TESIS:** **Dr. Pedro Pablo Vanegas Gil**

**EXAMINADORES:**

***A Dios por ser mi guía y mi fortaleza en este arduo camino.***

***A mi familia por ser el motor de mi vida, por su amor y constante apoyo.***

***A Daniel Caicedo, por su compañía incondicional.***

***Al Dr. Juan Carlos Peláez Gutiérrez, por sus enseñanzas y ejemplo.***

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>ORGANISMOS ELECTORALES E IMPORTANCIA EN LOS SISTEMAS</b>	
<b>DEMOCRÁTICOS EN AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA.....</b>	<b>18</b>
<b>I. HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN COLOMBIA.....</b>	<b>18</b>
<b>II. DISEÑO CONSTITUCIONAL ACTUAL DE LA ORGANIZACIÓN</b>	
<b>ELECTORAL.....</b>	<b>26</b>
<b>a. Consejo Nacional Electoral.....</b>	<b>27</b>
<b>b. Registraduría Nacional Del Estado Civil.....</b>	<b>32</b>
<b>c. Los Registradores Distritales Municipales Y Auxiliares.....</b>	<b>35</b>
<b>d. Delegados De Los Registradores Departamentales y</b>	
<b>Municipales.....</b>	<b>36</b>
<b>e. Órganos Judiciales.....</b>	<b>36</b>
<b>i. El Consejo de Estado.....</b>	<b>37</b>
<b>ii. Los Tribunales Administrativos.....</b>	<b>38</b>

iii. Los Jueces Administrativos.....	39
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
<b>AUTONOMÍA DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL.....</b>	<b>41</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>CONCEPTO DE AUTONOMÍA.....</b>	<b>42</b>
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>AUTONOMÍA SEGÚN LA JURISPRUDENCIA.....</b>	<b>45</b>
<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	
<b>AUTONOMÍA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.....</b>	<b>57</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>68</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>70</b>

## INTRODUCCIÓN

Los Organismos Electorales son una manifestación del modelo democrático de un país, debido a que representan el principio de separación de poderes y garantizan el derecho fundamental a la participación política, en donde los miembros que conforman el Gobierno se encuentran sometidos a la voluntad del pueblo y a una serie de normas jurídicas que responden a los intereses de la sociedad. Todo ello es posible a través de las autoridades que conforman el sistema electoral, quienes tienen como propósito llevar a cabo el proceso de planeación, implementación y ejecución de las actividades electorales.

El proceso electoral se basa en elecciones constituidas democráticamente, y para ello es necesario la aplicación de las reglas establecidas por la ley y la constitución. La participación política se constituye con el fin de garantizar una pluralidad de ideologías políticas que representen a la comunidad, a través de la posibilidad de que fuerzas políticas no tradicionales puedan participar con garantías en los procesos electorales.

La existencia de las autoridades electorales se ha convertido en un mecanismo para garantizar la vigencia de los principios democráticos y transparencia de las elecciones, esto ha llevado a que el orden constitucional atribuya a las autoridades electorales autonomía e independencia de los poderes tradicionales y les asigne importantes funciones.

Este trabajo, pretende mostrar, cómo el Consejo Nacional Electoral, no cuenta con una real y suficiente autonomía, que le permita el cumplimiento eficiente y eficaz de sus cometidos misionales, lo que lo ha llevado a que esta importante autoridad pierda la credibilidad, legitimidad e imparcialidad en el desarrollo de su actividad. Para este propósito, se mostrarán las deficiencias estructurales de esta Entidad, referidas a la carencia de una estructura organizacional adecuada para el

cumplimiento de sus funciones, la contradicción entre sus funciones con su origen político, la falta en la práctica de autonomía política, financiera, administrativa y judicial.

Debido a lo expuesto, se estudiará esta institución, sus transformaciones y los desarrollos jurisprudenciales de los que ha sido objeto, para finalizar haciendo un análisis problemático de esta autoridad al revelar lo que considero como sus principales debilidades.

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

La primera parte, se hará referencia a los Organismos Electorales, en cuyo primer capítulo, se describirá el marco teórico de los organismos electorales, para mostrar que se entiende por ellas y su origen, posteriormente, se realizará un estudio sobre la estructura de los órganos electorales de algunos países de Latino America, tales como Argentina, México, Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela, con el propósito de revelar los rasgos comunes y las diferencias a través del estudio de sus respectivas constituciones y legislaciones.

En el segundo capítulo, se describirá el marco histórico de las autoridades electorales en Colombia, en cada una de sus etapas y reformas a las que se ha visto sometida, hasta llegar al diseño constitucional actual de la organización electoral, en donde se analizará a cada una de las autoridades electorales, sus funciones, conformación y elección.

La segunda parte, se analizará la dimensión de la autonomía de la organización electoral, empezando por la definición de la autonomía según la doctrina, la jurisprudencia, veremos las características más relevantes y los distintos tipos de autonomía que pueden tener las autoridades electorales, y finalmente se realizará una comparación entre cada tipo de autonomía y las funciones que le son asignadas

al Consejo Nacional Electoral, en donde realtaremos los aspectos problemáticos que limitan y restan eficiencia al desarrollo legal de algunas de las funciones de esta Entidad. Por último, se presentarán las propuestas para el fortalecimiento del Consejo Nacional Electoral, para luego plantear las conclusiones.



**PARTE 1. DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES**

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **ORGANISMOS ELECTORALES E IMPORTANCIA EN LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS EN AMÉRICA LATINA:**

Los órganos electorales son un conjunto de entidades del Estado, integrados al Poder Judicial, los cuales están encargados de la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, así como lo relativo a la identificación de las personas, entre otras funciones, que están reguladas por la constitución y que son de carácter permanente.

Dentro del concepto de Organismos Electorales, la doctrina distingue dos niveles, el primer de ellos, son los Organismos Electorales inferiores, que hacen referencia a instituciones del orden nacional, los cuales están a cargo del registro electoral a nivel nacional, regional (departamental o provincial) y local (municipal). Y en el segundo nivel, están los organismos supremos electorales, conformados por las cortes electorales, como organismos autónomos e independientes, de los tres poderes estatales tradicionales, de igual manera, dicha autoridad electoral debe acogerse a determinados lineamientos políticos, que dependen de la regulación de cada país.

La naturaleza de los órganos electorales puede ser de carácter administrativo o jurisdiccional, temporales o permanentes, lo que influye necesariamente en el grado de autonomía e independencia de la entidad dentro del ordenamiento jurídico, es decir, es posible que se trate de organismos que dependen de alguno de los poderes tradicionales del Estado como órganos especializados, o bien, actuar de forma independiente del poder público.

Respecto de los modelos de organización electoral en América Latina, la Doctora Helvia Pérez Albo<sup>1</sup> realizó un estudio del ordenamiento constitucional de países como: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, en donde concluye que son cuatro los tipos de organización electoral en América Latina:

- a. *Aquellos países que encomiendan la función electoral a un organismo único, al cual se le atribuyen todas las facultades de la materia; a su vez, esta vertiente se puede dividir en dos: por un lado, aquellos Estados en los que los órganos están establecidos y estructurados como autónomos en sus respectivas Constituciones, o bien, aquellos en los cuales la Constitución faculta al legislador para que sea el que establezca la organización y funcionamiento del órgano electoral.*
- b. *Los estados en los cuales la Constitución confiere la materia electoral a dos instituciones autónomas o especializadas, una con funciones administrativas y la otra con facultades jurisdiccionales<sup>2</sup>.*
- c. *Aquellos países en los cuales el poder del Estado se divide en cuatro, es decir, a lado de los poderes tradicionales ejecutiva, legislativo y judicial, existe otro: el poder electoral.*

---

<sup>1</sup> PÉREZ ALBO, Helvia. “*Modelos de organización electoral en América Latina*”. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2010, pp. 111

<sup>2</sup> Existen dos tipo de actividades electorales, la primera de ellas son las consideradas de carácter administrativo, hacen referencia a la organización y administración del proceso electoral, esto es, la preparación, organización, dirección, realización, vigilancia y computo de la votación realizada, y por otro lado, las actividades jurisdiccionales, que hacen referencia a aquellas que tienen por objeto resolver controversias ocasionadas en desarrollo del proceso electoral y resolver sobre la validez o nulidad de la elección.

*d. Los estados que confieren la función electoral – administrativa y jurisdiccional – a una de las ramas tradicionales de derecho público: al poder judicial ordinario.*

En el primer tipo de organización electoral, encontramos países como Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá y Uruguay, países que cuentan con un Órgano cuya autonomía ha sido atribuida por la constitución. En el caso de países como Guatemala y Republica Dominicana tienen un único Órgano dotado de autonomía, la cual fue prevista por la Ley. Por su parte, países como Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú, cuentan con dos Órganos electorales autónomos o especializados, y finalmente, Nicaragua y Venezuela adoptaron una cuarta rama de poder: el poder electoral. En el caso de Costa Rica, El Salvador, Panamá, Guatemala, Colombia y Venezuela su respectivo Órgano Electoral tiene a su cargo, además, las funciones de Registro Civil de personas.

Ahora bien, es importante señalar que si bien es cierto no existe un modelo de organización electoral perfecto ni único, como vimos la tendencia del constitucionalismo es otorgar autonomía a los órganos electorales, a través de la constitución, la cual le permite definir la organización, vigilancia, control y juzgamiento de todas las etapas del proceso electoral, adecuado a las necesidades de cada país, sin injerencia de otros poderes, que limitan el funcionamiento y desarrollo del tema electoral en cada Estado, lo que permite de manera conjunta, mayor transparencia del sistema democrático.

En Latinoamérica desde los años veinte, se inicio un proceso de creación de organismos electorales, como órganos centralizados y especializados, además con un criterio de independencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y como consecuencia de ello, cada uno de los países en Latinoamérica ha ido regulando a través de la Constitución y la Ley, el funcionamiento de estos entes especiales, encargados de la organización y control de la función electoral.

Actualmente, los países latinoamericanos, poseen un órgano estatal encargado de las funciones electorales, que se han constituido como órganos de carácter permanente y se le han atribuido más funciones, entre ellas, la elaboración del registro electoral, calificación de las elecciones, la reglamentación de la Ley electoral, el reconocimiento y cancelación de partidos políticos, en algunos países, como es el caso de Colombia, se les asignó la función de registro civil de los ciudadanos, e incluso el control interno del mismo Órgano.

Del estudio comparado de algunos de los ordenamientos constitucionales latinoamericanos, se aprecian diferencias y similitudes, tales como la regulación interna la posición que ocupan los órganos dentro del sistema jurídico, el tema presupuestal, entre otras, las cuales son menester estudiar para cumplir con el objeto de esta tesis.

La regulación en cada uno de los países es distinta, en países como Chile, Guatemala, Venezuela, Republica Dominicana, Bolivia y México, es evidente la falta de regulación constitucional y legal de la función electoral, en donde si bien, las normas que regulan el tema son de rango constitucional, no cuentan con un sistema legal que de forma amplia, detallada e integral regulen aspectos tan fundamentales, como lo es el funcionamiento, la vigilancia y el control del sistema electoral público. No obstante, otros países, regulan temas tan específicos, como lo es el procedimiento y remoción de sus miembros, las calidades necesarias para ocupar dichos cargos, el periodo de ejercicio y sus funciones.

En cuanto a la posición que ocupa el órgano supremo del sistema electoral dentro del aparato estatal de cada país, la regla general, en los países latinoamericanos, es que las cortes electorales sean "*organismo autónomos e independientes*" de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, razón por la que incluso algunos doctrinantes han llamado al Sistema Electoral, como una cuarta rama o poder estatal, como es

el claro ejemplo de Corta Rica, país que por vía constitucional asignó al Tribunal Supremo de Elecciones independencia de los Poderes del Estado, constituyéndolo así como el órgano máximo del Poder Electoral.

Sin embargo, países como Brasil y Argentina, se apartan de la regla general, en la medida en que la organización electoral está en cabeza del Poder Judicial y constituyen una propia jurisdicción, e incluso en el caso de Brasil, los funcionarios que conforman la organización no son de carácter permanente y exclusivo, sino que son funcionarios que pertenecen a otras jurisdicciones, ese carácter de temporalidad de los colaboradores de la Organización Electoral, lo que conlleva a la imposibilidad de asignar gestiones y funciones que requieran continuidad.

