

TESIS DE GRADO

**“ANÁLISIS DE LA ELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL CONSEJO
NACIONAL ELECTORAL, A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA E
INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES ESTATALES”**

PRESENTADO POR:

IVAN FRANCISCO FUENTES PEÑALOZA

Universidad Santo Tomás.

Facultad de Derecho.

Bogotá, Colombia

2017

TESIS DE GRADO

**“ANÁLISIS DE LA ELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL CONSEJO
NACIONAL ELECTORAL, A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA E
INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES ESTATALES”**

PRESENTADO POR:

IVAN FRANCISCO FUENTES PEÑALOZA

DIRECTOR DE TESIS:

MAURICIO TORRES.

Universidad Santo Tomás.

Facultad de Derecho.

Bogotá, Colombia

2017

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.

1. ASPECTOS GENERALES DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

1.1. DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.

1.1.1. Antecedentes históricos del Consejo Nacional Electoral y de la elección de sus magistrados.

1.1.2. Régimen constitucional y legal del Consejo Nacional Electoral.

1.1.3. Estructura del Consejo Nacional Electoral.

1.1.4. Funciones del Consejo Nacional Electoral.

1.1.4.1. Funciones policivas.

1.1.4.2. Funciones de decisión judicial.

1.1.4.3. Funciones administrativas o de gestión.

1.1.4.4. Funciones reglamentarias.

1.1.4.5. Funciones nominales.

1.1.4.6. Funciones consultivas.

1.2. DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

1.2.1. Los partidos políticos y organizaciones partidistas en Colombia.

1.2.2. Evolución histórica de los partidos políticos en Colombia.

1.2.3. De los partidos políticos en la legislación colombiana.

- 1.2.4. Órganos del Estado competentes para decidir sobre los partidos políticos.
2. DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES Y DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL Y DE LA ELECCIÓN DE LOS GOBERNANTES Y DE LOS MAGISTRADOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.
 - 2.1. Desarrollo constitucional de los principios.
 - 2.2. Características de los principios de autonomía e independencia de las instituciones estatales.
 - 2.2.1. Autonomía.
 - 2.2.2. Independencia.
 - 2.3. Autonomía e independencia del Consejo Nacional Electoral.
 - 2.4. Elección de los gobernantes y el caso colombiano.
 - 2.4.1. Cuociente electoral.
 - 2.4.2. Umbral.
 - 2.4.3. Cifra repartidora.
 - 2.5. Antecedentes históricos de la elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral en Colombia.
 - 2.6. Forma de elección actual de los magistrados del Consejo Nacional Electoral en Colombia.

3. AFECTACIÓN AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES POR LA POSTULACIÓN Y ELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

3.1. Aspectos negativos de la postulación y elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral en Colombia.

3.2. Aspectos negativos en lo relativo a algunas funciones del Consejo Nacional Electoral

3.3. De las autoridades electorales en otros países.

3.3.1. Brasil.

3.3.2. Costa Rica.

3.3.3. Francia.

3.3.4. Japón

3.4. Propuestas y alternativas para la postulación y elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, para la garantía del principio de autonomía e independencia de las instituciones estatales.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN.

En Colombia, la organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley, instituciones que tienen a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas.

En este sentido, uno de los máximos órganos del sistema electoral y político colombiano es el Consejo Nacional Electoral, que está compuesto por nueve (9) magistrados que son elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos, tal como se establece constitucionalmente en el artículo 264 superior.

A su vez, el artículo 265 de nuestra Constitución Nacional, dota a este órgano estatal de autonomía presupuestal y administrativa, la cual tiene como finalidad la libertad en el manejo propio de sus asuntos administrativos, patrimoniales y financieros en relación con la expedición de actos administrativos que esta Corporación promulgue, y de independencia, lo que implica la no intervención de otros entes, instituciones o ramas del poder público en la toma de decisiones institucionales o administrativas de una entidad pública. Por otra parte, el mismo artículo 265 y otras disposiciones establecen funciones policivas, de decisión judicial, consultivas, nominales, reglamentarias y administrativas del Consejo Nacional Electoral, algunas de ellas relacionadas con la regulación, inspección, vigilancia y control de la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, con el fin de garantizar el

cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, así como una serie de atribuciones especiales, funciones estas que debe cumplir con autonomía e independencia, como ya se mencionó con anterioridad.

Teniendo en cuenta lo anterior, es entonces el Consejo Nacional Electoral el organismo encargado constitucionalmente de velar por que la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos se lleve de manera correcta, situación que genera preocupación y suspicacia, ya que se encuentra que los miembros de esta entidad, dotada según la Constitución Política de 1991 de independencia y de plena autonomía presupuestal y administrativa, tienen a su cargo velar por la actividad electoral colombiana y vigilar y controlar los partidos y movimientos políticos, y a su vez son postulados y finalmente elegidos en el Congreso de la República por los militantes de estos grupos.

Así pues, la forma actual de postulación y elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, tal y como está consagrada actualmente en la Constitución de 1991, abre la puerta a una parcialización en la toma de decisiones y a la politización de una entidad que por la naturaleza de sus funciones no debería ser blanco de presiones políticas.

Adicionalmente, los magistrados del Consejo Nacional Electoral, deberían declararse impedidos cuando tengan que tomar decisiones sobre los partidos y movimientos políticos que los eligieron, teniendo en cuenta la contradicción jurídica que existe puesto que estos grupos son quienes escogen a quienes los vigilan y controlan.

En este orden de ideas, surge el siguiente interrogante: ¿Vulnera los principios de autonomía e independencia que deben caracterizar a las instituciones estatales, la

forma de postulación y elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral tal y como están consagradas actualmente en la Constitución Política Colombiana?

La respuesta a este interrogante es simple, puesto que en efecto, la forma de postulación y elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral como se establece en el artículo 264 de la Carta Política de 1991, pone en entredicho el cumplimiento de dichos principios, en primer lugar porque esta institución no puede expedir sus actos administrativos con la libertad que debería, pues estos dependen de las vicisitudes o situaciones políticas que se presenten en los partidos políticos, a los cuales de una u otra forma los miembros de esta entidad pertenecen, vulnerando así la autonomía con que constitucionalmente cuentan, y en segundo lugar afectando el principio de independencia, en el sentido de que los magistrados del Consejo Nacional Electoral podrán estar supeditados, en últimas, a tomar decisiones más políticas que jurídicas, atendiendo a los deseos de los partidos y movimientos políticos, lo cual genera escepticismo y poca credibilidad en esta corporación, ya que en muchas ocasiones sus decisiones se tornan parcializadas, las inclinaciones políticas de sus miembros son evidentes y hay poca protección de aquellas pequeñas colectividades que no cuentan con la capacidad de tener un representante dentro del Consejo Nacional Electoral, lo cual favorece a aquellos partidos y movimientos políticos que si cuentan con la estructura para obtener un apoyo dentro de la entidad estatal, situación inaceptable, debido principalmente a la naturaleza de las funciones que debe cumplir esta institución como máxima autoridad electoral del país.

En esta medida, el objetivo general de este trabajo investigativo está orientado a establecer una alternativa a la forma de postulación y elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral de tal manera que no se vulneren los principios de autonomía e independencia propios de dicha institución. Para conseguirlo, se analizarán

las facultades y la estructura de dicha entidad como máxima autoridad electoral en Colombia, explicando de manera rigurosa sus antecedentes históricos, su régimen constitucional y legal, características y las funciones encomendadas a los magistrados de esta institución; además se analizará el régimen de los partidos y movimientos políticos en Colombia con el fin de precisar el papel que estos desempeñan dentro del sistema político y electoral del país. Posteriormente, se estudiará la forma de postulación y elección actual de los miembros del Consejo Nacional Electoral y se hará un estudio detallado de los principios de autonomía e independencia que deben caracterizar a las instituciones estatales dentro del marco constitucional colombiano, para determinar en qué medida estos se vulneran con la mencionada postulación y elección, y evidenciar cómo se afecta el sistema político y electoral colombiano con esta norma. Finalmente, se hará un estudio de derecho comparado, para examinar de qué manera el ordenamiento jurídico establece el procedimiento para la postulación y elección de los magistrados del supremo órgano electoral en otros países, para tomar aspectos positivos de otros sistemas políticos y electorales, con el propósito de proponer una alternativa a la problemática planteada.

Con el fin de conseguir los objetivos antes mencionados, la metodología que se utilizará para el desarrollo de este estudio tendrá una orientación crítica, desde una perspectiva cualitativa, con una estrategia investigativa principalmente inductiva. Desde este enfoque descriptivo, se busca explicar los principios de autonomía e independencia que deben caracterizar las instituciones estatales en Colombia, considerando el funcionamiento mismo del Consejo Nacional Electoral y las vulneraciones a los mencionados principios. Es por esto que en esta investigación, el interés está puesto en analizar las vulneraciones mencionadas en la postulación y elección de los magistrados,

así como en el ejercicio de sus funciones, para proponer posibles soluciones a esta problemática.

Para tales efectos, se analizarán fuentes documentales tales como la Constitución, la ley, la jurisprudencia y la doctrina. A partir de estas, se busca analizar los conceptos básicos que interesan a este trabajo investigativo, con el fin de comprender los conflictos que existen en el Consejo Nacional Electoral.

Abstract.

This degree work is about the Consejo Nacional Electoral, one of the Colombian greatest organs of the electoral and political system. Constitutionally, this institution consists of nine (9) members, elected by the Congress in full, for an institutional period of four (4) years, by the system of proportional representation, upon nomination of political parties or movements with legal personality or by coalitions among them. Its members shall be full-time public servants, have the same qualities, disqualifications, incompatibilities and fights than the judges of the Corte Suprema. This shows a problem of the electoral system itself, considering that the magistrates of the Consejo Nacional Electoral are nominated the parties themselves that have to monitor and control, and are elected by the Congress that are part of the same political parties.

1. ASPECTOS GENERALES DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

1.1. DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.

El Consejo Nacional Electoral es un cuerpo colegiado que hace parte de la organización electoral colombiana, cuyas funciones, en los términos del artículo 265 constitucional, están orientadas a regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos. Así las cosas, el objetivo del Consejo Nacional Electoral está encaminado a impulsar decididamente la eficiencia y eficacia del sistema electoral en Colombia, para garantizar la participación equitativa y soberana de todos los ciudadanos en aras de un incremento sostenible en términos de modernidad, agilidad y transparencia de los eventos electorales, garantizando la calidad de los servicios, la transparencia en las actuaciones y la autonomía e independencia de la Corporación (Consejo Nacional Electoral, 2014).

1.1.1. Antecedentes históricos del Consejo Nacional Electoral y de la elección de sus magistrados.

En cuanto al origen institucional y posterior desarrollo del Consejo Nacional Electoral, es necesario hacer referencia a las leyes que se expidieron en diferentes periodos de tiempo.

Así las cosas, desde 1810 hasta 1887, los organismos facultados para el manejo electoral, tenían independencia jerárquica, existía autonomía de carácter provincial, con capacidad de decisión y elección (Sánchez, 2006, p. 154). Sin embargo, el panorama cambió con la expedición de la Ley 7 de 1888, mediante la cual se creó el Gran Consejo Electoral, primer organismo electoral nacional,

que tenía la función de hacer el escrutinio general en todo el territorio nacional de los votos emitidos por los electores en las Asambleas Electorales para Presidente y Vicepresidente de la República, tomando por base las actas válidas de los escrutinios parciales verificados por dichas Asamblea (Colombia, Consejo Nacional Legislativo, 1888, Ley 7). Según lo establecido en el artículo 133 de la Ley antes mencionada, esta Corporación se ubicaba en Bogotá, D.C., como capital de la República, y estaba compuesta por seis (6) miembros: dos (2) nombrados por el Senado; dos (2) por la Cámara de Representantes y dos (2) por el Presidente de la República, para periodos de un (1) año, contados desde el 1 de febrero del año de instalación de la Asamblea Electoral.

Posteriormente, el Gran Consejo Electoral fue modificado en aspectos relacionados con el número de miembros, sus funciones y en lo atinente a las autoridades que estaban encargadas de nominar a sus miembros. En el periodo comprendido entre 1892 y 1904, se expidió la Ley 119 de 1892, que en el artículo 34 estableció que el Gran Consejo Electoral estaba conformado por seis (6) miembros: dos (2) nombrados por el Senado; dos (2) por la Cámara de Representantes y dos (2) por el Consejo de Estado, y la elección del Presidente y del Vicepresidente la efectuaban con base en los votos emitidos por las Asambleas Electorales (Sánchez, 2006, p. 158), lo que evidenció una participación de la rama legislativa y judicial en la elección de los magistrados del Gran Consejo Electoral, y mayor imparcialidad en la medida en que dos de los magistrados ya no eran elegidos por una sola persona, el Presidente de la República, sino por un cuerpo colegiado, el Consejo de Estado.

En el periodo comprendido entre 1905 y 1907, el Congreso de la República sustituyó al Gran Consejo Electoral en función de declarar la

elección del Presidente de la República y abolir el derecho de la votación popular para este cargo (Sánchez, 2006, p. 159).

Entre los años 1910 a 1916, se expidió el Acto Legislativo No. 1 del 28 de mayo de 1910, que dispuso que el Gran Consejo Electoral estaría integrado por nueve (9) miembros: cinco (5) nombrados por la Cámara de Representantes y cuatro (4) por el Senado de la República, para una duración de un (1) año. Al respecto se demostró un cambio significativo en la forma de elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, teniendo en cuenta que en este periodo no existía independencia de este órgano electoral con respecto a las situaciones políticas que se presentaban.

En el periodo comprendido de 1916 a 1931, se promulgó la Ley 85 de 1916, cuyo artículo 85 establecía que el Gran Consejo Electoral tenía la función de realizar el escrutinio general de los votos emitidos en las circunscripciones electorales, con fundamento en las actas o registros válidos de acuerdo con los escrutinios parciales verificados por los Consejos Electorales, y declarar y comunicar la elección. Además, se dispuso que el Gran Consejo Electoral tenía competencia a nivel nacional, y que estaría integrado por nueve (9) miembros: cinco (5) nombrados por la Cámara de Representantes, y cuatro (4) por el Senado, para un periodo de cuatro (4) años.

En el periodo comprendido de 1932 a 1947, se expidió la Ley 7 de 1932, que definió que el Gran Consejo Electoral estaba compuesto por ocho (8) miembros: cuatro (4) nombrados por la Cámara de Representantes y cuatro (4) por el Senado de la República para un periodo de cuatro (4) años a nivel nacional.

