

Generalidades históricas y teóricas de la organización electoral y los partidos políticos en Colombia *

Historical and theoretical overview of electoral organization and political parties in Colombia

Jennifer Liliana Campos Chaux

Especialista en contratación estatal, Universidad Externado de Colombia, Colombia
jennifer_campos@hotmail.com

Silvia Cristina Gómez García

Especialista en derecho tributario, Universidad Externado de Colombia, Colombia
crisgomez799@hotmail.com

Recibido: 07/10/2019 Aprobado: 03/12/2019

DOI: 10.25054/16576799.2806

RESUMEN

El presente artículo corresponde al primer capítulo de la investigación realizada como requisito de grado de la Maestría en derecho público de la Universidad Surcolombiana, dentro de la cual se pretende analizar las causas y consecuencias de las sanciones a candidatos, partidos y movimientos políticos por parte del Consejo Nacional Electoral en ejercicio de su función de inspección, vigilancia y control, otorgada por el artículo 265 de la Constitución Política, razón por la cual se abordará el tema, estudiando en primer término las generalidades históricas y teóricas de la organización electoral y los partidos políticos en Colombia.

Se inicia el estudio, a partir del concepto de partidos y movimientos políticos; su conceptualización, sus orígenes a partir de los momentos históricos más representativos, hasta su reglamentación actual. Paralelo al nacimiento de los partidos políticos, y como parte esencial del ejercicio del poder público, en un segundo segmento, el presente artículo se encarga del estudio de la función electoral en Colombia, vista desde el órgano encargado de dicho ejercicio, el Consejo Nacional Electoral; su composición y funciones a lo largo de la historia, hasta su reconocimiento constitucional en la Carta de 1991, y las posteriores reformas de las que ha sido objeto especialmente en lo referente a las funciones a éste otorgadas.

PALABRAS CLAVE

Partidos y Movimientos Políticos; Organización Electoral; Consejo Nacional Electoral.

ABSTRACT

This article corresponds to the first chapter of the research carried out as a degree requirement of the Master's degree in public law at the Surcolombiana University, within which it is intended to analyze the causes and consequences of the sanctions to candidates, parties and political movements by the National Electoral Council in exercise of its function of inspection, surveillance and control, granted by Article 265 of the Political Constitution, which is why the subject will be addressed, first studying the historical and theoretical generalities of electoral organization and political parties in Colombia.

*Artículo de investigación

The study begins, starting from the concept of parties and political movements; Its conceptualization, its origins from the most representative historical moments, until its current regulation. Parallel to the birth of the political parties, and as an essential part of the exercise of public power, in a second segment, this article deals with the study of the electoral function in Colombia, seen from the organ in charge of that exercise, the National Electoral Council; its composition and functions throughout history, until its constitutional recognition in the Charter of 1991, and the subsequent reforms to which it has been subjected especially in relation to the functions granted to it.

KEYWORDS

Political Parties and Movements; Electoral Organization; National Electoral Council.

INTRODUCCIÓN

Como primer aspecto que permite un acercamiento a desarrollar la investigación planteada “causas y consecuencias de las sanciones a candidatos, partidos y movimientos políticos por parte del Consejo Nacional Electoral en ejercicio de su función de inspección, vigilancia y control, otorgada por el artículo 265 de la Constitución Política, durante los últimos 10 años”, resulta fundamental analizar las generalidades históricas y teóricas de la organización electoral y los partidos políticos en Colombia. Desde esta perspectiva, se ha considerado iniciar el presente estudio, en razón a que, tanto los partidos políticos como la organización electoral, resultan ser los actores esenciales de la temática planteada. Se dará inicio con los antecedentes históricos y teóricos de los partidos políticos en Colombia, su organización actual y su ubicación dentro de la organización electoral. En ese mismo sentido, se realizará un análisis de ésta última, desde la ley, la doctrina y la jurisprudencia, resaltando la importancia de la función electoral y su posición autónoma y neutral en el ejercicio del poder público realizado por parte de las tres ramas (ejecutiva, legislativa y judicial).

Con la aparición de los partidos políticos en el escenario de la sociedad como instrumento de ésta para organizarse políticamente y acceder al poder, surge la necesidad de un órgano, externo a éstos, que no solo los organice, reglamente y controle, sino que los vigile y garantice el ejercicio libre de la democracia representativa.

Conocer el origen de los partidos y movimientos políticos en Colombia, y estudiar su desarrollo histórico, permite entender la transformación de los mismos, la dinámica de su actuar hoy en día y lo que ha conllevado a reglamentar su organización interna, a fin de garantizar el cumplimiento de sus funciones como representantes del pueblo.

La Constitución Política de 1991, marca un importante hecho para la existencia y organización de los partidos políticos en Colombia; lo que hasta entonces había imperado como bipartidismo, se ve irrumpido por la Carta Magna, que da el primer paso a la gran transformación de estas organizaciones, promoviendo un multipartidismo, que aunque infructuoso, ha permeado la poca solidez de los dos partidos tradicionales, el liberal y conservador, imperantes hasta ahora en el escenario político del país, para dar lugar a un sin número de partidos y movimientos políticos.

Paralela a la transformación que han sufrido los partidos políticos en Colombia, la organización electoral, quien tiene a cargo el ejercicio de dicha función a través de los órganos que la componen, también se ha visto permeada por las nuevas exigencias que el constituyente primario le impuso, al considerarla “como la piedra angular del sistema democrático”, dotándola de autonomía, neutralidad e independencia.

En Colombia han existido órganos competentes para ejercer la función electoral, los cuales se han esforzado en garantizar autonomía e independencia de las ramas del poder público, y alejarse de la influencia de los partidos políticos en el ejercicio de las funciones que desempeñan, no obstante, siendo político el origen de los referidos órganos, históricamente se ha dificultado la separación verdadera de la función electoral de la influencia de éstos.

La organización electoral se encuentra regulada legalmente desde 1.888 con la creación del Gran Consejo Electoral, sin embargo, sólo hasta 1991 con la Constitución, ésta adquirió por primera vez rango constitucional y se promulgó su autonomía e independencia.

Actualmente, la organización electoral en Colombia se encuentra compuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil como

encargada de las elecciones y la identificación de las personas, y por el Consejo Nacional Electoral quien ejerce la suprema inspección, vigilancia y control de toda la organización electoral.