En lo referente al presupuesto de los Organismos Electorales, cabe decir que, en la mayoría de los países, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, por lo general, son los encargados de fijarlo, sin que los Altos Órganos del Sistema Electoral de cada país, tengan algún tipo de participación en el proceso de elaboración y decisión de este. No obstante, en países como Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Brasil, los Organismos Electorales presentan de forma directa al Gobierno su proyecto de presupuesto, sin intervención alguna del poder Ejecutivo, e incluso en Guatemala, consagra en la Ley electoral, una asignación anual no menor del 0.5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado con el fin de cubrir los gastos de su funcionamiento y de los procesos electorales, dicha asignación se incrementa en los años electorales, en la cantidad que considere el Tribunal Supremo Electoral.

Por su parte, Colombia con el propósito de lograr cierta autonomía económica, en 1985 mediante la ley 96, se creó el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, como un establecimiento público del orden nacional, con autonomía administrativa y patrimonio independiente, con el objetivo de contribuir financieramente a la consolidación de los planes de tecnificación y modernización

que requiriera la organización electoral del país, el cual se surtiría con ingresos propios y con destinaciones presupuestales específicas durante varios años, para ello se determinó que entre los años 1985 a 1988, se le asignaría una partida especial en el presupuesto nacional.

Sin embargo, después de recibidas las asignaciones presupuestales se observó que los rubros con los que debía incrementarse el capital del Fondo, no fueron suficientes para lograr su objeto, por ello se busco la manera de lograr otros recursos para alimentar el Fondo, como la imposición de tasas por la prestación de servicios, tales como la expedición física del duplicado o rectificación de la cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad, por perdida o deterior de las mismas, o corrección de datos a voluntad de su titular, copias y certificados de Registros Civiles, documentos de identificación solicitados en el exterior, servicios de procesamiento y consulta de datos de identificación, entre otros.

Ahora, acerca de la designación de los miembros los Organismos Electorales supremos, se puede observar como patrón común, que la designación de los funcionarios le compete a los organismos políticos, bien sean Presidente de la República, el Congreso o los mismos partidos políticos, en el caso de Corta Rica, Colombia, Brasil y Perú, está facultad ha sido atribuida a órganos judiciales, pero cada uno de los países tiene un procedimiento distinto para su nombramiento.

Por su parte, Guatemala y Paraguay tienen un sistema de designación distinto, el primer país, conforma una comisión de postulación compuesta por 5 personas provenientes del ámbito universitario y alejadas de la actividad política, es decir, personas completamente ajenas a los tres poderes públicos y a los partidos políticos, está comisión nombra a 30 candidatos, los cuales son presentados ante Congreso, quien a través de votación equivalente a las 2/3 partes del número total de diputados, designa a los 5 miembros del Tribunal Supremo de Elecciones. Por su parte Paraguay, es el único país en el que se establece la elección popular, como

mecanismo de elección de los magistrados de la Junta Electoral Central y las demás juntas.

Por otra parte, la importancia de los Organismos Electorales radica en el afianzamiento del acuerdo del Estado de derecho alrededor del sistema democrático, en la medida en que este garantiza el ejercicio de los derechos individuales y sociales, lo cual es la finalidad primordial de un Estado de derecho, uno de los elementos esenciales para el ejercicio de dicho sistema, es la confianza en los métodos electorales que determinan a quien y durante cuanto tiempo se le otorga el poder.

Entonces unas elecciones libres, periódicas, transparentes y equitativas, permiten la renovación periódica de los representantes del pueblo, limitando por un lado el abuso del poder de los gobernantes frente a los ciudadanos, y por otro lado, promoviendo la competencia entre los aspirantes que serán sometidos a votación popular bajo el cumplimiento de reglas definidas e igualitarias, lo que a su vez le permite al sufragante contar con pluralidad de ideologías y corrientes políticas, y además, juzgar el desempeño del cargo para el cual fue elegido el gobernante. En conclusión, el ejercicio del voto cumple con dos finalidades, en primer lugar, permite la renovación de poder público y en segundo lugar, es un medio de control sobre quienes ostentan el poder.

Para hacer efectivo todo lo anterior, se requiere de un sistema electoral compuesto por órganos encargados de la organización, vigilancia y calificación del proceso electoral, para garantizar el cumplimiento de todas las normas que regulan la actividad electoral y verificar que no se cometan irregularidades durante el proceso, y como consecuencia de ello, los resultados de las elecciones sean objetivos y certeros, sin embargo, es necesario que los órganos electorales sean dotados de mecanismos para impugnar los resultados electorales



Por ultimo, se debe advertir que los Organismos Electorales juegan un papel determinante, en la medida en que actuen de manera imparcial, dispongan de amplias facultades en la materia electoral y que operen en una forma eficiente. Sin embargo, en la gran mayoría de los países la facultad de integrar estos Organismos Electorales está en manos de órganos políticos, lo que repercute negativamente en la autonomía y en la labor de las autoridades electorales, además de que puede afectar su imagen ante la opinión pública.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **AUTORIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA**

#### **i. HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN COLOMBIA**

La organización Electoral en Colombia, ha sido objeto de múltiples reformas estructurales, funcionales y en la forma de designación de las autoridades electorales, su primer antecedente lo encontramos en el año 1948, cuando el Congreso, mediante la Ley 89, crea de una Organización Electoral, con el propósito de que fuere ajena a la influencia de partidos políticos, en dicha oportunidad, se contemplo como autoridad electoral al Registrador Nacional del Estado Civil, la Corte Electoral, los Delegados Territoriales y las Comisiones Escrutadoras. No obstante, para ese momento, el país atravesaba una crisis política, por lo que la Ley 89 solamente llega a implementarse en el Frente Nacional (1958 – 1974).

Posteriormente, a través de la Ley 96 de 1985, se busca el perfeccionamiento del proceso y la organización electoral, con el fin de asegurar que las votaciones representen la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos, y de esta manera los escrutinios sean el resultado de la voluntad del elector, manifestado en las urnas. Con el propósito de hacer eso posible, el legislador fija una serie de principios que orientan el sistema electoral, tales como la imparcialidad, la eficacia del voto, la capacidad electoral y la proporcionalidad.

Esta Ley, establece como máxima autoridad del sistema electoral al Consejo Nacional Electoral, quien tiene a su cargo la inspección y vigilancia de la organización electoral y las demás que la Ley establezca, también establece como funciones del Consejo Nacional Electoral, la de elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil, aprobar los nombramientos de Secretario General, Visitadores Nacionales, Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y

Registradores Distritales de Bogotá, designar a los delegados para la realización de escrutinios en cada Circunscripción electoral, aprobar el presupuesto presentado por el Registrador Nacional del Estado Civil, realizar el escrutinio para Presidente de la República y expedir la respectiva credencial, conocer y decidir de los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados para los escrutinios generales, resolver sus desacuerdos y llenar sus vacíos u omisiones en la decisión de las peticiones que se les hubieren presentado legalmente. Aprobar las resoluciones que dicte el Registrador Nacional del Estado Civil sobre creación, fusión y supresión de cargos, lo mismo que respecto de la fijación de sus sueldos y viáticos, finalmente, las demás funciones que le atribuyan las leyes de nuestro ordenamiento.

Así mismo, a través de la Ley 96, se sustituye la Corte Electoral por el Consejo Nacional Electoral y modifica la elección de sus miembros. En cuanto a la configuración del Consejo Nacional Electoral, esta ley estableció que estará conformado por siete miembros, los cuales serán elegidos de la siguiente manera: tres serán seleccionados por cada uno de los partidos que obtuvieron el mayor número de votos en la última elección de Congreso y uno por el partido distinto de los anteriores que les siga en votación. Una vez se acrediten las calidades exigidas para el nombramiento, los magistrados presentarán declaración juramentada de pertenecer al partido político a cuyo nombre fueron elegidos.

De manera que, la conformación del Consejo Nacional Electoral, desde la Ley 96 paso a ser por representación partidaria, como una visión bipartidista, lo que responde al momento político que atravesaba la institucionalidad colombiana por el Frente Nacional.

Tras la superación del frente nacional, se expide el Código Electoral, mediante el Decreto 2241 de 1986, el cual se encuentra vigente hasta el momento. Es importante anotar, que este Código, tiene como antecedente la Ley 85 de 1916,

como primer código electoral de Colombia, el cual fue reformado por la Ley 28 de 1979, Ley que a su vez fue modificada por la Ley 95 de 1981, posteriormente la Ley 96 de 1985, modifica las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981.

El Código Electoral es una ley estatutaria que regula el proceso eleccionario y el funcionamiento de la Organización Electoral, con el objeto ultimo de que las votaciones recogan de forma imparcial, oportuna y eficiente la manifestacion democrática de los ciudadanos, así como también, que los escrutinios no dejen duda sobre la exactitud de los resultados electorales.<sup>3</sup>

Este código tiene por objeto perfeccionar el proceso y la organización electoral, de esta manera asegurar que las votaciones sean el reflejo de la voluntad de los ciudadanos expresada de manera exacta en los escrutinios, al igual que la ley 96.

Este código establece como las principales funciones del sistema electoral las siguientes:

1. La representación.
2. La efectividad del voto, en relación con la concentración del sistema de partidos.
3. La participación.
4. La simplicidad y transparencia del sistema.
5. La legitimidad<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Proyecto de ley estatutaria sobre Código Electoral presentada al Congreso por el Consejo Nacional Electoral en el año 2002, objeto desarrollado en la justificación.

<sup>4</sup> NOHLEN, Dieter. "Criterios básicos para emprender una reforma electoral", en Seminario sobre la reforma del Sistema Electoral, Asociación Civil Transparencia. Lima, 2002, P. 43.

Igualmente, dicho código establece los principios que orientan a los funcionarios de la organización electoral del país a la hora de interpretar y aplicar las leyes, el primero de ellos es el *principio de la imparcialidad*, el cual significa que, todas las personas encargadas de cumplir cualquier función dentro de los organismos electorales, deben garantizar que ningún partido cuente con alguna ventaja sobre los demás, en la obtención de la cédula de ciudadanía para sus afiliados, ni en la formación de los censos electorales, ni en las votaciones y escrutinios.

En segundo lugar, el *Principio del secreto del voto y de la publicidad del escrutinio*, el cual implica que las autoridades electorales deban garantizar el derecho de los ciudadanos de votar de forma libre y sin revelar sus preferencias; en tercer lugar, el *principio de la eficacia del voto*, este principio se aplica en el evento en que una disposición admita varias interpretaciones, frente a esta circunstancia se preferirá aquella que dé validez al voto que represente la expresión libre de la voluntad del elector; en cuarto lugar, *principio de la capacidad electoral*, el cual implica que todo ciudadano puede elegir y ser elegido mientras no exista norma expresa que limite su derecho, de forma que, las causales de inhabilidad y de incompatibilidad son de interpretación restringida; y por último, el *principio de la proporcionalidad*, el cual es una manifestación del artículo 172 de la Constitución Política de Colombia, ya que determina que dentro del marco del sistema del cociente electoral, las corporaciones escrutadoras deberán asegurar la representación proporcional de los partidos y grupos políticos expresada en las urnas.

Con el propósito de cumplir dichos principios orientadores del Sistema Electoral, el mismo Decreto establece en el artículo 2, que las autoridades protegerán el ejercicio

del derecho al sufragio y garantizaran el proceso electoral para los ciudadanos, actuando de forma imparcial<sup>5</sup>.

Además, el mencionado Código, contempla que la organización electoral está conformada<sup>6</sup> por el: El Consejo Nacional Electoral, el Registrador Nacional del Estado Civil, los delegados del registrador Nacional del Estado Civil de los Registradores Distritales, Municipales y Auxiliares, y de los Delegados de los Registradores Distritales y Municipales. Este Código establece algunos de los procedimientos más importantes de la implementación del proceso electoral.

Sin embargo, cabe anotar que el Código electoral, se queda muy corto en la posibilidad que tiene de fortalecer la Organización Electoral, a través de nuevos organismos para la formación y capacitación electoral, sobre organizaciones políticas y de un ente especializado en investigación sobre fraude electoral.