Posteriormente, mediante la Ley 89 de 1948, se sustituyó el Gran Consejo Electoral por la Corte Electoral, que tenía una competencia más amplia y en consecuencia, se le daba el rango de organismo máximo de la Organización Electoral (Sánchez, 2006, p. 162). Estaba conformada, según lo consagrado en el artículo 3 de esta Ley, por cinco (5) miembros: el más antiguo ex-Presidente de la República; los dos Magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia, de diferente filiación política; el Rector de la Universidad Nacional y el Gerente del Banco de la República. En esta medida, las funciones de la Corte Electoral estaban relacionadas con elegir al Registrador Nacional del Estado Civil, hacer los escrutinios en las elecciones para la Presidencia, el Congreso y para las Asambleas Departamentales, y hacer la declaratoria de elección, entre otras (Colombia, Congreso de la República, 1948, Ley 89). Lo anterior denotó un cambio sustancial en lo relativo a las funciones y a la elección de los magistrados de esta Corporación, pues se le dio una connotación diferente al consagrarse como la mayor autoridad electoral, y no se determinó una manera específica de elección, sino que se establecieron calidades específicas que debían cumplir los miembros de la Corte Electoral.

Después, se introdujo una reforma entre los años 1957-1978, en la que se establecía que la Corte Electoral estaría integrada por seis (6) miembros (Sánchez, 2006, p. 163), aumentando su composición numérica con uno más de los ex presidentes más antiguos.

Asimismo, se expidió la Ley 28 de 1979, que en su artículo 12 disponía que la Corte Electoral “tendrá a su cargo la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral”, y se estableció que la Corte Electoral estaría compuesto por nueve (9) miembros designados por la Corte Suprema de Justicia

para un periodo de cuatro (4) años, con competencia a nivel nacional en asuntos electorales (Sánchez, 2006, p. 163). Así las cosas, se le dio por primera vez esta connotación a la Corte Electoral, dándole funciones más amplias a esta Corporación.

Luego, con la Ley 96 de 1985 se sustituyó la Corte Electoral por el Consejo Nacional Electoral. En esta disposición normativa se redujo el número de miembros de esta institución a siete (7), que serían designados por el Consejo de Estado en pleno para un período de cuatro años. Igualmente, su actividad estaba reglamentada por el Decreto 2241 de 1986, que estableció que tendría a su cargo la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral.

Finalmente, en el Capítulo 2 del Título IX la Constitución Política de 1991, referente a las autoridades electorales, se consagró lo atinente a las elecciones, la organización electoral y las autoridades electorales. Así, en cuanto al Consejo Nacional Electoral, se estableció que hace parte de la organización electoral; sus funciones están consagradas en el artículo 265 constitucional; la conformación de sus miembros fue delegada a la ley, con un límite de nueve (9) magistrados elegidos por el Congreso de la República para un periodo de cuatro (4) años elegidos. Los magistrados tienen la calidad de servidores públicos de dedicación exclusiva, con las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con la posibilidad de ser reelegidos por una sola vez.

1.1.2. Régimen constitucional y legal del Consejo Nacional Electoral.

En la Constitución Política de 1991, se establece que la Organización Electoral colombiana tiene como finalidad facilitar a los ciudadanos, la

participación en las decisiones que los afectan en los aspectos económicos, políticos, administrativos y culturales de la Nación (Duque, 2009, p. 9).

Así, en la Carta Política se estableció que la Organización Electoral estaría conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley, y que tales instituciones tienen a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas.

En el mismo sentido, la Constitución consagra lo relativo al Consejo Nacional Electoral en los artículos 264 y siguientes, en los que se determina el número de integrantes; los requisitos que deben cumplir sus miembros; lo atinente a la postulación y elección de los magistrados y sus funciones.

En concordancia con lo anterior, es necesario precisar que legalmente, la actividad del Consejo Nacional Electoral se regula en el Decreto 2241 de 1986, por el cual se adopta el Código Electoral. En esta disposición normativa, se establecen los principios que orientan la actividad electoral en el país; las funciones del Consejo Nacional Electoral; entre otros aspectos. Además, las atribuciones del Consejo Nacional Electoral también están establecidas en la Ley 130 de 1994 y en la Ley 1475 de 2011.

1.1.3. Estructura del Consejo Nacional Electoral.

El Consejo Nacional Electoral está conformado por el Fondo Nacional de Financiación Política, que según el artículo 38 de la Ley 130 de 1994, es un sistema especial de cuentas adscrito y administrado por el primero, y se constituye anualmente por el aporte de dinero estatal de acuerdo al número de ciudadanos inscritos en el censo electoral nacional y por el producto de las multas impuestas a las organizaciones política (Montoya y Navarrete, Misión de Observación Electoral, 2009); y por una Sala Plena de magistrados, que a su vez se compone del despacho de magistrados, el magistrado presidente, el magistrado vicepresidente, la comisión de encuestas, el área jurídica, el área administrativa, la secretaría y la subsecretaría, la sala de prensa y el área de inspección y vigilancia (Consejo Nacional Electoral, 2014).



1.1.4. Funciones del Consejo Nacional Electoral.

Las funciones del Consejo Nacional Electoral están consagradas en el artículo 265 de la Carta Política, en el que se delimita la competencia de esta Corporación por materias.

1.1.4.1. Funciones policivas

El Consejo Nacional Electoral tiene a su cargo el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral que tiene a su cargo el Consejo Nacional Electoral. Esta función se traduce en una connotación claramente política del Consejo Nacional Electoral, tendiente a la preservación del Estado de Derecho, teniendo en cuenta que el proceso electoral es un instrumento para la realización de los fines estatales (Sánchez, 2006, p. 166).

Así, teniendo en cuenta que el Consejo Nacional Electoral una de las máximas autoridades electorales, le corresponde la inspección y vigilancia de su organización. Es por esto que al Consejo Nacional Electoral tiene la obligación de perfeccionar el proceso y la organización electoral, con el fin que las votaciones reflejen la voluntad del pueblo, la decisión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos (Barreto, 2007).

Lo anterior denota la importancia que tiene esta función en la realización misma de la democracia, lo que hace que las decisiones del Consejo Nacional Electoral deban ceñirse a un estricto principio de imparcialidad, con el fin que todos los esfuerzos de esta entidad, vayan encaminados a que la actividad electoral del país se desarrolle de manera correcta y ajustada a la ley, reflejando la imagen de una institución seria, de manera que no se

reflejen intereses particulares o influencias de los grupos o partidos políticos o de las ramas del poder. En este punto, cobra especial importancia los derechos de las minorías, por los que esta entidad también tiene que velar y proteger, de manera que en las elecciones, sus derechos no se vean vulnerados.

Adicionalmente, el Consejo Nacional Electoral tiene a su cargo hacer cumplir las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. En esta medida, según el artículo 107 constitucional, todos los ciudadanos tienen derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse, sin limitante alguna y siempre que sus estatutos se acojan a la Constitución y a las leyes. Así las cosas, el Consejo Nacional Electoral está en la obligación de velar porque la estructura interna de los partidos se ajuste a las disposiciones constitucionales y a la Ley 130 de 1994 (Sánchez, 2006, p. 168), así como respecto a las limitaciones en los gastos e ingresos de los partidos y movimientos políticos, las encuestas que realicen para explorar la opinión de los electores, con el fin de que se ciñan a la verdad y a la imparcialidad, los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

Al respecto, el artículo 39 de la Ley 130 de 1994 establece que:

“El Consejo Nacional Electoral tendrá las siguientes funciones, además de las que le confiere la Constitución, el código electoral y la legislación vigente:

- a) Adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas cuyo valor no será inferior a dos millones de pesos (\$ 2.000.000), ni superior a veinte millones de pesos (\$ 20.000.000), según la gravedad de la falta cometida. Las violaciones atribuibles a otras personas serán sancionadas con multas aplicables dentro de los límites aquí establecidos. Para la imposición de estas sanciones, el consejo formulará cargos y el inculpador dispondrá de un plazo de quince (15) días para responderlos.

En ejercicio de la función de vigilancia atribuida por esta ley, el Consejo Nacional Electoral podrá constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados e inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras”.

El fin de esta esta norma, cuyo procedimiento se encuentra establecido en la Resolución 1487 de 2003, es hacer efectiva esta función del Consejo Nacional Electoral, buscando, como máximo órgano de la organización electoral, que no se vulneren los derechos de la oposición y de las minorías, que tienen un papel fundamental en la democracia puesto que reflejan pluralismo y buscan ser un contrapeso para el gobierno de turno, y hacer que todas las colectividades políticas en general cumplan con las disposiciones

que los regulan, con el fin que la contienda electoral se desarrolle de una manera justa y equitativa.

La publicidad es uno de los aspectos que tiene más importancia en las campañas políticas y en lo que más se gasta, lo que indica el papel central que tiene en la decisión de la ciudadanía. Las encuestas también lo tienen, puesto que buscan interpretar y cuantificar el sentir del pueblo, indican estrategias para instrumentar en las campañas electorales y tienen cierta influencia en la construcción de opiniones y tendencias en la población (Barreto, 2007). Por esto, la publicidad y las encuestas de opinión política resultan afectando de manera positiva o negativa la decisión de la ciudadanía. En este sentido, la publicidad engañosa o las encuestas amañadas, tienen una incidencia en la voluntad del elector. Por esto, es conveniente que una entidad autónoma e independiente ejerza control sobre los mismos. Si en el proceso electoral no se cuenta con un organismo que vele por su correcta organización y por el buen comportamiento de los partidos y movimientos políticos, la incidencia en el Estado Social de Derecho es negativa, en la medida en que terminarán predominando las colectividades mayoritarias, no haciendo prevalecer los derechos de las minorías y en general, la voluntad soberana del pueblo.

Por otra parte, le corresponde al Consejo Nacional Electoral, según la Ley 996 de 2005, realizar la auditoría externa sobre los recursos de financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales, de que trata el artículo 49 de la Ley 130 de 1994; adelantar en todo momento, auditorías o revisorías sobre los ingresos y gastos de la financiación de las campañas y ejercer especial vigilancia

sobre las entidades o personas que realicen las encuestas electorales de encuestas políticas, electorales o sondeos de opinión, para asegurar que las preguntas al público no sean formuladas de manera que induzcan una respuesta determinada y que las encuestas reúnan las condiciones técnicas señaladas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, y llevar el Registro Nacional de Encuestadores. Adicionalmente, en el Decreto 2241 de 1986 se le otorga la función de verificar los escrutinios hechos por sus Delegados cuando hubiere comprobado la existencia de errores aritméticos o cuando los resultados de las votaciones anotados en las actas de escrutinios no coincidan entre sí o existan tachaduras en las mismas actas respecto de los nombres o apellidos de los candidatos o sobre el total de votos emitidos a favor de éstos.

1.1.4.2. Funciones de decisión judicial.

Al respecto, el Consejo Nacional Electoral tiene la función de conocer y decidir aquellos recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales, realizar la declaratoria de la elección y expedición de las credenciales correspondientes. En este sentido, le corresponde “apreciar cuestiones de hecho o de derecho y ante reclamaciones escritas que les presenten durante los escrutinios respectivos los candidatos inscritos, sus apoderados o los testigos electorales legalmente constituidos y apreciando como pruebas para resolver únicamente los documentos electorales” (Colombia, Congreso de la República, 1979, Ley 28, Art. 192). Así, el Consejo Nacional Electoral es el organismo que legaliza y ratifica la decisión del pueblo.

En esta medida, el Consejo Nacional Electoral es el encargado de velar por la participación política en el territorio nacional, lo que implica que esta institución interviene en la posibilidad de los ciudadanos, como parte del pueblo soberano, de intervenir en el destino del país, de expresar su voluntad y de adoptar decisiones de carácter político, lo cual comporta un elemento fundamental de la democracia.

Así, el Consejo Nacional Electoral tiene la función de ratificar las decisiones tomadas por el pueblo en ejercicio del derecho al voto, de manera que le corresponde verificar que sea ejercido sin ningún tipo de coacción; y garantizar los derechos del candidato, los cuales son ejercidos, generalmente, con la intermediación de los partidos políticos en virtud del derecho de libertad de asociación consagrado constitucionalmente, que:

“Se erigen en canales de representación del electorado y les prestan su aval a los candidatos afines a sus idearios o programas, quienes participan en las contiendas electorales en nombre de las agrupaciones o colectividades políticas que los proponen, de las cuales, en términos generales, se espera que sean estables, suficientemente organizadas y tengan arraigo social” (Colombia, Corte Constitucional, 2008, Sentencia de constitucionalidad 230 A con ponencia del magistrador Rodrigo Escobar Gil).

En consecuencia, al Consejo Nacional Electoral le corresponde velar porque la contienda electoral sea justa, lo anterior con el fin de garantizar y proteger el Estado Social de Derecho.

De lo anterior se colige la importancia que tiene el Consejo Nacional Electoral en Colombia, pues actúa como garante de los derechos de la

ciudadanía en general y de la democracia. Es por esto que sus funciones deben ser ejercidas con autonomía e independencia, de manera que nada interfiera en el correcto desarrollo de esta función.

Por otra parte, le incumbe al Consejo Nacional Electoral decidir la revocatoria de la inscripción de aquellos candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En esta medida, es deber del Consejo Nacional Electoral, velar porque los candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular cumplan con todos los requisitos legalmente exigidos, y verificar que no estén inmersos en causales de inhabilidad o incompatibilidad, que implicaría la nulidad de su elección.

En este sentido, es necesario que el Consejo Nacional Electoral, una vez exista una solicitud por parte de un ciudadano o cuando de oficio lo decida, haga un estudio serio y juicioso de cada uno de los candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, con el fin de tomar una decisión razonada con respecto a la nulidad o no de su elección, tomando en consideración la violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, los topes en la financiación de las campañas y la comisión o no de delitos en contra de la administración pública, y determinando la idoneidad del aspirante. En consecuencia, una decisión desacertada del Consejo Nacional Electoral en este sentido, radica en una revocatoria por parte del Consejo de Estado, provocando detrimento en el patrimonio del Estado pues en muchos casos, es necesaria la celebración de nuevas elecciones; inseguridad jurídica y estigmatizaciones como una institución politizada.

De otro lado, le concierne al Consejo Nacional Electoral, de conformidad con el Decreto 2241 de 1986, conocer y decidir de los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus Delegados para los escrutinios generales, resolver sus desacuerdos y llenar sus vacíos u omisiones en la decisión de las peticiones que se les hubieren presentado legalmente; imponer la multa en caso que el delegado del Consejo Nacional Electoral no concorra a despachar sus funciones, exonerar del pago de la referida multa a quien haya incumplido de manera justificada y fijar los viáticos, gastos de representación y transporte a que tienen derecho sus delegados; conocer de las apelaciones que interpongan los testigos de los partidos, los candidatos o sus representantes en el acto de los escrutinios generales contra las decisiones de sus delegados; desatar los desacuerdos que se presenten entre sus Delegados; apreciar cuestiones de hecho o de derecho y ante reclamaciones escritas que les presenten durante los escrutinios respectivos los candidatos inscritos, sus apoderados o los testigos electorales legalmente constituidos y apreciando como pruebas para resolver únicamente los documentos electorales, puede por medio de resolución motivada decidir las reclamaciones que se les formulen. Cuando sean apeladas las decisiones sobre reclamos que por primera vez se formulen en el escrutinio general, o se presenten desacuerdos entre los miembros de las comisiones distrital o municipal, estas se abstendrán de expedir las credenciales para que sean los delegados del Consejo Nacional Electoral quienes resuelvan el caso y expidan tales credenciales

Igualmente, en la Ley 130 de 1994, se establece que el Consejo Nacional Electoral deberá adelantar investigaciones administrativas para verificar el

estricto cumplimiento de las normas contenidas en esta ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas según la gravedad de la falta cometida. En ejercicio de la función de vigilancia atribuida por esta ley, el Consejo Nacional Electoral podrá constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados e inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras; citar personas para que rindan testimonio y presenten informes relacionados con el cumplimiento o ejecución de las leyes mencionadas.