Desde esta perspectiva, con el estudio realizado se puede observar el escenario político y electoral del país, que obedece a transformaciones que la misma sociedad colombiana ha demandado, ante la deficiente representación de quienes ostentan el poder político.

Este artículo constituye un primer acercamiento al estudio de las funciones que ejerce el Consejo Nacional Electoral consagradas en la Constitución de 1991, relacionadas con la inspección, vigilancia y control, de los candidatos, partidos y movimientos políticos, impuesta por el artículo 265 de la Constitución Política, con lo que se pretende aportar una herramienta para la ciudadanía en el ejercicio de la democracia participativa, y en la coadyuvancia que estos ejercen en dicha inspección, vigilancia y control electoral.

1. ANTECEDENTES Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS EN COLOMBIA

1.1. Definición de partidos y movimientos políticos

Muchos autores coinciden en que no existe una definición satisfactoria y completa de Partidos Políticos, sin embargo han hecho aproximaciones a conceptos que encierran sus principales componentes y características; una de las definiciones más famosas es la realizada por Max Weber, quien precisó que partido es “la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales”. (Weber, 1969, p.228).

Por su parte, Giovanni Sartori, citado en El Sistema Electoral y El Sistema de Partidos en Colombia, manifiesta que

Los partidos son conductores de expresión; son instrumentos para representar al pueblo al expresar sus exigencias. Los partidos no se desarrollan

para comunicar al pueblo los deseos de las autoridades, sino para comunicar a las autoridades los deseos del pueblo (Duque, Giraldo, y Londoño, 2011. p. 41).

Más recientemente, Germán Lozano Villegas concluye que son organizaciones con vocación de permanencia, que “se conforman para desarrollar actividades políticas, procesos electorales y participar en asuntos públicos de manera general, y son los sujetos legitimados para acceder al poder político a través de la postulación de candidaturas y listas en los procesos electorales” (Lozano-Villegas, 2015b, p.120).

Resulta relevante lo aducido por Fernando Giraldo, al referir que “...pueden señalarse como partidos aquellos movimientos políticos que alcanzan una organización dentro del sistema político y que, asumiendo intereses sociales y haciendo unos de las instancias del poder, los reflejen en el establecimiento de políticas públicas” (Giraldo, 2003, p. 26).

En Colombia la Ley 130 del 23 de marzo 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”, hizo un acercamiento a la definición no solo de partidos políticos, sino de los movimientos políticos, al precisar:

ARTICULO 2º—Definición. 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 (...).

La Corte Constitucional al efectuar el control previo al proyecto de ley estatutaria que dio lugar a la Ley 30 de 1994, sobre la definición líneas arriba señalada, manifestó:

1.8 En estricto rigor la definición de partido que consagra el artículo 2 recoge, en lo esencial, las funciones sumariamente descritas, como quiera que la anterior relación de funciones, equivale a postular

que en aquél se refleja el pluralismo político y, por su conducto, se promueve y encauza la participación de los ciudadanos y 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” (CConst, C-089/1994, M. P. E. Cifuentes).

Para efectos de la presente investigación, y recogiendo lo que la doctrina, la ley y la jurisprudencia han señalado sobre el asunto, se concluye como parte de éste primer estudio, que los partidos políticos son instituciones organizadas, con vocación de permanencia, que se conforman para desarrollar actividades políticas, procesos electorales, 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, siendo instrumentos para representar los intereses del pueblo.

De otra parte, con la Constitución política de 1991 aparece el concepto de movimiento político, que hasta ahora la doctrina no había conceptualizado ni establecido diferencia alguna con el concepto de partido político. Sin embargo, tal como los define el artículo 2 de la Ley 30 de 1994, “son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones”.

El Consejo de Estado precisó al establecer la diferencia entre unos y otros, que ésta radica

“...en los fines fundantes de los mismos, los cuales son completamente diferentes entre sí, en el caso de los partidos políticos estos buscan acceder al poder, a los cargos de elección popular e influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación, mientras que los movimientos políticos buscan influir en la formación de la voluntad política o participar en las elecciones, en cuanto a los grupos significativos de ciudadanos recogen una manifestación política coyuntural” (CE, s5, rad. 2085271/2016, C.P. R. Araujo).

Siendo así, los partidos políticos, dada su naturaleza de permanencia cuya finalidad es acceder al poder, se diferencian de los movimientos políticos en tanto éstos se convierten en

asociaciones temporales con ocasión a las circunstancias que acaecen en el escenario político con miras a influenciar en la voluntad política del pueblo, que en algunos casos pueden llegar a ser expresiones de disidencia de los partidos.

1.2. El origen de los partidos políticos en Colombia

Quienes han estudiado el surgimiento de los partidos políticos en las diferentes sociedades, coinciden en afirmar que estos tuvieron su origen en Europa y Estados Unidos. Según Maurice Duverger, surgieron a mediados de siglo XIX, en Inglaterra, diferenciando su origen en interno (Fragmentaciones al interior del parlamento ingles entre Tories/conservadores y Whigs/liberales) y externo (Producto de las luchas de grupos como sindicatos, entidades religiosas y periódicos, no integrantes del parlamento), sin embargo es hasta la revolución industrial cuando las masas ven al necesidad de acceder al poder y hacer parte de la toma de decisiones a través de representantes; y un hecho histórico que no puede omitirse, es la revolución francesa, que sirvió de referente para todas las sociedades en camino a organizarse políticamente para acceder al poder en condiciones de igualdad y en contra de las opresiones de la clase burguesa enraizada en el poder.

Para German Lozano Villegas,

Los partidos se originaron en Europa alrededor del año 1808, cuando Napoleón depuso al legítimo rey de España, Fernando VII, tomando presos a la familia real e instaurando a uno de sus hermanos bajo el nombre José I. A diferencia de otros países en donde Napoleón había destronado a sus respectivos monarcas, en España, ese hecho desencadenó una revuelta. Como resultado, se creó la Junta Central Acuartelada en Sevilla, la cual obstinadamente destituyó al rey y mantuvo su lealtad a Fernando VII (Lozano-Villegas, 2015a, p.13).

Lo cierto es que, para un gran número de autores, los partidos políticos surgen a mediados del siglo XIX, como organizaciones conformadas por grupos regionales que perseguían los mismos intereses.

