

# La reforma de la organización electoral colombiana\*

JUAN FERNANDO JARAMILLO

<juanferjara@hotmail.com>

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Universidad Nacional de Colombia

Colombia

[Resumen] En este ensayo se propone reformar a fondo la organización electoral colombiana. Para ello se describen los antecedentes históricos y la estructura actual de la organización electoral en el país. Luego, se abordan los problemas que representa la decisión de entregarle a los partidos políticos la dirección y el control de los organismos electorales, y se plantea la necesidad de crear una organización electoral que brinde garantías de imparcialidad y transparencia a todos los participantes en las elecciones.

[Palabras clave] Colombia, Organización electoral, Partidos Políticos, Elecciones.

[Title] The reform of Colombian electoral organization.

[Abstract] This essay proposes to reform thorough of the Colombian electoral organization. The document describes the historical antecedents and the present structure of the electoral organization in the country. Then it focuses on the problem of giving to the political parties the direction and the control of the electoral organisms and considers the necessity to create an electoral organization which offers guarantees of impartiality and transparency to all the participants in the elections.

[Keyword] Colombia, Electoral organization, Political parties, Elections.

Jaramillo, Juan Fernando «La reforma de la organización electoral colombiana». En: ELECCIONES, 2008, enero-septiembre, v. 7, n. 8, pp. 195-233

[Recibido] 07/06/08 & [Aceptado] 23/09/08

## INTRODUCCIÓN

Desde hace varios años, se ha extendido en Colombia la convicción acerca de la necesidad de reformar la organización electoral del país. Por eso, dentro de las críticas en contra de las últimas propuestas de reforma política presentadas al Congreso se encuentra la de que ellas no se ocupan de este asunto, uno de los más sensibles dentro del sistema político colombiano. Precisamente, el presente escrito tiene por fin contribuir al debate que se adelanta acerca de la organización electoral en el país, con el propósito de plantear la necesidad de su despolitización y, por ende, de eliminar el Consejo Nacional Electoral.

Para lograr una mejor comprensión del tema, es importante tener en cuenta el contexto político colombiano. Tradicionalmente, la vida política del país ha sido regida por dos partidos: el Partido Liberal y el Partido Conservador; ellos fueron creados a mediados del siglo XIX, los dos de inspiración civilista. Este hecho explica que en Colombia hayan sido muy escasas las épocas de dictadura militar y que la inmensa mayoría de los gobernantes haya ascendido al poder a través de elecciones —con lo cual se ha ido consolidando la tradición de que las elecciones constituyen el mecanismo apropiado para asignar la titularidad del poder político.

A pesar de lo anterior, durante mucho tiempo, la desconfianza acerca de la transparencia en el proceso electoral generó grandes controversias e incluso llevó a que, alternativamente, los partidos llamaran a la abstención y se negaran a reconocer el triunfo del oponente. Por eso, a partir de 1948 se decidió que la organización electoral sería controlada en forma paritaria por los dos partidos.

En 1991 fue dictada una Constitución que sustituyó a la de 1886. La nueva Carta fue concebida como un inédito pacto social entre los colombianos, para responder a la situación de violencia generalizada que azotaba al país y generar condiciones de estabilidad institucional. Dentro de los propósitos de la Carta se encontró el abrir el espacio político a nuevos partidos y movimientos, de manera que el régimen político fuera más democrático, representativo e incluyente. Ello significó también modificaciones en la organización electoral.

Sin embargo, las nuevas normas electorales y de partidos contempladas en la Constitución de 1991 favorecieron la proliferación y fragmentación de las agrupaciones políticas, lo que condujo al debilitamiento de los partidos y del mismo Congreso de la República. Por eso, desde 1995 se empezó a plantear la necesidad de modificar esas normas, propósito que finalmente se cristalizó en el Acto Legislativo 01 de 2003, que reformó profundamente las normas constitucionales que regulan los partidos políticos, las elecciones, la organización electoral y el mismo Congreso de la República. En el campo de la organización electoral, la reforma política de 2003 estableció un nuevo método de integración de los organismos electorales superiores, que fue utilizado por primera vez en los años 2006 y 2007 para elegir a los magistrados del Consejo Nacional Electoral y al Registrador Nacional del Estado Civil, respectivamente.

El presente documento consta de cinco partes. En el primer apartado se expondrán los antecedentes históricos del modelo vigente de organización electoral colombiana. Los capítulos dos y tres se ocuparán, respectivamente, de describir la estructura actual de la organización electoral colombiana y la forma en que los directivos de la misma son nombrados. A continuación, el cuarto apartado tratará sobre los problemas que genera la decisión de entregar la dirección y el control de la organización electoral a los partidos políticos. Finalmente, en el quinto capítulo se presentará una propuesta de reforma de la organización electoral colombiana, dirigida a obtener que ella cumpla con el propósito de constituir una garantía de la transparencia e imparcialidad de los procesos y los organismos electorales.

## **1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ACTUAL ORGANIZACIÓN ELECTORAL COLOMBIANA**

Después de la independencia de las colonias españolas en América, las nuevas naciones adhirieron en sus Constituciones los principios republicanos y liberales. Para ello determinaron, entre otras cosas, que la cuestión acerca de quiénes ejercerían el poder político se decidiría a través de elecciones. Sin embargo, la realidad siguió otras sendas: en la gran mayoría de los países la vida política se desarrolló al ritmo de las luchas entre los caudillos, las guerras civiles, las insurrecciones y las dictaduras de diversos tipos. Al lado de todos estos hechos se

celebraron, periódicamente, elecciones —y una de las particularidades de los dictadores y de los regímenes de facto en Latinoamérica ha sido su pretensión de legitimarse a través de comicios—; pero, por lo general, los sucesos electorales se caracterizaron por el control oficial sobre ellos, por las limitaciones establecidas para los grupos opositores y por las repetidas manipulaciones de los resultados electorales.<sup>1</sup> Por eso, se puede afirmar que en Latinoamérica la lucha por elecciones limpias ha sido una reivindicación democrática tan importante como la que se adelantó por la instauración del voto universal, igual, directo y secreto, y por el establecimiento de la representación de las minorías y de la representación proporcional.

Colombia no fue la excepción a esa tendencia general en Latinoamérica. A manera de ejemplo, en 1878, José María Samper, destacado constitucionalista del siglo XIX, quien luego de ser dirigente liberal pasó a apoyar al Partido Conservador, decía que la Constitución vigente en ese momento, la de 1863, requería ser reformada con el fin de «[...] allanar, con principios permanentes practicados en toda la Unión, los conflictos electorales, de modo que haya en Colombia ciudadanos colombianos [...] y que las elecciones sean donde quiera libres, puras y decentes, y jamás perturbadoras del orden público y de la seguridad de los intereses».<sup>2</sup>

Samper escribió, en ese mismo año, un programa del Partido Conservador, en cuyo punto 14 se indicaba que en el Partido «[...] queremos un sistema electoral honrado, libre, puro, decente, noble, verdadero, exento de todo pan-

<sup>1</sup> Al respecto García Calderón anotaba, en su libro escrito en 1912: «El desarrollo de las democracias iberoamericanas difiere considerablemente del admirable espíritu de sus cartas políticas. Estas encierran todos los principios del gobierno aplicados por las grandes naciones europeas: armonía de los poderes, derechos naturales, sufragio liberal, asambleas representativas. Pero la realidad contradice el idealismo de estos estatutos importados de Europa. Las tradiciones de la raza dominante han creado, de hecho, sistemas de gobierno simples y bárbaros. El caudillo es el eje de esta política. Jefe de un partido, de un grupo social o de una familia poderosa por la importancia de sus relaciones, impone su voluntad tiránica a la multitud. En él se concentran el poder y la ley. De su acción permanente depende el orden en el interior, el desarrollo económico, la organización nacional; su autoridad es inviolable, superior a la Constitución y a las leyes». Y sobre las elecciones decía él: «Fuera del régimen de los caudillos, la mentira política domina: la libertad de los sufragios no es sino una promesa platónica inscrita en la Constitución; las elecciones son obra del gobierno» (1979 [1912]: 203). Sobre este punto, ver también —entre muchos otros— los textos de Mols (1985), Wynia (1990), Pierson & Gil (1957), Busey (1964) y Brandenburg (1958). Para comentarios más detallados sobre la historia electoral de cada uno de los países latinoamericanos y acerca de las elecciones realizadas en ellos durante el siglo XX, ver NOHLEN 1993.

<sup>2</sup> Ver el periódico *El Deber*, n.º 1, del 1 de octubre de 1878, publicado en Bogotá. Las columnas de Samper en ese periódico han sido recuperadas por el profesor Rubén Sierra, de la Universidad Nacional de Colombia.

dillaje, aceptable, por sus principios y su práctica, para el patriotismo y la dignidad de los ciudadanos. Hoy día no hay elecciones sino zambras y fraudes».<sup>3</sup> Y más tarde anotaría:

¿Cómo podrá lograrse que haya en la emisión del sufragio dignidad y pureza, que los escrutinios sean veraces, y que los hombres que se estiman y respetan vuelvan a ser electores? Es menester que las elecciones dejen de ser escenas tumultuosas de zaguanes y portales en las que el palo, el revólver, la bayoneta-sable y el puñal se disputan el asalto de las mesas; es menester acabar con esas urnas envilecidas por el fraude o la violencia; es menester que se supriman esos falsos sorteos de jurados que son triunfos anticipados de los defraudadores del sufragio.<sup>4</sup>

De la misma manera, el Consejero de Estado, Bonifacio Vélez, afirmó sobre las elecciones en la época anterior a la Constitución de 1886:

Hasta el año de 1886, las elecciones populares las hacía el partido dominante. El Presidente de la República era el *leader* en estos trabajos. El Gran Consejo Electoral, los Consejos Departamentales, Juntas, Jurados Electorales y Jurados de Votación, se componían de miembros del partido que usufructuaba el Poder; y las votaciones se hacían por el sistema del voto uninominal, el cual daba, con pocas excepciones, el triunfo a los amigos del Gobierno. Es un hecho indudable, y que reconoce nuestra historia política, que la mayor parte de nuestras guerras civiles, que han ensangrentado el país, han tenido su origen en la falta de Gobiernos verdaderamente representativos, y en la exclusión odiosa y sistemática que se había implantado en la República con nuestros gobernantes de círculo.<sup>5</sup>

Para ponerle punto final a esta situación, en el acuerdo sobre reforma constitucional de 1885, preparatorio de las discusiones para la que sería la Constitución de 1886, se determinó expresamente, en el art. 18.º, que el Poder Electoral sería organizado constitucionalmente como un poder independiente.<sup>6</sup> Sin em-

<sup>3</sup> Ver el periódico *El Deber*, n.º 5, del 15 de octubre de 1878, en el cual él formula el programa del Partido Conservador. En el punto 5 ya había anotado que era indispensable reformar la Constitución federal de 1863 «en lo relativo a elecciones», pues era absurdo que «la República esté a discreción de las fullerías electorales de los estados, cuando de su suerte depende la elección del Presidente de la Unión, de los Senadores y Representantes y de los Magistrados de la Corte Suprema; sin que haya modo de impedir los actos de fraude, corrupción o violencia que alteran el sufragio».