1.1.4.3. Funciones administrativas o de gestión.

Al Consejo Nacional Electoral le corresponde distribuir los aportes para financiar las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, puesto que el Estado colombiano no se hace cargo de todo el costo de la actividad política, por lo que se hace necesario neutralizar la dependencia que pueden tener las organizaciones políticas, de los centros privados de poder, que pueden derivar en una influencia negativa en los asuntos políticos (Sánchez, 2006, p. 170).

Esta actividad se encuentra regulada en la Ley 130 de 1994, que establece las cuantías de contribución estatal a la financiación de las campañas electorales de los partidos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, con base en lo establecido en el artículo 109 constitucional, que autoriza al Estado para contribuir a la financiación de las campañas electorales (Sánchez, 2006, p. 171).

De otro lado, el artículo 14 de la Ley antes mencionada, faculta al Consejo Nacional Electoral para determinar el monto de los aportes de particulares a las campañas políticas, así como el tope máximo que pueden invertir los candidatos a un cargo de elección popular en la campaña (Sánchez, 2006, p. 172).

Esta función es importante puesto que en los procesos electorales, algunos candidatos cuentan con un mayor músculo financiero que otros. Así, no hacer un correcto control sobre los topes de las campañas, implica una vulneración a la igualdad que debe existir en las contiendas electorales. El mencionado control debe también recaer sobre los aportantes, pues personas naturales o jurídicas interesadas en que determinado candidato sea elegido, harían aportes a las campañas buscando que luego les sean retribuidos. Lo anterior se traduce en actos de corrupción que le cuesta billones de pesos al Estado y a los ciudadanos.

Adicionalmente, se hace necesario que esta función del Consejo Nacional Electoral no se reduzca a lo que los candidatos y los partidos y movimientos políticos reportan, sino a aquellos recursos que difícilmente son detectados, para garantizar transparencia en la realización de las campañas.

Por otra parte, le incumbe al Consejo Nacional Electoral, según el Decreto 2241 de 1986, aprobar el presupuesto que le presente el Registrador Nacional del Estado Civil, así como sus adiciones, traslaciones, créditos o contra créditos; aprobar el presupuesto que le presente el Registrador Nacional del Estado Civil, así como sus adiciones, traslaciones o créditos; realizar el escrutinio para Presidente de la República y expedir la respectiva

credencial; reunirse por derecho propio cuando lo estime conveniente; solicitar, cuando lo estimen necesario, las actas de escrutinios o cualquier otro documento indispensable que conserven los funcionarios o corporaciones, los cuales deberán enviar inmediatamente, dejando para sí copias autenticadas; hacer el escrutinio general de los votos emitidos para Presidente de la República en el territorio nacional y en las Embajadas y Consulados colombianos en el exterior, con base en las actas y registros válidos de los escrutinios practicados por sus delegados y las actas válidas de los jurados de votación en el exterior; señalar y publicar la fecha de iniciación de los escrutinios presidenciales y declarar la elección del candidato que hubiere obtenido la mayoría de los sufragios y el Presidente de la Corporación lo comunicará así al Congreso, al Gobierno y al ciudadano electo.

Igualmente, en la Ley 996 de 2005 se establece que el Consejo Nacional Electoral debe determinar por sorteo la distribución de estos espacios entre los distintos candidatos, durante los días hábiles de la semana; publicar los informes semanales que emitan los operadores privados de radio y televisión sobre los tiempos o espacios que en las emisiones o publicaciones se le otorguen a las actividades de campaña presidencial de cada candidato y verificar que la presencia de los candidatos en dichas emisiones o publicaciones sea equitativa.

1.1.4.4. Funciones reglamentarias.

El Consejo Nacional Electoral tiene la obligación de reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de

comunicación social del Estado para que las agrupaciones políticas difundan sus principios y programas, sus realizaciones y sus opiniones sobre temas de interés nacional (Sánchez, 2006, p. 173).

Al respecto, el artículo 25 de la Ley 130 de 1994 dispone que:

“Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tendrán derecho a acceder gratuitamente a los medios de comunicación social del Estado de la siguiente manera:

1. En forma permanente, para programas institucionales de divulgación política.
2. Dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial para que sus candidatos expongan sus tesis y programas.

Si resultare necesaria la segunda vuelta, de acuerdo con el artículo 190 C.P., se les otorgará espacios a los candidatos con la misma finalidad. Por petición conjunta de los candidatos tendrán derecho a realizar dos debates de 60 minutos cada uno con las reglas y sobre los temas que ellos señalen en la petición.

3. Dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección de Congreso de la República, para realizar propaganda electoral en favor de sus candidatos.

El Consejo Nacional Electoral, previo concepto del Consejo Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, establecerá el número y duración de los espacios indicados atrás y reglamentará la utilización de los

mismos, en forma que se garantice el respeto a las instituciones y a la honra de las personas.

Para la distribución del 60% de los espacios a que se refiere el numeral 1° de este artículo se tendrá en cuenta la representación que tengan los partidos o movimientos en la Cámara de Representantes.

El pago por la utilización de los espacios se hará con cargo al presupuesto general de la Nación, para lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias, las cuales formarán parte del fondo de que trata el artículo 12 de esta ley.

PAR. — Los candidatos debidamente inscritos por partidos o movimientos sin personería jurídica, por movimientos sociales o por grupos significativos de ciudadanos tendrán derecho a los espacios de que trata el numeral 2° de este artículo” (Colombia, Congreso de la República, 1994, Ley 130, Art. 25).

Así las cosas, al Consejo Nacional Electoral le corresponde regular el número y la duración de los espacios mencionados en dicho artículo, y velar por el respeto a las instituciones y la honra de las personas (Sánchez, 2006, p. 173).

Al respecto, es conveniente resaltar la diferencia que se hace en la Ley 130 de 1994 con respecto a la divulgación política, referente a la que:

“Con carácter institucional realicen los partidos, movimientos, con el fin de difundir y promover los principios, programas y realizaciones de los partidos y movimientos, así como sus políticas frente a los diversos asuntos

de interés nacional. Mediante este tipo de publicidad no se podrá buscar apoyo electoral para los partidos o movimientos” en los términos del artículo 23 de la Ley 130 de 1994.

Por su parte, la propaganda electorales “la que realicen los partidos, los movimientos políticos y los candidatos a cargos de elección popular y las personas que los apoyen, con fin de obtener apoyo electoral”, según el artículo 24 de la mencionada Ley.

Debido a la importancia que tiene la publicidad política, es necesario que el Consejo Nacional Electoral controle el acceso que tienen los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación del Estado, con el fin de salvaguardar el equilibrio político y de la información y de garantizar que la ciudadanía no se vea presionado por el bombardeo publicitario (Barreto, 2007). En este sentido, los partidos políticos juegan un papel fundamental en el Estado colombiano, por lo que es necesario que su actividad publicitaria, aún más en los medios estatales, se desarrollen en condiciones de equidad e igualdad, de manera que no sólo predominen los grupos mayoritarios, sino también las colectividades de las que hacen parte las minorías y la oposición, quienes también podrán dar a conocer de la misma manera y en las mismas condiciones que las demás, sus actividades y proyectos. Por lo anterior, el Consejo Nacional Electoral debe regular lo que respecta al tiempo que debe durar cada propaganda y los tiempos en que se podrán hacer, garantizando la democracia y que las decisiones de los ciudadanos sean tomadas de manera informada, pero también de acuerdo con su opinión y sin presiones.

Asimismo, incumbe al Consejo Nacional Electoral, según el Decreto 2241 de 1986 expedir su propio reglamento de trabajo; y según la Ley 996 de 2005, le corresponde reglamentar el sistema de auditoría externa sobre los recursos de financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de las campañas electorales; reglamentar lo referente al sistema único de información sobre contabilidad electoral, presentación de cuentas, periodo de evaluación de informes, contenido de informes, publicidad de los informes, sistema de auditoría y revisoría fiscal

1.1.4.5. Funciones nominales.

Según el Decreto 2241 de 1986, el Consejo Nacional Electoral tiene la facultad de designar sus delegados para que realicen los escrutinios generales en cada Circunscripción Electoral; nombrar y remover sus propios empleados; formar, hasta treinta (30) días antes de cada elección, una lista de ciudadanos en número equivalente al doble de los departamentos, para practicar los escrutinios de los votos para Senadores, Representantes, Diputados, consejeros intendenciales y Comisariales, según el caso, y computar los votos para Presidente de la República y Alcaldes Municipales; designar a quien vaya a representar al delegado del Consejo Nacional Electoral ausente

1.1.4.6. Funciones consultivas.

Según el Decreto 2241 de 1986, es de competencia del Consejo Nacional electoral ser cuerpo consultivo del Gobierno en materia electoral y como tal puede recomendarle proyectos de acto legislativo, de Ley y de Decreto. Además, en la Ley 130 de 1994, se establece que el Consejo Nacional

Electoral tiene la función de emitir conceptos interpretando las disposiciones legales mencionadas.

1.2. DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

1.2.1. Los partidos políticos y organizaciones partidistas en Colombia.

En la Constitución Política de 1991, no se establece una definición de partido político, de manera tal que no se precisa su naturaleza jurídica. En este sentido, en el contexto colombiano, los partidos y movimientos políticos funcionan como “asociaciones constituidas por iniciativa privada, aun cuando están sujetas en su organización y funcionamiento a normas de derecho público y al control, inspección y vigilancia del Estado” (Hernández, 2002, p. 341).

En este orden de ideas, el artículo 40 de la Constitución Política de 1991 establece que “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

(...)

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas” (Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, 1991, Constitución Política, Art. 40 Lit. 3).

Así las cosas, constitucionalmente se establece una forma amplia e incondicional de existir y de aparecer de los partidos políticos, al consagrarse como un derecho constitucional, que implica no sólo fundarlos, sino también desarrollarlos y organizarlos, vincularse a ellos y retirarse, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 107 superior, según el cual “Se garantiza a todos los

ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse”. Sin embargo, no está permitido “pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento políticos con personería jurídica”, según la misma disposición superior (Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, 1991, Constitución Política, Art. 107).

Sin embargo, aunque se tiene la libertad de constituir partidos políticos, al crearse deben someterse a precisos requisitos legales y constitucionales si se aspira a obtener las ventajas y privilegios que la Ley reserva a las organizaciones que obtengan personería jurídica del Consejo Nacional Electoral: inscripción de candidatos sin requisitos adicionales, derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electro-magnético en todo tiempo conforme a la ley, financiación estatal a las organizaciones políticas y sus campañas. Lo anterior evidencia que los partidos, movimientos y agrupaciones políticas pueden actuar legalmente sin personería jurídica, pero con desventajas evidentes frente a las organizaciones que sí la tienen (Hernández, 2002, p. 344).

De lo anterior, se desprende que existen 3 tipos de organizaciones partidarias en Colombia: los partidos, los movimientos y las agrupaciones políticas, que el mismo artículo 40 constitucional se encarga de poner en pie de igualdad y se establecen en el artículo 107, 108 y 109 de la Constitución Política de 1991, como actores organizados de la política que pueden gozar de personería jurídica y de financiación por parte del Estado. No obstante, en la legislación colombiana no se definen específicamente los estos tres tipos de organizaciones: en el artículo 2 de la Ley 130 de 1994, “por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la

de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones" (Colombia, Congreso de la República, 1994, Ley 130, Art. 2), se presenta una definición de partidos y movimientos políticos según la cual, los partidos son:

“Instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación”.

Por su parte, los movimientos políticos son “asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones” Colombia, Congreso de la República, 1994, Ley 130, Art. 2), pero es claro que los partidos y movimientos políticos comparten muchas características; y no se da una definición de las agrupaciones políticas, salvo en lo dispuesto en el artículo 1 de dicha Ley que establece que “las organizaciones sociales tienen derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos” Colombia, Congreso de la República, 1994, Ley 130, Art. 1).

Al hacerse el análisis de estas definiciones por la Corte Constitucional en la Sentencia C-089 de 1994 con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, simplemente las reitera nuevamente y afirma que “si bien es cierto que las definiciones tienen un núcleo conceptual claro, su delimitación es vaga”.

De esta manera, las principales organizaciones partidistas en Colombia son:

El Partido Liberal Colombiano: se define como una organización de carácter pluralista y constituye una coalición de matices de izquierda democrática, cuya

misión consiste en trabajar por resolver los problemas estructurales económicos, sociales, culturales y políticos, nacionales y regionales (Estatutos del partido liberal colombiano aprobados por la Segunda Constituyente Liberal registrados ante el Consejo Nacional Electoral, Resolución No. 2247 de 2012).

Aunque es menos relevante que en el pasado en términos políticos, sigue siendo un actor importante en el sistema de partidos políticos de Colombia, pues siguen teniendo Concejos Municipales, Asambleas Departamentales y curules en el Congreso. Este partido, se ha esforzado por su modernización y democratización, pero en ocasiones su normatividad se ha hecho inoperante frente a la vida diaria de un partido en la realidad (Ungar y Arévalo, 2004, p.58-59).

Partido Conservador Colombiano: pertenece a los partidos que se caracterizan por tener bases ideológicas y enclaves sociales volátiles, semipermanentes y con carácter descentralizado. La importancia de este partido tiende a disminuir en muchas áreas en las que era muy activo debido a que no ha recuperado su carácter de fuerza nacional, aunque es una organización que sigue vigente y tiene una fuerza política influyente en el país. Es un partido que también ha realizado esfuerzos por modernizarse y adaptarse a las nuevas realidades y disposiciones normativas en Colombia (Ungar y Arévalo, 2004, p.60).

El Partido Conservador está integrado por una serie de movimientos o facciones que tienen personería jurídica propia, denominados “movimientos afines al partido”, que participan de éste pero son autónomos en muchos aspectos (Ungar y Arévalo, 2004, p.61).

Terceras fuerzas: son aquellas a las que se les ha negado o no han solicitado el aval de los partidos históricos, que mantienen una autonomía total frente a las bancadas de estos dos partidos y que no participan en sus convenciones. Estos grupos tienden a copiar los vicios de las agrupaciones tradicionales con la postulación e un gran número de listas para cuerpos colegiados, debilitándose y fragmentándose (Ungar y Arévalo, 2004, p.67).

Polo Democrático Alternativo: es un partido político que nació de la coalición que apoyó a Luis Eduardo Garzón en 2002 en las elecciones presidenciales. Es un partido que ha actuado de manera cohesionada y se ha constituido como una de las fuerzas más organizadas de oposición al Gobierno (Ungar y Arévalo, 2004, p.70).