Según Bartolini (citado por Duque, Giraldo, y Londoño, 2011, p. 41), los partidos tienen su origen en el siglo XIX en Europa Occidental, en el que concurren dos variables:

Desde una perspectiva histórica – conflictiva se enfatiza en la formación de divisiones socio-estructurales, las relativas a los procesos de formación del Estado y del desarrollo industrial que constituyen la base para la existencia de identidades colectivas y de grupos y movimientos, potencialmente en conflicto.

El énfasis en variables institucionales, el origen de los partidos políticos se hace remontar al proceso de ampliación del sufragio, que genera condiciones para la formación de un mercado electoral y genera tendencias competitivas al proceso de consolidación de las instituciones democrático – representativas. La naturaleza y el rol de los partidos están determinados en gran parte por estas dos condiciones iniciales.

Importante reseñar lo aducido por Alberto Ricardo Dalla Via, quien considera que la idea de democracia representativa inicialmente concebida después de las revoluciones francesas y norteamericana, “...se desvirtuó con la aparición de un nuevo fenómeno social motivado por la irrupción de las masas en el poder: los partidos políticos” (Dalla-Via, 2006, p. 176).

En Colombia su origen se analiza desde la época de la conquista, sin que exista unanimidad sobre el tema, historiadores y algunos autores coinciden en afirmar que en Colombia los dos grandes partidos que han persistido a lo largo del tiempo, (Partido Liberal y partido Conservador) tienen su origen en Santander y Bolívar, “se estima que esos partidos proceden de una pálida división derivada de las facciones independentistas, patriotistas, federalistas y centralistas” (Lozano-Villegas, 2015a, p.20).

En medio del conflicto bélico, Pedro Alcántara Herrán ganó las elecciones a la presidencia y sucedió a Márquez. Herrán tenía como aliados a antiguos seguidores de Bolívar. Ellos ocuparon los cargos públicos durante el mandato de Herrán y,

por eso, se les empezó a llamar ministeriales o partido ministerial. En realidad, constituyeron un partido, en forma embrionaria, que en 1848 adoptaría el nombre de Partido Conservador. Sus oponentes, por su parte, comenzaron a abandonar el nombre de progresistas y volvieron nuevamente a denominarse liberales en el año de 1849. Para todos los efectos, habían nacido los dos partidos tradicionales de Colombia. (Lozano-Villegas, 2015a, p 23).

De otra parte, algunos autores consideran que “...la tradición según la cual Bolívar y Santander habrían sido los fundadores de los dos partidos, existentes hoy en nuestro país, no tiene mucha razón” (Suárez. Ob. cit., p. 14). Empero, en la totalidad de los escritos se reconoce que los partidos aparecen como reflejo de divisiones sociales que llegan al campo de lo político (Gechem, 2009, p. 135).

Carlos E. Gechem, señala que “...el Partido Liberal estaba compuesto por comerciantes y artesanos que por primera vez hacían parte del panorama político, propugnaban una separación del Estado y la Iglesia, el libre cambio y el federalismo”. En cambio “El Partido Conservador, por su parte, estaba compuesto por los grandes terratenientes, el clero y las familias tradicionales del país” (Gechem, 2009, p. 135), lo que a su juicio constituyó una de las primeras divisiones partidista en Colombia.

El partido liberal aparece por primera vez en el escenario político, en el que materializa su pensamiento ideológico, con el artículo “La razón de mi voto” en el año de 1948:

en el cual Ezequiel Rojas expone un programa según el cual el partido aboga por la defensa y el respeto de los derechos y las libertades públicas, la abolición de la esclavitud, la entrada en vigencia de las libertades religiosas y de enseñanza, el libre cambio y la disminución del poder ejecutivo (Rojas, 1848, p. 193).

Entre tanto el partido conservador, que fue fundado por Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro en el año de 1849, da a conocer sus bases ideológicas en una declaratoria política publicada en el periódico “La Civilización”, con una clara defensa por la prolongación de la alianza Iglesia –

Estado, un gobierno autoritario y la continuidad de la esclavitud.

Sus afiliados son principalmente terratenientes, esclavistas, funcionarios, sacerdotes y militares. Estos sectores caracterizan la pretensión de frenar las reformas que los liberales venían realizando, en especial porque éstas alteraban el sistema de jerarquías en que se basaba el poder de la aristocracia criolla. Al contraste con el partido liberal configuraba una institución elitista (Giraldo, 2003, p. 27).

Desde ese momento suceden hechos importantes que marcan la historia de los partidos políticos en Colombia y que conllevan a lo que es hoy el escenario bajo la constitución de 1991 y las reformas que le han seguido, hechos que serán reseñados conforme a la relevancia para efectos de la presente investigación.

El Partido Liberal constituye la organización de esta naturaleza que más tiempo ha ostentado el ejercicio del poder en Colombia, iniciando su hegemonía en el año 1930 cuando Enrique Olaya Herrera asumió la presidencia de la República (Irragorri y Gómez, 2005) y

es la agrupación que más poder ha tenido cronológicamente en toda América Latina, pues lleva 150 años compitiendo por el poder, de los cuales la mayor parte del tiempo ha sido dominante, excepto durante la Hegemonía conservadora (1886-1930), el periodo de La Violencia, dos presidenciales pactadas y dos presidenciales en competencia libre (Alcántara y Freidenber, 2003, p. 157).

Para Irragorri y Gómez (2005):

el liberalismo se ha mantenido como partido mayoritario porque ha logrado hacerse pasar como una expresión antielitista. A pesar de que la ejecutoria gubernamental de los liberales ha sido ideológicamente muy heterogénea, lo cual identificar elementos programáticos en común, se han caracterizado por sus tendencias reformistas en la organización popular y en la modernización estatal (p. 319).

Por su parte el Partido Conservador, surgió como resultado de la oposición a su principal adversario, el Partido Liberal, ha compartido el poder con éste desde hace 150 años, “Se le suele describir como representante principalmente de intereses de sectores tradicionales y manteniendo una fuerte oposición a las reformas liberalizadoras que en diferentes momentos históricos ha intentado adelantar el Partido Liberal” (Alcántara y Freidenber, 2003, p. 195). Sin embargo, a pesar de haber permanecido en el poder durante un largo periodo (1886-1930) ha sido un partido minoritario, que ha requerido de la división del partido liberal para acceder al poder.