<sup>4</sup> Ver el periódico *El Deber*, n.º 34, del 4 de febrero de 1879.

<sup>5</sup> Citado por MONTROYA 1938: 25. El texto fue extractado de la expedición de motivos del proyecto de ley que se convirtió en el Código Electoral de 1816 —la Ley 85 de 1916— que rigió durante varias décadas. Montroya anotaba luego «[...] que los hechos históricos dicen que la Constitución del 86 no eliminó aquellos abusos del partido dominante. ¿Cómo podía hacerlo, cuando ni siquiera consagró el principio de representación de las minorías? Y tanto es así que por aquel desconocimiento hubo dos guerras civiles...».

<sup>6</sup> Los textos del acuerdo sobre reforma y de la Constitución dictada en 1886 se encuentran en el tomo IV de POMBO & GUERRA 1986.

bargo, en el trámite de los debates la intención inicial se diluyó. A pesar de ello, en la Constitución de 1886 se incluyeron dos artículos de interés para la organización de las elecciones. Así, en el art. 180.º se dispuso que habría jueces de escrutinio para decidir sobre todos los conflictos electorales.<sup>7</sup> Y luego, en el art. 181.º, se estableció que «[1]a ley determinará lo demás concerniente a elecciones y escrutinios, asegurando la independencia de unas y otras funciones [...]».

La creación de los jueces de escrutinio se consideraba como una garantía para la pureza de los comicios. El mismo Samper, en un libro en el que analizó la Constitución de 1886, manifestaba al respecto que:

[...] dispone la Constitución que haya jueces de escrutinio, no con el carácter de jurados que decidan de hecho y arbitrariamente, según el interés de los partidos, sino con el de jueces de derecho, sujetos a ley, estables y seguros, encargados de decidir las cuestiones que se susciten sobre la validez o nulidad de las actas de escrutinio, de las elecciones mismas, o de determinados votos. Y no solamente aquellos jueces han de ser de derecho, como garantía para todos, sino que estarán sujetos a responsabilidad, como lo está todo juez o magistrado que falla contra la justicia en cualquiera causa. En cuanto al tiempo que hayan de durar aquellos jueces y el modo con que sean nombrados, toca a la ley determinarlo.

Una vez que tales prescripciones se cumplan, el sufragio será una verdad: tendrá segura independencia; contará con la garantía del Poder Judicial, que no es la de jurados de partido; tendrá su sanción en la responsabilidad de los jueces de escrutinio; y afirmado sobre la sólida base de la legalidad, conjurará las apelaciones a las armas de los partidos vencidos en los comicios y asambleas electorales, por cuanto los vencedores no fundarán su autoridad en la violencia o en el fraude, sino en limpias decisiones que llevarán el sello de la cosa juzgada. (SAMPER 1951: 447-48)

Empero, lo cierto es que los jueces de escrutinio fueron suprimidos por el Acto Legislativo N.º 3 de 1910, mediante la disposición transitoria D. Así, todo lo concerniente a la organización electoral quedó diferido a la ley, aun cuando con la limitación contenida en el art. 180.º se estipulaba asegurar la separación entre la organización de las elecciones y los escrutinios.

El Código Electoral de 1916 estableció una organización electoral de cobertura nacional. A su cabeza se encontraba el Gran Consejo Electoral, el cual

<sup>7</sup> El artículo 180.º prescribía: «Habrán jueces de escrutinio, encargados de decidir, con el carácter de jueces de derecho, las cuestiones que se susciten de validez o nulidad de las actas, de las elecciones mismas, o de determinados votos. // Estos jueces son responsables por las decisiones que dicten, y serán nombrados en la forma y por el tiempo que determine la ley».

estaba integrado por nueve miembros, elegidos cuatro de ellos por el Senado y cinco por la Cámara de Representantes. A él le correspondía realizar el escrutinio general de los votos emitidos en las elecciones para Presidente de la República y declarar al elegido, al igual que nombrar a los miembros de los Consejos Electorales existentes en cada departamento.<sup>8</sup>

Para la integración de los organismos electorales, la Ley N.º 85 de 1916 dispuso que se utilizara el sistema del voto incompleto, sistema implantado desde las leyes N.º 42 de 1905 y N.º 80 de 1910 y el cual operaba también para la integración de las asambleas representativas. Por obra de él, las dos terceras partes de los cargos se adjudicaban a miembros del partido mayoritario y el resto al segundo partido. De esta forma, el Partido Liberal, el cual se encontró en la oposición durante el período comprendido entre 1885 y 1930, en las llamadas etapas de la Regeneración y de la Hegemonía Conservadora, pudo participar también en el escrutinio de las elecciones. Con todo, este hecho no impidió la continuación de las prácticas de fraude electoral que fueron corrientes en este período y las cuales habrían llegado a su punto máximo en las elecciones presidenciales de 1922, en las cuales los liberales acusaron al gobierno de haber realizado un masivo fraude electoral (cf. DELGADO 1986: 94 ss, 108 ss; GONZÁLEZ 1978: 23 ss).<sup>9</sup>

La estructura electoral creada mediante la Ley N.º 85 de 1916 fue posteriormente variada por la Ley N.º 7.ª de 1932, la cual dispuso, entre otras cosas, que la integración de los organismos electorales de escrutinio no se haría más de acuerdo con el sistema del voto incompleto, sino que para el futuro se aplicaría el método del cociente electoral.

Con todo, de acuerdo con Hernán Montoya, quien fue el Jefe de la Oficina de Identificación Electoral creada en los años treinta, el funcionamiento de

---

<sup>8</sup> La ley 85 de 1916 derogó la ley 7.ª de 1888, el primer Código Electoral expedido luego de que entrara en vigencia la Constitución de 1886. La ley 7.ª de 1888 había establecido también una organización electoral de cobertura nacional, pero la estructura por ella creada había sido modificada en varias ocasiones (1892, 1905, 1909 y 1910) en lo referido a los cuerpos que la constituían, sus funciones, el nombramiento de sus integrantes, etc.

<sup>9</sup> Delgado anota que en la práctica los organismos escrutadores estuvieron durante un largo tiempo bajo el control del Poder Ejecutivo (1986: 21).

todas estas dependencias electorales fue más teórico que real y estuvo sujeto a los intereses de los partidos:

En términos generales, las corporaciones llamadas a regular el derecho y el ejercicio del sufragio, tienen pésimo funcionamiento; y algunas son meras existencias teóricas. Y para que no se piense que exagero, basta con querer practicar una visita al Gran Consejo Electoral de Bogotá, o dirigir cualquier comunicación o queja a un Consejo Electoral Departamental. El primero se mantiene casi permanentemente cerrado y cuando se desea un dato ninguno se consigue.

Hay dos motivos poderosos por los cuales no funcionan dichas entidades sino en vísperas de elecciones:

1.º El ser oneroso el cargo;

2.º El estar integradas tales entidades por ciudadanos vinculados estrechamente a la política. Estas mismas causas afectan a los Jurados Municipales.

En estas circunstancias, con un ramo electoral independiente, sin nadie que lo llame al cumplimiento de sus deberes, o que lo llame tardíamente, es imposible que la cedula y el sufragio marchen como se desea. Muchas veces, los mismos miembros de los Jurados buscan, o por lo menos desean la «sanción» de destitución, como medio que los releve de un cargo que sólo tiene importancia para ellos cuando se aproximan las elecciones. Entonces sí hay que disputarse el puesto para que lo ocupen los hombres más vivos y activos de cada partido.

[...]

En la actualidad, precisamente en aquellas corporaciones donde la política debía estar proscrita, prevalece el criterio político desde el origen mismo de la selección de sus miembros; y los partidos discuten, se disputan en encendidos tonos la mayoría en esas entidades, y el que no la tiene eleva protestas de inconformidad y de rebeldía. ¿Cuál es el origen de tal aspaviento? ¿Qué mayor privilegio puede tener un partido porque cuente con más miembros o representantes que otro en corporaciones que no van a decidir sobre el triunfo o el fracaso de una doctrina política? [...]. (MONTROYA 1938: 99)<sup>10</sup>

Para remediar esta situación se decidió conceder más prerrogativas al Presidente de la República en materia electoral. Así, la Ley n.º 7a. de 1934 le asignó la suprema inspección en las elecciones populares de 1935; la Ley n.º 187 de 1936 lo autorizó a nombrar dos inspectores por departamento, los cuales se encargaban de supervisar el proceso de cedula y el desarrollo de las elecciones; y la Ley n.º 41 de 1942 determinó que el Presidente designaría dos delegados, de diferente filiación política, para cada circunscripción electoral, los cuales tenían el encargo de velar por el cumplimiento de las normas electorales en los comicios.<sup>11</sup> Asimismo, la Ley n.º 120 de 1936 modificó la integración

<sup>10</sup> En el texto, Montoya (1938) también critica las prácticas de fraude electoral existentes en la época.

<sup>11</sup> La figura de los delegados presidenciales se mantuvo hasta el año 1990, cuando fue eliminada por la Ley 6 de 1990.



del Gran Consejo Electoral para establecer que sus nueve miembros serían elegidos por el Senado, la Cámara y el Presidente —a razón de tres por cada uno (cf. MONTROYA 1938: 71-72; REGISTRADURÍA DEL ESTADO CIVIL 1988: 201 ss.; VIVES 1984: 213 ss).

Por otra parte, desde finales del siglo XIX diferentes congresistas habían presentado diversos proyectos de ley tendientes al establecimiento de una cédula electoral, documento que tenía que ser expedido a todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral y el cual debería ser exhibido por el ciudadano en el momento de votar.<sup>12</sup> La adopción de la cédula era considerada como un paso fundamental para garantizar la pureza de las elecciones, por cuanto se argumentaba que con ella se podían evitar los abusos cometidos en la elaboración de los registros electorales, quizá la forma más corriente de fraude en la época.<sup>13</sup>

Fue solamente al final de la etapa de la hegemonía conservadora cuando se aprobó el establecimiento de la cédula electoral, mediante la Ley N.º 31 de 1929. Sin embargo, su entrada en vigencia fue suspendida hasta el año 1935. El Partido Liberal ascendió al poder en 1930 y se propuso impulsar el proceso de cedulación, tal como lo había exigido repetidamente desde la oposición. Para ello se constituyó en 1934 un Departamento de Identificación al interior de la Policía Nacional, el cual pasaría en el siguiente año a depender directamente del Ministerio de Gobierno. Este departamento se encargó del control y clasificación de las cédulas, mientras que la preparación y la elaboración de ellas corría a cargo —como antes— de los alcaldes y de los jurados electorales municipales respectivamente.