Mediante la expedición de la Carta Magna en el artículo 40, se consagra por primera vez en el derecho electoral colombiano, el derecho político a participar en la conformación ejercicio y control del poder político, el mencionado artículo establece que todos los ciudadanos, tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y para hacer efectivo este derecho puede elegir y ser elegido, constituir, pertenecer o difundir ideas de partidos, movimientos y agrupaciones políticas, revocar el mandato de los elegidos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la ley, tomar parte en elecciones, plebiscitos,

---

<sup>5</sup> **ARTÍCULO 2°** Las autoridades protegerán el ejercicio del derecho al sufragio, otorgaran 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.

<sup>6</sup> **ARTÍCULO 9°** La organización electoral estará a cargo:

- a) Del Consejo Nacional Electoral;
- b) Del Registrador Nacional del Estado Civil;
- c) De los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil;
- d) De los Registradores Distritales, Municipales y Auxiliares, y
- e) De los Delegados de los Registradores Distritales y Municipales.

referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, así como también podrán Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

El artículo 40 prevé no solamente la posibilidad de participar en la conformación ejercicio y control del poder político, sino que además, establece mecanismos mediante los cuales el ciudadano puede ejercer dichos derechos, lo que refleja una Democracia Participativa del Estado Colombiano, que supone la intervención y control del ejercicio político.

De manera complementaria, el Texto Superior prevé una serie de mecanismos de participación democrática, como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato; así mismo, regula el sistema de partidos políticos en el título IV, las reglas del sistema electoral y las autoridades electorales en el título IX, resaltando en cada disposición, el compromiso del Estado por la protección y la puesta en marcha de los mismos.

En ese orden de ideas, con la expedición de la Constitución de 1991, se ponen a disposición de los ciudadanos una serie de mecanismos o elementos que tiene como fin último garantizar el cumplimiento y la efectividad de derechos fundamentales, y además les da un carácter superior respecto del ordenamiento jurídico, pues cuenta con supremacía constitucional, de manera que la aplicación de estos derechos debe ser de forma prevalente<sup>7</sup>, este proceso ha llegado a

---

<sup>7</sup> “La supremacía de la Constitución da prevalencia a los derechos fundamentales, la existencia de inalienabilidad de los derechos les otorga un plus de permanencia, y la presencia de un mecanismo expedito para hacerlos valer les da una trascendental garantía. Es decir, la Constitución es concebida como norma de normas y se resalta así el hecho de su superioridad sobre las demás disposiciones del ordenamiento jurídico, pues se la dota además de un carácter normativo, mediante el cual puede ser aplicada en alguno de sus apartes, de forma directa por los jueces sin necesidad de desarrollo legal”. SUAREZ MANRIQUE. Wilson Yesid. “La constitucionalización del derecho en el ordenamiento jurídico colombiano” Vniversitas. 2014 p. 329

definirse por distintos autores como “*La materialización del derecho por medio de los principios constitucionales, la garantía jurisdiccional de la Constitución*”<sup>8</sup>.

Por la misma línea, la Constitución Política regula otros aspectos fundamentales del sistema electoral, como es el tema de la conformación actual de la Organización Electoral en Colombia, en primer lugar, el artículo 120 de la Carta Magna, establece que la Organización electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley, quienes tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas.

Igualmente, la Carta Magna regula la composición actual del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional, en cuanto a la primera autoridad el artículo 264<sup>9</sup> dispone que el Consejo Nacional Electoral estará conformada por nueve miembros, los cuales son postulados por los partidos políticos que cuenten con personería jurídica, para su nombramiento se utiliza el sistema de la cifra repartidora. Por otra parte, el legislador contempla la posibilidad de formar coaliciones entre partidos para realizar el nombramiento, el periodo de elección es de cuatro años.

En cuanto a la estructura de la Registraduría Nacional, la Constitución dispone que estará en cabeza del Registrador Nacional del Estado Civil, los servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial, a la cual se ingresará

---

<sup>8</sup> SUAREZ MANRIQUE, Wilson Yesid. “*La constitucionalización del derecho en el ordenamiento jurídico colombiano*” Vniversitas. 2014 pp. 319 - 354.

<sup>9</sup>ARTICULO 264. <Artículo modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 1 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:>

<Inciso modificado por el artículo 26 del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:>  
El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.



exclusivamente por concurso de méritos. La elección del Registrador Nacional, esta a cargo de los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Estado, mediante concurso de méritos organizado según la Ley.

Hasta el momento tres reformas constitucionales han modificado el tema de la conformación y designación de las autoridades electorales, en primer lugar, el Acto Legislativo 01 de 2003, posteriormente el Acto Legislativo 01 de 2009 y finalmente el Acto Legislativo 02 de 2015, a continuación, se van a analizar los grandes cambios que introdujo cada una de ellas en el sistema electoral:

La reforma del 2003 trae tres grandes cambios<sup>10</sup>, en primer lugar, aumenta el número de miembros del Consejo Nacional Electoral, pasando de siete (7) a nueve (9) miembros, elegidos por el Congreso de la República en pleno. En segundo lugar, eleva el *status* jurídico de los magistrados que conforman la entidad, quienes adquieren la calidad de servidores públicos de dedicación exclusiva, razón por la cual, la misma Constitución Política es más rigurosa con los requisitos de los miembros del Consejo Nacional Electoral. Y en tercer lugar, modifica la elección del Registrador Nacional Del Estado Civil, en el artículo 15 dispone que la elección de

---

<sup>10</sup> Artículo 14 del Acto Legislativo 01 de 2003, que reformó el artículo 264 de la Constitución, dispuso: "El Consejo Nacional Electoral se **compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno**, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. **Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia** y podrán ser reelegidos por una sola vez.

**PARÁGRAFO.** La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año.

En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses." (Negrilla fuera del texto original)

**ARTÍCULO 15.** El artículo 266 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 266. El **Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley.** Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no ha ber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección. (...) (negrillas fuera del texto original)

esta autoridad estará a cargo de los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Posteriormente, el Acto Legislativo 01 de 2009 desarrollo las funciones del Consejo Nacional Electoral y aumento el requisito de umbral para el reconocimiento de la Personería Jurídica de los Partidos Políticos por parte del Consejo Nacional Electoral.

## ii. **DISEÑO CONSTITUCIONAL ACTUAL DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL.**

El Artículo 120 de la Constitución<sup>11</sup>, dispone que la organización electoral esta conformada por:

1. El Consejo Nacional Electoral.
2. La Registraduría Nacional del Estado Civil
3. y por los demás organismos que establezca la ley.

Además de estos organismos, a nivel interno se crean los siguientes<sup>12</sup>:

1. Los registradores Departamentales, Distritales, Municipales y Zonales o Auxiliares.
2. Los Delegados de los Registradores Distritales y Municipales.
3. Las comisiones escrutadoras.
4. Los funcionarios diplomáticos y consulares que cumpla funciones electorales.
5. Los jurados.

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> REYES GONZÁLES, Guillermo. *“Tratado de derecho electoral: el nuevo roden político y electoral en Colombia”*. Legis, Colombia. 2005. P. 37

6. El Consejo de Estado, como juez de las decisiones de las autoridades administrativas electorales.
7. Los tribunales administrativos en el orden departamental.
8. Los jueces administrativos en el municipal<sup>13</sup>.

Una vez determinados estos organismos, vamos a analizar cada uno ellos, sus funciones y el margen de autonomía que tiene cada uno de ellos.

#### **A. CONSEJO NACIONAL ELECTORAL:**

El Consejo Nacional Electoral, es un organismo de creación constitucional, como un ente autónomo, sin personería jurídica e independiente de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional. Se crea con el propósito de perfeccionar el proceso y la organización electoral, y de esta manera asegurar que los escrutinios sean el resultado de la manifestación libre y espontánea de la voluntad de los electores.

En cuanto a su conformación interna el artículo 264 del Texto Supremo, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2003, art 14, establece que estará conformado por nueve miembros, los cuales son postulados por los partidos o movimientos políticos con personería o por coaliciones entre ellos, ante el Congreso de la República en pleno, quien los elige por un periodo de cuatro años, mediante el sistema de cifra repartidora<sup>14</sup>. Además le atribuye a los miembros que conforman Consejo Nacional Electoral las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los

---

<sup>13</sup> Aunque hacen parte de la rama judicial.

<sup>14</sup> La cifra repartidora es una fórmula matemática que se utiliza para convertir los votos en escaños o curules. (Misión de observación electoral MOE).

magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los cuales solo podran ser reelegidos por única vez.

Sus las funciones fueron asignadas por la Constitución en el artículo 265, entre ellas esta ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral, dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil, aprobar el presupuesto presentado por el Registrador Nacional del Estado Civil, realizar el escrutinio para Presidente de la República y expedir la respectiva credencial, conocer y decidir de los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus Delegados para los escrutinios generales, resolver sus desacuerdos y llenar sus vacíos u omisiones en la decisión de las peticiones que se les hubieren presentado legalmente, así como también aprobar las resoluciones que dicte el Registrador Nacional del Estado Civil sobre creación, fusión y supresión de cargos, lo mismo que respecto de la fijación de sus sueldos y viáticos, y las demás que le atribuyan las Leyes.

Además, en la actualidad a este organismo le fueron asignadas las siguientes funciones de carácter completamenario:

- 1) Normativas, el Consejo Nacional Electoral cuenta con iniciativa normativa, en razón de la cual puede presentar ante el Congreso proyectos de acto legislativo y de ley, y ante el Gobierno, recomendar proyectos de decretos.
- 2) Además, tiene función reglamentaria, en primer lugar, con relación a lo indicado por el artículo 265 de la Constitución, el cual hace referencia a la función que tiene este organismo de darse su propio reglamento, en segundo lugar, la regulación de la actividad electoral de los partidos políticos y lo referente a la reglamentación de la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación del Estado.

- 3) Las relativas a la inspección, vigilancia y control de los partidos y movimientos políticos, de la organización electoral, con miras a que cumplan con las normas que los rigen y sobre el desarrollo de las campañas electorales, esto como resultado de su función de suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral, que como se ha visto, provenían del ordenamiento legal precedente.

En el marco de esta función de control de la actividad electoral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 163 de 1994, *“mediante procedimiento breve y sumario... el Consejo Nacional Electoral, declarará sin efecto la inscripción de cédulas hecha irregularmente para ejercer el derecho al sufragio en las elecciones locales”*, para evitar la trashumancia electoral, de acuerdo con lo previsto por la Constitución.

En relación con lo cual, la Corte Constitucional dispuso mediante Sentencia T – 135 de 2000, manifestó:

*“el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (C.P. Art. 40), se radica en cabeza de todos los ciudadanos, pero está expresamente limitado por la Carta Política a los residentes en el municipio, cuando se refiere a la elección de autoridades locales o la decisión de asuntos del mismo carácter C.P. Art. 316), pues el Constituyente Colombiano encontró que de esta forma debía cumplirse con el fin esencial del estado (C.P. Art. 2), de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan. Así la práctica de incluir en los censos electorales municipales a personas que no residen en el lugar, a fin de que estos votantes sean escrutados junto con los residentes en la elección de las autoridades locales o la decisión de asuntos que afectan a los habitantes de determinado municipio, claramente viola las disposiciones constitucionales aludidas, y es una actuación irregular que debe ser controlada por el Consejo Nacional*

*Electoral, pues en esos casos, esta entidad debe ejercer de conformidad con la ley, la atribución especial de velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas.”*

- 4) De igual manera, el Consejo Nacional Electoral tiene que revisar los escrutinios, revocar las inscripciones de candidatos inhabilitados y realizar la evaluación de las irregularidades en los procesos de votación y escrutinios, que sean constitutivas de nulidad como requisito de procedibilidad para acceder al medio de control de nulidad electoral.
- 5) Velar por que los procesos electorales se den en condiciones de plenas garantías para los participantes, en especial para las minorías, lo que es de naturaleza garantista.
- 6) Reconocer y revocar la personería jurídica a los partidos y movimientos políticos, en el evento en que no reúnan los requisitos objetivos exigidos por la Constitución para adquirir o mantener este atributo, o por incurrir en violaciones a las normas que los rigen de conformidad con la ley, aspecto este último que será desarrollado por la Ley 1475 de 2011, cuyos artículos 10 y 12 establecen las causales que pueden dar lugar a la pérdida de la personería jurídica, por razones distintas a la no obtención del umbral exigido por la Constitución para tales fines, lo que constituye una manifestación de la potestad sancionadora del Consejo Nacional Electoral en relación con las colectividades políticas.
- 7) Le corresponderá ejercer el control de legalidad de los actos de partidos y movimientos políticos con personería jurídica, con lo que dirime controversias entre los partidos y quienes consideren que sus decisiones son contrarias a sus estatutos, la ley y la Constitución, conforme con lo previsto en la Ley 130 de 1994.