En la historia del país, la hegemonía del Partido Liberal imperó inicialmente durante el periodo de 1850-1876, sin embargo, durante éste aparece el federalismo como contrapeso al desbordado poder autónomo regional, ocasionando que el poder termine en manos de poderosos terratenientes, dueños de grandes extensiones de tierra, ante la debilidad del poder central.

La crisis económica suscitada a partir de 1970 que se conoce como la “crisis del tabaco”, da lugar a cuestionamientos al Partido Liberal, que se ha visto incapaz de lograr la unidad nacional y consolidar la economía del país, lo que conlleva a la pérdida de apoyo de la clase dominante, razón por la cual:

La idea de un nuevo proyecto, capaz de lograr un acuerdo entre las clases dominantes y satisfacer las necesidades exportadoras del país ronda en los sectores conservadores. Se requiere de un nuevo estado capaz de reunir las provincias dispersas, con el fin de organizar las actividades políticas y económicas de la República. Rafael Núñez inicia el proceso de construcción de este proyecto en 1880, cuando asume por primera vez la Presidencia, y lo continúa en 1884, cuando asume por segunda vez (Giraldo, 2003, p. 28).

Es promulgada la Constitución de 1886 en un contexto económico difícil, con un grave y alto déficit fiscal, de corte conservadora, bajo el liderazgo político de Miguel Antonio Caro (conservador), la cual consagra fundamentos escolásticos que definen el origen divino del poder del Estado y por tanto en voluntad soberana.

Con esta carta, se limita la democracia, el poder no reside en el pueblo, y en lo que se refiere a los partidos políticos sigue imperando el regionalismo.

La década de 1920, es importante para los partidos políticos, ya que se alimentan de partidarios intelectuales que de alguna forman, empiezan a influenciar al interior de estos, sin embargo, ello trae consigo la fragmentación, como lo refiere Fernando Girado:

Desde entonces puede observarse uno de los rasgos característicos de los partidos políticos colombianos: el fraccionalismo, lo cual explica la cohabitación al interior de los partidos, desde los inicios del siglo XX, de posturas de derecha y de izquierda, contradictorias en muchas ocasiones y lideradas por diferentes “caudillos” y que, sin fracturar la institucionalidad de los partidos, son el preludio de evoluciones ideológicas (Giraldo, 2003, p. 29).

Se agudiza una crisis política y social del país, como resultado de las limitaciones consagradas en la constitución de 1886, la cual solo había contemplado derechos políticos para los sectores dominantes excluyendo a los analfabetas. Es de advertir que solo hasta 1936 se reimplementa el sufragio universal masculino y con el plebiscito de 1957 el femenino.

La guerra civil denominada “La Violencia”, marca un hecho histórico importante para el ejercicio del poder por parte de los partidos liberal y conservador. La Violencia surge como consecuencia, del inconformismo de la clase menos favorecida, quienes se cansan de soportar las inclemencias del capitalismo, la concentración de la riqueza en unos pocos, entre otros. Un sector liberal hace frente a dichas situaciones, con propuestas de reformas sociales y económicas que son frenadas por los conservadores y por sectores liberales de centro, dando lugar a esta desfavorecedora guerra para el país. Según reseña Fernando Giraldo:

Las causas de La Violencia han sido estudiadas e interpretadas desde diversas perspectivas, una de ellas se apoya en la tesis según la cual el Partido Liberal abandona paulatinamente sus promesas reformistas en la búsqueda de acercarse a

las elites tradicionales, al tiempo que crece en su interior una fracción liderada por Jorge Eliecer Gaitán que recoge diversas preocupaciones populares. Esta fracción política se convierte en un símbolo de lucha contra la “oligarquía liberal-conservadora”, a pesar de carecer de una doctrina articulada y un programa coherente (Giraldo, 2003, p. 30).

Un hecho que marca la historia del país, y por ende el escenario político, es el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, que fue visto como un acto político, y dio lugar a una oleada de violencia que terminó entregando a los militares el poder en cabeza de general Gustavo Rojas Pinilla; golpe de Estado organizado políticamente por la corriente conservadora liderada por Mariano Ospina Pérez y apoyada por los dirigentes liberales. Durante este periodo nacen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, ante la declaratoria de ilegal de los partidos comunistas, por parte del General Rojas Pinilla, ya que estos se niegan a dejar las armas.

Posteriormente, surge lo que se conoce como el Frente Nacional (1958 – 1974), como contraposición a la idea del nacimiento de un movimiento independiente del bipartidismo y en manos de militares:

Cuyo legado principal será la reconciliación de los intereses en conflicto y la conquista de la paz, sin embargo, el régimen frente nacionalista produce la despolitización de la sociedad, la derrota de todo intento de oposición o creación de nuevos partidos, el crecimiento del fenómeno de la abstención, la consolidación de las guerrillas liberales y de tendencia ideológica comunista, el debilitamiento de las estructuras partidistas y la formación exacerbada y perversa de un sistema de clientelismo que habrá de sustituir de manera significativa el Estado en sus funciones de servicio (Giraldo, 2003, p. 31).

A partir de 1970 se suscita nuevamente una crisis política, toda vez que los gobernantes de esta época se limitan a “...repartirse milimétricamente la burocracia estatal y a acordar medidas económicas y sociales de difícil aplicación” (Giraldo, 2003, p. 32).

El 18 de julio de 1985, se expide la Ley 58 de 1985 "Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos políticos y se provee a la financiación parcial de las campañas electorales", con la que se promueve la institucionalización normativa y formal de los partidos, con la inscripción de éstos en Consejo Nacional Electoral y otorgando de alguna manera garantías en el ejercicio de sus actividades proselitistas. Esta constituye la primera reglamentación a los partidos políticos en Colombia.

Sin embargo, esta reforma política no fue suficiente para otorgar legitimidad al régimen político en Colombia, en un escenario marcado nuevamente por la violencia producto del narcotráfico, que conllevó al país a la necesidad de proponer un cambio, que permitiera a la sociedad ser representada eficientemente por sus dirigentes, ante una democracia representativa fracturada.

La séptima papeleta, así se le denominó al movimiento que incluyó en las elecciones presidenciales de 1990, la propuesta para convocar a una asamblea nacional para reformar la Constitución, dando lugar a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), la primera elegida por el voto popular en la historia política del país y con esto el inicio del proceso de democratización y cambio en el régimen político colombiano (Giraldo, 2003).