---

<sup>12</sup> Montoya trae comentarios muy completos acerca de los diferentes proyectos discutidos antes de que la cédula fuera aprobada (cf. 1938: 17 ss).

<sup>13</sup> En este sentido, González (1978: 30) comenta que David Bushnell en su artículo «Aspectos de historia electoral colombiana del siglo XIX», publicado en *Política y Sociedad* en el siglo XIX (Univ. Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, 1975), afirma que durante la época de la hegemonía conservadora la táctica principal de los conservadores era la aplicación arbitraria del requisito del alfabetismo y trae esta cita tomada de la página 71 del escrito de Bushnell: «Una vez implantando el requisito, se administraba con la obvia presunción de que todo buen conservador sabía leer y escribir a no ser que se comprobara claramente lo contrario; y con los liberales, viceversa. Así fue que en la elección presidencial de 1914, por ejemplo, en el godísimo pueblo cundinamarqués de Guasca se emitió el 20% del número de votos emitidos en la misma Bogotá, aunque Guasca tenía a lo más un 5% de la población de Bogotá (y si de alfabetos se tratara, supongo que Guasca tendría tal vez el 2% de los de Bogotá)». Ver también DIX 1967: 188 y VIVES 1984: 119.

El proceso de cedulación fue, empero, objeto de acerbos críticas por parte del Partido Conservador, en ese momento en la oposición, el cual decidió abstenerse de participar en las elecciones presidenciales de 1934 y 1938, y en las parlamentarias de 1935, 1937 y 1939, argumentando que le faltaban garantías electorales, que la cedulación era un instrumento del Partido Liberal y que existían ya más de un millón de cédulas falsas.<sup>14</sup>

En vista de todos estos problemas, en el año 1948, el Congreso aprobó la Ley N.º 89, «sobre organización electoral», con la cual se instauraron las bases del modelo de organización electoral existente actualmente. El modelo se ajustó al principio establecido en el referido art. 180.º de la Constitución de 1886 acerca de la separación entre las funciones de organización de las elecciones y las relativas a los escrutinios. El artículo primero de la ley establece los fines de la norma, con lo cual explicita cuáles eran los problemas que quería solucionar:

Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto crear una organización electoral ajena a las influencias de los partidos, de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo pueda derivar ventajas 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; y cuyas regulaciones garanticen la plena responsabilidad y la imparcialidad política de los funcionarios adscritos a ella. Este principio constituye la norma de conducta a la cual deberán ceñirse rigurosamente todas las personas encargadas de cumplir cualquier función dentro de los organismos electorales.

A la cabeza de la organización electoral se puso una Corte Electoral. Inicialmente, la Corte fue conformada por el más antiguo ex presidente de la República, el rector de la Universidad Nacional, el gerente del Banco de la República y los dos magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia. Los dos últimos tenían que ser de distinta filiación política, es decir, uno liberal y otro conservador (art. 3º). De todos modos, la ley estableció que en ningún caso la Corte Electoral podría estar integrada por «más de tres miembros pertenecientes a un mismo partido» (art. 5.º).

---

<sup>14</sup> Montoya lo veía así: «La oposición aprovechaba la oportunidad para iniciar por este ramo (el de la cedulación) sus ataques al Gobierno, por falta de garantías, y calificaba de farsa todo el proceso de cedulación desde su origen mismo hasta la Oficina Central». Ver también GONZÁLEZ 1978: 38 ss. Éste comenta que, sin embargo, de acuerdo con los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en publicación del año 1970, p. 44, en determinados años (1945-1949), el número de las personas ceduladas fue superior al de las personas mayores de edad.

A la Corte Electoral le correspondía todo lo relacionado con los escrutinios y con la declaratoria de elección de los candidatos a escala nacional. Además, tenía las funciones de nombrar y remover al Registrador Nacional del Estado Civil, de aprobar el nombramiento de los visitadores designados por el Registrador y de determinar los destinos de los delegados departamentales nombrados por el mismo Registrador, en todos los casos por unanimidad (art. 4.º). Por su parte, al Registrador le fue asignada la organización material de las elecciones, incluyendo la expedición de la cédula de ciudadanía y la elaboración de los registros electorales.

Es importante anotar que la ley contempló distintas medidas dirigidas a garantizar que los dos partidos estuvieran representados en igualdad de condiciones en los organismos electorales. Así, en ella se estableció que el Secretario de la Oficina de Identificación sería nombrado por el Registrador y tendría una filiación política distinta a la de éste (art. 17.º); que el Registrador designaría a los visitadores, con la aprobación unánime de la Corte Electoral, y que esos cargos se distribuirían por partes iguales entre los dos partidos (art. 18.º); que los delegados departamentales del Registrador serían siempre dos, de distinta filiación política (art. 13.º, f); que los nombramientos de los registradores municipales se harían de tal manera que la filiación política de los nombrados correspondiera por igual a los dos partidos tradicionales (art. 20º, f); y que todas las comisiones escrutadoras municipales estarían integradas por igual por ciudadanos pertenecientes a los dos partidos (art. 65.º).

Sin embargo, en ese momento la labor de la Corte Electoral fue infructuosa, pues su entrada en funcionamiento coincidió con el inicio de la época de la violencia. Como consecuencia de la violencia generalizada, los liberales se negaron a participar en las elecciones de 1949, 1951 y 1953 y, finalmente, recibirían con beneplácito, junto con un sector de los conservadores, el golpe militar de Rojas Pinilla, en el año 1953.

Luego del retiro de Rojas del poder, en 1957, los liberales y los conservadores suscribieron el pacto del Frente Nacional, mediante el cual se comprometieron a distribuirse el poder político en forma paritaria, por un término de

16 años.<sup>15</sup> Dentro del marco de las conversaciones que condujeron al pacto, se dictó el decreto 399 de 1957, en el cual se decidió que formarían parte de la Corte Electoral los dos ex presidentes más antiguos y cuatro delegados más, nombrados estos últimos por la Corte Suprema de Justicia, siempre respetando la representación paritaria de los dos partidos.

Posteriormente, la Ley N.º 23 de 1979 decidió excluir a los ex presidentes de la Corte Electoral<sup>16</sup> y dispuso que ella se compondría de nueve miembros, todos elegidos por la Corte Suprema de Justicia, a razón de cuatro por cada uno de los dos partidos mayoritarios y uno por el tercer partido, todo de acuerdo con los resultados de las últimas elecciones parlamentarias. Finalmente, la Ley N.º 96 de 1985, la cual decidió sustituir el nombre de la Corte por el de Consejo Nacional Electoral, redujo el número de los miembros del organismo a siete, corroborando sin embargo el método de distribución de sus asientos, al afirmar que cada uno de los dos partidos mayoritarios colocaría tres representantes y el tercer partido tendría uno, todo según las últimas elecciones parlamentarias.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> El pacto fue luego ratificado por el plebiscito del 1 de diciembre de 1957. Los puntos más destacados de él, anotando el período de su vigencia de acuerdo con las modificaciones que se le practicaron, fueron: la alternancia en la Presidencia entre liberales y conservadores en los cuatro períodos comprendidos entre 1958 y 1974; la integración paritaria de todos los cuerpos de elección popular (1958-1970) y la prescripción de que en todos ellos las decisiones se tomarían con una mayoría equivalente a las 2/3 partes de sus miembros, con lo cual se obligó a liberales y conservadores a realizar un trabajo legislativo mancomunado (1958-1968); la composición paritaria de los órganos máximos de la justicia (1958-1991); la distribución entre los dos partidos, por partes iguales, de todos los cargos de la administración pública que no fueran de carrera (debiéndose aclarar que la carrera fue casi inexistente), entre 1958 y 1978, y desde este último año hasta 1991, la orden de que en los nombramientos en los ministerios, gobernaciones y demás cargos de la rama Ejecutiva no pertenecientes a la carrera se diera una «participación adecuada y equitativa» al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República.

<sup>16</sup> Como bien lo reporta Noriega (1980: 30 ss), la exclusión de los ex presidentes fue objeto de amplia discusión en la comisión senatorial encargada del estudio del proyecto que se convertiría luego en la ley 23 de 1979. Él mismo abogaba por el mantenimiento de ellos en la Corte, argumentando que su presencia le brindaba respeto y decoro al organismo. Al final se desistió de ellos, con el argumento de que su inclusión en la Corte había tenido por objeto facilitar el entendimiento de los partidos después de la época de la violencia y que, dado que ese fin ya se había obtenido, podía renunciarse a su presencia. Además, se añadió que, en la práctica, los ex presidentes no acudían a las sesiones de la Corte, con lo cual entorpecían su buen funcionamiento.

<sup>17</sup> Ver REGISTRADURÍA DEL ESTADO CIVIL 1988: 23 ss. Esta manera de integración del Consejo fue luego asumida por el Código Electoral de 1986, pero, como veremos a continuación, modificada por la Constitución de 1991.

## 2. ESTRUCTURA ACTUAL DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL COLOMBIANA

En contraposición a la derogada Constitución de 1886, la Carta Política de 1991 se ocupa en varios apartes de la organización electoral. La nueva Constitución ratificó básicamente el esquema organizativo electoral vigente desde 1948, aun cuando modificó varios aspectos de él, dejando su regulación más detallada a la ley.

Así, en su art. 113.º declara que al lado de las tres ramas tradicionales del poder público existen otros órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, categoría en la cual se incluye a la organización electoral. Luego dispone, en su artículo 120.º, que «[1]a 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».

Asimismo, el título IX de la Constitución está dedicado al tema de las elecciones y de la organización electoral, y allí establece cuáles son las funciones del Consejo Nacional Electoral y cómo son nombrados tanto sus miembros como el Registrador Nacional del Estado Civil.

Desde 1991, se han tramitado distintos proyectos de Código Electoral en el Congreso de la República, con el objeto de adaptar la legislación a la nueva Constitución. Sin embargo, hasta ahora todos han fracasado. De esta manera, continúa en vigor el Código Electoral expedido mediante el decreto 2.241 de 1986, el cual constituye un reordenamiento de las leyes N.º 28 de 1979, N.º 85 de 1981 y N.º 96 de 1985.<sup>18</sup>

Los órganos directivos de la organización electoral colombiana, como ya se vio, son el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado

---

<sup>18</sup> Con estas tres leyes se había reemplazado el anterior Código Electoral, la ley N.º 85 de 1916 con sus disposiciones complementarias. Es importante anotar que el actual Código Electoral ha sido modificado a través de las leyes N.º 62 de 1988 y 6.ª de 1990. Además, mediante la norma N.º 58 de 1985 se dictó la primera Ley de Partidos en Colombia, que sería luego modificada por la Ley N.º 130 de 1994.