Es entonces a través de la Constitución Política de 1991, que esta autoridad electoral se ve fortalecida por varias razones:

- a. En primer lugar, adquiere jerarquía constitucional, esto implica que el Legislador se vea limitado a la hora de definir los alcances de la institución, ya que tiene que respetar el contenido esencial establecido expresamente por el constituyente. Al efecto el Doctor Reyes González<sup>15</sup> indica que:

*“La organización electoral, dada la función de velar por el desarrollo fundamental a la participación en política contenido en el artículo 40 de la Constitución, debe tener un régimen autónomo que no desconozca las especiales calidades que deben rodear la función de ejercer la suprema inspección y vigilancia del régimen electoral.”*

- b. En segundo lugar, adquirió unas funciones y por ende responsabilidades más complejas, como lo es la vigilancia del cumplimiento de las normas que regulan los partidos y movimientos políticos, velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

Al considerarse el Consejo Nacional Electoral como un organismo del Estado, se encuentra incluido en el ámbito de aplicación que consagra el artículo 2 de la Ley 962 de 2005, ley por medio de la cual se dictan *disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.*

---

<sup>15</sup> REYES GONZALES, Guillermo. *“Tratado de derecho electoral: el nuevo rodén político y electoral en Colombia”* P. 382.

## **B. REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

La Registraduría Nacional del Estado Civil hace parte de la organización electoral, fue creada por la Ley 89 de 1948, y reconocida en el Constitución Política de 1991 como un organismo autónomo e independiente de las tres ramas del poder público.

El objeto de este organismo es el de registrar la vida civil e identificar a los ciudadanos, organizar los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana, y de esta manera apoyar la administración de justicia y el fortalecimiento democrático del país.

En cuanto a las funciones que le fueron asignadas, esta proponer las iniciativas sobre proyectos de ley relacionadas con la función de registro civil y presentarlos a consideración del Consejo Nacional Electoral, adoptar las políticas del Registro Civil en Colombia, garantizar la inscripción confiable y efectiva de los hechos, actos y providencias sujetos a registro, expedir las copias de registro civil de las personas que sean solicitadas, coordinar y armonizar con los demás organismos y entes del Estado las políticas, desarrollo y consulta en materia de registro civil, adelantar inspección y vigilancia de los servicios de registro del estado civil de las personas, proteger el ejercicio del derecho al sufragio y otorgar plenas garantías a los ciudadanos, actuando con imparcialidad, de tal manera que ningún partido o grupo político pueda derivar ventaja sobre los demás, dirigir y organizar el proceso electoral y demás mecanismos de participación ciudadana y las demás que le asigne la Constitución Política y las disposiciones legales vigentes.

Es mediante este organismo que el Estado busca garantizar la organización y transparencia de los procesos electorales, la confiabilidad de los escrutinios y en los resultados electorales, además de contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante su neutralidad y objetividad.



En cuanto a la estructura interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil, encontramos como máximo organismo al Registrador Nacional del Estado Civil, su despacho se encuentra conformado de la siguiente manera:

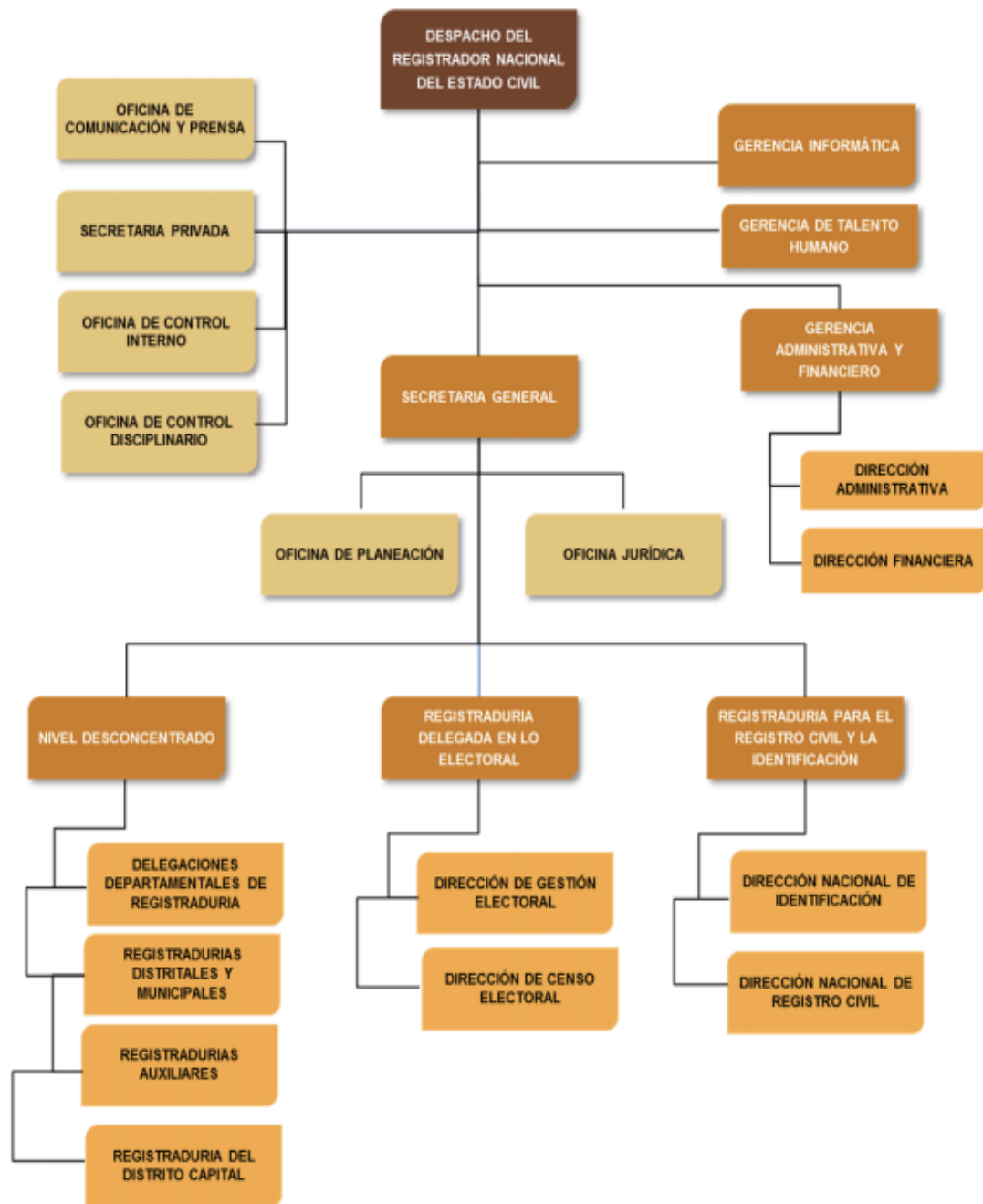


Imagen tomada del Manual de Estructura del Estado, Organización Electoral.

Así entonces se puede colegir, que la Registraduría Nacional del Estado Civil, tiene a cargo tres funciones importantes, la función registral, organiza el proceso electoral

con apoyo de la rama ejecutiva, y ejerce la función educativa. Las autoridades de la rama ejecutiva, por su parte, juegan un papel fundamental en la ejecución del proceso electoral, ya que garantizan los medios para la realización de las votaciones y garantizan el orden público. En cuanto al Consejo Nacional Electoral, este ejerce la función normativa, sin embargo, esta función tiene como órgano de cierre al Consejo de Estado, lo que hace que su función principal se vea indiscutiblemente limitada.

Por su parte, las instituciones del Ministerio Público, es decir, Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, junto con las veedurías ciudadanas, las organizaciones de observación electoral y los partidos políticos, la función de vigilancia y control del proceso electoral en cada nivel territorial, además actúan como uno de los canales para la denuncia de irregularidades.

Ahora bien, es necesario poner de presente que la Rama Ejecutiva, cumple con la función de control y vigilancia del proceso electoral, mediante varias Instituciones que a nivel interno tienen miembros destinados para cumplimiento de dicha función, como el Ministerio del Interior, quien cuenta con la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral – URIEL, las Organizaciones NO Gubernamentales – ONG, específicamente aquellas destinadas a la observación electoral, las cuales diseñan mecanismos para garantizar la transparencia.

### **C. LOS REGISTRADORES DISTRITALES MUNICIPALES Y AUXILIARES:**

Las Registradurías municipales y especiales, conforman la estructura interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil a nivel descentralizado. En cada municipio hay un registrador municipal del estado civil, en las ciudades que tengan más de cien mil (100.000) cédulas vigentes, habrá dos registradores municipales de distinta filiación política.

Estos organismos representan a la Registraduría Nacional del Estado Civil a nivel territorial, sirven de apoyo en el ejercicio de las funciones asignadas al Registrador Nacional, registradores distritales y municipales, especiales y auxiliares, según sea el caso y tienen la responsabilidad y vigilancia de la Organización Electoral.

#### **D. DELEGADOS DE LOS REGISTRADORES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES:**

Las delegaciones departamentales y la Registraduría del Distrito Capital apoyan el ejercicio de las funciones atribuidas a los Delegados del Registrador Nacional y los registradores del Distrito Capital, de conformidad con el ordenamiento jurídico, además le son asignadas unas funciones de carácter especial, relacionadas con asuntos electorales, Registro Civil, identificación de las personas, aspectos administrativos financieros y del personal<sup>16</sup>.

#### **E. ÓRGANOS JUDICIALES:**

Adicionalmente, en el estudio de las autoridades electorales, algunos autores incluyen dentro de esta lista al Consejo de Estado, Tribunales y Jueces Administrativos, órganos que, si bien pertenecen a la rama judicial, consideran que deben ser incluidos por ser los órganos competentes para debatir las decisiones de las autoridades administrativas electorales.

De conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cualquier persona puede pedir la nulidad de las decisiones

---

<sup>16</sup> Ver, Decreto 1010 de 2000, Artículo 46.

adoptadas por las autoridades electorales, de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades de todo orden. Igualmente, podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas<sup>17</sup>.

De las demandas contra los actos electorales<sup>18</sup> conocerá la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de la siguiente forma:

- **El Consejo de Estado:**

Conocerá en única instancia de la nulidad del acto de elección del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los Representantes al Parlamento Andino, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la Junta Directiva o Consejo Directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las Comisiones de Regulación; Así como de la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus Comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Junta Directiva o Consejo Directivo de los entes autónomos del orden nacional y las Comisiones de Regulación.

En cuanto a la competencia del Consejo de Estado en segunda Instancia, el artículo 150 modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012 precisó que conocerá de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de

---

<sup>17</sup> Artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

<sup>18</sup> Los actos electorales, son:  
Elección.  
Nombramiento.  
Llamamiento a proveer vacantes.

apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

- **Los Tribunales Administrativos:**

De acuerdo a lo indicado en el artículo 151 y 152 del CPACA, los Tribunales Administrativos conocerán privativamente y en única instancia de la nulidad del acto de elección de alcaldes y de miembros de corporaciones públicas de municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes que no sean capital de departamento, de los actos de elección expedidos por las asambleas departamentales y por los concejos municipales en municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más que no sean capital de departamento y del acto de elección de miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas del orden departamental, distrital o municipal.

De igual manera, conocerán en primera instancia de la nulidad del acto de elección de contralor departamental, de los diputados a las asambleas departamentales; de concejales del Distrito Capital de Bogotá; de los alcaldes, personeros, contralores municipales y miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos y demás autoridades municipales con setenta mil (70.000) o más habitantes, o que sean capital de departamento.

Contra sus decisiones procederá el recurso de apelación en segunda instancia ante el Consejo de Estado.

- **Los Jueces Administrativos:**

Según el artículo 155 del CPACA, los jueces administrativos conoceran en primera instancia de:

- i.* La nulidad de los actos de elección que no sean por votación popular, siempre que no tengan una competencia asignada,
- ii.* Así como de los actos de nombramiento realizados por autoridades de orden municipal, en municipios con una población menor a 70.000 habitantes que no sean capital del departamento.
- iii.* Y de la nulidad de los actos de elección de los jueces de paz.