1.2.2. Evolución histórica de los partidos políticos en Colombia.

Los partidos políticos, no son un tema nuevo en Colombia, pues se ha venido tratando desde el momento mismo de la independencia de los españoles, teniendo en cuenta que comenzaron a existir agrupaciones inconstantes sin organización estable ni claridad doctrinaria conformadas por seguidores fieles de caudillos militares y líderes civiles: los centralistas y los federalistas.

Dos décadas después, aparecieron en Colombia los partidos políticos liberal y conservador, considerados como organizaciones nacionales estructuradas en torno a ideales políticos definidos, parecidos a los partidos de Inglaterra de la época. Son denominados los partidos históricos o tradicionales por su presencia constante en la vida del país y por ser los principales actores del sistema político colombiano (Hernández, 2002, p. 332). El partido liberal, se caracteriza por querer la abolición de la pena de muerte, la libertad absoluta de

imprensa y de palabra, la libertad religiosa y de enseñanza, la separación entre la Iglesia y el Estado, la disminución de los poderes del ejecutivo y el fortalecimiento de las provincias; y el partido conservador se caracteriza por reconocer y sostener el orden constitucional contra la dictadura, la legalidad contra las vías de hecho, la moral del cristianismo y sus doctrinas civilizadas contra la inmoralidad y las doctrinas corruptoras del materialismo y del ateísmo.

Así las cosas, los liberales y los conservadores se habían disputado el poder en las urnas y a través de las armas, y han gobernado bajo las premisas de un Estado civil y constitucional, han tenido la capacidad de movilizar la ciudadanía nacional y de adaptarse al dinamismo de la política (Hernández, 2002, p. 332), por lo que terceros partidos y disidencias políticas de los partidos tradicionales habían tenido resultados poco significativos en la política, salvo en el caso de la Alianza Nacional Popular –ANAPO–, conformada por liberales y conservadores discrepantes de la orientación oficial de sus partidos, que incluso estuvieron a punto de ganar la elección presidencial de 1970 (Hernández, 2002, p. 333).

Sin embargo, ha habido circunstancias que implicaron situaciones negativas para el sistema bipartidista colombiano:

En primer lugar, durante el gobierno de Mariano Ospina Pérez, presidente conservador, fue asesinado el caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán en 1948, hecho que desató el periodo de la violencia, esto es, un periodo de guerra civil generalizada entre liberales y conservadores.

Debido a la falta de control por parte del Gobierno Civil, los partidos debieron solicitar a las fuerzas armadas que asumieran el poder, por lo que llegó la dictadura militar del general Gustavo Rojas Pinilla desde 1953 hasta 1957.

Después de la dictadura, debido a un paro nacional promovido por los mismos partidos, los liberales y los conservadores pactaron la restauración de la institucionalidad mediante unos acuerdos aprobados mediante plebiscito para gobernar conjuntamente el país bajo la consigna del Frente Nacional (Hernández, 2002, p. 334), mediante el cual, se convirtió en una norma constitucional la alternación de la presidencia por un periodo que finalmente se extendió a cuatro – de 1958 a 1974– y el reparto entre ellos durante este lapso, de los empleos nacionales por partes iguales – Regla de la paridad –. Durante estos años se consolidó el bipartidismo perfecto, se redujo la violencia partidista y se sentaron las bases para el desarrollo económico, pero tuvo un costo muy alto, toda vez que se implantaron prácticas nocivas para la democracia del país: se cerraron los espacios institucionales a los movimientos y agrupaciones distintas a los partidos tradicionales, se deterioró la solidez organizativa de los partidos y su legitimidad debido a la eliminación de la competencia de interpartidista, sobretudo en la rama legislativa (Ungar y Arévalo, 2004, p.53). Así las cosas, los partidos se habituaron a disfrutar el poder sin esfuerzo, al reparto de los puestos y del presupuesto y a la ausencia de un control político eficaz puesto que siempre tenían su cuota burocrática segura en la administración, lo que repercutió en una oposición política mínima y en corrupción (Hernández, 2002, p. 335).

En el año 1974, se dio el desmonte del Frente Nacional y se vieron varios cambios institucionales, tales como la elección popular de alcaldes, que forjaron

nuevas coaliciones locales y nuevas fuerzas encabezadas por líderes locales con una visión más dinámica y moderna de la administración pública, pero esto agravó el fraccionamiento de los partidos en la medida en que los líderes locales entrarían a competir con los líderes nacionales por el manejo de los recursos de la actividad política, aunque los partidos tradicionales lograron asimilarlo relativamente bien. Adicionalmente, llegó la introducción de nuevos recursos económicos provenientes incluso del narcotráfico, de manera que la política comenzó a percibirse como un nuevo medio de ascenso social y prosperidad económica, y el predominio electoral fue del partido liberal, aunque fue decreciendo (Ungar y Arévalo, 2004, p.54).

Después, a partir de la década de los 80s, los partidos políticos tradicionales se fueron desorganizando y comenzaron a perder liderazgo, se comenzaron a formar nuevas fuerzas electorales y con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se comenzaron a hacer cambios profundos en las instituciones políticas.

1.2.3. De los partidos políticos en la legislación colombiana.

La Constitución Política de 1991 consagra y regula ciertos aspectos de los partidos políticos de la siguiente manera:

Se consagra en los artículos 40 y 107 superiores, se establece lo relativo al derecho de asociación con fines políticos; en los artículos 107 y 108, se regula lo concerniente a los distintos tipos de organizaciones partidistas que participan de la dinámica electoral, así como los principios de organización y funcionamiento y las condiciones para el reconocimiento y la pérdida de la personería jurídica, y los derechos que ésta otorga. Adicionalmente, en los

artículos 108 y 109, se consagra lo relativo a la financiación estatal de las organizaciones políticas y de las campañas, deberes y prohibiciones, derecho de acceso a espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado y a los medios de comunicación que hagan uso del espacio electromagnético, y en el artículo 110 se establece la prohibición a quienes ejercen funciones públicas de hacer contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos. Posteriormente, en el artículo 112 constitucional, se determinan los derechos especiales que se garantizan a los partidos y movimientos opositores al gobierno; en el artículo 219, se indica la prohibición general a los miembros de la fuerza pública de ejercer el sufragio y de intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos, y en el artículo 265 constitucional, se establecen las funciones del Consejo Nacional Electoral en relación con los partidos políticos.

Por su parte, en el Acto Legislativo 01 de 2003, se introdujeron reformas trascendentales con el fin de recuperar la institucionalidad de los partidos políticos, especialmente en lo concerniente a las nuevas reglas del sistema electoral, y es por esto que se prohíbe la sobre afiliación política, el régimen de listas y candidaturas únicas, las nuevas normas sobre el umbral y el régimen de las bancadas en las corporaciones de elección popular.

Adicionalmente, los partidos políticos se rigen por la Ley 130 de 1994, por el Decreto 2241 de 1986, que contiene el Código Electoral y por la Ley 996 de 2005, que tiene el propósito de garantizar la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y define el marco legal dentro del cual debe desarrollarse el debate electoral a la Presidencia.

Por otra parte, en la Ley 1437 de 2011, que contiene el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo, se regula la acción pública de nulidad electoral. Mediante esta acción, todo ciudadano tiene el derecho de solicitar la nulidad de cualquier elección cuando ésta se realice con violación de normas superiores de derecho. En caso que la demanda triunfe, el Juez de conocimiento podrá ordenar la realización de un nuevo escrutinio o de unas nuevas elecciones.

Adicionalmente, teniendo en cuenta las funciones policivas y reglamentarias del Consejo Nacional Electoral, dicha institución expide las medidas necesarias para el cumplimiento de las leyes sobre partidos políticos y de los decretos que las reglamenten, por medio de actos administrativos que pueden ser acuerdos o resoluciones (Hernández, 2002, p. 338).

1.2.4. Órganos del Estado competentes para decidir sobre los partidos políticos.

La organización electoral en Colombia, consagrada constitucionalmente como autónoma e independiente (Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, 1991, Constitución Política, Art. 120), está a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral. La Registraduría Nacional del Estado Civil es una organización administrativa desconcentrada, con agencias en todos los municipios y departamentos del país encargada de proveer los servicios necesarios para la preparación, organización, apoyo y culminación de las elecciones y demás votaciones definidas en la ley para hacer efectiva la participación ciudadana. Por su parte, el Consejo Nacional Electoral se consagra como un órgano electoral independiente, y dirige y tiene a su cargo la

organización de las elecciones, la coordinación de los escrutinios, la ejecución de las leyes electorales y la vigilancia sobre la actividad de los partidos políticos.

Otro órgano del Estado encargado de conocer sobre aspectos relacionados con los partidos políticos es el Consejo de Estado, tribunal superior de lo contencioso administrativo que tiene la competencia para pronunciarse sobre la legalidad de toda elección, en virtud de la demanda que puede presentar cualquier ciudadano en ejercicio de la acción pública de nulidad electoral, según se establece en el numeral 7 del artículo 237 superior. Adicionalmente, en el artículo 238 constitucional se establece que este Alto Tribunal tiene competencia para pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos emitidos por los órganos que conforman la organización electoral colombiana, previa demanda ejercida a través de la acción pública de nulidad antes mencionada, de manera que por esta vía, el Consejo de Estado tiene la competencia para pronunciarse sobre actos administrativos relacionados con los partidos políticos.

Finalmente, la Corte Constitucional como órgano colegiado encargado de revisar la constitucionalidad de las leyes, ha tenido incidencia en la definición del contenido de las leyes sobre partidos políticos y en la precisión del alcance de sus reglas.

2. DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES Y DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL Y DE LA ELECCIÓN DE LOS GOBERNANTES Y DE LOS MAGISTRADOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.

2.1. Desarrollo constitucional de los principios.

En la Constitución Política de 1991, aparecen autoridades y organismos que gozan de una amplia autonomía e independencia, limitada únicamente por la Carta Superior.

Así las cosas, dentro de la organización del Estado Colombiano existen órganos y entidades que operan al lado de las ramas del poder público con autonomía e independencia. Lo anterior se traduce en que la Constitución Política se abandona la idea rígida de la tridivisión del poder, dando un paso más allá, al crear nuevas organizaciones autónomas e independientes que se encarguen del cumplimiento de otras funciones del Estado (Melo, 2015, p. 4), en las que se requiere la aplicación del principio de imparcialidad en sus decisiones, o en las áreas económicas y sociales que por su complejidad, vulnerabilidad y avances tecnológicos, exige de conocimientos técnicos y especializados. En este sentido, se trata de entidades de derecho público que no pertenecen a ninguna de las tradicionales ramas del poder público, por lo que no dependen de las orientaciones, decisiones o directrices que se dicten en las mismas, ni están adscritos o vinculados a ninguna dependencia en términos de jerarquía (Melo, 2015, p. 5).

Al respecto, el artículo 113 constitucional consagra:

“Son Ramas del Poder Público, la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial. Además de los órganos que las integran, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. (Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, 1991, Constitución Política, Art. 113).

Es por esto que al hacer parte de la organización del Estado colombiano, son instituciones que deben obedecer al principio de colaboración armónica que debe existir entre todas las instituciones del Estado, con el objetivo de cumplir los fines del mismo.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que por regla general, son órganos cuyos miembros pueden o no ser nombrados por el ejecutivo por un periodo determinado, sin que por ello se les pueda considerar de libre nombramiento y remoción, ni dependientes del mismo, pues el límite impuesto a dichas autoridades se los da la Constitución Política o por su Ley de creación (Melo, 2015, p. 6).

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible afirmar que estas instituciones son autoridades en el sector de su competencia o por las funciones que ejercen, que pueden ser de regulación, reglamentación, gestión o control; gozan de autonomía; no dependen de ninguna otra autoridad y tienen un régimen propio dado por la Constitución o la Ley, en donde constan los límites a sus competencias y decisiones (Melo, 2015, p. 6).

2.2. Características de los principios de autonomía e independencia de las instituciones estatales.

Con el fin de analizar las características de los principios de autonomía e independencia de las instituciones, es necesario entender la naturaleza y la forma del Estado colombiano, que según lo establecido en el artículo 1 constitucional, es un Estado Unitario. Este es el punto de partida para definir la organización estatal, su misión, objetivos y funciones para responder a las necesidades de la comunidad (Melo, 2015, p. 19).

2.2.1. Autonomía.

Es un principio que se predica de la organización administrativa en virtud del cual, se supone cierta libertad en el manejo propio de asuntos administrativos, patrimoniales y financieros y potestad de regulación que se traduce en la expedición de actos administrativos normativos. La autonomía exige en todo caso, dependencia o subordinación a las directrices y a las políticas públicas que fijen las autoridades nacionales superiores de la Rama u organización del poder público a las que pertenezcan (Melo, 2015, p. 19).

La autonomía del Consejo Nacional Electoral debe darse con respecto a los demás poderes públicos, y está en directa relación con los poderes ejecutivo y legislativo y con respecto a los partidos políticos y se relaciona con la real viabilidad de permanecer inalterada en sus funciones y responsabilidades por las vicisitudes políticas (Giraldo, 2010).

2.2.2. Independencia.

Es un principio que presupone la autonomía, y hace referencia a que un órgano o autoridad administrativa no dependa de ningún otro órgano, organización o rama del poder público en lo que atañe a su dirección, regulación y control para el buen desempeño de sus funciones (Melo, 2015, p. 19).

La independencia de los órganos electorales con respecto a los poderes ejecutivo y legislativo y a los partidos políticos, les da la posibilidad de permanecer neutros frente a los organismos y circunstancias políticas y superar todas las vicisitudes de la real política (Giraldo, 2010).

Respecto a la autonomía e independencia del Consejo Nacional Electoral, este organismo manifiesta que uno de sus objetivos es la “Consolidación de la estructura administrativa, jurídica, financiera y presupuestal de la Corporación,

proponiendo incentivos que optimicen la gestión electoral y que a su vez conlleve al definitivo propósito de hacer independiente y autónoma la Corporación en sus decisiones, pero abriéndose a las posibilidades globales de interacción con otras entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales” (Consejo Nacional Electoral, 2014).

2.3. Autonomía e independencia del Consejo Nacional Electoral.

Constitucionalmente se consagró la organización electoral como el conjunto de autoridades electorales y de electores populares que tienen a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas.

Sobre el particular, en la Gaceta Constitucional No. 59 del 25 de abril de 1991, se señaló que: “La función electoral que tiene por objeto obtener la pura, seria y genuina expresión de la voluntad general de la opinión pública para mantener o transformar la estructura, organización y funcionamiento del Estado, es otra función pública que requiere ser regulada en forma autónoma e independiente, no sólo porque lógicamente y materialmente no encuadra dentro de la clásica teoría tripartita, sino porque debe garantizarse la pureza y autenticidad de esa expresión de voluntad, alejándola de cualquier indebida intromisión para que se conserve y amplíe aún más la esencia de la democracia y por sobre todo, se fortalezca el Estado de Derecho”. Lo anterior se traduce en que la función electoral no pertenecía a ninguna de las funciones clásicas de las ramas del poder público (Melo, 2015, p. 39), y en consecuencia, se trata de otra organización autónoma e independiente de las demás.