Civil. Desde su creación, los dos órganos han materializado el mandato contenido en la Constitución de 1886 acerca de la separación entre las funciones de escrutinio y las electorales. Así, mientras que el Consejo Nacional Electoral ha estado siempre a la cabeza de todas las tareas de escrutinio, a la Registraduría le ha correspondido la organización material de todos los procesos electorales.

Los organismos escrutadores son, con excepción del Consejo Nacional Electoral, de carácter transitorio. Ello significa que para cada elección se designan sus integrantes. El nombramiento es de forzosa aceptación. En orden ascendente, los organismos escrutadores son: los jurados de votación, encargados de atender las mesas de votación y de realizar el primer conteo de los votos, y los cuales son nombrados por los registradores distritales y municipales.

A continuación están las comisiones escrutadoras distritales, municipales y zonales, conformadas por dos ciudadanos, los cuales son nombrados diez días antes de las elecciones por el Tribunal Superior de Distrito Judicial respectivo. Ellas se encargan, respectivamente, de la práctica de los escrutinios a escala del distrito capital de Bogotá, de los municipios y de las zonas en que estos últimos son divididos cuando el número de habitantes así lo requiere. Igualmente, las comisiones distritales y las municipales tienen la tarea de declarar la elección de los concejales y los alcaldes, y de expedir las credenciales correspondientes.

En el ámbito departamental se encuentran los delegados del Consejo Nacional Electoral, dos por cada circunscripción, quienes son nombrados quince días antes de las elecciones. Estos delegados realizan el escrutinio general de la circunscripción respectiva en las elecciones para Cámara de Representantes y asambleas departamentales, así como también expiden las credenciales correspondientes.<sup>19</sup>

Finalmente, el Consejo Nacional Electoral, máximo cuerpo escrutador y el único con carácter permanente, realiza el escrutinio general de los votos en las elecciones para Presidente de la República y senadores. A él le corresponde, ade-

---

<sup>19</sup> Antes de la Constitución de 1991, a los delegados del Consejo Nacional Electoral les correspondía también realizar el escrutinio de las elecciones para Senado en su jurisdicción departamental y expedir las credenciales respectivas. Con la Constitución de 1991, esta facultad pasó a manos del Consejo Nacional Electoral, que hace el escrutinio de todas las votaciones a escala nacional y expide las credenciales correspondientes.

más, conocer y decidir por la vía administrativa sobre las impugnaciones presentadas contra las decisiones de sus delegados, así como dirimir los desacuerdos que se presenten entre éstos. En las tareas de escrutinio, el Registrador Nacional del Estado Civil actúa como secretario del Consejo Nacional Electoral.

Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene sus oficinas centrales en Bogotá y cuenta con dependencias en todo el país. En el ámbito de los departamentos y del distrito capital de Bogotá son dirigidas, respectivamente, por los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, y por los registradores distritales, en todos los casos dos, los cuales son nombrados directamente por el Registrador Nacional. Los delegados tienen entre sus funciones la de nombrar a los registradores municipales del estado civil y a los demás empleados electorales de su sección, al mismo tiempo que los registradores distritales designan a los registradores auxiliares del Distrito y a los demás funcionarios de él.

Como se ha manifestado, tradicionalmente el campo de acción del Consejo Nacional Electoral estuvo limitado a la práctica de los escrutinios en todos los procesos electorales y al ejercicio de funciones similares a las de una junta directiva de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esta situación cambió con la Ley N.º 58 de 1985, la primera ley de partidos políticos dictada en el país;<sup>20</sup> con la Ley N.º 62 de 1988, la cual confirió poder disciplinario a organismos derivados del Consejo Nacional Electoral; y, fundamentalmente, con la Constitución de 1991.

---

<sup>20</sup> A pesar de la aprobación tardía de esta ley, lo cierto es que desde hacía muchas décadas se discutía en Colombia sobre la necesidad de reglamentar la actividad de los partidos políticos. Así, por ejemplo, Montoya comenta en su libro (1938: 51-57), el proyecto de ley presentado en 1926 por el senador Antonio José Restrepo, en el cual se incluía la exigencia del registro de los partidos ante la organización electoral. Cepeda Ulloa (1987) recopila en su publicación los diferentes proyectos de ley de partidos que se debatieron en el Congreso desde 1959. En su libro incluye también un proyecto de ley (al final fallido) presentado en 1986 para derogar en su totalidad la ley N.º 58 de 1985. También hace referencia a las varias demandas de inconstitucionalidad que se elevaron contra la referida ley. Todo ello permite entender el recelo que despertaba la regulación de las actividades partidarias, sobre todo por el temor de que su reglamentación fuera utilizada por el Estado para controlar los partidos e inmiscuirse en su vida interna. Ver, por ejemplo, las críticas de Noriega (1980: 96 ss), al proyecto que posteriormente se convertiría en la ley N.º 28 de 1979, en el cual se incluía inicialmente un articulado destinado a la regulación de los partidos políticos. Igualmente, ver ECHEVERRY 1982: 7-8; CAMARGO s/f: cap. XXII.

La Constitución de 1991 le otorgó carácter constitucional a una serie de funciones del Consejo, al determinar en su art. 265.º cuáles serían sus atribuciones especiales. Éstas son actualmente:<sup>21</sup>

- 1) Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral.
- 2) Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.

Desde la Ley N.º 96 de 1985, para la resolución de los recursos el Consejo puede pronunciarse sobre las situaciones de hecho y sobre cuestiones de derecho. Antes de esta ley, la antigua Corte Electoral sólo estaba facultada para tomar posición acerca de las situaciones de hecho, puesto que todo lo relacionado con la interpretación jurídica le incumbía únicamente a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo (cf. HERNÁNDEZ 1988: 81; VIVES 1984: 96-97).

Es importante precisar que las decisiones del Consejo Nacional Electoral tienen un carácter meramente administrativo, razón por la cual pueden ser impugnadas ante la justicia contencioso-administrativa. Aun cuando en varias ocasiones se ha propuesto que se modifique la ley o la Constitución para que los fallos del Consejo Electoral (o de la antigua Corte Electoral) pasen a ser irrecurribles, esta sugerencia no ha contado con éxito.<sup>22</sup>

- 3) Servir de cuerpo consultivo del gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.
- 4) Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plena garantía.

---

<sup>21</sup> Entre las funciones asignadas al Consejo Nacional Electoral en la Constitución de 1991 se encontraba la de elegir y remover al Registrador Nacional del Estado Civil. Sin embargo, tal como se verá más adelante, esa función le fue retirada mediante el Acto Legislativo 01 de 2003. Por eso, no se enunciará en este aparte.

<sup>22</sup> Ver, por ejemplo, de la Calle (1982: 1-2) y su Informe del Registrador Nacional del Estado Civil a la Corte Electoral (COLOMBIA 1983: 1-7). Asimismo, ver el informe de la Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987: 55).



- 5) Distribuir los aportes que establezca la ley para el financiamiento de las campañas electorales y el funcionamiento de los partidos. Al respecto es importante precisar que el art. 109.º de la Constitución establece que el Consejo fijará los montos máximos de gastos para las campañas y para las contribuciones particulares a éstas. Además, cabe añadir que el financiamiento de las campañas operó tradicionalmente mediante el sistema de reposición de votos, pero a partir de la reforma constitucional que autorizó la elección presidencial inmediata por una sola vez (el Acto Legislativo 02 de 2004) y de la Ley de Garantías Electorales que fue dictada a continuación (la Ley N.º 996 de 2005), se estableció la financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales y la entrega anticipada de un importante porcentaje de esa financiación estatal.
- 6) Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.
- 7) Reconocer la personería jurídica de los partidos y de los movimientos políticos.
- 8) Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado. Sobre este punto interesa anotar que el Estatuto de los Partidos Políticos (Ley N.º 130 de 1994) y la Ley de Garantías Electorales (Ley N.º 996 de 2005) establecen que los concesionarios y operadores privados de radio y televisión deben garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la veracidad en el manejo de la información sobre las campañas presidenciales y el proselitismo electoral, y que el Consejo Nacional Electoral será el encargado de hacer cumplir estas disposiciones.
- 9) Colaborar para la realización de consultas internas de los partidos y movimientos para la elección de sus candidatos a la presidencia, a las gobernaciones departamentales o a las alcaldías municipales, o para la toma de decisiones internas.
- 10) Darse su propio reglamento.

De la misma manera, las leyes contemplan funciones adicionales del Consejo Nacional Electoral. Así, el estatuto básico de los partidos establece que al Consejo le corresponde sancionar a los partidos y agrupaciones por violación

a sus normas, e investigar y sancionar las denuncias sobre violación de los reglamentos sobre publicidad política y electoral. Del mismo modo, la Ley N.º 62 de 1988 dispone que el Consejo debe designar antes de cada debate electoral un Tribunal Nacional y Tribunales Seccionales de Garantías Electorales (uno por cada entidad territorial), para asegurar el normal proceso de las elecciones y la imparcialidad de los funcionarios públicos.

También el Código Electoral establece una serie de facultades del Consejo Nacional Electoral, tal como se indica a continuación, aun cuando en este caso es importante mencionar que, recientemente, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de muchas de esas facultades:<sup>23</sup>

- 1) Designar sus delegados para las tareas de escrutinios en cada circunscripción electoral.
- 2) Aprobar los nombramientos de secretario general, visitadores nacionales, delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y registradores distritales de Bogotá, que son realizados por el Registrador Nacional del Estado Civil (declarada inconstitucional).
- 3) 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 los sueldos y viáticos (declarada inconstitucional).
- 4) Aprobar el presupuesto que le presente el Registrador Nacional del Estado Civil, así como sus adiciones, traslaciones, créditos o contracréditos (declarada constitucional, de manera condicionada).
- 5) Aprobar los proyectos del Registrador Nacional con respecto a las dimensiones y contenido de la cédula de ciudadanía y la tarjeta de identidad.

---

<sup>23</sup> La decisión de la Corte se tomó a través de la Sentencia C-230 de 2008, que conoció sobre una demanda de inconstitucionalidad presentada contra un amplio número de normas del Código Electoral. El texto de la sentencia no se conoce todavía, pero del comunicado expedido por la Corte se puede extraer que las normas declaradas inconstitucionales fueron aquellas en las que se contemplaba que ciertos cargos debían ser ocupados por personas pertenecientes a diferentes partidos políticos, lo cual significaba que para ejercer algunas posiciones era necesario demostrar una afiliación política determinada, y las que permitían la injerencia del Consejo en actividades propias de la Registraduría. Es importante mencionar que en la sentencia se exhortó al Congreso de la República «[...] para que antes del 16 de diciembre de 2008, profiera la ley que tenga por objeto armonizar el Código Electoral con el modelo de organización electoral adoptado por la Constitución de 1991, con la reforma expedida mediante el Acto Legislativo 01 de 2003 y en particular, la reglamentación de la carrera administrativa especial prevista en el artículo 266 de la Carta Política».