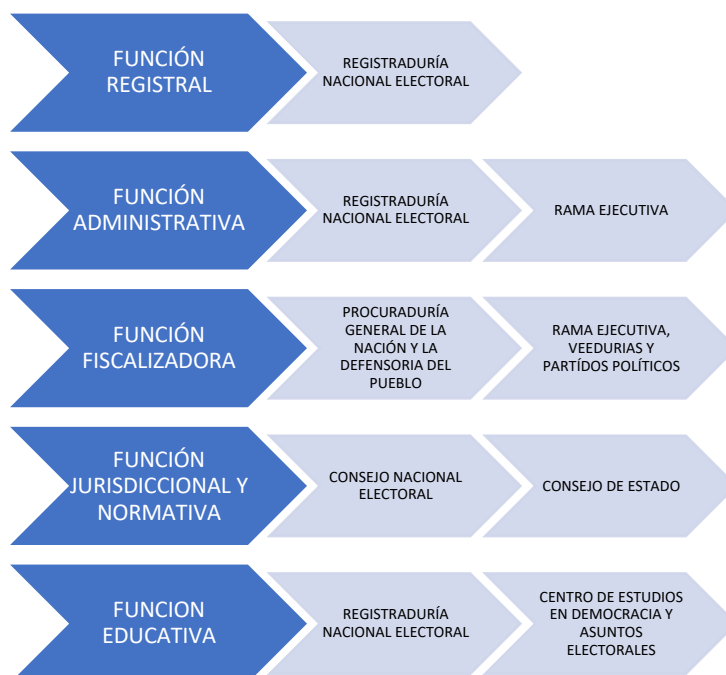
Contra sus decisiones procederá el recurso de apelación, y en segunda instancia ante el Tribunal Contencioso Administrativo del respectivo departamento al que pertenezca el juzgado que profirió la providencia objeto del recurso.

En cuanto a las funciones de las instituciones encargadas del proceso electoral, la Doctrina las ha agrupado en cinco funciones principales:

1. En primer lugar, la función registral, la cual consiste en la inscripción de candidaturas y la construcción del censo electoral.
2. En segundo lugar, la función administrativa, que se trata de la ejecución y logística de todo el proceso electoral en su conjunto.
3. En tercer lugar, la función fiscalizadora, que se encarga de la vigilancia y el control de las actividades del proceso electoral.
4. En cuarto lugar, la función jurisdiccional y normativa, a través de la cual se establecen los reglamentos para participar en los comicios y que decide sobre las controversias de todo el proceso electoral.

5. Y por ultimo, esta la función educativa, que consiste en la expedición de programas educativos para la democracia y la ciudadanía.

En el caso de Colombia, se puede encontrar que el cumplimiento de dichas funciones es asignado a distintas instituciones y actores que participan en el proceso electoral, como se puede ver en el siguiente cuadro:





**SEGUNDA PARTE: AUTONOMÍA DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL**

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **CONCEPTO DE AUTONOMÍA**

Dentro de la nueva estructura del Estado colombiano contemplada por el Constituyente mediante la Carta Política de 1991 se prevé la necesidad de crear o sistematizar órganos autónomos e independientes, diferentes a los que integran las ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial, con el propósito que de manera orgánica cumplan con los fines y funciones del Estado.

Así es como mediante la Constitución de 1991, se crea El Banco de la República y la Comisión Nacional de Televisión, como dos órganos con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujetos a regímenes legales propios. No obstante, a estos dos órganos se les suman otros creados y regulados por vía jurisprudencial, ya que la Corte Constitucional ha extendido a ellos el concepto, alcance y fines de la autonomía prevista en la Constitución.

Los órganos autónomos o de administraciones independientes son Entidades, Comisiones o Agencias Estales sin personería jurídica, que se agrupan en dos tipos de organizaciones, la primera de ella de carácter fiscal o de control, y el segundo grupo, hace referencia a la organización electoral, funcionan de forma independiente de las distintas ramas del poder público, además gozan de autonomía.

Todo lo anterior se plasma en el artículo 113 de la Constitución Política, mediante el cual hace referencia expresa a estos órganos creados para colaborar a la rama del Poder Público, legislativo, ejecutivo y la judicial, al cumplimiento de los fines propios del Estado, pero que actuaran de forma autónoma e independiente de las tradicionales Ramas del Poder Público, por lo que no dependen de las directrices, orientaciones o decisiones de la suprema autoridad administrativa, ni están

adscritos o vinculados a ninguna dependencia de la administración en términos de jerarquía.

A través del desarrollo del Estado se fue superando el fenómeno de la tridivisión de poderes, como forma de la organización estatal, por las obligaciones, necesidades y deberes que el mismo Estado tenía el deber de cumplir, es por ello por lo que el Legislador otorgar autonomía e independencia a otros órganos, y de esta manera satisfacer las necesidades de los ciudadanos de manera oportuna y eficiente, siempre regidos bajo los principios que orientan el cumplimiento de las obligaciones estatales.

Este tipo de organismos se caracterizan por contar con una estructura interna, en donde cuentan con un órgano de dirección, en el cual los miembros que lo conforman pueden o no ser nombrados por el Poder Ejecutivo, aún cuando sean de carácter colegiado o no, y por un periodo determinado, sin que por ello se le considere dependiente de quien lo designa, en la medida en que el límite impuesto para dichas autoridades está dado por la Constitución Política o por su Ley de creación. Por todo lo anterior, podemos considerar a un órgano como verdadera Autoridad Administrativa, por las funciones que ejercen, de las cuales se predica poderes de regulación, reglamentación, gestión o control, no dependen de ninguna otra Autoridad, y están reguladas por la propia constitución o por la ley de creación, en donde se establecen los límites, competencias y decisiones.

La Real Academia de la Lengua Española, a definido la autonomía como la potestad para regirse mediante normas y órganos propios, que, dentro de un Estado, tienen municipios, providencias, regiones u otras entidades.

La autonomía esta categorizada por la Constitución Política de Colombia, como un principio de la organización administrativa, en virtud del cual, Entidades territoriales, las Entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios, y órganos

especificos, definidos por la Constitucion o la Ley, cuentan con cierta libertad en el manejo propio de asuntos administrativos, patrimoniales y financieros, ello se materializa, por ejemplo, en la expedición de actos administrativos normativos, sin embargo, dichos órganos están obligados a actuar bajo las directrices y las políticas públicas que fijen las autoridades nacionales superiores de la Rama u organización del poder público a las que pertenezcan.

A su turno, la Independencia, hace referencia a que un órgano o autoridad administrativa no dependa de ningún otro órgano, organización o Rama del poder público en el sentido de dirección, regulación y control, por ello se dice que la independencia presupone la autonomía, pero no la autonomía presupone la independencia, ya que la autonomía en todo caso presupone dependencia en términos de jerarquía para seguir las directrices, políticas y estar sometida a un control de tutela, conceptos que no se pueden predicar en la independencia.

De acuerdo a lo anterior, es necesario tener presente que estos conceptos no son absolutos, por un lado, el concepto de autonomía entendida como la capacidad de autodeterminarse no es predicable de otro órgano más que del mismo Estado como tal, razón por la cual, cuando el legislador le atribuye autonomía a un órgano del Estado se establece que tipo de autonomía va a tener dicho órgano, es decir, autonomía administrativa, financiera, patrimonial, o técnica, habilitando de esta manera al órgano a la expedición de actos administrativos normativos, dentro del marco constitucional o legal. Y por otro lado, en cuanto a la independencia, entendida como la separación del poder, en nuestro tipo de Estado no se puede aplicar dicho concepto de esa manera, pues se entiende que el poder es uno solo, el cual radica en cabeza única y exclusivamente del Estado, pero se distribuye para su ejercicio en órganos que se agrupan en Ramas u organizaciones, cumpliendo a traves de estos las funciones que son propias del Estado.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### AUTONOMÍA SEGÚN LA JURISPRUDENCIA

Por su parte, la Corte Constitucional ha definido la autonomía como la calidad que se predica de quien decide por sí mismo, con ciertas limitaciones constitucionales y legales (arts. 1 y 187 C.N.)<sup>19</sup>, y es atribuida a ciertas Entidades que tienen un régimen especial, previsto directamente por la Constitución Política o la ley, dada la especialidad de sus funciones.

Ante la ausencia constitucional y legal de la determinación del alcance de un órgano autónomo e independiente, la Corte Constitucional ha entendido por ello, aquel que reúne las siguientes características<sup>20</sup>:

1. No pertenecer a alguna de las ramas del Poder;
2. Actuación funcionalmente independiente, sin la injerencia de otras autoridades estatales, aunque habrá de coordinar con ellas su acción.
3. Titularidad de una potestad de normativa, para la ordenación de su propio funcionamiento.
4. El cumplimiento de una misión constitucional encomendada.
5. Se predica frente a los demás órganos del Estado y particularmente frente a los órganos integrados en las ramas del poder público.

---

<sup>19</sup> Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-517 del 15 de septiembre de 1992. M.P. Ciro Angarita Baron. Expediente. D. 001

<sup>20</sup> Colombia, Corte Constitucional Sentencia C-401 del 19 de abril de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-2844 y Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-827 del 8 de agosto de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-3345.

6. Marca un límite a la acción de los órganos de las ramas del poder, sobre los órganos definidos constitucionalmente como autónomos (principio de especialidad).
7. Se halla limitada por el núcleo esencial de autonomía, definido por la Constitución, de manera explícita y en cada caso.
8. No existe un criterio uniforme para todos los órganos autónomos e independientes.
9. Deben ejercer sus funciones dentro del marco que de manera explícita haya señalado la Constitución.
10. No es absoluta sino relativa, los Entes públicos, sin excepción, deben estar sujetos a algún tipo de control, de manera que se garantice el recto ejercicio de las funciones que les han sido encomendadas.

La corte ha sido enfática, en que el alcance de la autonomía constitucional otorgada a cada Entidad del Estado depende de varios aspectos:

1. En primer lugar, las facultades otorgadas deben ser suficientes para permitirle a las Entidades, ejercer sus funciones de conformidad con los principios constitucionales relevantes, y realizar los objetivos que mediante la Constitución Política les fueron asignados.
2. En segundo lugar, es necesario que exista una correspondencia entre las atribuciones otorgadas legalmente, los principios constitucionales aplicables a la función administrativa en general y los principios constitucionales que rigen específicamente sus actividades.

3. En tercer lugar, sus facultades de autorregulación, deben ser lo suficientemente amplias para que puedan llevar a cabo sus cometidos constitucionales.