Así las cosas, el constituyente anticipó que existiría una función electoral con órganos especializados en ejercerla y otros con el objetivo de regularla, hacerla

cumplir y protegerla, teniendo en cuenta que la legitimidad del sistema del Estado colombiano radica en las elecciones periódicas libres, y en el ejercicio espontáneo de la función electora (Melo, 2015, p. 40).

Adicionalmente, en la Gaceta Constitucional No. 56 del 22 de Abril de 1991 sobre “Partidos, sistema electoral y estatuto de la oposición”, se estudió la posibilidad de considerar la Organización Electoral como una rama de poder público distinta de las tradicionales, y es por esto que en la Constitución no se le trata como organismo de control, sino como “organismos o autoridades electorales”. Al respecto, se afirmó que uno de los aspectos de la esencia del estado de derecho es que exista una función electoral, pues sin ella sería ilegítima el ejercicio de las otras ramas del poder público y por esto, debía ejercerse autónomamente; además, se expresó que la función electoral tiene entidad propia y por su naturaleza, es distinta de las demás funciones del Estado y por tanto, debían existir autoridades especializadas en el manejo electoral, que no debían pertenecer a ninguna de las ramas del poder público consagradas constitucionalmente. Es por esto que se propuso que la estructura electoral se dote de la independencia y autonomía necesarias para asegurar la imparcialidad y el libre ejercicio del sufragio, elevándola a categoría de Rama u Órgano del Poder Público (Universidad Nacional Abierta y a Distancia, 2013).

2.4. Elección de los gobernantes y el caso colombiano.

Dentro de las comunidades y teniendo en cuenta el sistema político de cada una, debe existir una persona encargada de su dirección. Lo anterior se traduce en que la única razón de ser del gobernante es “la búsqueda del bienestar de la colectividad

que rige”, y en este sentido, debe buscar que el pueblo no lo rechace (Medina, 2011, p.110), teniendo en cuenta que es éste el que tiene la facultad de evaluar su desempeño, aprobar su permanencia o decidir su retiro. Es a partir de lo anterior que surge la idea de democracia, referida a una forma de gobierno en la que “los gobernantes son elegidos por el pueblo y tienen que responder ante ese pueblo sobre la forma como ejercitan su función”, pues es el pueblo el que legitima sus actuaciones, y establece los límites en cuanto a su facultad de mando y aplicación de la fuerza (Medina, 2011, p.111).

Siguiendo con la línea anterior, es de anotar que Colombia es un Estado democrático según lo establecido en el Preámbulo y el artículo 1 de la Constitución Política de 1991, por lo que existen funcionarios por elección popular que, cabe aclarar, detentan su cargo por un periodo determinado y unos son reelegibles y otros no, de la siguiente manera:

Los jefes de gobierno –el Presidente y el Vicepresidente de la República, los gobernadores de departamento y los alcaldes municipales–; y los encargados de establecer las normas generales –los miembros del Congreso de la República, los diputados en las asambleas departamentales, los concejales municipales y distritales–, son elegidos por el pueblo mediante el sistema de elección popular por votación universal directa, pues votan todos los ciudadanos mayores sin exclusiones por ninguna razón, y cada voto tiene el mismo valor; y porque se vota por el candidato o candidatos al cargo y no por los delegatarios que se encargan de hacer la elección.

Para los cuerpos colegiados se utilizaba el sistema de cuociente electoral, según lo establecido en los artículos 133, 190, 299, 303, 312, 260 y 263 de la Constitución

de 1991, pero con la reforma política introducida por el Acto Legislativo 1 de 2003, se fijó el sistema de umbral y cifra repartidora (Medina, 2011, p.112); para algunos miembros de las Cortes, los directores de los Órganos de Control y los magistrados del Consejo Nacional Electoral, se usa la fórmula de ternas de candidatos que se presentan a los que escogen el funcionario, y se eligen mediante la coparticipación de otros organismos del gobierno a través del sistema de propuesta de unos y decisión de otros.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado son elegidos mediante el sistema de cooptación modificado, en el que la elección la hacen los miembros restantes, de listas que somete a su consideración el Consejo Superior de la Judicatura, según el artículo 231 constitucional.

El Registrador Nacional del Estado Civil es escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley, según el artículo 266 de la Constitución de 1991.

Los demás sujetos que detentan autoridad son elegidos libremente por otros funcionarios facultados para ello, o mediante sistemas que involucran la selección entre un número de candidatos y la comprobación de sus habilidades mediante exámenes y concursos, en un esquema que se denomina de carrera administrativa, según lo establecido en la Ley 909 de 2004.

Así las cosas, para ejercer un cargo en cualquiera de las ramas del poder, es necesario que se haga la designación en legítima forma, la aceptación del designado o elegido t tomar posesión del cargo con juramento de defender la Constitución, cumplir la función y obrar correctamente (Medina, 2011, p.113-114).

2.4.1. Cuociente electoral.

Dentro de los principios rectores del Código Electoral, esto es, el Decreto 2241 de 1986, se encuentra el principio de proporcionalidad, según el cual, “dentro del marco del sistema del cuociente electoral, las corporaciones escrutadoras asegurarán la representación proporcional de los partidos y grupos políticos expresadas en las urnas” (Colombia, Congreso de la República, 1986, Decreto 2241, Art. 1 Lit. 5).

Así, en el artículo 7 del mencionado Decreto define el sistema de cuociente electoral como “el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer. Si se tratare de la elección de sólo dos individuos, el cuociente será la cifra que resulte de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer más uno

La adjudicación de puestos a cada lista se hará en proporción a las veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos.

Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los residuos, en orden descendente” Colombia, Congreso de la República, 1986, Decreto 2241, Art. 7).

Al respecto es necesario tener en cuenta que el voto en blanco se tiene en cuenta para obtener el cuociente electoral.

2.4.2. Umbral.

Los umbrales o barreras son los límites que las legislaciones electorales imponen a los partidos políticos para que puedan participar en la asignación de curules (Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2010). En específico, los umbrales electorales son establecidos generalmente en términos del porcentaje de votos por debajo del cual, no es posible obtener representación (García, 2010), es decir, la cantidad mínima de votos para que los candidatos puedan acceder a una curul (Montoya y Navarrete, Misión de Observación Electoral, 2009).

El umbral tiene dos indicadores:

El umbral legal, referido al umbral establecido por la Ley Electoral, que puede expresarse en una cantidad de votos determinada o en un porcentaje de votos. A su vez, al interior del umbral legal existen dos familias, que pueden agruparse en:

- Umbrales altos, cuando la legislación demanda 5% o más de votos para participar en la asignación.
- Umbrales bajos, cuando la legislación demanda menos de 5% de votos para participar en la asignación (Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2010).

El umbral real o efectivo, referido al que realmente existe cuando se valora no el punto a partir del cual los partidos pueden obtener representación, sino el punto a partir del cual la obtienen de facto (García, 2010).

Así las cosas, en Colombia, la Reforma Política de 2003 estableció una votación mínima para acceder a las corporaciones de elección popular. Las listas que no superen el umbral mínimo de votación no serán tenidas en cuenta para la

asignación de curules. En cambio, aquellas que superen el umbral podrán aspirar a obtener curules (Montoya y Navarrete, Misión de Observación Electoral, 2009).

2.4.3. Cifra repartidora.

El sistema de cifra repartidora se refiere a una variante del método del matemático belga Victor D'Hondt, aplicado en varios países del mundo para la repartición de curules. La cifra repartidora es un método para asignar curules de manera proporcional a la votación obtenida por los distintos partidos o movimientos políticos y movimientos independientes.

Para la asignación de las curules, los partidos deben alcanzar el umbral e aquel mínimo de votos que necesitan los partidos y movimientos políticos para que sean tenidos en cuenta para la repartición de los escaños. El umbral es el 50% del cociente electoral, que resulta de la división de los votos válidos entre el número de curules que se van a asignar.

Según el artículo 13 del acto legislativo 01 del año 2003, la cifra repartidora resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

En Colombia, la cifra repartidora fue introducida por la reforma política del 2003 (acto legislativo 01 del año 2003), la cual entro a reemplazar el antiguo sistema de cociente electoral.

Finalmente, adoptar el sistema de cifra repartidora como consecuencia genera que:

Los partidos y movimientos políticos, para sobrevivir, requerirán agruparse ideológicamente, para que puedan obtener una votación importante que les permita tener acceso a curules en las corporaciones públicas de elección popular y para mantener la personería jurídica.

Las listas con mayor votación, tienen la posibilidad de acceder a mas curules con el sistema de umbral y cifra repartidora, que con el sistema de cociente electoral.

Con el sistema de cifra repartidora y umbral, se dificultara el acceso a las corporaciones públicas, para aquellas listas con baja votación, que antes obtenían curules mediante el sistema de residuo electoral.

Con el nuevo sistema, a pesar que la representación resulta más equilibrada, por cuanto las listas deben tener mayor legitimidad representada en el número de votos, evidentemente desfavorece a las agrupaciones políticas minoritarias.

Se prevé, que el sistema de cifra repartidora y umbral electoral, en combinación con la lista única, genera una disminución en el número de partidos y movimientos políticos (Barreto, 2007, p. 34).

2.5. Antecedentes históricos de la elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral en Colombia.

Desde que fueron creados en Colombia los organismos de carácter electoral con funciones escrutadoras, se han realizado varias modificaciones a la forma de los miembros de estos. Tales modificaciones pueden describirse a través de las normas que fueron expedidas en distintos periodos de tiempo:

La ley 7 de 1888, que creó el Gran Consejo Electoral, estableció que éste estaría compuesto por seis (6) miembros: dos (2) nombrados por el Senado; dos (2) por la Cámara de Representantes y dos (2) por el Presidente de la República, con sus respectivos suplentes, para periodos de un (1) año, contados desde el 1 de febrero del año de instalación de la Asamblea Electoral.

La ley 119 de 1892, estableció que el Gran Consejo Electoral estaba conformado por seis (6) miembros: dos (2) nombrados por el Senado; dos (2) por la Cámara de Representantes y dos (2) por el Consejo de Estado (Sánchez, 2006, p. 158).

El Acto Legislativo No. 1 28 de mayo de 1910, que dispuso que el Gran Consejo Electoral estaría integrado por nueve (9) miembros: cinco (5) nombrados por la Cámara de Representantes y cuatro (4) por el Senado de la República, para una duración de un (1) año.

La Ley 85 de 1916, establecía que el Gran Consejo Electoral tenía competencia a nivel nacional, y que estaría integrado por nueve (9) miembros: cinco (5) nombrados por la Cámara de Representantes, y cuatro (4) por el Senado, para un periodo de cuatro (4) años.

La Ley 7 de 1932 definió que el Gran Consejo Electoral estaría compuesto por ocho (8) miembros: cuatro (4) nombrados por la Cámara de Representantes y cuatro (4) por el Senado de la República para un periodo de cuatro (4) años a nivel nacional.

Posteriormente, con la Ley 89 de 1948 se sustituyó el Gran Consejo Electoral por la Corte Electoral, que estaba conformada, según lo consagrado en el artículo 3 de esta Ley, por cinco (5) miembros: el más antiguo ex-Presidente de la República; los dos Magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia, de diferente filiación política; el Rector de la Universidad Nacional y el Gerente del Banco de la República.

Entre los años 1957 a 1978 se introdujo una reforma que establecía que la Corte Electoral estaría integrada por seis (6) miembros, aumentando su composición numérica con uno más de los ex presidentes más antiguos (Sánchez, 2006, p. 173).

La ley 28 de 1979 estableció que la Corte Electoral estaría compuesta por nueve (9) miembros designados por la Corte Suprema de Justicia para un periodo de cuatro (4) años, con competencia a nivel nacional en asuntos electorales (Sánchez, 2006, p. 163).

Con la Ley 96 de 1985 se sustituyó la Corte Electoral por el Consejo Nacional Electoral. En esta disposición normativa se redujo el número de miembros de esta institución a siete (7), que serían designados por el Consejo de Estado en pleno para un período de cuatro años.

2.6. Forma de elección actual de los magistrados del Consejo Nacional Electoral en Colombia.

En artículo 15 del Decreto 2241 de 1986, por el cual se adopta el Código Electoral Colombiano, se establecía que “El Consejo Nacional Electoral estará integrado por siete (7) miembros, elegidos así: tres (3) por cada uno de los partidos que hubieren obtenido mayor número de votos en la última elección de Congreso y uno (1) por el partido distinto de los anteriores que les siga en votación.

Al acreditar las calidades para la confirmación del nombramiento, los Consejeros presentarán atestación juramentada de pertenecer al partido político a cuyo nombre fueron elegidos” (Colombia, Congreso de la República, 1986, Decreto 2241, Art. 15).

Asimismo, el artículo 16 de la misma disposición normativa establecía que: “Los miembros del Consejo Nacional Electoral serán elegidos por el Consejo de Estado en pleno para un período de cuatro años que comenzará al primero de septiembre inmediatamente siguiente a la iniciación de cada uno de los respectivos períodos constitucionales del Congreso y no podrán ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente. Los miembros del Consejo Nacional Electoral tomarán posesión de su cargo ante el Presidente del Consejo de Estado” Colombia, Congreso de la República, 1986, Decreto 2241, Art. 16).

El artículo 17 de dicho Decreto, determinó que se requieren las mismas calidades que se exigen para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia para poder ser miembro del Consejo Nacional Electoral, esto es: ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio; ser abogado; haber desempeñado, durante diez

años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente, según lo establecido en el artículo 232 constitucional. Asimismo, establecía como requisito no haber sido elegido para corporación popular ni haber actuado como miembro de directorio político, en los dos años anteriores a su nombramiento; ni ser él o su cónyuge pariente de alguno de los Consejeros de Estado que tengan derecho a intervenir en la elección hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (Colombia, Congreso de la República, 1986, Decreto 2241, Art. 17).

Posteriormente, en la Constitución Política de 1991 estableció que “el Consejo Nacional Electoral se compondrá del número de miembros que determine la ley, que no debe ser menor de siete, elegidos por el Consejo de Estado, para un período de cuatro años de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y deberá reflejar la composición política del Congreso. Sus miembros deberán reunir las calidades que exige la Constitución para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no serán reelegibles” (Colombia, Congreso de la República, 1991, Art. 264 antes de su modificación con el Acto Legislativo 01 de 2003).

No obstante, la forma de elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral cambió a partir de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2003, por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones, y que introdujo a Colombia el Sistema de la cifra repartidora. Así las cosas, el artículo 14 de dicha disposición, que modificó el artículo 264 constitucional, estableció que “el Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el

Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una sola vez” (Colombia, Congreso de la República, 1991, Art. 264). En este sentido, la elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral actualmente, obedece al sistema de la cifra repartidora y elegidos por el Congreso de la República previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.