- 6) Aprobar los proyectos del Registrador en relación con los municipios que deben zonificarse para facilitar las inscripciones, votaciones y escrutinios, y con la determinación del número de ciudadanos que puede sufragar en cada mesa de votación (declaradas inconstitucionales).
- 7) Realizar las labores de junta directiva del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Por otro lado, la Constitución de 1991 se limita a disponer que las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil serán determinadas en la ley y que entre ellas se habrán de incluir la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas (art. 266.º). Estas facultades fueron confirmadas en el Acto Legislativo 01 de 2003 (art. 14.º).

El Código Electoral no determina específicamente cuáles son las labores de la Registraduría, pero sí precisa cuáles son las atribuciones de los funcionarios directivos a escala nacional, regional y municipal, esto es, del Registrador Nacional del Estado Civil, de los delegados del Registrador Nacional en las diferentes circunscripciones, de los registradores del distrito especial de Bogotá, de los registradores municipales y auxiliares y de los delegados de estos últimos. Resumiendo, podemos encontrar que las tareas más importantes de la Registraduría son las siguientes:

- 1) La organización material y la vigilancia del desarrollo de todo el proceso electoral. En consecuencia, ella debe proporcionar las regulaciones de carácter técnico necesarias para el buen desarrollo de las elecciones y suministrar todos los enseres y elementos que sean necesarios.
- 2) La preparación y el suministro a los electores de las tarjetas de votación para todas las elecciones. Esta norma se respalda en el art. 258.º de la Constitución de 1991, la cual estableció que todas las papeletas electorales debían ser elaboradas y distribuidas oficialmente.
- 3) La elaboración del registro civil.
- 4) La expedición de los documentos de identidad, es decir, de la cédula de ciudadanía y de las tarjetas de identidad.
- 5) La elaboración y actualización del censo electoral.

- 6) La publicación de los resultados de las elecciones.
- 7) La actuación en los diferentes niveles de la organización como secretarios de los distintos organismos escrutadores y como coclaveros del arca triclave.
- 8) La realización de investigaciones para los Tribunales Nacional y Regionales de Garantías Electorales.

### 3. NOMBRAMIENTO DE LOS DIRECTIVOS DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL

El Código Electoral establecía que los siete magistrados del Consejo Nacional Electoral serían nombrados por el Consejo de Estado en pleno,<sup>24</sup> es decir, en sesión en la que participan todos los integrantes de este cuerpo. El Código relacionaba en forma directa la composición del Consejo Nacional Electoral con los resultados electorales inmediatamente anteriores. Cada uno de los dos partidos mayores obtenía tres asientos en el Consejo, y el tercer partido tenía derecho a un magistrado. En la práctica, la norma significaba que cada uno de los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, tenían derecho a tres bancas en el Consejo. La afiliación política de los consejeros se comprobaba con una simple declaración juramentada de su parte.

La Constitución de 1991 corroboró que la designación reposa en el Consejo de Estado. Sin embargo, en armonía con su propósito de ampliar el espacio político a otros partidos y movimientos, dispuso que el Consejo Nacional Electoral debía reflejar la composición política del Congreso y que los nombramientos se efectuarían sobre ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos.<sup>25</sup> Igualmente, en la Carta política se determinó que la ley

---

<sup>24</sup> Anteriormente, los magistrados de la Corte Electoral habían sido nombrados por la Corte Suprema de Justicia. No es ocioso expresar que la decisión de que los magistrados fueran designados por un organismo judicial, siguiendo las normas sobre distribución de los asientos entre los partidos, permitió que para los nombramientos se tuvieran en cuenta criterios adicionales a los meramente partidistas.

<sup>25</sup> Para las elecciones parlamentarias de 1991, ordenadas por la nueva Constitución luego de declarar en receso permanente al Congreso elegido en 1990, se dispuso (art. transitorio 32) que el número de miembros del Consejo Nacional Electoral en funciones habría de ser aumentado en cuatro magistrados, según ternas presentadas por los partidos y movimientos políticos que no se encontraran representados en el Consejo, todo de acuerdo con los resultados que hubieran obtenido en las elecciones de constituyentes del 9 de diciembre de 1990. El partido más votado de ellos obtuvo dos puestos y los dos siguientes un asiento cada uno.

establecería el número de los integrantes del Consejo, declarando únicamente que no podían ser menos de siete.

Posteriormente, el artículo 36.º de la Ley n.º 130 de 1994 —el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos— dispuso que dos de los puestos del Consejo Nacional Electoral serían para los partidos que no hubieran alcanzado representación en el Consejo Nacional Electoral y que no participaran en el gobierno. Con base en lo anterior, el Consejo de Estado decidió que el Consejo Nacional Electoral contaría con nueve integrantes. De ellos, siete serían designados de acuerdo con la norma constitucional que determinaba que la composición del organismo debía reflejar la integración del Congreso, mientras que los otros dos consejeros serían elegidos según lo estipulado en la ley de partidos, es decir, que habrían de ser delegados de dos agrupaciones que no habían alcanzado representación en el Consejo y no se encontraban participando en el gobierno.

Las normas anteriores fueron modificadas por el art. 14.º del Acto Legislativo 01 de 2003, en el cual se dispuso que el Consejo Nacional Electoral cuenta con nueve miembros, los cuales son elegidos por el Congreso de la República mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.

De acuerdo con el Código, el período de los magistrados del Consejo Electoral era de cuatro años, tiempo que se empezaba a contar desde el 1 de septiembre inmediatamente posterior al inicio de cada uno de los respectivos períodos constitucionales del Congreso. El Código establecía que los magistrados no podían ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente. Esta restricción parcial fue generalizada por la nueva Constitución, la cual dispuso que los magistrados no eran reelegibles. A su vez, el Acto Legislativo 01 de 2003 corroboró que el período es de cuatro años, pero estableció la posibilidad de reelección por una sola vez.

Para ser miembro del Consejo Nacional Electoral se exigen las mismas calificaciones que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, las cuales, según el art. 232.º de la Constitución son: ser colombiano de nacimiento y en

ejercicio de la ciudadanía; ser abogado titulado; haber desempeñado durante diez años cargos en la rama judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito y por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente; y no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

Importa aclarar que el Código dispone, en norma que no fue contrariada por la Constitución, que los candidatos a magistrados del Consejo deben haber estado libres de responsabilidades políticas en el tiempo anterior a la designación. Ciertamente, el art. 17.º establece como requisito para la elección que, en los dos últimos años, el candidato no haya sido elegido para alguna corporación pública ni haya actuado como miembro de directorio político. También dispone que los miembros del Consejo Nacional Electoral no pueden ser elegidos para cargos de elección popular durante el período en el que fueron nombrados como magistrados, ni dentro del año siguiente a la dejación del cargo.

El art. 15.º del Acto Legislativo 01 de 2003 dispuso que los miembros del Consejo Nacional Electoral «[...] tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia». Ello implica que los miembros del Consejo Nacional Electoral no pueden ser removidos sino a través del procedimiento especial fijado en la Constitución para el juzgamiento de los altos funcionarios, es decir, a través de un proceso en el Congreso de la República.

Hasta la reforma del año 2003, los magistrados del Consejo Nacional Electoral ejercieron sus funciones de manera permanente, aun cuando sin sujeción a jornada ni a una remuneración mínima.<sup>26</sup> Ellos no eran, pues, funcionarios de tiempo completo y podían continuar con el ejercicio de sus respectivas actividades profesionales, aun cuando la ley les imponía ciertas restricciones.<sup>27</sup> Por

---

<sup>26</sup> El decreto 760 de 1989 les otorgaba un ingreso fijo al establecer que los miembros del Consejo Electoral devengarían el 75% de la asignación mensual total de los consejeros de estado.

<sup>27</sup> El art. 23.º del Código disponía que durante su tiempo de permanencia en el cargo y en el año posterior a su retiro los magistrados estaban inhabilitados para: a) ejercer la profesión de abogado, como litigantes o asesores, en asuntos electorales o contractuales de derecho público, salvo, en este último caso, cuando actúen en defensa de la administración; b) celebrar por sí o por interpuesta persona contratos con el Estado; y c) acceder a los cargos de Presidente de la República, Ministro o Viceministro, Contralor General de la República, Procurador

ello, la ley establecía que el Consejo se reuniría por lo menos una vez al mes y, además, por convocatoria de su presidente o de la mayoría de sus miembros, o por solicitud del Registrador Nacional del Estado Civil. Esta situación fue modificada mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, en el cual se determinó que serían servidores públicos de dedicación exclusiva.<sup>28</sup>

El presidente es elegido por el mismo Consejo para un período de un año. El quórum deliberatorio es de la mitad más uno de sus miembros y para la toma de decisiones se requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la corporación.

Así también, desde 1948, el nombramiento y la remoción del Registrador Nacional del Estado Civil le correspondía al Consejo Nacional Electoral. El Código Electoral preceptuaba que el período del Registrador era de cuatro años. Este período fue ampliado a cinco por la Constitución de 1991, la cual añadió, sin embargo, que el Registrador no podía ser reelegido.

El Acto Legislativo 01 de 2003 modificó sustancialmente el punto de la elección del Registrador —y con ello la relación entre el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría—, al establecer que el Registrador ya no será nombrado por el Consejo Nacional Electoral, sino que será escogido, mediante un concurso de méritos organizado de acuerdo con los términos legales, por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.<sup>29</sup> El Acto Legislativo determinó que su período será de cuatro

---

General de la Nación, Jefe de departamento administrativo, Miembro del Congreso o Gobernador de departamento.

<sup>28</sup> Las condiciones laborales de los magistrados han despertado controversias. Antes de ser aprobada la reforma, el columnista Roberto Posada criticaba la manera en que funcionaba el Consejo: «Lo cierto es que el Consejo Electoral se clientelizó y burocratizó. Sus magistrados no tienen horario; escasamente trabajan medio tiempo y devengan más de 12 millones de pesos al mes. El Estado les otorga oficina, secretaria, teléfono, carro y chofer. ¡Cuentan con asesores pagados! No tienen inhabilidades. Pueden ejercer y en efecto ejercen la profesión de abogados, salvo en asuntos electorales. Y, por si fuera poco, asisten con viáticos oficiales a todas las elecciones que se celebran fuera de Colombia». (*El Tiempo*, 30/04/2003). También la determinación de convertir a los magistrados en servidores públicos de dedicación exclusiva fue controvertida, dados los gastos que ella ocasiona. Las críticas fueron respondidas por el Presidente del Consejo de la siguiente manera: «Anteriormente, los magistrados venían una vez al mes a sala, tenían unos honorarios de 11 millones de pesos, podían tener una pensión, podían tener contratos, podían litigar, podían hacer lo que quisieran [...] ¿Qué es mejor: un funcionario de tiempo completo bien remunerado y que le ha dado resultados al país o uno que viene una vez al mes a sala». (*El Tiempo*, 30/04/2003).