Y en relación la autonomía de la Organización Electoral, nuestra jurisprudencia ha sostenido que:

*“Según lo preceptuado en el artículo 113 de la Constitución Política, además de los órganos que integran las ramas del poder público existen otros autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.*

*Tal es el caso de los denominados órganos de control [...]*

*Así mismo, [...] la **Organización Electoral [...]** también goza de **autonomía administrativa, presupuestal y jurídica para el desarrollo de las funciones de organización, dirección y vigilancia de las elecciones y lo relativo a la identidad de las personas.***

*La autonomía es un atributo inherente a la especial condición que ostentan los órganos de control dentro de la organización del Estado Social de Derecho, toda vez que [...] no podría concebirse la legitimidad del sistema democrático si la organización electoral carece de independencia en el ejercicio de sus funciones.*

*La Corte Constitucional ha decantado una valiosa jurisprudencia en torno a la autonomía de los órganos de control y de la organización electoral, en la cual se hace énfasis en el **carácter esencial de este atributo que***

**es condición necesaria para el desempeño de la misión que deben cumplir en el Estado Social de Derecho.**

*La función electoral cumple un papel esencial en cualquier democracia constitucional, tal y como esta Corporación ya lo había señalado en anteriores decisiones, puesto que, desde el punto de vista formal, una democracia puede ser definida como un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, en la medida en que las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad. Esto diferencia el principio democrático de autoorganización de la sociedad -en el cual el orden es construido a partir de la voluntad de los gobernados- del principio autocrático -en el cual son los propios gobernantes quienes determinan de manera discrecional el orden social-. Y esa auto organización y autogobierno de la sociedad democrática se efectúa en lo esencial por medio de los procedimientos electorales, ya que gracias a ellos, los ciudadanos conforman y controlan los órganos representativos y toman, de manera directa, determinadas decisiones por medio de referéndums, consultas y otros mecanismos de democracia participativa.*

*Ahora bien, esta función electoral, que articula al pueblo -como fuente soberana de todo poder (CP art. 3º)- con las instituciones que de él emanan, requiere para su adecuado desarrollo de instrumentos materiales y de una serie de instituciones que se responsabilicen de que la voluntad popular se pueda manifestar en forma genuina y que sus decisiones sean respetadas. Esta Corte ya había señalado que la realización de cualquier proceso electoral «entraña una serie de responsabilidades estatales cuyo cumplimiento es indispensable para el buen funcionamiento del sistema». De allí la necesidad de una organización electoral, que tenga a su cargo la estructuración de las*



*elecciones, su dirección y su control (CP arts. 120 y 265). Por ello, así como no puede haber democracia sin función electoral, ésta última no puede ser ejercida sin una organización electoral adecuada, ya que sin ésta «la expresión de la voluntad política individual deja de tener eficacia y sentido», por lo cual «corresponde al Estado poner en marcha los medios para que la voluntad ciudadana sea adecuadamente recepcionada y contabilizada"». Esto explica entonces que **las funciones electorales y la organización electoral deban ser consideradas como la expresión orgánica e institucional del principio democrático.***

*La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 confirió a la organización electoral un papel central en el diseño institucional, al punto no sólo de regularla directamente en la propia Carta, sino también de definirla como un órgano autónomo e independiente, con una función propia (CP. arts. 113 y 121). Dicha decisión tuvo como justificación que:*

*«Es de la esencia de un Estado de Derecho como del sistema de gobierno que se adopte, que exista una función electoral, y que esa función tenga unos órganos encargados de regularla, hacerla cumplir y protegerla.*

*Y tan de la esencia es que en un sistema democrático, la legitimidad del poder descansa en la existencia periódica de unas elecciones libres, en el ejercicio espontáneo de la función electoral.*

*Ahora, tal y como está estructurada la organización de quienes tienen a su cargo el desarrollo de la función electoral, ésta no pertenece a ninguna de las tradicionales ramas del poder público; no encaja en ninguna de las tres o en todas, si las consideramos en conjunto; desde*

*luego que en ellas se hace uso de esta función, pero de manera secundaria y ellos obedece al principio según el cual, el poder es uno solo, distribuido en ramas para que en ejercicio de las competencias a cada una de ellas asignadas lo ejerzan primordialmente en una de sus facetas, y sin perjuicio de que en forma secundaria realicen otra u otras.*

*Desde el punto de vista funcional, y contra el pensamiento de muchos respetables autores, **la función electoral es distinta de las demás funciones del Estado, por su naturaleza, por sus objetivos y por la forma como se ejecuta.** El acto electoral no es la aplicación de la ley, ni su creación; es sí el acto por medio del cual se integran los órganos de decisión en la dirección del Estado; por eso es distinto, de naturaleza y fines diferentes.*

*Con el ejercicio de la función electoral, se confiere legitimidad en sus orígenes a los órganos del Estado y se da certeza y seguridad a la decisiones que estos adopten; casi que pudiéramos decir que quien la ejerce, desempeña la máxima autoridad del Estado; y su ejercicio es el cumplimiento de una atribución constitucional generadora de una situación de derecho, pues confieren nada menos que poder público. Por eso es una función pública. En ella se asienta la legitimidad del poder, la estabilidad de las autoridades y la convivencia pacífica en la sociedad.*

*El anterior recorrido jurisprudencial permite identificar el contenido y el alcance de la autonomía de los entes de control y de la organización electoral, la cual no puede ser objeto de intromisión por parte de los demás órganos estatales, puesto que **es menester que esos organismos cuenten con ciertas facultades de autogobierno y autodeterminación administrativa, presupuestal y jurídica que les***

***procure la consecución de los altos objetivos que les ha trazado el constituyente.***

*El núcleo esencial de la autonomía de los órganos de control y de la Organización Electoral se proyecta, **en el plano administrativo, en la posibilidad de desempeñar en forma independiente las funciones que les reconoce la Carta Política y la ley; en el plano presupuestal, en la posibilidad de decidir sobre la oportunidad de decisiones referentes a la contratación y el compromiso de recursos financieros (ordenación del gasto); y en el plano jurídico, en la garantía de que en la designación de quienes tienen a su cargo la dirección de estos órganos, no intervienen las entidades controladas y que los actos que expiden no serán objeto de su revisión o aprobación.***

[...]

*Claro está que el legislador ordinario o extraordinario al configurar la autonomía de los entes de control y de los demás órganos que gozan de este atributo, no puede interferir en el núcleo esencial de esa independencia haciendo nugatorias las facultades de autogobierno y autodeterminación administrativa, presupuestal y jurídica sobre las cuales descansa el ejercicio diligente y eficiente de la fiscalización de la función pública.”<sup>21</sup> (Negritas fuera del texto original)*

A este último respecto, la sentencia C-529 del 11 de noviembre de 1993<sup>22</sup> señaló:

---

<sup>21</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-402 del 19 de abril de 2001. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente D-2878.

<sup>22</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-529 del 11 de noviembre de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente D-281.

*"La Corte no cree que [...] pese a ser un órgano constitucional autónomo e independiente, quede sustraído de los controles político, judicial, administrativo y fiscal, entre otros, que la propia Constitución determina. Sostener esto último quebrantaría toda la construcción del Estado colombiano como Estado de Derecho y república unitaria y democrática. De hecho las funciones básicas atribuidas [...] se deben cumplir con estricta sujeción a la Constitución y a la ley. De otra parte, los controles existentes garantizan que este novísimo órgano constitucional no quede cubierto con un mandato de silencio y oscuridad y se torne en parcela tecnocrática oculta y aislada del Estado.*

Como también ha enfatizado esa Corporación:

*"(...) Está sujeto a diferentes tipos de control: de legalidad, en la medida en que sus actos son de carácter administrativo y, por ende, pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 237 C.P.); a un control político, en los términos que establece el artículo 371 de la Carta; a un control disciplinario, a cargo de la Procuraduría General de la Nación, respecto de los servidores públicos; y a un control fiscal, por parte de la Contraloría General, en aquéllos eventos en los que [...] cumple actividades de gestión fiscal."*

Por su parte el Consejo de Estado ha dicho que:

*"(...) es posible ubicar al CNE dentro de la categoría jurídica: «Otros órganos» autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, a los cuales se refiere el artículo 113 de la Constitución Política cuando señala cuales son las tres ramas del poder*

*público y específica que esta clase de organismos: los autónomos e independientes, no hacen parte de ninguna de estas tres ramas.*

*Así, es viable concluir que el **CNE no integra el Gobierno Nacional pues es una autoridad electoral de control y vigilancia, independiente y autónoma.***

*En tal carácter emite pronunciamientos de autoridad pública que conciernen a la específica materia electoral a su cargo como lo es regular la manera de abordar, como medio de control de los escrutinios, la revisión de éstos<sup>23</sup>.” (Negrillas fuera del texto original)*

Por otro parte, la Corte Consitucional, mediante sentencia C 150 de 2003<sup>24</sup>, proferida con motivo de la revisión de constitucionalidad de algunas normas contenidas en las Leyes 142 de 1994, 286 de 1996, 632 de 2000 y 689 de 2001, ha interpretado que la autonomía y la independencia de los órganos, depende de la fuente de la creación del mismo órgano, es decir, cuando el origen del organo es de carácter constitucional gozan de autonomía, y gozan de independencia cuando su origen es de creación legal, como pasa a verse en los siguientes apartes:

*“Una de las características principales de estos **órganos de regulación especializados por áreas de actividad reside en su independencia y, en el caso de los que tienen rango constitucional, la propia Carta les reconoce autonomía, que es diferente y más amplia que la independencia.”** (negrillas fuera del texto orginal)*

---

<sup>23</sup> Colombia. Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 19 de septiembre de 2011. C.P. Susana Buitrago Valencia. Expediente: 11001-03-28-000- 2010-00041-00.

<sup>24</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-150 del 25 de febrero de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente D-4194

*“Con el fin de que la función estatal alcance los fines constitucionales por los cuales ha de propender, **la Constitución ha revestido a los órganos constitucionales de regulación de un rasgo institucional especial consistente en su autonomía.** En el ámbito de la regulación de los servicios públicos, la Constitución no exige esta garantía institucional sino que libra a la potestad de configuración del legislador la determinación del perfil institucional de los órganos de regulación por él creados, de tal manera que el **legislador puede dotarlos del grado de independencia que estime necesario dentro del respeto a los límites constitucionales.**”* (negritas fuera del texto original)

*“Si bien la **autonomía de los órganos constitucionales de regulación es muy amplia y sólida, no es absoluta sino limitada.** Sus límites varían en cada caso, según lo dispuesto por el constituyente pero tienen en común, entre otros, que **el legislador establece el régimen general dentro del cual habrán de ejercer sus funciones de regulación** y que el Congreso puede desarrollar respecto de las decisiones que éstos adopten debates públicos como expresión del control político que el constituyente le ha confiado. Además, el Presidente de la República incide, en mayor o menor grado, en la integración de algunos órganos constitucionales de regulación y puede, con mayor o menor peso, expresar su posición respecto de las políticas que habrá de adoptar o que ha tomado el órgano de regulación respectivo. Igualmente, los actos de estos órganos constitucionales de regulación están sujetos a controles judiciales.”*

En el mismo sentido, la sentencia la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-827 de 2001<sup>25</sup>, destacó la correlación entre la función de regular y la independencia del órgano competente, para ejercer dicha función en un sector determinado, respecto de un ámbito de actividad social:

---

<sup>25</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia. C-827 del 8 de agosto 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-3345.

*"Como es proclamado por la doctrina, dentro del Estado contemporáneo aparece la necesidad de identificar y de desarrollar en torno de ámbitos de la actividad social la existencia de regulaciones "sectoriales" que a partir de los **postulados constitucionales y las formulaciones legales se confían a autoridades que dentro del Estado ostentan la condición de "independientes", pues mediante ellas se asegura la necesaria imparcialidad y neutralidad para el cumplimiento de actividades a cuya gestión directa pueden acceder los particulares, en concurrencia, generalmente, con agentes estatales. Por ello se "aisla", se independiza el poder de regulación de los órganos del Estado encargados de la dirección política y de la gestión administrativa. En ese orden de ideas se expresa que en el actual desarrollo de la organización estatal el esquema tradicional de la división de poderes se ve integrado y complementado con el principio conforme al cual "quien concede el ejercicio de una actividad no debe ser el que la controle"."***

Por otra parte, respecto de los límites de la autonomía, se dice que el legislador puede limitar la autonomía de una Entidad, en la medida en que alguna de sus funciones afecten significativamente los intereses o bienes jurídicos cuya protección supere el ámbito de su competencia. Así las cosas, el bien jurídico protegido, determina el alcance de la autonomía en el ejercicio de una función encargada a una Entidad estatal.

Según este parámetro, el Legislador tiene la facultad de limitar la autonomía de una Entidad regional o municipal, en relación con una de sus funciones, cuando dicha función compromete de manera directa asuntos del orden nacional. Por el contrario, si la función no compromete directamente intereses del orden nacional, el margen de potestad configurativa del legislador para limitar la autonomía se ve bastante reducido.

Con todo, el anterior parámetro no significa que el Legislador no pueda entrar a regular directamente, en ningún caso, asuntos de carácter regional o municipal. En materia de organización competencial, la autonomía actúa como un principio jurídico, es decir, que se debe limitar solo en la medida en que la importancia de los bienes jurídicos lo justifiquen, lo que dependerá de cada caso en concreto.

*“17- Esta diversidad de disposiciones y de competencias territoriales en materia ecológica busca entonces una protección integral y coherente del medio ambiente, que armonice además con los principios unitario y autonómico que definen al Estado colombiano (CP art. 1º). En ese orden ideas, **en la discusión constitucional de un tema ecológico, es indispensable establecer si se trata de un asunto ambiental que puede encuadrarse dentro de un límite municipal, o si trasciende ese límite pero se agota en un ámbito preciso, o si se trata de una materia propia de una regulación de alcance nacional o incluso internacional.**” (resaltado fuera de texto)*

En esa medida, conforme al criterio adoptado por esta Corporación, las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior. La sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de un asunto que no trasciende el contexto local o regional, según sea el caso. Ello equivale a decir que las limitaciones a la autonomía resultan aceptables constitucionalmente, cuando son razonables y proporcionadas. Por lo tanto, para determinar la razonabilidad de la limitación de la autonomía de una Entidad, es necesario entrar a analizar específicamente la función limitada.