3. AFECTACIÓN AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES POR LA POSTULACIÓN Y ELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL.

En Colombia, el Consejo Nacional Electoral es un órgano que en el entorno político y social, debe gozar de aceptación y confianza, teniendo en cuenta que es una institución estatal constitucional y legalmente consagrada para que en Colombia, la actividad electoral se desarrolle correctamente y salvaguardando la democracia en nuestro país. Lo anterior evidencia la gran importancia que tiene la actividad electoral dentro de la estructura del Estado, de manera que debe ser ejercida por una autoridad que desarrolle sus funciones lejos de cualquier estigmatización y que además, que no esté politizada por las personas o agrupaciones que tengan intereses ilegítimos en ésta. No obstante, el Consejo Nacional Electoral se considera como una institución parcializada, cuyos miembros desconocen y discriminan a las minorías debido a la prevalencia que tienen en el Congreso algunos partidos políticos y cuyas decisiones obedecen a los intereses de estas colectividades. Esta misma opinión la tiene la Misión Electoral Especial, que en el Proyecto de Reforma al Sistema Electoral ha indicado que:

“Éste diseño institucional, que se mantiene en la actualidad, ha afectado la credibilidad y legitimidad de la autoridad, sin tener que demostrarse alguna conducta fraudulenta en específico. Además, deja en evidencia el alto grado de influencia que tienen los partidos sobre el CNE y las dificultades que este órgano

puede llegar a tener al momento de tomar decisiones que afecten a los partidos políticos que los postulan” (Misión Electoral Especial, 2017).

Lo anterior se evidencia en los siguientes fallos, en los que el Consejo de Estado ha estado en contra de las decisiones tomadas por el Consejo Nacional Electoral, con el fin de salvaguardar la democracia que debe prevalecer en el Estado colombiano:

En el Fallo del 12 de mayo de 2011 de la Sección Primera del Consejo de Estado, Radicado 110010328000200500008-01, con ponencia de la Consejera de Estado María Claudia Rojas Lasso, se expone que:

“Aunque las razones anteriores, que esta Sala comparte, constituyen motivo suficiente para negar prosperidad al cargo de falta de competencia del Consejo Nacional Electoral para proferir el acto acusado, conviene anotar que la libertad y autonomía de los partidos y movimientos políticos para dictarse sus estatutos y tomar decisiones conforme a ellos, aducida por el demandante en apoyo de la acusación enunciada, no es absoluta, porque deben sujetarse a la Constitución y la Ley y respetar los derechos humanos, como expresamente lo dispone el artículo 6 de la Ley 130 de 1994” (Colombia, Consejo de Estado, Sección Primera, Fallo del 12 de mayo de 2011, Radicado 110010328000200500008-01 con ponencia de la Consejera de Estado María Claudia Rojas Lasso).

Posteriormente, en el Fallo del 5 de marzo de 2015 de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Radicado AP 25000-23-41-000-2013-00194-01, con ponencia de la Consejera de Estado Stella Conto Díaz del Castillo, el Consejo de Estado amparó los valores e intereses colectivos relacionados con la moralidad administrativa, vulnerados por el Partido Liberal Colombiano y el Consejo Nacional Electoral, con las actuaciones y decisiones relativas a la

adopción, aprobación, registro e impugnación de los nuevos estatutos, promulgados al amparo del deber legal de ajustarlos a las disposiciones de la Ley 1475 de 2011, y en consecuencia le ordena a estas dos organizaciones, el cumplimiento de ciertas medidas. (Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Fallo del 5 de marzo de 2015, Radicado AP 25000-23-41-000-2013-00194-01, con ponencia de la Consejera de Estado Stella Conto Díaz del Castillo).

Ahora bien, en el Fallo del 7 de septiembre de 2015 de la Sección Quinta del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero de Estado Alberto Yepes Barreiro, el Consejo de Estado afirma, con respecto a los partidos políticos, lo siguiente:

“El panorama que surge del ordenamiento jurídico interno revela que en la actividad política existen diferentes actores y que las organizaciones políticas pueden adoptar variadas formas. Dentro de esas formas asociativas existen los partidos y movimientos políticos que cuentan con personería jurídica, entendida ésta como “...el reconocimiento oficial de que la Organización política fue fundada, adoptó sus estatutos, obedece a una plataforma ideológica y programática, tiene una lista de afiliados y cuenta con directivos, a partir de lo cual se considera sujeto de derechos y obligaciones...”. Dentro de los derechos que confiere la personería jurídica, y para no ir muy lejos, se halla el de inscribir candidatos a cargos de elección popular previo otorgamiento del aval respectivo.

Y, dentro de las organizaciones políticas igualmente se encuentran las formas asociativas que carecen de personería jurídica, que pese a ello pueden inscribir candidatos a cargos de elección popular, ya no otorgando aval pues no están autorizadas para ello, sino acudiendo a instrumentos supletorios como firmas de apoyo o pólizas de seguros que garanticen tanto la seriedad de la postulación como

que la organización sí cuenta con un respaldo ciudadano cuantitativamente relevante” (Colombia, Consejo de Estado, Sección Quinta, Fallo del 7 de septiembre de 2015, con ponencia del Consejero de Estado Alberto Yepes Barreiro).

Posteriormente, en la Sentencia del 7 de junio de 2016 de la Sección Quinta del Consejo de Estado, Radicado 11001-03-28-000-2015-00051-00, con ponencia del Consejero de Estado Alberto Yepes Barreiro, el Consejo de Estado afirma, con respecto a los partidos políticos, lo siguiente:

“En ese sentido, una de las finalidades del Acto Legislativo No. 1 de 2003, fue, entre otras, el fortalecimiento del sistema democrático, mediante la exigencia a los partidos y los movimientos de establecer criterios para hacer compatible ese principio en la escogencia de los candidatos que los habrían de representar a cargos uninominales y a las corporaciones públicas.

Ese cambio constitucional, en criterio de la Sala, hizo que, por encima del derecho a ser elegido, se impusieran criterios de prevalencia del interés general para la protección de la democracia, estableciendo restricciones o limitaciones a este derecho, con el objeto de proteger a los electores, en la medida en que cualquier aspiración política debe estar mediada por la pertenencia a un partido o movimiento político, o avalado por estos, o por una número significativo de ciudadanos que, evidentemente, implica per se una restricción necesaria al derecho a ser elegido, sobre el cual, sea decirlo desde ahora, el tribunal constitucional edificó su razonamiento para entender, entre otras cosas, que la renuncia a un cargo de elección popular, solo debía examinarse desde la arista de los derechos del elegido” (Colombia, Consejo de Estado, Sección Quinta, Fallo del 7 de junio de 2016 con

Radicado 11001-03-28-000-2015-00051-00, con ponencia del Consejero de Estado Alberto Yepes Barreiro).

Es así como el mismo Consejo de Estado ha propuesto acabar con el Consejo Nacional Electoral, debido a que los magistrados “son postulados por los partidos políticos, dependiendo de su poder y representación en el Congreso” (Acabar el Consejo Nacional Electoral, propone el Consejo de Estado, 2011), lo que pone en duda la imparcialidad de esta institución estatal. En esta medida, mediante esta propuesta se buscaba que la máxima autoridad electoral estuviera dotada de “independencia política”, como garantía para el proceso democrático en las elecciones por voto popular (Acabar el Consejo Nacional Electoral, propone el Consejo de Estado, 2011).

Esta posición es apoyada por Ariel Ávila, de la Fundación Paz y Reconciliación, quien ha indicado que “El CNE es probablemente el organismo de control más politizado del sistema político colombiano”. Adicionalmente, ha señalado que el Consejo Nacional Electoral “es un órgano politizado donde los partidos políticos eligen a los agentes que los van a controlar, es decir, no hay control” (Ávila, 2017).

3.1. Aspectos negativos de la postulación y elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral en Colombia.

El Consejo Nacional Electoral se compone de nueve (9) miembros, elegidos por el Congreso de la República para un periodo de cuatro (4) años, previa postulación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos, como se establece en el artículo 264 constitucional, lo que evidencia que la postulación y elección de estos magistrados está cargada de un fuerte componente político y partidista.

Lo anterior hace notar que esta forma de postulación y elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral es negativa para el funcionamiento mismo de esta entidad tan trascendente para la política de Colombia. En este sentido, teniendo en cuenta que esta institución es la encargada de controlar los partidos políticos, y son estos mismos los que eligen a sus magistrados, de ninguna manera puede pensarse que estos funcionarios ejercen sus facultades con la autonomía y con la independencia a la que se aspira constitucionalmente. Al respecto, el artículo 264 constitucional establece que:

“El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia”, y seguidamente, el artículo 265 de la Carta Superior establece que “El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa” (Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, 1991, Constitución Política, Art. 265).

En este orden de ideas, la pregunta que surge es: ¿Cómo puede pensarse que el Consejo Nacional Electoral puede regular, vigilar y controlar efectiva y eficazmente los partidos y movimientos políticos, como se establece en el artículo 265

constitucional, si son postulados por estos mismos partidos y movimientos políticos y elegidos por candidatos que pertenecen a estas organizaciones?

Adicionalmente, teniendo en cuenta que los magistrados del Consejo Nacional Electoral son elegidos mediante el sistema de cifra repartidora, sólo tendrían derecho a participar en su postulación, aquellos partidos que obtengan mayores votaciones, quedando entonces excluidos o al menos como minoritarios, aquellos partidos más pequeños o aquellos que tengan poca representación. En esta medida, se desencadena en esta entidad un profundo desequilibrio, en la medida en que las decisiones que se adopten, serían únicamente favorables a los partidos y a los candidatos gracias a los cuales, los magistrados fueron postulados y finalmente elegidos. Lo anterior demuestra que en el Consejo Nacional Electoral se vulnera la igualdad con respecto a los partidos políticos minoritarios, que no tuvieron las mismas facultades de decisión en comparación con los más poderosos y en cuyo detrimento, se tomarían las decisiones al interior de esta entidad.

Finalmente, teniendo en cuenta el número de magistrados y su forma de elección, el Consejo Nacional Electoral sería una institución controlada por sólo uno o al menos por muy pocos que tendrían que decidir sobre el destino de los 16 que existen

3.2. Aspectos negativos en lo relativo a algunas funciones del Consejo Nacional Electoral.

Adicionalmente, la postulación y elección de los magistrados de Consejo Nacional Electoral en la forma en la que están consagradas constitucionalmente, conllevan muchos aspectos negativos, teniendo en cuenta que desde este momento, estos funcionarios no ejercerán sus funciones con completa independencia y autonomía, como se establece en la misma Carta Política.

En este sentido, los aspectos negativos que tienen las funciones del Consejo Nacional Electoral establecidas en la Constitución Política de 1991, son los siguientes:

Con respecto a las funciones de ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral; 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 y revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados, es necesario tener en cuenta que el proceso electoral es un instrumento democrático fundamental en un Estado de Derecho como el colombiano, y que éste es controlado y vigilado por el Consejo Nacional Electoral, de manera que el mismo sistema se pone en riesgo con la forma de postulación y elección de los magistrados en la forma en la que está consagrada, puesto que la entidad está controlada por ciertos partidos políticos que sin duda ejercerán su influencia para que los magistrados ejerzan esta función en su beneficio, es decir, de manera no objetiva.

En cuanto a la función de velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías; la de reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos, y la de colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos, es claro que el Consejo Nacional Electoral no ejerce sus funciones con la independencia y

autonomía que debería tener, en la medida en que es un organismo controlado por uno o muy pocos partidos políticos, de manera que las decisiones que se adopten para controlar a los partidos y movimientos políticos serán en detrimento de unos y en beneficio de otros pocos.

En lo que respecta a la función de decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley, los magistrados del Consejo Nacional Electoral no tomarán sus decisiones de manera imparcial, puesto que se afectarán negativamente aquellos candidatos de los partidos que no postularon o eligieron al respectivo magistrado que tomará la respectiva medida, y se beneficiará al candidato de los partidos que si lo hicieron, lo que genera inseguridad jurídica y desconfianza en las instituciones estatales.

3.3. De las autoridades electorales en otros países.

Teniendo en cuenta el desarrollo constitucional y legal que ha tenido la elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral en Colombia, es pertinente describir cómo se trata lo relativo a las autoridades electorales en otros países, con el fin de hacer una revisión de tal aspecto en otros sistemas jurídicos del mundo y de esta manera, analizar y proponer una alternativa a la forma en la que se vienen eligiendo a los magistrados del Consejo Nacional Electoral en nuestro país.

3.3.1. Brasil.

El sistema electoral de este país, tiene como máxima autoridad electoral al Tribunal Superior Electoral de la República Federativa de Brasil, que es el

órgano superior tanto administrativo como jurisdiccional del sistema electoral de Brasil.

Así las cosas, la estructura jurisdiccional electoral brasilera está conformada por los Tribunales Regionales Electorales, Jueces Electorales y las Juntas Electorales, y como cabeza jurisdiccional electoral en Brasil se encuentra el Tribunal Superior Electoral.

Según lo establecido en el artículo 119 de la Constitución Brasileira de 1988, el Tribunal Superior Electoral de Brasil está compuesto por siete miembros escogidos mediante votación secreta de la siguiente manera:

Tres jueces de entre los ministros del Supremo Tribunal Federal; dos jueces de entre los ministros del Tribunal Superior de Justicia, por nominación del presidente de la República y dos jueces de entre seis abogados de notable saber jurídico e idoneidad moral, nominados por el Supremo Tribunal Federal.

Cada miembro del Tribunal Superior Electoral del Brasil será elegido por un periodo de dos años, y a cada ministro se le nombrará un suplente del mismo modo a como son elegidos los miembros del Tribunal (Tribunal Superior Electoral, 2015).

De lo anterior se desprende que, aunque en Brasil los miembros del Tribunal Superior Electoral dependen en gran medida del poder ejecutivo, esto no ha obstado para que ejerza sus funciones con autonomía e independencia. Lo anterior es claro en las investigaciones en contra de la ex presidenta Dilma Rousseff, en las que se indagó si hubo abuso de poder durante la campaña y si se utilizó dinero ilegal para financiarla (Tribunal electoral de Brasil investigará

última campaña de Dilma Rousseff, 2015), lo que sin duda tuvo incidencia en la destitución de esta presidenta.

Adicionalmente, la actividad electoral en Brasil no está centralizada en el Tribunal Superior Electoral, pues a través de los Tribunales Regionales Electorales, Jueces Electorales y las Juntas Electorales, es posible velar por su correcto ejercicio en las regiones, lo que implica que exista un mayor control en las elecciones locales.

3.3.2. Costa Rica.

Según el Código Electoral Costarricense, en este país existen tres organismos electorales: el Tribunal Supremo de Elecciones, que tiene las facultades administrativas supremas dentro del sistema electoral costarricense dentro de las que se incluyen funciones jurisdiccionales; el Registro Civil y las Juntas Cantonales, que cumplen funciones administrativas en materia electoral.