<sup>29</sup> El procedimiento para el nombramiento del Registrador Nacional del Estado Civil fue establecido en la Ley n.º 1134 de 2007 y fue aplicado por primera vez en el año 2007.

años, pero que puede ser reelegido por una sola vez. Además, estableció que el Registrador debe reunir las mismas condiciones exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no puede haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.

#### **4. ENTREGA DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS PROBLEMAS QUE ELLO REPRESENTA**

Tradicionalmente, la organización electoral colombiana se ha caracterizado por el control que han ejercido sobre ella los partidos políticos. Durante mucho tiempo eso significó que estuviera dominada en forma paritaria por las dos agrupaciones políticas que han gobernado tradicionalmente al país, el Partido Liberal y el Partido Conservador. De esta manera, la organización electoral fue marcada directamente por el predominio bipartidista en el sistema político colombiano.

El control bipartidista sobre la organización electoral se evidenciaba al examinar la estructura de la Registraduría y de los cuerpos escrutadores, tal como estaba contemplada en el Código Electoral —siguiendo los parámetros fijados en la Ley N.º 89 de 1948—. Así, en el caso del Registrador Nacional y el secretario general de la Registraduría el Código dispone que el primero nombra al secretario general, y ordenaba que este último fuera de filiación política distinta a la del Registrador Nacional.

Por otro lado, tanto los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil y los registradores del distrito capital de Bogotá, como los miembros de las comisiones escrutadoras distritales, municipales y zonales y los delegados del Consejo Nacional Electoral son siempre dos. A ello se debe agregar, además, que el código estatuye que en los municipios con más de 100.000 cédulas de ciudadanía vigentes el número de registradores municipales debe ser de dos. Para todos los casos, el Código Electoral establecía que debían ser de «distinta filiación política», lo cual en la realidad colombiana significó tradicionalmente que las dos posiciones se distribuían entre los libe-



rales y los conservadores, o entre agrupaciones derivadas y afines a uno de los dos partidos.

No obstante, es importante anotar que todas las normas del Código Electoral que ordenaban que para los cargos mencionados debía tenerse en cuenta la filiación política de las personas fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional, en la sentencia C-230 de 2008.<sup>30</sup>

También el art. 10.º del Código Electoral era muy indicativo acerca del control de los partidos políticos sobre la Registraduría. El artículo establecía que «[...] los dos partidos políticos que hayan obtenido mayoría en las últimas elecciones estarán representados paritariamente, en igualdad de circunstancias, en la organización electoral, sin perjuicio del régimen de imparcialidad política y garantías que corresponde a todos los ciudadanos». Como se aclaró antes, la realidad política colombiana permitía deducir claramente que los dos partidos mencionados eran el liberal y el conservador.

Claro está que el mencionado art. 10.º podía aplicarse solamente a los cargos de libre nombramiento y remoción, pues no a los comprendidos dentro de la carrera administrativa, cuyo cubrimiento debe estar ajeno a la militancia política de los aspirantes a ellos.<sup>31</sup> Sin embargo, lo cierto es que, durante

---

<sup>30</sup> Al respecto se indicó en el comunicado de prensa de la Corte, el n.º 11 del 6 de marzo de 2008: «En nuestro sistema constitucional, el pluralismo político ya no se expresa exclusivamente a través de los partidos o movimientos políticos, sino que la participación ciudadana desborda los canales por ellos ofrecidos y como consecuencia de ello, constitucionalmente no es necesario ni adecuado condicionar el acceso a cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil a la pertenencia a un partido político y menos todavía so pretexto de garantizar imparcialidad o de garantizar la [no] alteración de los resultados electorales en detrimento de algún partido o de asegurar la transparencia de conformidad con una visión estrictamente partidista. De este modo, la referencia a la filiación política como condición de acceso a dichos cargos impone una exigencia que no pueden cumplir quienes no tienen afiliación a ninguna de esas agrupaciones políticas, por decisión propia. Además, la persona tiene derecho a no revelar cuál es su posición política y a mantener el secreto de su voto. [...] En cuanto se refiere a los nombramientos de los cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Corte subrayó que esos cargos son de carrera administrativa especial y como tal deben ser provistos mediante concurso de méritos, en los términos del artículo 266 de la Constitución. En tal sentido se ordenó que antes del 31 de diciembre de 2008, el Registrador convoque el respectivo concurso y mientras tanto esos nombramientos serán en provisionalidad».

<sup>31</sup> El sistema de carrera fue introducido en la Registraduría a través de los decretos 1.487 y 3.492 de 1986. Este último determinó cuáles cargos no eran de carrera y, por lo tanto, debían distribuirse de acuerdo con el sistema de la paridad. Antes de los referidos decretos, los empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil eran de libre nombramiento y remoción. En efecto, en el decreto 2.400 de 1968 y en su decreto reglamentario 1.950 de 1973, reguladores de la administración del personal civil de la rama ejecutiva, se estipuló expresamente (arts. 3.º y 18.º, respectivamente) que no eran funcionarios de carrera los «de la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuya designación está regulada por leyes especiales». Por eso, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

mucho tiempo, el sistema de carrera administrativa no tuvo mayor desarrollo en el país, a pesar de las distintas disposiciones dictadas para implementarla. Y la Registraduría Nacional del Estado Civil no constituía una excepción a la regla.<sup>32</sup>

Evidentemente, la posibilidad de que algunos partidos se tomen los cargos de la Registraduría genera muchos recelos y dudas acerca de la capacidad de este organismo para garantizarle condiciones de transparencia a todos los intervinientes en las elecciones. Por eso, en el Acto Legislativo 01 de 2003 se dispuso que la Registraduría Nacional tendrá un régimen de carrera especial, al cual se ingresará mediante concurso de mérito.<sup>33</sup> Lamentablemente, esta norma aún no ha sido reglamentada legalmente.

Como se observa, algunas formas de control de los partidos sobre la organización electoral han sido eliminadas, bien sea a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional —al determinar que la afiliación política no puede ser tenida en cuenta para proveer los cargos de la organización electoral—, o bien a través del procedimiento de reforma constitucional —tal como ocurrió con el establecimiento del sistema especial de carrera electoral—. Sin embargo, todavía continúa vigente una de las fórmulas más importantes para asegurar el control de los partidos políticos sobre la organización electoral, cual es la de entregarle a las agrupaciones políticas, por decisión constitucional, el control del Consejo Nacional Electoral.

Como ya se ha manifestado, los asientos de la antigua Corte Electoral fueron regularmente distribuidos por partes iguales entre los liberales y los con-

---

en concepto pronunciado en 1984, expresó que el sistema de administración de personal con base en la carrera administrativa estaba «excluido de plano con respecto al que presta sus servicios a la Registraduría Nacional del Estado Civil dado el carácter de libre nombramiento y remoción de todos los empleados adscritos a su organización, previsto por su estatuto orgánico y expresamente atribuido por los decretos 2.400 de 1968 y 1.950 de 1973» (ver la recopilación de la jurisprudencia en materia electoral del Consejo de Estado, publicada por ESPINOSA & GONZÁLEZ 1988: 183).

<sup>32</sup> No es ocioso mencionar que luego de expedirse la Constitución de 1991 se entendió que el art. 10.º del Código Electoral había sido derogado tácitamente. Por otra parte, en la mencionada sentencia C-230 de 2008 se declaró su inconstitucionalidad.

<sup>33</sup> El inciso tercero del art. 15.º del Acto Legislativo prescribe: «La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley».

servadores. Solamente hasta la Ley N.º 23 de 1979 se decidió que mientras que estos dos partidos enviarían cada uno 3 ó 4 representantes, según fuere el número total de integrantes del organismo, el tercer partido en votación tendría derecho también a un representante. Este fue, pues, el único miembro de un partido diferente a los liberales y a los conservadores que tuvo acceso al órgano directivo de la organización electoral.

El control liberal-conservador del organismo electoral fue materia de amplias discusiones.<sup>34</sup> La Constitución de 1991 reaccionó ante ellas y, en armonía con su intención de abrir el espacio político para otras fuerzas, decidió, como ya se vio, que la integración del Consejo Nacional Electoral reflejara la composición política del Congreso.<sup>35</sup> Esta disposición fue modificada por el Acto Legislativo 01 de 2003 que estableció que los nueve miembros del Consejo Nacional Electoral serán elegidos por el Congreso de la República, de listas presentadas por los partidos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. De esta manera, la composición actual del Consejo depende directamente de la correlación de fuerzas entre los partidos políticos con presencia en el Congreso de la República.

Pues bien, la decisión de entregar el control de los organismos electorales a los partidos políticos no es la más adecuada para alcanzar el propósito de que la organización electoral brinde a todas las fuerzas políticas garantías de transparencia en las elecciones. Ciertamente, los métodos seleccionados en la Constitución de 1991 y en el Acto Legislativo 01 de 2003 para determinar la integración del Consejo Nacional Electoral generan múltiples problemas.

En relación con el sistema determinado en la Constitución de 1991 se encuentra, en primer lugar, que el hecho de que los miembros del Consejo Nacional Electoral fueran nombrados con base en ternas presentadas por los grupos políticos traía consigo el que estos delegados adquirieran obligaciones

---

<sup>34</sup> Ver, por ejemplo, Camargo (s/f: 521); Vives (1984: 93); Gómez Mejía (1978: 78); Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987: 55); y Santamaría & Silva (1984: 112). Estos últimos relatan que el Partido Comunista proponía, en un proyecto de reforma electoral, eliminar la paridad en la organización electoral, democratizándola y permitiendo la participación en ella de nuevas fuerzas políticas.

<sup>35</sup> No es ocioso añadir que en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se observa un acuerdo general acerca de este método de integración del Consejo Nacional Electoral. Dicho método también fue recomendado en el informe elaborado por la Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987: 55).

para con sus partidos. Así las cosas, no se veía claro cómo podrían ellos entrar a ejercer sus funciones de manera absolutamente imparcial, puesto que el cumplimiento de sus tareas les podía acarrear dificultades con su propia organización política. Lo anterior se hacía incluso más evidente al observar que los candidatos propuestos por los partidos eran normalmente personas que habían estado comprometidas durante mucho tiempo con las actividades partidarias.