La composición política de dicha asamblea caracteriza la relativa debilidad de los partidos tradicionales, la presencia notable de grupos que representan una opción fuera de lo tradicional, como la Alianza democrática M-19 y una presencia significativa de fuerzas minoritarias, como los indígenas, los cristianos protestantes y sectores de izquierda representados en la Unión Patriótica (UP) y en ex guerrilleros del Ejército Popular de Liberación (EPL), del partido revolucionario de los trabajadores (PRT) y del movimiento Quintín Lame.

Por una parte, el partido liberal, aunque de modo formal constituye la bancada más grande de la Asamblea, caracteriza su fragmentación y en contadas ocasiones actúa de manera unitaria. Por otra parte, el partido social conservador se destaca por

su presencia reducida y su división, al presentarse una lista liderada por el ex presidente Misael Pastrana Borrero, dos listas de conservadores independientes, encabezadas por Rodrigo Lloreda Caycedo y Juan Gómez Martínez y el Movimiento de Salvación Nacional, liderado por Álvaro Gómez Hurtado; sin embargo es la bancada más cohesionada de la Asamblea y vota casi siempre de manera unánime en las cuestiones políticas e ideológicas (Giraldo, 2003, p. 34).

1.3. Los partidos y movimientos políticos en la actualidad

La Constitución de 1991, introdujo un cambio importante para los partidos políticos, algunos autores lo definen como el reconocimiento constitucional de los partidos políticos en Colombia. Dentro de los cambios más significativos están: a) el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse (C.P., 1991, art. 107, Colom.); b) Se les dotó de personería jurídica (reconocida por el Consejo Nacional Electoral) cuando comprueben su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o cuando en la elección anterior hayan obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el Congreso de la República (C.P., 1991, art. 108, Colom.); c) La contribución por parte del Estado al financiamiento de su funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica; (C.P., 1991, art. 109, Colom.); d) Prohibió a quienes desempeñen funciones públicas hacer contribución alguna a éstos (C.P., 1991, art. 110, Colom.); e) Consagró el derecho a utilizar los medios de comunicación en todo tiempo (C.P., 1991, art. 111, Colom.).

El cambio al régimen democrático y al sistema de partidos que consagró la nueva constitución, dio lugar a la creación de un sin número de partidos y movimientos políticos, dada la flexibilidad de la norma constitucional en la exigencia para la creación de estos (50.000 firmas).

Un aspecto que resulta importante mencionar, se refiere a la autonomía que se le otorgó a los partidos, referente a su organización y regulación interna, si bien inicialmente se pretendió introducir

una norma que reglamentara este aspecto, la iniciativa no tuvo acogida entre los constituyentes:

El resultado de la decisión de no “interferir” en la organización interna de los partidos los dejo son responsabilidad en la selección de los candidatos, los convirtió en cambio en organizaciones autónomas que avalaban candidaturas, solicitaban apoyos y votaban en el congreso sin compromiso ni obligación alguna” (Ruiz, 2006, p. 18).

En el año de 1994, a través de la Ley 130, se modificó la Ley 58 de 1985, ajustando sus preceptos a lo consagrado en la Constitución de 1991, lo que, para German Ruiz Páez, coadyuvó a la fragmentación de los partidos políticos con la proliferación de movimientos como una degradación de la actividad política (Ruiz, 2006).

Diversos autores coinciden en afirmar que el viraje constitucional, si bien pretendía la proliferación de partidos y movimientos políticos, conllevó a una fragmentación interna de los dos partidos tradiciones existentes (liberal y conservador), sin que se haya conseguido una verdadera ruptura del bipartidismo, y por tanto ninguno de los partidos que surgieron se haya logrado consolidar como tal en el escenario político del país.

Ante la necesidad de introducir mayores controles a la organización de los partidos políticos y después de muchos intentos infructuosos, el 3 de julio de 2003 fue aprobado el Acto Legislativo No. 001, el cual modificó aspectos importantes en lo que se refiere a la organización de éstos. Por un lado, cambió las exigencias para otorgarles personería jurídica, a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, quienes debían obtener para ello, votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado (Artículo 2 del Acto Legislativo No.01 de 2003).

Por otra parte, implementó un nuevo sistema de asignación de curules, las cuales se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás

corporaciones (Artículo 12 del Acto Legislativo No.01 de 2003).

Finalmente, esta reforma, consagró la obligación para que los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuaran en ellas como bancada de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Una aguda crisis suscitada por los notorios vínculos entre los partidos políticos y grupos ilegales, da lugar a una nueva reforma política, como respuesta a los reclamos de la sociedad civil, quienes exigían que se estableciera mayores sanciones a los partidos y se garantizaran mecanismos de responsabilidad política más efectivos.

Así, es expedido del Acto Legislativo No. 001, el 14 de julio de 2009, en el que se introducen importantes reformas al sistema de partidos; se modificó la exigencia para el otorgamiento de la personería jurídica de éstos, al 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado (C.P., 1991, art. 108, Colom.); así mismo, en la asignación de curules distribuidas mediante el sistema de cifra repartidora, estableció el 3% como el mínimo de votos que deben tener las listas para el Senado de la República y el 50% del cociente electoral en el caso de las demás Corporaciones.

En materia de sanciones, multas e inhabilidades para partidos y movimientos políticos, la reforma del 2009, consagra que éstas se dan en los eventos en que avalen candidatos que resulten condenados por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o por delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

El nuevo modelo de democracia participativa consagrado en la Constitución de 1991, el nuevo sistema de partidos políticos, aunado a la crisis de los partidos políticos tradicionales en Colombia, envueltos en la corrupción y el clientelismo, son factores que han permitido que se incremente el número de movimientos y partidos políticos, sin embargo marcadamente débiles, inestables y volátiles, que de igual forma demandan que exista un sistema electoral efectivo con organismos electorales dispuestos a realizar control que garantice el cumplimiento de los fines del Estado

por parte de éstos y no el ejercicio democrático para satisfacer intereses particulares.

Para German Ruiz Páez (2006), dichos cambios en el sistema político de Colombia “...ha sido potenciar la fragmentación de los partidos políticos tradicionales (iniciada en el Frente Nacional) y la imposibilidad de aglutinar las fuerzas nuevas en partidos sólidos con respaldo ideológico y con responsabilidad política” (Ruiz, 2006, p. 19).