## CAPÍTULO TERCERO

### AUTONOMÍA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

A partir de lo decantando por la jurisprudencia, se ha distinguido cuatro ámbitos, que conforman el nivel de autonomía total de un órgano electoral, junto a estos conceptos vamos a analizar el grado de autonomía del Consejo Nacional Electoral. Estos ámbitos son:

#### **i. Autonomía política:**

Dicho ámbito de autonomía, hace referencia a la calidad que tiene el órgano electoral al ejercer sus funciones, las cuales ejerce de manera independiente y sin sujeción a otro órgano, su carácter como máxima autoridad en determinada materia, es atribuida por las leyes que rigen su existencia. A su vez, dentro de este tipo autonomía, es posible distinguir tres niveles: En primer lugar, la autonomía plena, que hace referencia, al evento en que el órgano no está supeditado a poder alguno, y por tanto es la máxima autoridad electoral. En segundo lugar, la autonomía parcial que se da cuando algún poder tiene injerencia en el desarrollo de la función electoral; y finalmente, es nula cuando el órgano electoral está supeditado a otro poder.

Al respecto, cabe decir que una de las funciones principales del Consejo Nacional Electoral es la vigilancia del cumplimiento de las normas que regulan los partidos y movimientos políticos, sin embargo, al ser este un órgano que tiene origen político no cumple con esta función de manera independiente, la razón de ello es que los miembros que lo conforman son elegidos por el Congreso de la República, a partir de las listas elaboradas por los partidos políticos que conforman el mismo Congreso. Lo que genera una atadura por parte de los Magistrados del Consejo Nacional

Electoral, ya que su elección se realiza bajo los intereses de los partidos que los postulan y eligen.

De manera que podríamos concluir que el Consejo Nacional Electoral, tiene una autonomía política parcial, ya que desde su conformación intervienen otros órganos con intereses propios, que hacen perder la independencia en las acciones y decisiones que tome la Institución.

## **ii. Autonomía financiera:**

Se materializa en la garantía de independencia económica del órgano, sería total cuando el órgano electoral elabora, aprueba y ejerce su presupuesto. En algunos países, sus propias Constituciones señalan porcentajes presupuestales para los órganos electorales. Por otro lado, sería parcial en el evento en que el Órgano aprueba su presupuesto, pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones del poder Ejecutivo o del poder Legislativo. La autonomía financiera, sería nula en el evento en que el proyecto de presupuesto puede ser modificado por otro poder u órgano.

Este es otro de los aspectos en donde se veía limitada la autonomía del Consejo Nacional Electoral, pues antes de la reforma constitucional de 2009, se consagraba en el Decreto 2241 de 1986, como una de las funciones del Consejo Nacional Electoral la aprobación del presupuesto que le presente el Registrador Nacional del Estado Civil, lo que llevaba a que el Registrador Nacional fuera el ordenador del gasto de toda la organización electoral, en detrimento de la autonomía que le corresponde al Consejo Nacional Electoral. Dicha norma que fue declarada condicionalmente exequible por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C

230 de marzo de 2008<sup>26</sup>, siempre y cuando se entendiera que la aprobación hacia referencia única y exclusivamente a la sección del presupuesto de la organización electoral correspondiente al Consejo Nacional Electoral.

En el mismo sentido, el Decreto 3487 de 2008 mediante el cual se modifica el artículo 16 del Decreto 4730 de 2005 y el Decreto 111 de 1996<sup>27</sup>, consagra a la Registraduría Nacional del estado Civil, como la unidad ejecutora especial para el Consejo Nacional Electoral, por lo que su gestión presupuestal continuaba siendo ejercida por la Registraduría.

---

<sup>26</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C 230 del 6 de marzo de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-6899

<sup>27</sup> Decreto 3487 de 2007. ARTÍCULO 1o. Modifícase el literal a) del artículo 16 del Decreto 4730 de 2005, el cual quedará así: a) Unidades Ejecutoras Especiales comprenden: [...] En la Registraduría Nacional del Estado Civil una unidad ejecutora especial para el Consejo Nacional Electoral. [...] ARTÍCULO 2o. En la unidad ejecutora especial del Consejo Nacional Electoral, la gestión presupuestal continuará siendo ejercida por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Decreto 111 de 1996. ARTÍCULO 36. El presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión. Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el proyecto de presupuesto de inversión se indicarán los proyectos establecidos en el plan operativo anual de inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional. En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda (L. 38/89, art. 23; L. 179/94, art. 16). ARTÍCULO 110. Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes. En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica. En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación (L. 38/89, art. 91; L. 179/94, art. 51)

Sumado a ello, frente a la carencia de capacidad presupuestal del Consejo Nacional Electoral, no cuenta con autonomía contractual de conformidad con la Ley 80 de 1993<sup>28</sup>.

Entonces, pese a que con la reforma constitucional de 2009, se reconoció al Consejo Nacional Electoral autonomía presupuestal y administrativa, sin embargo, esto no se había podido materializar, porque no se contaba con una Ley que lo reglamentara, hasta el Plan Nacional del Desarrollo de 2018 – 2022, mediante el cual se incluyó dicha autonomía con el propósito de garantizar posibilidades del organismo de regular, inspeccionar y vigilar toda la actividad electoral.

### iii. Autonomía jurídica:

Se da cuando el órgano cuenta facultades reglamentarias, y dándole la capacidad de autodeterminarse. Es plena, en el evento en que el órgano emite sus reglamentos, tiene la facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia, y se constituye como un órgano de control de la legalidad de los actos de los Organismos Electorales inferiores. Por otro lado, cuando sus decisiones son sometidas a la revisión de otro poder, y su posibilidad de reglamentar es limitada, sería una

---

<sup>28</sup> Ley 80 de 1993. Artículo 1º.- Del objeto. La presente Ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales. Artículo 2º.- De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley: 1o. Se denominan entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la **Registraduría Nacional del Estado Civil**, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.

autonomía parcial. Y por último, sería nula, cuando algún otro poder impone su propia normatividad.

De conformidad con el artículo 265 de la Constitución Política, el Consejo Nacional Electoral tiene facultades reglamentación, la cual consiste en la posibilidad de expedir el conjunto de normas que rigen su actividad, bajo los límites señalados por la propia Constitución. Sin embargo, la Honorable Corte Constitucional y el Honorable Consejo de Estado<sup>29</sup>, indicó que el Acto Legislativo de 2009, no le confirió al Consejo Nacional Electoral facultades de índole normativa, puesto que las *“facultades excepcionales para proferir una reglamentación constitucional materialmente estatutaria, (competencias conferidas al Consejo Nacional Electoral por el constituyente derivado) debne ser de interpretación restringida”*, por lo que se puede colegir que dicha Entidad está habilitada constitucionalmente, para reglamentar aquello para lo que la ley estatutaria lo faculte expresamente y sobre aquellos asuntos que sean se su competencia, es decir, de carácter electoral y de manera excepcional, la Corte Consitucional dice que podra expedir normas que no se refieran a aspectos subordinados de la ley, cuando se trate de asuntos técnicos de mero detalle sobre la organización electoral.

De manera que la autonomía jurídica del Consejo Nacional Electoral es parcial, por cuanto debe ejercerse de acuerdo a los parametros legales y constitucionales, está limitada a asuntos de carácter electoral, y además las normas que profieran están sometidas a un control constitucional por parte del poder legislativo.

---

<sup>29</sup> Al respecto pueden consultarse sentencias Corte Constitucional, Sentencias C 1081 de 2005, C 1005 de 2008, Consejo de Estado 2014-009 del 30 octubre de 2014 CP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

#### **iv. Autonomía administrativa:**

Por ultimo, este tipo de autonomía consiste en la facultad del órgano electoral para establecer los parámetros de organización interna del mismo y de los Organismos Electorales que están a su cargo. En el evento en que el órgano tenga amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos del propio órgano, sería una autonomía administrativa plena. Sería parial, cuando el órgano electoral tiene ciertas falcudades como por ejemplo nombrar a ciertos funcionarios, pero en todo caso no puede determinar plenamente la organización interna del Organo. Y sería nula, cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos del Estado.

Este tipo de autonomía es con la que de forma efectiva cuenta el Consejo Nacional Electoral, en la mediante en que cuenta con facultades tales como nombrar y remover sus propios empleados, expedir su propio reglamento de trabajo, reunirse por derecho propio cuando lo estime conveniente.

Ahora, de acuerdo a las características establecidas por la Honorable Corte Constitucional, antes descritas referidas a las Autoridades Autónomas e independientes, vamos a analizar cuales comparte el Consejo Nacional Electoral:

1. En primer lugar, es un organismo que desarrolla funciones por fuera de las ramas del poder público y no requiere autorización o tutela en el ejercicio de sus actividades, como evidencia en los artículos 113 y 120 de la Constitución Política.
2. En segundo lugar, fue creado para ejercer ciertas funciones, en relación con una materia específica, en este caso, todo aquello relacionado con el tema electoral, como lo establece la Constitución Política, en los artículos 120 y 265.

3. En tercer lugar, la materia que regula es de gran importancia, en tanto que, la actividad electoral, garantiza la vigencia del principio democrático y la legitimidad del origen de las autoridades elegidas, ello se materializa en el artículo 265 numeral 6 del Texto Superior.
4. Así mismo, le fueron asignadas funciones de fiscalización de los partidos, movimientos políticos y candidatos, así como también, procesos electorales y lo relacionado con los mecanismos de participación ciudadana, y para ello, está constitucionalmente revestido de atribuciones sancionatorias, que le permiten intervenir frente a las violaciones del régimen jurídico que le compete, tal como se puede constatar en el artículo 265 de la Constitución, y se desarrolla en leyes como las siguientes: Ley 163 de 1994, Ley 1475 de 2011 y la Ley 1757 de 2015.
5. En quinto lugar, el Consejo Nacional Electoral, es un órgano de origen constitucional, lo que implica que solo puede ser modificado o suprimido por medio de una reforma a la Constitución.
6. Por último, sus miembros tienen un periodo fijo, son designados por el congreso y no pueden ser removidos por el Gobierno.

Pese a lo anterior, el Consejo Nacional Electoral no cumple con las siguientes características:

1. No existe independencia, frente a los partidos políticos y la Registraduría Nacional del estado Civil, órganos que están sometidos a su inspección, vigilancia y control, respecto del primer órgano, no tiene independencia, en la medida que son ellos quienes postulan y eligen a los magistrados que

conforman el Consejo Nacional Electoral, a través de sus representantes ante el Congreso de la República, situación que como ya lo indicamos limita las decisiones de estos funcionarios. Y respecto del segundo órgano, al ser este la unidad ejecutora de su presupuesto no cuenta con la capacidad de suscribir contratos, ya que no cuenta con autonomía contractual de conformidad con la Ley 80.

2. Carece de funciones judiciales.
3. Y como lo indicamos anteriormente, su facultad normativa esta limitada.
4. Las funciones que a estos órganos le fueron asignadas, son de tipo administrativo, lo que implica que exista un control en el ejercicio de estas, control que de forma general es competencia del Consejo de Estado, sin que los órganos electorales cuenten con poder coercitivo frente a sus decisiones.

Con el propósito de realizar algunos cambios, que como ya lo vimos son más que necesarios en la normatividad que regula el sistema electoral, se adelantó el 2018 un proyecto de reforma política<sup>30</sup>, el cual proponía que el Consejo Nacional Electoral ejerciera atribuciones jurisdiccionales y tomara decisiones con fuerza de cosa juzgada, como se estipula en el artículo tercero de dicho proyecto<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Proyecto de acto legislativo No. 9 de 2018 “Por el cual se adopta una Reforma Política y se dictan otras disposiciones” Suscrito por la ministra del Interior: Nancy Patricia Gutiérrez.