En lo que atañe al Tribunal Supremo de Elecciones, es necesario recalcar que además de estar consagrado en el Código Electoral, también goza de regulación constitucional en la Constitución Política de Costa Rica. En los términos del artículo 100 de la Constitución costarricense, está compuesto por tres magistrados propietarios y seis suplentes nombrados por la Corte Suprema de Justicia; se eligen por un periodo de 6 años por los votos de no menos las dos terceras partes del total de sus miembros y deberán reunir las mismas calidades de los magistrados de la Corte que los elige. Además, según el artículo 101 de

la Carta Política de Costa Rica, cada dos años un magistrado propietario y dos suplentes deben ser renovados, pudiendo estos ser reelectos, con el fin de garantizar la imparcialidad de los mismos y la seguridad jurídica dentro del sistema.

Para el periodo electoral y desde un año antes y hasta seis meses después de las elecciones generales para presidente de la República o diputados a la Asamblea Legislativa, la integración del Tribunal Supremo de Elecciones se ampliará con dos de sus magistrados suplentes para formar, durante ese tiempo, un tribunal de cinco miembros (Corona y Miranda, 2012, 182).

En esta medida, la renovación de los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica denota un aspecto trascendental en el sistema electoral de este país. Lo anterior evidencia un interés para que estos funcionarios ejerzan sus funciones de manera imparcial, sin apegos políticos y sin atender a los intereses de los partidos políticos, lo que sin duda genera mayor seguridad jurídica y confianza de los ciudadanos en esta institución.

3.3.3. Francia.

En el sistema electoral francés existen varias autoridades administrativas que colaboran con organización electoral dentro del mismo, entre las que se encuentran la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y Financiaciones Políticas, cuyo fin es clarificar los recursos y limitar los gastos electorales; las Comisiones de Control de Votación, que según el Código Electoral Francés, son responsables de verificar la regularidad de la composición de las mesas electorales, conteo de votos y garantizar a los votantes y candidatos o listas electorales el libre ejercicio de sus derechos; y las Comisiones Administrativas

para el estudio de las listas electorales, que revisan, controlan y establecen los registros electorales con apoyo del Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos, que es responsable de mantener un registro general de los votantes para el control de las inscripciones en las listas electorales, según se establece en el artículo L-37 del Código Electoral Francés. De lo anterior se desprende que dentro del sistema electoral francés, existen varias autoridades administrativas en materia electoral, que son independientes y cumplen funciones distintas.

Además de las mencionadas autoridades, dentro del sistema electoral de Francia también se encuentra el Consejo Constitucional francés, creado por la Constitución de la V República el 4 de octubre de 1958. Esta autoridad se identifica con una jurisdicción dotada de diversas competencias, especialmente de control de conformidad de la ley con la Constitución, y dentro de sus funciones está la de velar por la regularidad de la elección del presidente de la Republica; en caso de impugnación, sobre la regularidad de la elección de los diputados y senadores; y velar por la regularidad de las operaciones de referéndum según lo establecido en los artículos 58, 59 y 60 de dicha Carta Política.

Así pues además de tener incidencia en la estructura administrativa del sistema electoral, también es juez electoral, ya que dirime las controversias electorales que se presenten, lo cual hace del Consejo Constitucional, la autoridad jurisdiccional electoral de Francia.

El Consejo Constitucional está compuesto por nueve miembros, se renueva por tercios cada tres años. Los miembros son nombrados

respectivamente por el presidente de la República, el presidente de la Asamblea Nacional y el presidente del Senado (Corona y Miranda, 2012, 303). Al respecto, es necesario aclarar que no se requiere ninguna cualificación de edad o de profesión para poder ser miembro del Consejo Constitucional.

Así las cosas, uno de los aspectos más importantes del sistema electoral francés tiene que ver con los distintos organismos encargados de ejercer las funciones relacionadas con la actividad electoral de este país de manera especializada.

Por otra parte, en lo que atañe al Consejo Constitucional francés, se hace evidente, en primer lugar, que son elegidos por representantes de varias instituciones, de manera que las decisiones que tome este tribunal colegiado no estarán encaminadas a favorecer un interés particular, y en segundo lugar, aunque el presidente de la República elige alguno de sus miembros, es claro que lo hace el gobernante del periodo anterior de manera que el presidente actual no tiene ninguna incidencia en las decisiones que debe tomar este organismo. Adicionalmente, las rotaciones que se hacen en este organismo, garantiza que no se presenten conflictos de intereses y toma de decisiones beneficiando a quienes han elegido a sus miembros o a algún grupo político en particular.

3.3.4. Japón.

En lo que atañe al sistema electoral japonés, no hay una jurisdicción especializada en el tema electoral, y en este sentido, las impugnaciones sobre actos y resoluciones de las autoridades administrativas electorales las conocen los tribunales administrativos del poder judicial de Japón.

Además, las controversias electorales administrativas, se clasifican en dos categorías: las relativas a la elegibilidad de candidatos y las relativas a la validez de las elecciones, las cuales pueden ser demandadas por un candidato o un votante, ante la Comisión Ejecutiva Electoral Municipal (Corona y Miranda, 2012, 399). Así, si el candidato o un votante no queda satisfecho con la resolución que se dicte, podrá solicitar su revisión ante la Comisión Ejecutiva Electoral de la Prefectura, y si no le satisface la investigación, tal puede ser impugnada ante el Tribunal Superior (Corona y Miranda, 2012, 399).

En relación a las autoridades administrativas, la Oficina de Administraciones Locales del Ministerio de Asuntos Internos y Comunicaciones de Japón, tiene un departamento de elecciones encargado de elaborar planes y proyectos para un sistema electoral justo y que incentive la participación ciudadana en la política de Japón.

El sistema electoral japonés, cuenta además con las Comisiones Ejecutivas Electorales como autoridades electorales administrativas, que ejercen funciones de carácter local, en cabeza de las Comisiones Ejecutivas Electorales de Prefecturas y Municipales; y nacional en cabeza de la Comisión Ejecutiva Nacional Electoral, que se encarga de conocer los asuntos de representación proporcional electoral de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Consejeros, de gestionar los asuntos relacionados con la evaluación nacional de los jueces de la Corte Suprema así como asesorar y dar recomendaciones a las Comisiones Electorales de las prefecturas y de los municipios (Corona y Miranda, 2012, 397). En este sentido, la Comisión Ejecutiva Nacional Electoral hace parte de la estructura del Ministerio del Interior de Japón y está integrada por cinco miembros elegidos por el primer ministro de Japón, por un periodo de

tres años. En esta Comisión no podrán ser nombrados más de tres personas pertenecientes a un mismo partido político.

Dentro de las autoridades administrativas en materia electoral en Japón, también está la Comisión Ejecutiva Electoral de Organismos Públicos locales, regulada por los artículos 181 al 194 de la Ley de Autonomía Local. Ésta, se compone de cuatro miembros titulares y cuatro suplentes, elegidos por las asambleas respectivas, de entre personas que de gran integridad moral, imparcialidad política y electoral, sin antecedentes de delitos electorales. No se permite que dos miembros, titulares o suplentes, pertenezcan a un partido; el ejercicio de este cargo es incompatible con el presidente de la asamblea o jefe de ejecutivo y la duración del cargo es de cuatro años (Corona y Miranda, 2012, 397).

3.4. Propuestas y alternativas para la postulación y elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, para la garantía del principio de autonomía e independencia de las instituciones estatales.

Teniendo en cuenta los aspectos negativos de la postulación y elección y de las funciones de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, ya explicados en los capítulos precedentes, se propone que en Colombia se tomen aspectos positivos de la manera como se eligen los miembros en las autoridades electorales de Brasil, Costa Rica, Francia y Japón, teniendo en cuenta las descripciones realizadas con anterioridad, además de tomar aspectos positivos de estas instituciones.

En esta medida, se busca que en Colombia, la postulación y posterior elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, sea independiente de los partidos políticos a los cuales dicha entidad tiene la obligación de vigilar y controlar, de

manera similar a como se tiene previsto en Brasil, donde los ministros del Tribunal Superior Electoral brasileiro, son elegidos por el Tribunal Supremo de Justicia y por el Supremo Tribunal Federal, institución que además tiene la obligación de elegir dos abogados con notable conocimiento jurídico e idoneidad. Con respecto a esta forma de postulación y elección, que puede ser aplicada en el sistema colombiano, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

El Tribunal Supremo de Justicia, tiene algunas funciones similares a las de la Corte Suprema de Justicia, en la medida en que actúa como última instancia para asuntos infra-constitucionales no especializados que no son de competencia de la justicia del trabajo, militar o electoral, que son de competencia de otras instituciones. Por su parte, el Supremo Tribunal Federal cumple con las funciones propias de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, pues conoce de la constitucionalidad de las normas que se expidan y de las acciones penales. En este sentido, son dos de los máximos tribunales del poder judicial en Brasil, tal como sucede en Colombia con la Corte Suprema de Justicia y con la Corte Constitucional.

En este sentido, es necesario que la postulación y elección de los magistrados de la institución encargada de ejercer control y vigilancia sobre la actividad electoral, sea una actividad encomendada a la rama judicial, que es la más alejada de la política, con el fin de evitar los mencionados conflictos de interés. Así las cosas, se propone que los magistrados del Consejo Nacional Electoral de Colombia sean elegidos por los jueces de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional es un sistema ideal, en la medida en que son organismos independientes de los partidos políticos, aunque por ejemplo, la Corte Constitucional deba decidir sobre algunas leyes que regulen la actividad de los partidos políticos. Lo anterior,

teniendo en cuenta que la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional ejercen sus funciones de manera independiente de la actividad de los partidos y movimientos políticos, distinto de lo que sucede actualmente, en la medida en que los partidos y movimientos políticos postulan a los magistrados del Consejo Nacional Electoral, y posteriormente son elegidos por congresistas que pertenecen a los mismos partidos y movimientos políticos que los postulan.

Adicionalmente, es conveniente que los magistrados del Consejo Nacional Electoral sean abogados de notable saber jurídico e idoneidad moral, y adicionalmente, que sea, especializados en derecho electoral o al menos, que tengan experiencia en este campo del derecho, con el fin de que ejerzan sus funciones con la pericia que exige este cargo. Así las cosas, en Brasil, dos de los siete magistrados deben cumplir con estas condiciones, pero sería mejor para el sistema que todos los cumplan, y en Colombia, deben cumplir con los mismos requisitos que se exigen para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, pero para serlo, no se exige ser especialista en derecho electoral o tener experiencia en esta materia.

En el sistema electoral brasilero, se tiene establecido que el Tribunal Superior Electoral se compone de tres (3) jueces de entre los ministros del Supremo Tribunal Federal, dos (2) jueces de entre los ministros del Tribunal de Justicia, de manera que tienen doble calidad; y dos (2) abogados con los conocimientos jurídicos y la idoneidad moral elegidos por el Supremo Tribunal Federal. Esto no es ventajoso para el régimen político y electoral colombiano, teniendo en cuenta que de ser así, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional tendrían el control absoluto sobre el Consejo Nacional Electoral y sobre los mismos tribunales de los que hacen parte, lo que deriva en un exceso de poder para estos magistrados y en un desequilibrio en la división del poder público en Colombia, en el sistema de pesos y

contrapesos y en la colaboración armónica que debe existir entre las ramas del poder.

En cuanto al sistema electoral costarricense, es conveniente hacer la renovación cada cierto tiempo de un número determinado magistrados del Consejo Nacional Electoral, con el fin de garantizar la imparcialidad e independencia de los mismos y la seguridad jurídica dentro del sistema, que es el fin que tiene esta renovación en Costa Rica. Lo anterior, teniendo en cuenta que la independencia, la autonomía y la seguridad jurídica, aspectos básicos en un Estado de Derecho como el colombiano, se han puesto en riesgo con la forma de postulación y elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral como se tiene consagrado actualmente.

Además es conveniente que, tal como se establece en el sistema electoral francés, se dividan las funciones que se ejercen por el Consejo Nacional Electoral, con el fin de que las decisiones sean tomadas por una dependencia de esta institución de manera especializada, independiente y autónoma. Así las cosas, debería organizarse el Consejo Nacional Electoral por áreas, en la que una se encargue de clarificar los recursos y limitar los gastos electorales; otra, se encargue de lo relativo al control y vigilancia de los partidos políticos y movimientos políticos y del otorgamiento de la personería jurídica teniendo en cuenta el cumplimiento de las normas respectivas; otra, que tenga la función de efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar, haciendo una distribución equitativa de los magistrados en cada uno de estos departamentos.

Adicionalmente, es importante tomar del sistema japonés, el departamento de elecciones encargado de elaborar planes y proyectos para un sistema electoral justo

y que incentive la participación ciudadana en la política de Japón, teniendo en cuenta los altos índices de abstención que se han presentado en Colombia y los diversos fallos por corrupción en las votaciones, lo que deriva en un sistema electoral injusto.

En esta medida, estas propuestas son similares en su planteamiento a lo que ha formulado la Misión Electoral Especial en su proyecto de Reforma al Sistema Electoral Colombiano en el 2017, sobre lo que la misma Misión Electoral ha denominado “arquitectura institucional”, la cual, en lo que respecta al Consejo Nacional Electoral, ha indicado la necesidad de crear una nueva institución de carácter administrativo, denominado Consejo Electoral Colombiano, con mayores garantías e independencia, imparcialidad e idoneidad. En esta medida, en la Reforma al Sistema Electoral Colombiano del 2017, se propone que la mencionada entidad esté compuesta por siete (7) Consejeros de dedicación exclusiva, quienes serán elegidos por este mismo cuerpo colegiado a partir de ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Presidente de la República, y, para garantizar la igualdad de género, cada Corte deberá postular dos (2) ternas, una de las cuales estará conformada por mujeres, garantizando su participación al interior de la máxima autoridad administrativa en lo electoral (Misión Electoral Especial, 2017). Así las cosas, se observa en esta propuesta que la rama judicial tiene incidencia directa en la elección de los miembros del Consejo Electoral Colombiano, pues es el poder con más independencia dentro del Estado colombiano.

Además, en el mencionado proyecto de reforma propuesto por la Misión Electoral, se plantea un alto grado de especialidad en la funciones que desarrollarían los órganos que harían parte del Sistema Electoral colombiano, teniendo en cuenta

que unas funciones específicas de carácter administrativo, serían desarrolladas por el Consejo Electoral Colombiano, y otras, de carácter judicial, que estarían a cargo de una nueva jurisdicción electoral, compuesta por una Corte Electoral, como máxima autoridad de la misma y por seis (6) Tribunales Regionales (Misión Electoral Especial, 2017). Lo anterior evidencia el interés para que las funciones desarrolladas por las autoridades electorales, se lleven a cabo con la idoneidad que requiere el desempeño de funciones de esta naturaleza, que tienen incidencia sobre el ejercicio del voto popular y de la democracia misma, tal como se propone en esta disertación.