El Acto legislativo de 2009, da lugar a la expedición de la Ley Estatutaria 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”, Estatuto vigente de los partidos, consagrando una normatividad en materia de partidos más exigente no solo de su organización interna sino de transparencia ante la sociedad.

Hoy en día, ante los Acuerdos de Paz firmados entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y el grupo guerrillero Fuerzas Armadas de Colombia FARC, se avecina un cambio inminente del sistema de partidos en Colombia que muy seguramente dará lugar a una nueva reforma política que involucre este nuevo actor político.

Según los reportes del Consejo Nacional Electoral a 23 de noviembre de 2016, existían con personería jurídica vigente 10 partidos políticos (Partido Liberal Colombiano, Partido Conservador Colombiano, Partido Opción Ciudadana, Partido Cambio Radical, Partido Alianza Verde, Partido Alianza Social Independiente “ASI”, Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U, Partido Polo Democrático Alternativo, partido Unión Patriótica “UP” y Centro Democrático) y 3 movimientos políticos (Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia “AICO”, Movimiento MIRA y Movimiento Alternativo Indígena y social “MAIS”).

2. ANTECEDENTES Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN COLOMBIA

2.1. Función electoral

En un Estado democrático como Colombia el cual ha estado dividido históricamente de conformidad con las funciones de legislar, administrar e impartir

justicia, es indispensable la existencia de órganos electorales que ejerzan de manera independiente la organización y funcionamiento de la función electoral, entendida ésta como “la expresión orgánica e institucional del principio democrático” (CConst, C-055/1998, M. P. A. Martínez), toda vez que no es suficiente la universalidad, transparencia, imparcialidad y libertad en el sistema electoral para que sea democrático, si los órganos que ejercen dicha competencia no son neutrales a las demás ramas del poder público (Vanegas, 2008).

Frente a la necesidad de neutralidad de determinados órganos del Estado, puede señalarse que

los tres poderes políticos, tales como los hemos conocido hasta el presente, son tres resortes que deben cooperar cada uno por su parte al movimiento general; pero cuando estos, sacados fuera de su lugar, se mezclan entre sí o se chocan, es necesario buscar una fuerza que los ponga en su lugar. Esta fuerza no puede existir en ninguno de los tres resortes, porque serviría para detener a los demás; y así, debe estar fuera y ser neutra en cierta manera a fin de que su acción se aplique en todas partes donde sea necesaria (Constant, 1981, p. 23).

Puede concluirse que la función electoral en un estado democrático como el colombiano debe ser regulada y controlada por un órgano neutro e imparcial que constituya la fuerza que dirige y controla la función electoral como máxima expresión del pueblo como único soberano del cual emana el poder público, a través de los diferentes mecanismos y procedimientos electorales que permiten la toma de decisiones de manera directa o indirecta en el estado democrático, razón por la cual incluso se señala que la función electoral es ejercida por una rama independiente, denominada rama electoral (Rodríguez, 1983), o “máxima autoridad del Estado” como fue llamada en la ponencia sobre estructura del Estado por el Constituyente de 1991.

Frente a la función electoral y el órgano competente de su regulación y control, el Constituyente de 1991 señaló que

desde el punto de vista funcional, y contra el pensamiento de muchos respetables

autores, la función electoral es distinta de las demás funciones del Estado, por su naturaleza, por sus objetivos y por la forma como se ejecuta. El acto electoral no es la aplicación de la ley, ni su creación; es sí el acto por medio del cual se integran los órganos de decisión en la dirección del Estado; por eso es distinto, de naturaleza y fines diferentes (Gaceta Constitucional N.º 59 del 25 de abril de 1991, p. 12 y 13).

Tan es así que el referido órgano además de regular, hacer cumplir y proteger la función electoral “confiere nada menos que el poder público” (Ibídem), a través del ejercicio de dicha función por parte de las ramas del poder público, de los partidos políticos y de cada uno de los ciudadanos, garantizando de esta manera la legitimidad de las decisiones de poder y representatividad del Estado y la sociedad.

En concordancia con lo precedente puede determinarse que la función electoral es pública ya que por medio de ella se conforman los órganos del Estado, pero no estatal, ya que los ciudadanos contribuyen con la misma a través del ejercicio de los derechos de manera propia y no a nombre del Estado (Lizarazo, 2015).

El ejercicio correcto de la función electoral a través de los derechos de participación, mecanismos de participación ciudadana, cumplimiento y establecimiento de las reglas electorales en una democracia constituyen el vehículo a través del cual la sociedad se autogobierna, toda vez que las normas son creadas por los mismos que están obligados a cumplirlas y se puede controlar los órganos de representación y decisión por medio del

principio de mayorías, por consiguiente puede concluirse que la función electoral es integral y comprende muchas aristas y actores que son necesarios para el cumplimiento de la misma y por ende para alcanzar una sociedad realmente democrática.

Conforme lo expuesto, puede evidenciarse la importancia de la función electoral para un Estado democrático como el colombiano, razón por la cual se ha propendido porque el órgano competente para tal fin sea independiente a las ramas del poder público y a la influencia de los partidos políticos, toda vez que es necesario que el órgano encargado de regular y controlar la actividad electoral sea consiente del papel estratégico y prevalente en la democracia y por consiguiente en la legitimación del propio Estado.

Frente a lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que si bien es cierto el principio democrático no se materializa exclusivamente en el desarrollo de la función electoral, si corresponde al escenario más efectivo, razón por la cual es indispensable que la organización electoral goce de autonomía, independencia, imparcialidad y neutralidad en el ejercicio de tales funciones (CConst, T-317/2013, M. P. J. Pretelt).