Pero, además, el modelo de integración descrito permitía que los partidos más fuertes impidieran que el Consejo se pronunciara en su contra, con lo cual esas agrupaciones podían excluirse del control del Consejo Nacional Electoral. De acuerdo con el Código Electoral, en todos los casos las decisiones del Consejo Nacional Electoral se tomarán por las dos terceras partes de los integrantes. Ello significaba que los partidos que obtuvieran una tercera parte de los asientos del Consejo o más<sup>36</sup> tenían la posibilidad de obstaculizar cualquier decisión del Consejo que los pudiera afectar.

Por otra parte, la determinación de que sólo los partidos con representación parlamentaria podían enviar delegados al Consejo Nacional Electoral significaba que las agrupaciones que contaban con muy buena votación en los ámbitos regionales y locales pero no tenían representación en el Congreso de la República quedaban excluidos del Consejo. Ello a pesar de que en algunos casos la votación de esos partidos regionales superaba por mucho la de algunos partidos con asiento en el Consejo. De la misma manera, este sistema de nombramiento implicaba que los partidos nuevos y la mayoría de los pequeños se quedarán sin representación en el Consejo, lo cual favorecía la aparición de discusiones indeseables acerca de la imparcialidad del organismo electoral.

---

<sup>36</sup> De hecho, en varias ocasiones, un partido ha logrado obtener la mayoría de los puestos del Consejo. Así sucedió en 1992, cuando de los once miembros del Consejo Nacional Electoral seis pertenecían al Partido Liberal. Una situación similar se podría haber presentado tras las elecciones de 1994, de no haber mediado la decisión del Consejo de Estado de señalar que el Consejo Nacional Electoral contaría con nueve integrantes, siete designados de según la norma constitucional que determinaba que la composición del organismo debía reflejar la integración del Congreso, y dos elegidos de acuerdo con lo estipulado en la ley de partidos; es decir, que habrían de ser delegados de dos agrupaciones que no habían alcanzado representación en el Consejo y no se encontraban participando en el gobierno. Sobre la base de esta definición, el Consejo de Estado resolvió asignarle al Partido Liberal cuatro Consejeros, al Partido Conservador dos y al Movimiento Nacional Conservador uno. Posteriormente, se eligió a un representante por el Movimiento de Salvación Nacional y otro por la AD-M-19, como delegados de los partidos no presentes en el gobierno. Luego, en los años de 1998 y 2002, el Partido Liberal obtuvo nuevamente la mayoría de los asientos del Consejo al contar con cinco de sus integrantes en las dos ocasiones. Finalmente, en el año 2006, los partidos de la coalición uribista obtuvieron más de la mitad de los asientos del Consejo.

Otra desventaja del método de integración del Consejo Nacional Electoral fijado por la Constitución de 1991 era que la composición de este dependía de los resultados electorales periódicos, lo cual implicaba que los miembros debían ser sustituidos regularmente. Esta característica, acompañada de la prohibición de la reelección, impedía que la experiencia de los miembros del Consejo redundara en un mejor funcionamiento del organismo y determinaba que cada cuatro años ingresaran personas nuevas que tenían que empezar por aprender todo desde el principio. Este hecho es especialmente cuestionable si se tiene en cuenta que la materia electoral exige experiencia y conocimientos específicos.

Finalmente, la composición partidista del Consejo daba pie a que surgieran ásperas discusiones acerca de cuál debía ser la proporción de asientos de cada partido y cuáles debían ser los partidos representados en el organismo. Además, como se vio en distintas oportunidades, propició debates inconvenientes acerca de cuál debía ser la filiación política del Registrador Nacional del Estado Civil, funcionario que, como ya se dijo, era elegido por el Consejo Nacional Electoral y tiene la tarea de organizar materialmente las elecciones. Esta situación no le hacía ningún bien a la imagen y a la credibilidad del órgano electoral, el cual tiene dentro de sus funciones fundamentales la de brindarle a todos los grupos la certeza de que todo lo relacionado con el proceso electoral es realizado dentro de un marco de absoluta imparcialidad.

Como ya se indicó, el Acto Legislativo 01 de 2003 reformó las normas sobre la integración del Consejo Nacional Electoral. Allí se dispuso que el Consejo se compondrá de nueve miembros, elegidos por el Congreso de la República en pleno, mediante el sistema de cifra repartidora, de listas presentadas por los partidos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.

Las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 01 de 2003 agravan aún más los problemas que presentaba la fórmula de designación de los miembros del Consejo contenida en la Constitución de 1991. Ciertamente, los magistrados del Consejo continúan siendo elegidos por los partidos políticos, con lo cual no se garantiza que actúen de manera imparcial para brindar garantías a todos los partidos y ciudadanos acerca de la transparencia de las

elecciones. Igualmente, los partidos más fuertes pueden impedir todavía que el Consejo tome determinaciones en contra de ellos. De la misma manera, la representación en el Consejo queda reservada únicamente a los partidos con representación en el Congreso de la República y los conflictos acerca de la composición del mismo se mantienen.<sup>37</sup> Pero, además, el nuevo sistema eliminó la representación de los partidos menores en el Consejo Nacional Electoral, que había contemplado el Estatuto de los Partidos, y eliminó la participación del Consejo de Estado en el nombramiento de los integrantes del Consejo, intervención que permitía morigerar de alguna forma el carácter meramente político de su designación.

En realidad, en relación con el Consejo Nacional Electoral el resultado de la reforma será el de una mayor politización del Consejo Nacional Electoral, con el agravante de que los asientos del Consejo quedaron reservados para los partidos políticos más fuertes. Evidentemente, esta situación afecta la confianza en la transparencia de los procesos electorales, lo cual resulta aún más peligroso si se tiene en cuenta la polarización y la desconfianza que generó la instauración de la reelección presidencial inmediata.

Sin embargo, la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2003 sí merece ser destacada en un punto, cual es el de la designación del Registrador Nacional del Estado Civil. Como se ha manifestado, desde 1948, el Registrador era designado y removido por el Consejo Nacional Electoral. Esta situación permitía que el Consejo o sus integrantes tuvieran injerencia en las actividades de la Registraduría, a favor de determinados partidos o movimientos políticos. Pues bien, en el Acto Legislativo 01 de 2003 se determinó que el Registrador Nacional del Estado Civil ya no será nombrado por el Consejo Nacional Electoral, sino por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante un concurso de méritos reglamentado por la ley.

---

<sup>37</sup> La elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral en el año 2006, realizada de conformidad con el sistema establecido por el Acto Legislativo 01 de 2003, generó importantes conflictos, inclusive con amenazas de denuncias penales, pues al final se frustró el propósito de que la coalición de partidos que apoya al Presidente Uribe lograra la mayoría de las dos terceras partes de los asientos del Consejo.

La modificación del sistema anterior de nombramiento del Registrador elimina un canal muy importante de intervención del Consejo en la Registraduría, con lo cual se garantizó una mayor independencia de ésta en relación con los partidos. En este mismo sentido obra la aludida sentencia C-230 de 2008 de la Corte Constitucional, que declaró la inconstitucionalidad de una serie de normas del Código Electoral que exigían que el Registrador obtuviera la aprobación del Consejo Nacional Electoral para poder tomar diversas medidas.<sup>38</sup> Empero, el hecho mismo de que en adelante el Registrador no va a ser nombrado o removido por el Consejo, aunado a que todavía no ha sido posible dictar un nuevo Código Electoral, acorde con la Constitución de 1991 y sus reformas, así como con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, permite prever que en el futuro se van a presentar muchos conflictos entre estas dos instancias, como de hecho ha ocurrido varias veces después de expedido el Acto Legislativo 01 de 2003.

## **5. REFLEXIONES FINALES: LA NECESIDAD DE REFORMAR A FONDO LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL COLOMBIANA**

Durante muchas décadas, los colombianos consideramos que la organización electoral del país funcionaba de forma adecuada y garantizaba, de manera general, la transparencia de los comicios. Y, ciertamente, se puede decir que el modelo instaurado a partir de la Ley N.º 89 de 1948 confirió legitimidad a los procesos electorales. Dado que los dos partidos tradicionales se controlaban mutuamente en los organismos electorales y que todas las decisiones del Consejo Nacional Electoral se tomaban por las dos terceras partes de los votos, se logró impedir muchas formas de manipulación electoral y se puso fin a la práctica de rechazar los resultados electorales con el pretexto de que se había agenciado un fraude electoral.

El modelo de control liberal-conservador sobre la organización electoral entró en crisis junto con el dominio bipartidista del país. Por eso, en la

---

<sup>38</sup> En el mencionado comunicado de prensa N.º 11, del 6 de marzo de 2008, la Corte dijo al respecto: «La Corte recabó en la coordinación que se debe observar, en el ejercicio de la competencia a cargo de cada uno de los órganos de la organización electoral, sin desmedro de su autonomía. De igual modo, fueron retiradas del ordenamiento jurídico, las normas del Código Electoral que desconocen el ámbito de competencia propio de la Registraduría Nacional del Estado Civil».

Constitución de 1991 se intentó ampliar el espectro político a otros partidos y organizaciones y, en armonía con lo anterior, se dispuso que la organización electoral estuviera bajo el dominio de los partidos mayoritarios.

Sin embargo, lo cierto es que la politización extrema del Consejo Nacional Electoral implica que éste no constituya una garantía de la transparencia e imparcialidad de los procesos electorales. Pero, además, esta situación ha impedido que el Consejo asuma tareas fundamentales para la legitimidad del sistema político colombiano, tales como ejercer un control activo sobre la vida interna de los partidos políticos, sobre la financiación de las campañas electorales, y sobre las actividades de los medios de comunicación y de las empresas encuestadoras en los procesos electorales.

Por lo anterior, todo indica que es necesario impulsar una reforma a fondo de la organización electoral colombiana. En la misma Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se llegó a plantear la posibilidad de crear un tribunal electoral, a la manera de Costa Rica o Uruguay, que reúna tanto las funciones de organización de las elecciones y control de los partidos políticos, como la facultad de juzgar sobre los procesos electorales.<sup>39</sup> Sin embargo, este diseño tiene el problema de que concentra todas las decisiones en materia electoral y de partidos en un solo órgano, que es a la vez administrativo y judicial, lo que impide un control real sobre sus actividades.