Al respecto, el proyecto de reforma electoral de la Misión Electoral Especial toca aspectos fundamentales con el fin de solucionar las deficiencias que tiene nuestro Sistema Electoral, planteando cambios significativos en lo que respecta a las instituciones que lo integran, principalmente en cuanto a la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, teniendo en cuenta la falta de independencia y de capacidad técnica de este último en particular.

Ahora bien, respecto a la propuesta concreta de creación del Consejo Electoral Colombiano, entidad que estaría encargada de administrar la actividad electoral; y en lo referente a la creación de una nueva jurisdicción especializada en el tema electoral en Colombia, aunque es una buena propuesta, en el sentido que busca una solución real al problema planteado no sólo en el proyecto de reforma sino también en este trabajo, es necesario tener en cuenta que el nacimiento de la jurisdicción electoral, podría realmente mostrar los resultados esperados a largo plazo, ya que la implementación de una nueva autoridad, con las prerrogativas que plantea el proyecto de reforma, implica no solo un proceso de transición, sino también un reto presupuestal en la que no es claro si el país estaría en la capacidad de soportarlo.

CONCLUSIONES.

El Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil son los máximos órganos del sistema electoral colombiano, de tal manera que en la práctica, deben ser instituciones dotadas de autonomía e independencia, tal como se consagra constitucionalmente.

En esta medida, en la misma Carta Política se establece que:

“El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia” (subrayado por fuera del texto original) (Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, 1991, Constitución Política, Art. 264)

Lo anterior evidencia la estructura del Consejo Nacional Electoral, máxima autoridad electoral de Colombia, cuyas funciones están orientadas a la inspección y al control de los partidos y movimientos políticos.

No obstante, los magistrados de esta institución no ejercen sus funciones con la suficiente autonomía e independencia, pues quienes los postulan y los eligen, son los mismos a los que deben vigilar, lo que sin duda termina vulnerando los principios de autonomía e independencia de las instituciones estatales, aspectos fundamentales en un Estado Social de Derecho como el colombiano, la seguridad jurídica e incluso, la

democracia misma. Lo anterior se hace notorio desde el mismo el momento en que los magistrados son elegidos por el Congreso de la Republica, donde antes de iniciarse la elección, deben ser decididos por el mismo Congreso una gran cantidad de impedimentos que recaen sobre muchos de los congresistas para que estos puedan participar en dicha elección. Corolario de lo anterior, se tiene entonces una elección que aunque constitucional, no goza de la legitimidad que debería, ya que en la mayoría de los casos los antes mencionados impedimentos no prosperan, debido a que es el mismo órgano que elige a los miembros del Consejo Nacional Electoral quien decide sobre aquellos.

Siguiendo con lo anterior, es esa misma falta de autonomía e independencia la que ocasiona que muchas de las decisiones del Consejo Nacional Electoral se tornen parciales, lo cual genera inseguridad jurídica y una estigmatización del Consejo Nacional Electoral como un organismo supremamente politizado. Al respecto, el senador Mauricio Lizcano ha indicado que “El Consejo Nacional Electoral se ha politizado demasiado, no tiene las herramientas administrativas (...). No tiene esa capacidad para hacer control, para verificar los topes de las campañas, ni para sacar los recursos ilícitos de las mismas” (Para algunos lo mejor es suprimir el Consejo Nacional Electoral, 2016).

Por esto, incluso se ha propuesto, principalmente por la Fundación Paz y Reconciliación, un rediseño institucional de las entidades responsables de la disputa electoral, esto es, el Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría General del Estado Civil, consistente en la creación de un poder electoral facultado para organizar las elecciones, debido a las críticas que han recibido por “la falta de autonomía y la injerencia que podrían tener los partidos políticos sobre los magistrados que lo conforman, pues son propuestos y elegidos por las colectividades que están en el

Congreso de la República, las mismas que tienen que vigilar” (En el Consejo Nacional Electoral no hay "diferencias de fondo", 2016). Con respecto al Consejo Nacional Electoral, la mencionada fundación señala que “es tal vez el nido más grande de corrupción. Se compone de 9 magistrados electos por el Congreso de la República. Es decir, los partidos eligen a sus militantes y amigos para que los vigilen, lo cual es algo así como poner al ratón a cuidar el queso. Estos niveles de politización llevan a que en el CNE prime la ley del “yo no te investigo y tú no me investigas” (Montoya, Ávila y Castro, 2016).

En este orden de ideas, en este trabajo se propone tomar ciertos aspectos positivos de la forma de postulación y elección de las máximas autoridades electorales en sistemas como el de Brasil, Francia, Costa Rica y de Japón, con el fin de solucionar los problemas evidentes que existen en la forma de postulación y elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral colombiano. En este sentido, se plantea que los magistrados del Consejo Nacional Electoral sean elegidos por organismos como la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, y que sean abogados especialistas en derecho electoral, o al menos, que tengan experiencia en esta materia, con el fin de garantizar que estos funcionarios del Estado ejerzan sus funciones con la suficiente idoneidad y eficiencia. Adicionalmente, con el fin de garantizar la autonomía, la independencia y la seguridad jurídica, se propone hacer la renovación cada cierto tiempo de un número determinado magistrados del Consejo Nacional Electoral, dividir las funciones del Consejo Nacional Electoral por departamentos y elaborar planes y proyectos para un sistema electoral justo y que incentive la participación ciudadana.

Con lo anterior se busca dar solución a los conflictos que se derivan de la postulación y elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral en la manera

en la que se tiene consagrada actualmente, garantizando los principios que deben caracterizar a un Estado Social de Derecho para que éste sea posible.

BIBLIOGRAFÍA

NORMAS

Colombia, Asamblea Nacional Constituyente (1991) *Constitución Política de 1991*. Bogotá: En Gaceta Constitucional, núm. 116 de 20 de julio de 1991.

Colombia, Consejo Nacional Legislativo (1888) *Ley 7 de 1888, sobre las elecciones populares*. Bogotá: En Diario Oficial, núm. 7285 del 31 de enero de 1888.

Colombia, Asamblea Nacional de Colombia (1910) *Acto legislativo 1 de 1910, por el cual se interpreta el artículo 6 del Acto Legislativo número 9 de 17 de abril de 1905*. Bogotá: Recuperado de: http://www.bdigital.unal.edu.co/224/62/acto_general_1909.pdf

Colombia, Congreso de la República (1916) *Ley 85 de 1916, sobre elecciones*. Bogotá: En Diario Oficial núm. 15997 del 19 de enero de 1917.

Colombia, Congreso de Colombia (1932) *Ley 7 de 1932, por la cual se dictan algunas disposiciones electorales*. Bogotá: En Diario Oficial núm. 22074 del 31 de agosto de 1932.

Colombia, Congreso de la República (1948) *Ley 89 de 1948, sobre la organización electoral*. Bogotá: En Diario Oficial núm. 26900 del 22 de diciembre de 1948

Colombia, Congreso de la República (1979) *Ley 28 de 1979, por la cual se adopta el Código Electoral*. Bogotá: En Diario Oficial núm. 35283 del 7 de junio de 1979.

Colombia, Congreso de la República (1985) *Ley 96 de 1985, por la cual se modifican las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, el Código Contencioso Administrativo, se otorgan*

unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones. Bogotá: En Diario Oficial núm. 37242 de noviembre 22 de 1985.

Colombia, Presidencia de la República. *Decreto 2241 de 1986, por el cual se adopta el Código Electoral.* Bogotá: En Diario Oficial núm. 35571 del 15 de julio de 1986.

Colombia, Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta constitucional No. 56 del 22 de Abril de 1991.*

Colombia, Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta constitucional No. 59 del 25 de Abril de 1991.*

Colombia, Congreso de la República. *Ley 130 de 1994, por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: En Diario Oficial núm. 41280 del 23 de marzo de 1994.

Colombia, Congreso de la República. *Acto Legislativo 01 del 2003, por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: En Diario Oficial núm. 45237 del 3 de julio de 2003.

Colombia, Congreso de la República. *Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: En Diario Oficial núm. 46102 del 24 de noviembre de 2005.

Colombia, Congreso de la República. *Ley 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los*

procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Bogotá: En Diario Oficial núm. 48130 del 14 de julio de 2011.

Colombia, Estatutos del Partido Liberal Colombiano. *Estatutos del partido liberal colombiano aprobados por la Segunda Constituyente Liberal registrados ante el Consejo Nacional Electoral - Resolución No. 2247 de 2012*

Brasil, Congreso Constituyente de Brasil (1988) *Constitución Política Brasileira.*

Costa Rica, Asamblea Nacional Constituyente (1949) *Constitución Política de Costa Rica.*

Francia, Comité Ministerial del Gobierno Francés (1958) *Constitución Política de Francia.*

JURISPRUDENCIA

Colombia, Corte Constitucional (1994) *Sentencia de constitucionalidad 089 con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz,* Bogotá. Recuperado el 15 de octubre de 2016 en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-089-94.htm>.

Colombia, Corte Constitucional (2005) *Sentencia de constitucionalidad 1081 con ponencia del magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra,* Bogotá. Recuperado el 15 de octubre de 2016 en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1081-05.htm>.

Colombia, Corte Constitucional (2008) *Sentencia de constitucionalidad 230 A con ponencia del magistrador Rodrigo Escobar Gil*, Bogotá. Recuperado el 15 de octubre de 2016 en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-230A-08.htm>.

Colombia, Consejo de Estado, Sección Primera (2011) *Sentencia sobre demanda de nulidad de Antonio Álvarez Lleras Camacho en contra del Consejo Nacional Electoral con radicado 110010328000200500008-01 con ponencia de la consejera María Claudia Rojas Lasso*. Recuperado el 15 de octubre de 2016 en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=43368>.

Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B (2015) *Sentencia sobre acción popular de Silvio Nel Huertas Ramírez en contra del Consejo Nacional Electoral con radicado AP 25000-23-41-000-2013-00194-01 con ponencia de la consejera Stella Conto Díaz del Castillo*. Recuperado el 15 de octubre de 2016 en: <http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/25000234100020130019401.pdf>

Colombia, Consejo de Estado, Sección Quinta (2015) *Sentencia de unificación sobre demanda de nulidad simple de Pedro Felipe Gutiérrez Sierra en contra del Consejo Nacional Electoral con radicado 110010328000201400066-00 con ponencia del consejero Alberto Yepes Barreiro*. Recuperado el 15 de octubre de 2016 en: <http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/11001032800020140006600.pdf>

Colombia, Consejo de Estado, Sección Quinta (2016) *Sentencia de unificación en fallo electoral en demanda de Emilio Arrieta Monterroza en contra de Oneida Rayeth Pinto Pérez con radicado 110010328000201500051-00 con ponencia del consejero Alberto Yepes Barreiro*. Recuperado el 15 de octubre de 2016 en: http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/07-06-2016_11001032800020150005100.pdf.

DOCTRINA

Ávila, A. Odebretch y otros demonios del sistema electoral colombiano (17 de febrero de 2017). *Fundación Paz y Reconciliación*. Recuperado de <http://www.pares.com.co/columnistas/odebretch-y-otros-demonios-del-sistema-electoral-colombiano/>

Tribunal electoral de Brasil investigará última campaña de Dilma Rousseff (7 de octubre de 2015). *La Tercera*. Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/tribunal-electoral-de-brasil-investigara-ultima-campana-de-dilma-rousseff/>

Acabar el Consejo Nacional Electoral, propone el Consejo de Estado (12 de agosto de 2011). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/politica/articulo/acabar-consejo-nacional-electoral-propone-consejo-estado/244703-3>

Barreto, O.J. (Ed.). (2007). *Derecho electoral colombiano. La actuación administrativa*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.

Centro de Capacitación Judicial Electoral. (2010). *Sistemas electorales y de partidos. Manual del participante*. Recuperado de http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_sistemas.pdf

Consejo Nacional Electoral. (2014). *Objetivos y funciones*. Recuperado de http://www.cne.gov.co/CNE/OBJETIVOS_FUNCIONES.page

Corona, L.A y Miranda, A.J. (Ed.). (2012). *Derecho Electoral Comparado*. Madrid: Ediciones Jurídicas y sociales.

Duque, I., (2001) *Manual Electoral Colombiano*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.

En el Consejo Nacional Electoral no hay "diferencias de fondo" (29 de junio de 2016). *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/colombia/en-el-consejo-nacional-electoral-no-hay-diferencias-de-fondo-229299>

García, F. *Sistemas electorales*. Recuperado de <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/4.4.sistemaselectorales.pdf>

Giraldo, F. (2010) *La importancia de la organización electoral para la democracia en Colombia*. Observatorio electoral latinoamericano. Recuperado de <http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=colombia&file=020524>

Hernández, A. (2002). *Regulación de los partidos políticos en Colombia*. *Political Database of the Americas*. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Colombia/Leyes/regulacionjuridica.pdf>.

Misión de Observación Electoral. (2017). *Propuestas Reforma Política y Electoral. Reforma al Sistema Electoral*. Recuperado de <http://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reformma-completo-2017-1-1.pdf>

Medina, J.E. (2011). *Derecho Civil. Aproximación al Derecho. Derecho de personas. Las instituciones político-jurídicas. Organización y funcionamiento del aparato estatal*. Recuperado de <http://app.vlex.com.bdatos.usantotomas.edu.co:2048/#/vid/378401862>

Melo, I. (2015). *Los órganos autónomos e independientes*. Recuperado de http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/organos_autonomos_independientes.htm

Montoya, C., Ávila, A., y Castro, J. D. (21 de julio de 2016) *¿Por qué es urgente una reforma política en Colombia?* Fundación Paz y Reconciliación. Recuperado de <http://www.pares.com.co/mafias-y-conflicto/por-que-es-urgente-una-reforma-politica-en-colombia/>

Montoya, N. y Navarrete. J. (2009). *Financiamiento electoral en Colombia*. Misión de Observación Electoral. Recuperado de http://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/CARTILLASMOE/Cartilla%20G.pdf

Para algunos lo mejor es suprimir el Consejo Nacional Electoral (29 de junio de 2016). *Vanguardia*. Recuperado de: <http://www.vanguardia.com/colombia/363952-para-algunos-lo-mejor-es-suprimir-el-consejo-nacional-electoral>

Sanchez, C.A. (Ed.). (2006). *Derecho e instituciones electorales en Colombia*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, Biblioteca Jurídica Díké.

Tribunal Superior Electoral de Brasil. (s.f.). *Ministros-Composición del Tribunal*. Recuperado de: <http://www.tse.jus.br/institucional/ministros/ministros>

Ungar, E. y Arévalo, C.A. (2004). *Partidos y sistemas de partidos en Colombia hoy: ¿Crisis o reordenación institucional?* Partidos Políticos en la Región Andina: Entre la crisis y el cambio. Recuperado de <http://www.idea.int/publications/upload/Partidos%20y%20sistemas%20de%20partidos%20en%20Colombia%20hoy.pdf>.

Universidad Nacional Abierta y a Distancia. (2013). *La organización electoral*. Recuperado de http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109107/Contenido_en_linea/leccin_6_la_organizacion_electoral.html