Como consecuencia de lo anterior, a través de la historia del Estado Colombiano han existido múltiples órganos electorales con diferentes estructuras y funciones que resultan pertinentes conocer, toda vez que permite comprender la evolución e importancia de la función electoral en la democracia del país; en el siguiente cuadro se muestra dicha evaluación histórica:

ÓRGANO	ELECCIÓN	FUNCIÓN PRINCIPAL
Asambleas Parroquiales, Juntas Parroquiales, Electores de Provincia y Corporaciones Municipales	Elección popular	Escrutinio
Gran Consejo Electoral (Ley 7 de 1888)	Cámara de Representantes, el Senado y el Presidente de la Republica	Escrutinio y declaratoria de nulidad de votos
Gran Consejo Electoral modificación de 1932	Cámara de Representantes y el Senado.	Escrutinio y declarativa
Corte Electoral (antes Gran Consejo Electoral), Ley 89 de 1948	La ley determina la composición por ex presidente más antiguo, dos magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia, el rector de la Universidad Nacional	Escrutinio

ÓRGANO	ELECCIÓN	FUNCIÓN PRINCIPAL
	y el Gerente del Banco de la República.	
Registraduría Nacional del Estado Civil - Ley 89 de 1948	Corte Electoral	Identificación de los colombianos y de la organización de las elecciones
Corte Electoral modificación de 1979	Corte Suprema de Justicia: cuatro por cada uno de los dos partidos que hubieren obtenido el mayor número de votos en la última elección de Congreso y uno por el partido distinto de los anteriores que les siga en votación.	Inspección y vigilancia de la organización electoral - cuerpo consultivo del Gobierno en materia electoral
Registraduría Nacional del Estado civil (1949 – 1987)	Corte Electoral	Expedición de cédula de ciudadanía, tarjetas de identidad y registro civil de los colombianos.
Consejo Nacional Electoral – Ley 96 de 1985.	Consejo de Estado: Tres por cada partido que hubiere obtenido mayoría de votos en el congreso y uno por el partido diferente a los anteriores que siga en número de votos	Escrutadora-declarativa de las elecciones, de inspección y vigilancia de la organización electoral y administradoras
Consejo Nacional Electoral – Constitución de 1991.	Consejo de Estado: terna elaborada por partidos políticos con personería jurídica, la cual debía reflejar la composición política del Congreso	Escrutinio y declaración de elecciones; inspección, vigilancia y control; garante de los procesos electorales, resolución de conflictos y normativa (regulación y reglamentación).
Registraduría Nacional del Estado civil - Constitución de 1991.	Consejo Nacional Electoral –	Identificación de los colombianos y estructuración de los procesos electorales (órgano técnico)
Consejo Nacional Electoral Acto Legislativo 01 de 2003	Congreso de la República es el encargado de la correspondiente elección de conformidad con la terna presentada por los partidos políticos o las respectivas coaliciones, mediante el sistema de cifra repartidora	Escrutinio y declaración de elecciones; inspección, vigilancia y control; garante de los procesos electorales, resolución de conflictos y normativa (regulación y reglamentación).
Registraduría Nacional del Estado civil - Acto Legislativo 01 de 2003	Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos	Identificación de los colombianos y estructuración de los procesos electorales (órgano técnico)
Consejo Nacional Electoral Acto Legislativo 01 de 2009	Congreso de la República es el encargado de la correspondiente elección de conformidad con la terna presentada por los partidos	Escrutinio y declaración de elecciones; inspección, vigilancia y control; garante de los procesos electorales,

ÓRGANO	ELECCIÓN	FUNCIÓN PRINCIPAL
	políticos o las respectivas coaliciones, mediante el sistema de cifra repartidora	resolución de conflictos y normativa (regulación y reglamentación) - Nulidad electoral

2.2. Origen del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría del Estado Civil.

Tal como lo afirma Dieter Nohlen, la relevancia y pertinencia del contexto y la búsqueda de una mejor y más legítima democracia crean los cambios electorales, en administrar los actos electorales, como función del Estado nació paralelamente al surgimiento de la República, luego de la independencia en 1.810 (Nohlen, 1981); en un principio la función electoral fue ejercida en temas de escrutinios por pequeñas organizaciones a nivel municipal y departamental tales como asambleas parroquiales, juntas parroquiales, electores de provincia, corporaciones municipales y corporaciones municipales, las cuales estaban conformados por miembros elegidos de manera directa, es decir por votación popular, situación que evidentemente denota el origen político de los órganos que iniciaron a ejercer la función electoral en el país, es pertinente señalar que no existe referencia legal ni constitucional desde la época señalada hasta el año 1888 de un órgano a nivel nacional encargado de la competencia electoral en Colombia (Mejía, 2015.)

Sólo hasta 1.888 se creó el Gran Consejo Electoral a través de la Ley 7, como primera autoridad de cobertura nacional en esta materia, teniendo en cuenta como antecedente el sufragio de los ciudadanos en Colombia con la Constitución de 1886, su función era efectuar los escrutinios de las elecciones nacionales, presidente y vicepresidente, y declarar la nulidad de los votos depositados a favor de candidatos inelegibles, el referido organismo estaba compuesto por seis miembros para periodos de seis años, eran elegidos por la Cámara de Representantes, el Senado y el Presidente de la República (Sánchez, 2006).

Es pertinente indicar que desde su creación hasta el año 1936 el Gran Consejo Electoral fue modificado en múltiples oportunidades en el número de sus miembros, los órganos encargados de nombrar a los mismos e incluso en las funciones, toda vez desde 1932 su función fue solo escrutadora y

declarativa, pues se pretendía separar la función electoral de los intereses de los diferentes partidos, es decir crear una organización neutra, así fue señalado en la exposición de motivos que dio lugar a la Ley 7 de 1932, al determinar que

Los principales preceptos de este proyecto traducen en efecto, el anhelo, hondamente arraigado en la Nación, de obtener un equilibrio político en la constitución de los organismos electorales, como único medio de amparar el libre y efectivo ejercicio del derecho al sufragio y de crear un ambiente de paz y de lealtad en las juntas cívicas de los partidos. (...) Sobra decir que esta innovación corresponde a otra aspiración de la opinión pública, tan sentida y exteriorizada como la relativa a la constitución de una institución electoral neutral (Mayorga, 2007. p. 628).