<sup>31</sup> Artículo 3. *El inciso primero del artículo 264 de la Constitución Política de Colombia quedará así: **El Consejo Nacional Electoral tendrá autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestal**, y se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la Republica en pleno, para un periodo institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartido, previa postulación de los partidos o movimientos políticos el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.” (...)* (resaltado fuera del texto original)



Este proyecto de reforma traía grandes modificaciones para el Consejo Electoral, especialmente en lo relacionado con cinco grandes aspectos:

- i. En primer lugar, las impugnaciones contra las decisiones de los partidos políticos.
- ii. En segundo lugar, revocar la inscripción de candidatos antes de la elección.
- iii. Resolver reclamaciones y solicitudes dentro del proceso de escrutinios antes de la posesión del candidato.
- iv. Efectuar el escrutinio de las elecciones nacionales.
- v. Darle autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestal al Consejo Nacional Electoral.

Sin embargo, este proyecto de reforma política en el trámite correspondiente dentro del congreso fue objeto de distintos cambios que han venido deformando el sentido de esta.

Pese al esfuerzo del legislador por perfeccionar el proceso electoral, han pasado más de treinta años desde la implementación del Código Electoral, sin que los procesos allí contemplados hayan pasado por una reforma de fondo que implique la actualización de los procesos electorales de acuerdo a la realidad del país.

Debido a todo lo expuesto, es necesario tomar medidas de fondo para el fortalecimiento de la autonomía e independencia del Consejo Nacional Electoral, que permitan devolver a los ciudadanos la confianza en el proceso electoral, partiendo por el mecanismo de integración de los magistrados que lo conforman, mediante la reforma de cinco aspectos fundamentales:

1. En primer lugar, es necesaria una reforma que implique independencia política, ya que la autoridad electoral responsable de ejercer control sobre el sistema electoral es el Consejo Nacional Electoral, quien a su vez es elegido

por el Congreso entre la lista de candidatos presentada por los partidos políticos, es decir, que quienes son ojeo de control son quienes postulan a sus contralores.

Este sentido encontramos, que es necesario cambiar el método de elección de estos funcionarios designados, quitándole a los partidos políticos la potestad de postular los candidatos que integrarían la sala de magistrados, lo mismo que al Congreso de la República de elegirlos, y más bien pensar en un sistema de cooptación o concurso de méritos que lidere la misma Entidad, para que así se les permita decidir con total independencia y libres de presiones políticas.

Sin embargo, no consideramos que ello sea suficiente para desvincular de la política a los miembros del Consejo Nacional Electoral, es además imprescindible, que se incrementen las exigencias o calidades para Magistrados de este organismo, de tal manera que, quienes ocupen estos cargos sean verdaderos expertos en materia electoral y cuenten con experiencia en el campo.

2. En segundo lugar, es necesaria una reforma a la infraestructura interna del Consejo Nacional Electoral, relativa a su estructura organizacional, como la planta de personal, dotar de instrumentos y herramientas que le permitan a este organismo cumplir de forma adecuada con las funciones que le son encomendadas, así como, crear áreas de apoyo transversales que faciliten las gestiones encomendadas en todo el país.
3. En tercer lugar, para el cumplimiento efectivo de las funciones del Consejo Nacional Electoral, es necesario que se reglamenten a través de la Ley todas las funciones que, si bien ya fueron atribuidas a este organismo, no han sido objeto de desarrollo legal, por lo que no cuenta con la capacidad legal para

desarrollarlas. Las anteriores circunstancias, atentan en contra de la eficiencia en el ejercicio de las funciones asignadas a la Entidad y despiertan serias dudas acerca de la legitimidad de esta institución.

4. Además, es menester buscar mecanismos que permitan brindar garantías a todos los participantes de los procesos electorales por igual, con presencia territorial y capacidad real de gobierno de las elecciones, así como la fortaleza técnica para investigar y la integridad necesaria para administrar justicia, a través de la tecnificación del sistema electoral, que haga del sistema algo mucho más ágil y eficaz.

Por último, la existencia de diversas autoridades electorales en la planeación, desarrollo, ejecución y vigilancia del proceso electoral ha traído como consecuencia múltiples dificultades y trabas en el desarrollo autónomo, eficaz y legítimo de las atribuciones de las Autoridades Electorales, lo que a su vez dificulta el avance y progreso de dichas instituciones. Y definitivamente una forma de lograr esa autonomía, es la creación de una jurisdicción electoral, que cuente con rango constitucional y que sea independiente de las otras ramas del poder público, como un cuarto poder del Estado. En donde se concentren todas las funciones relacionadas con las elecciones y se definan de forma clara y precisa las competencias administrativas, funcionales y jurisdiccionales de las autoridades correspondientes, que prevea, además, la posibilidad para los candidatos y partidos políticos de interponer recursos interpuestos y resolverlos en esta sede, tal como pasa en países como Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Ecuador, Venezuela, Uruguay, Bolivia, Chile y Paraguay.

Lo que le permitiría al Sistema Electoral contar con una verdadera autonomía administrativa, financiera, contractual y funcional, que responda a las necesidades y a la realidad política y electoral que vive nuestro país.

## **CONCLUSIONES**

1.- Es fundamental la existencia de autoridades electorales autónomas e independientes de los poderes tradicionales, que velen por la plena vigencia del ideal democrático, a través de la organización de elecciones transparentes, que sean fuente de legitimidad de los elegidos.

2.- El Consejo Nacional Electoral, juega un papel fundamental en el proceso electoral, tiene a su cargo funciones de vital importancia para la ejecución y transparencia del sistema democrático. Sin embargo, su eficacia se ha visto permeada por la injerencia de las distintas ramas del poder público en el Sistema Electoral, situación ha llevado a la pérdida de confianza y legitimidad en las funciones que desarrollan estas instituciones por parte de los sufragantes.

3.- El establecimiento de organismos electorales, con autonomía administrativa, judicial, presupuestal y política, independiente de los poderes tradicionales, especializados con libertad en sus funciones y decisiones, contribuye al fortalecimiento de la democracia, dotando de confiabilidad a las institucionales que conforman el sistema político, porque para que la democracia exista requieren de normas, procedimiento e instituciones que la hagan posible.

4.- Correlativamente, la falta de actualización de la legislación electoral, es una de las limitaciones con las que cuentan los Órganos Electorales, pues como ya lo enunciamos, los procesos electorales en su gran mayoría se rigen por el Código Electoral de 1986, con posterioridad surge la Constitución de 1991, y para ajustar el Sistema Electoral a la nueva constitución, se han realizado reformas políticas como la del 2003 y 2009. La falta de actualización de su sistema normativo, ha llevado a que sea imposible introducir cambios tecnológicos en la organización y administración de los procesos electorales, que permitan el desarrollo escrutinios

rápidos y más legítimos, devolviendo la confianza del sufragante en estas Instituciones, ya que las reglas electorales actuales no permiten esa introducción.

4.- Los problemas de desactualización legislativa, a su vez generan graves vacíos normativos, que se originan por la falta de competencias de las autoridades electorales, ya que sus funciones son meramente administrativas, por lo que las decisiones que están en cabeza de estos órganos carecen de fuerza coercitiva.

5.- Es por todo ello, que es inminente una reforma al Sistema Electoral, que permita el desarrollo de las funciones constitucionales y legales del Consejo Nacional Electoral como máxima autoridad electoral, otorgándole la determinación de nuevos mecanismos y la libertad en sus decisiones, lo que ha llevaría a solucionar las graves dilaciones y demoras en investigaciones por violaciones a las normas electorales, desarrollo tecnológico, y por ende un desarrollo en el mismo sistema electoral, que responda a la realidad política y económica del país.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

### **I.- LIBROS**

1. VANEGAS GIL, Pedro Pablo. “*Estudios de derecho electoral*”. U. Externado de Colombia. Colombia. 2008
2. REVELO REBOLLEDO, Javier E y GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. “*La organización electoral en Colombia*”. Documento elaborado como parte del proyecto Régimen político, concentración del poder y poderes mafiosos en Colombia, Colombia. 2013
3. MAYORGA GARCÍA, Fernando H. “*Historia de la organización electoral en Colombia*”. Universidad del Rosario. Colombia. 2013
4. QUIROGA BARRANTES, Maicol Andrés. “*Instituciones de la Organización electoral en Colombia. La Organización Electoral en Colombia pensada para el Post-Conflicto*”. Universidad Nacional de Colombia. Colombia. 2017
5. JARAMILLO, Juan Fernando. “*Los órganos electorales supremos*” En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica. 2007 pp. 371-436.
6. REYES GONZÁLEZ, Guillermo F. “*Tratado de derecho electoral: el nuevo orden político y electoral en Colombia*”. Legis. Colombia. 2005
7. ESPINOSA SILVA, Eliana M. “*Reducida capacidad de inspección, vigilancia y control del Consejo Nacional Electoral a propósito de la propaganda electoral*” (Tesis de maestría), Universidad Externado de Colombia, Colombia. 2014

8. CONTRERAS ORTEGA, Renato Renato. *“El consejo Nacional Electoral de Colombia en el contexto de las autoridades electorales de América Latina.”* (Tesis de maestría) Universidad del Rosario, Colombia. 2016
9. GONZÁLEZ, Clara. *“Aspectos relevantes de la Reforma Constitucional contenida en el Acto Legislativo 01 de 2009”.* Universidad del Rosario, Colombia. 2010
10. GIRALDO GARCÍA, Fernando. *“Formas de participación política electoral y no electoral. En Consejo Nacional Electoral.”* Memorias del Seminario Internacional Mecanismos de participación política y ciudadana en América y Europa. Pontificia Universidad Javeriana. Colombia. 2009.
11. HERNÁNDEZ, María del Pilar. *“Potestad regulatoria de los órganos constitucionales Autónomos. A propósito de la Constitución de la Ciudad de México”*, Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional, México. 2019
12. SUAREZ MANRIQUE, Wilson Yesid. *“La constitucionalización del derecho en el ordenamiento jurídico colombiano”* Vniversitas. 2014 pp. 319 - 354.

## **II.- JURISPRUDENCIA**

1. Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-135 del 17 de febrero de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Expediente. 254.291.
2. Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-517 del 15 de septiembre de 1992. M.P. Ciro Angarita Baron. Expediente. D. 001

3. Colombia, Corte Constitucional Sentencia C-401 del 19 de abril de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-2844.
4. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-827 del 8 de agosto de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-3345
5. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-402 del 19 de abril de 2001. M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente D-2878.
6. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-529 del 11 de noviembre de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente D-281.
7. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-150 del 25 de febrero de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente D-4194.
8. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia. C-827 del 8 de agosto 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Expediente D-3345
9. Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 19 de septiembre de 2011. C.P. Susana Buitrago Valencia. Expediente: 11001-03-28-000- 2010-00041-00.
10. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C 230 del 6 de marzo de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-6899.

### **III.- DOCUMENTOS LEGALES Y REGLAMENTARIOS**

1. Constitución Política de Colombia.
2. Código electoral.
3. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



4. Ley 1564 de 2012.
5. Ley 80 de 1993.
6. Acto Legislativo 1 de 2003.
7. Acto Legislativo 2 de 2015.
8. Decreto 1010 de 2000.
9. Decreto 2241 de 1986
10. Decreto 3487 de 2008

#### **IV.- CONSULTA EN MEDIOS ELECTRÓNICOS:**

1. Consejo Nacional Electoral en Colombia: <http://www.cne.gov.co/>
2. Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia:  
<http://www.registraduria.gov.co/index.htm>
3. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina:  
<http://www.corteidh.or.cr/tablas/12231.pdf>
4. Las funciones jurisdiccionales del Consejo Nacional Electoral colombiano:  
<https://www.ambitojuridico.com/noticias/constitucional-y-derechos-humanos/las-funciones-jurisdiccionales-del-consejo-electoral>
5. Consejo Nacional Electoral: ¿Garante o verdugo de la democracia participativa?: <https://jorgerobledo.com/consejo-nacional-electoral-garante-o-verdugo-de-la-democracia-participativa/>
6. Integración de las autoridades electorales: (re)construcción jurisdiccional de un derecho por el TEPJF:  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332014000100006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332014000100006)

7. Proyecto de ley estatutaria sobre Código Electoral presentada al Congreso por el Consejo Nacional Electoral en el año 2002, objeto desarrollado en la justificación.
8. NOHLEN, Dieter. "Criterios básicos para emprender una reforma electoral", en Seminario sobre la reforma del Sistema Electoral, Asociación Civil Transparencia. Lima, 2002, P. 43.