Por ello, parece más conveniente asumir en el país una fórmula de organización electoral similar a la que tienen México y Chile. En estos dos países se diferencia claramente entre, por una parte, la administración material de las elecciones y el control de los partidos, y por otro lado, la definición de las controversias surgidas alrededor de las elecciones y de todos los actos relacionados con los procesos electorales y sus actores. Así, mientras las primeras tareas son

---

<sup>39</sup> Esta fórmula ha sido implantada en un buen número de países en la región. En algunos de ellos se ha llegado incluso a establecer que las decisiones de carácter judicial tomadas por los tribunales electorales son absolutamente inimpugnables, de manera que ni siquiera pueden ser atacadas a través de recursos constitucionales como el de la tutela o amparo. Importa aclarar que esta última situación fue objeto de censura por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia del caso *Yatama vs. Nicaragua* (Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C.N.º 127).



confiadas a un ente administrativo, la labor de dirimir las controversias es adjudicada a un organismo de carácter judicial.<sup>40</sup>

La aplicación de este modelo de organización electoral al caso colombiano significaría suprimir el Consejo Nacional Electoral, de manera que todas sus funciones sean asumidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Ello arrojaría por lo menos cuatro ventajas.

En primer lugar, pondría fin a la injerencia de los partidos en la organización electoral. Claro está que para ello es necesario continuar con el sistema de nombramiento del Registrador que fue introducido por la reforma constitucional de 2003, de acuerdo con la cual este funcionario es elegido por los presidentes de las Altas Cortes, a través de un concurso público de méritos. No obstante, es necesario advertir que la supresión del dominio de los partidos sobre la organización electoral no significa que ellos no puedan cumplir con funciones de vigilancia sobre los organismos electorales, a través de mecanismos diseñados especialmente para cumplir con ese objetivo.

En segundo lugar, la eliminación del Consejo Nacional Electoral implicaría que todas las controversias que genere la actuación de la Registraduría pueden ser tramitadas inmediatamente ante el órgano judicial encargado de dirimir las. Ello asegura que se desarrolle la jurisprudencia acerca de temas fundamentales para la actividad política y electoral —y por ende para la democracia—, tales como la vida interna de los partidos, y la imparcialidad y objetividad de los medios de comunicación y de las empresas encuestadoras en las campañas, etc.

Sobre este punto es importante mencionar que, actualmente, los conflictos surgidos con ocasión de las distintas etapas de los procesos electorales son conocidos antes que nadie por el Consejo Nacional Electoral. Ello implica que muchos temas conflictivos nunca son tramitados ante la justicia. Dos razones podrían explicar esta situación: a) que la composición política del Consejo conduzca a que éste no se pronuncie sobre muchos temas, con lo cual no se crea un acto administrativo que pueda ser demandado ante la jurisdicción con-

---

<sup>40</sup> En el artículo de Jaramillo (2007) se encuentra un análisis comparativo de los organismos supremos electorales en Latinoamérica.

tencioso administrativa; y b), que —dado que los conflictos electorales están marcados por las urgencias propias de los procesos electorales—, su trámite ante el Consejo Nacional Electoral entraña que sea superfluo acudir luego ante la justicia, puesto que cualquier decisión judicial ya sería tardía para el proceso electoral respectivo.

En tercer lugar, esta medida pondría punto final a la duplicidad institucional que existe en materia administrativa electoral en el país. Tanto la Registraduría como el Consejo Nacional Electoral tienen facultades administrativas en materia electoral, lo cual no pocas veces genera confusiones y conflictos acerca del órgano competente para resolver ciertos asuntos. La concentración de todas las competencias administrativas en materia electoral permitiría un mejor desempeño y mayor coordinación en el desarrollo de las funciones electorales.

Finalmente, se evitarían las colisiones entre la Registraduría y el Consejo, sobre las cuales, como ya se manifestó, se puede augurar que van a ser cada vez más frecuentes, en razón de que el Registrador ya no es nombrado por el Consejo Nacional Electoral.

Evidentemente, quedan muchas preguntas abiertas sobre la organización electoral. Así, por ejemplo, es importante indagar si es conveniente que la justicia contencioso-administrativa continúe encargada de resolver los conflictos de carácter electoral, o si sería más adecuado crear un tribunal electoral especializado. También es cierto que muchas de las tareas fundamentales que han sido confiadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil presentan problemas muy serios, tal como ocurre con el registro civil, con la identificación de las personas y con el registro electoral. De la misma manera, los fraudes y manipulaciones electorales perpetradas en el marco de la denominada parapolítica han evidenciado serias debilidades en los procedimientos electorales y en la misma Registraduría.

Todos los puntos anteriores son de importancia definitiva para la organización electoral y merecen ser objeto de una seria reflexión. Sin embargo, en este artículo nos hemos querido enfocar en la necesidad de ponerle punto final al

control de los partidos políticos sobre la organización electoral colombiana, con el fin de lograr que ella esté en condiciones de brindarle garantías de transparencia a todos los participantes en los procesos electorales. Para ello consideramos que es preciso suprimir el Consejo Nacional Electoral, para depositar en la Registraduría Nacional del Estado Civil todas las funciones relacionadas con la organización y escrutinio de las elecciones, y con los partidos políticos. De esta manera, el Registrador, nombrado a través de un concurso de méritos dirigido por las Altas Cortes, cumplirá con las tareas administrativas propias de los procesos electorales, y sus decisiones podrán ser impugnadas de manera inmediata ante las autoridades judiciales correspondientes.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANDENBURG, F.

1958 «Political Parties and Elections». En: DAVID, H. E. *Governments and Politics in Latin America*. Nueva York: The Ronald Press Company, pp. 186-224.

BUSEY, J.

1964 *Latin America. Political Institutions and Processes*. Nueva York: Random House.

CALLE, Humberto de la

1982 Comentario introductorio al coloquio «Sistema Electoral y Régimen de Partidos en Colombia», 30/11/82. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Mimeo.

1991 «La reforma electoral en Colombia». En: IIDH/CAPEL. *PG*, vol. III, pp. 171-192.

CAMARGO, Pedro Pablo

s/f *Crítica a la Constitución colombiana de 1886*. Bogotá: Edit. Temis.

CEPEDA ULLOA, Fernando

1987 *El régimen de los partidos en el derecho político colombiano*. Bogotá: Ministerio de Gobierno.

## COLOMBIA

- 1983 *Informe del Registrador Nacional del Estado Civil a la Corte Electoral*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- 1984 *Informe del Registrador Nacional del Estado Civil a la Corte Electoral*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- 1988 *Informe del Registrador Nacional del Estado Civil al Consejo Nacional Electoral*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.

## COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA

- 1987 *Colombia: Violencia y Democracia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

## DELGADO, Óscar

- 1986 *Colombia elige: Mitaca 84-Perspectivas 86*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

## DIX, Robert H.

- 1967 *Colombia: The political dimensions of change*. New Haven-Londres: Yale University Press.
- 1987 *The politics of Colombia*. Nueva York: Praeger Publishers y Hoover Institution Press.

## ECHEVERRY URUBURU, Álvaro

- 1982 «Institucionalización de los partidos y democracia política». Ponencia presentada en el coloquio «Sistema Electoral y Régimen de Partidos en Colombia», 01/12/1982. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Mimeo.

## ESPINOSA PÉREZ, Carlos A. &amp; Gladys GONZÁLEZ MEDINA (comps.)

- 1988 *Jurisprudencia electoral del Consejo de Estado*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.

## GARCÍA CALDERÓN, Francisco

- 1979 [1912] *Las democracias latinas de América. La creación de un continente*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.

## GÓMEZ MEJÍA, Alberto

- 1978 *Derecho electoral colombiano*. Bogotá: Litoformas de Colombia.

GONZÁLEZ, Fernán

- 1978 «Legislación y comportamiento electorales: evolución histórica». En: *Revista Controversia* n.ºs 64-65. CINEP, Bogotá, pp. 1-59.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto

- 1988 *Derecho electoral. La elección popular de alcaldes*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

JARAMILLO, Juan Fernando

- 2005 «Colombia: El difícil camino de la renovación política». En: VÉLEZ NÚÑEZ, Rubén (ed.). *Sistemas electorales andinos*. Bogotá: Parlamento Andino, pp. 43-106.
- 2007 «Los órganos electorales supremos». En: NOHLEN, Dieter; Daniel ZOVATTO; Jesús OROZCO & José THOMPSON (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica et ál., pp. 371-436.

MOLS, Manfred

- 1985 *Demokratie in Lateinamerika*. Stuttgart: Ed. Kohlhammer.

MONTOYA, Hernán

- 1938 *La cédula y el sufragio*. Bogotá: Imprenta Nacional.

NACIONES UNIDAS

- 2005 *Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano*. 2 vols., Bogotá: ONU (División de Asistencia Electoral)-Registraduría Nacional del Estado Civil-UNDP Colombia-Agencia Colombiana de Cooperación Internacional

NOHLEN, Dieter (ed.)

- 1993 *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL.

NORIEGA, Carlos Arturo

- 1980 *La nueva ley electoral. Nuestra democracia, ¿Una farsa?* Bogotá: El Greco Impresores.

- 1982 «Análisis del proceso electoral». Ponencia presentada en el coloquio «Sistema Electoral y Régimen de Partidos en Colombia», 01/12/1982. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Mimeo.
- PIERSON, W. & F. GIL  
1957 *Government of Latin America*. Nueva York: McGraw Hill Book Co.
- POMBO, Manuel Antonio & José Joaquín GUERRA  
1986 *Constituciones de Colombia*, 4.<sup>a</sup> ed. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 4 tomos.
- PRETEL, Jorge Ignacio  
2000 «El organismo electoral colombiano en la consolidación de la democracia». En: PRETEL, Jorge Ignacio & Juan Manuel RAMÍREZ (comps.). *Democracia política y electoral en América Latina*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, pp. 373-444.
- REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL  
1988 *Historia electoral colombiana*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- RESTREPO PIEDRAHÍTA, Carlos  
1976 *25 años de evolución político-constitucional: 1950-1975*. Bogotá: Univ. Externado de Colombia.
- SÁCHICA, Luis Carlos  
1977 *Constitucionalismo colombiano*. 5.<sup>a</sup> edición. Bogotá: Edit. Temis.  
1992 *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 10.<sup>a</sup> edición. Bogotá: Edit. Temis.
- SAMPER, José María  
1951 DERECHO PÚBLICO INTERNO DE COLOMBIA, tomo II. Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.
- SANTAMARÍA, Ricardo & Gabriel SILVA  
1984 *Proceso político en Colombia: del Frente Nacional a la apertura democrática*. Bogotá: CEREC.

VIVES ECHEVERRÍA, José Ignacio

1984 *Tratado del derecho electoral colombiano*. Bogotá: Editorial Temis.

WYNIA, G.

1990 *The Politics of Latin America Development*. 3.<sup>a</sup> edición. Cambridge: Cambridge University Press.

[Sobre el autor]

JUAN FERNANDO JARAMILLO

Colombiano. Profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia y miembro del Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad-DeJuSticia. Algunos apartes de este artículo se fundamentan en una investigación que realiza el autor en el marco del proyecto sobre reforma política que es financiado por IDEA-PNUD.