Posteriormente, luego del asesinato de Gaitán se aviva la necesidad de una organización electoral independiente, neutral e imparcial a los partidos políticos, razón por la cual en 1.948 a través de la Ley 89 se creó la Organización Electoral, conformada por la Corte Electoral (antes Gran Consejo Electoral), y por el Registraduría Nacional del Estado Civil, ésta última encargada de la identificación de los colombianos y de la organización de las elecciones, en la referida norma se le otorgó mayores funciones electorales a la Corte, por consiguiente ésta se convirtió en el principal órgano de la función electoral en el país, un principio estuvo compuesto por el ex presidente más antiguo, dos magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia, el rector de la Universidad Nacional y el Gerente del Banco de la República, para periodo de un año, su composición fue modificada en varias ocasiones desde su creación hasta el año 1979, momento en el cual adicionalmente la Ley 28 le asignó como función la inspección y vigilancia de la organización electoral y lo cataloga como cuerpo consultivo del Gobierno en materia electoral, más las funciones ya señaladas de escrutar las elecciones nacionales, presidente, Congreso e incluso asambleas, y declarar sus resultados, más la elección del

registrador, ésta última función se mantuvo incluso hasta después de la Constitución de 1991.

Es relevante señalar el anhelo de independencia que se pretendía con la creación de la Corte Constitucional frente a los partidos políticos del país, así quedó asentado en la exposición de motivos al señalar que se encuentran fallas en el Sistema Electoral de Colombia, la primera consistente en que los miembros del órgano electoral son representantes de los partidos políticos y la segunda el ejercicio defectuoso de las funciones del mismo sin ningún tipo de responsabilidad al respecto (Mayorga, 1995), en concordancia con lo anterior, se pretendía que la Registraduría del Estado civil igualmente gozará de autonomía y fuese inmune a los partidos políticos y por consiguiente no se permitirá las ventajas a los mismos relacionadas con obtención de cédulas, formación de censos electorales o escrutinios (Sánchez, 2006).

La Registraduría Nacional del Estado civil centralizó la expedición de cédulas de ciudadanía, así como los archivos dactiloscópicos de conformidad con las recomendaciones efectuadas por la Misión Técnica Canadiense en 1949, obteniendo como resultado el primer colombiano con cédula de ciudadanía, el Presidente de la época Laureano Gómez y en 1956 a la primera mujer con documento de identificación, Carola Correa de Rojas, esposa del General Rojas Pinilla, posteriormente en 1970 inicia la expedición de las tarjetas de identidad a los mayores de 7 años de edad y en 1987 asume el Registro Civil de los colombianos. (Registraduría Nacional del Estado Civil).

La referida Ley 28 de 1979 tenía como propósito la separación de la función desempeñada por la autoridad electoral y la influencia de los partidos en el Estado Colombiano, así fue señalado en la exposición de motivos al indicar:

Tiene, pues, este proyecto de ley por objeto mantener y perfeccionar una organización electoral ajena a la presión de los partidos políticos, para que de él no se deriven ventajas para ninguna de las corrientes políticas en actividad y sea visible un manto de imparcialidad en quienes, de una u otra forma, participen como garantes de la pureza de los

procesos electorales (Mayorga, 2007, p. 127).

Ya en 1985 a través de la Ley 96, cambia de denominación y la llamada Corte Electoral pasa a llamarse como la conocemos hoy, Consejo Nacional Electoral, el cual estaba compuesto por “siete magistrados elegidos por el Consejo de Estado, tres por cada partido que hubiere obtenido mayoría de votos en el congreso y uno por el partido diferente a los anteriores que siga en votación” (L. 96/1985), igualmente se establecen sus funciones, siendo de tres tipos, a saber, (i) escrutinio, (ii) inspección y vigilancia de la organización electoral y administradoras, estas últimas referidas a la elección del Registrador Nacional del Estado Civil (de nominación y presupuestales) (Hernández, 1986), así como la elección del Registrador Nacional por un periodo de cinco años.

En esta oportunidad, el cambio de nombre de Corte a Consejo se debe principalmente a sugerencia del Consejo de Estado quien señaló: “El vocablo Corte produce la sensación de ser un organismo jurisdiccional siendo que la Corte Electoral no es sino una corporación administrativa cuyos actos están sujetos al control de la jurisdicción administrativa” (Mejía, 2015, p. 52).

El referido Consejo Nacional Electoral adquirió rango constitucional solo hasta 1991 con la expedición de la nueva Carta Magna, su función fue transformada al otorgársele el carácter de ente regulador de toda la actividad electoral de los actores políticos; quien ejerce inspección, vigilancia y control de aquellos y de la organización electoral; agrupando cinco grandes tipos de funciones, a saber, escrutinio y declaración de elecciones; inspección, vigilancia y control; garante de los procesos electorales, resolución de conflictos y normativa (regulación y reglamentación).

Igualmente, la Registraduría Nacional del Estado civil se elevó a rango constitucional como órgano autónomo e independiente, parte de la Organización Electoral y con la función de identificación de los colombianos y estructuración de los procesos electorales, razón por la cual se afirma que corresponde al órgano técnico de la organización electoral en Colombia.

2.3. Organización Electoral en la actualidad

La organización electoral, previo a la Constitución de 1991, obedecía a un sistema político y social restringido a la elección de los representantes del electorado, es decir una democracia representativa; con la expedición de la Constitución Política de 1991, se adopta un sistema de democracia participativa, así se encuentra expresamente en el Preámbulo al establecer que:

el pueblo colombiano en ejercicio de su poder soberano y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo sanciona y promulga la Constitución (Preámbulo C.P. 1991, Colom).

La Constitución Política de 1991, en su integralidad evidencia el tránsito a una democracia participativa al establecer entre otras en (i) el artículo primero que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, (ii) el artículo segundo, establece como fines del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, (iii) el derecho fundamental de participación (artículo 40) en la conformación, ejercicio y control del poder político, (iv) los mecanismos de participación ciudadana como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, entre otras múltiples manifestaciones que como ha sido definido por la Corte Constitucional corresponden a una “extensión del concepto de ciudadanía y a un replanteamiento de su papel en una esfera pública que rebasa lo electoral y estatal” (CConst, T-637/2001, M. P. M. Cepeda).

El referido replanteamiento incluye el derecho fundamental de origen constitucional de participación para constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, otorgado a todo ciudadano con el fin de que pueda participar en el poder político y en la organización del estado.

El rango constitucional otorgado a la Organización Electoral en Colombia tiene su origen en la garantía de participación ciudadana a través de diferentes mecanismos como voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato, a través de los cuales se materializa la expresión de la soberanía popular.

Así mismo, con la promulgación de la Constitución de 1991, se adoptó un modelo de autoridad electoral autónomo e independiente consagrado en los artículos 113 y 120, integrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, es decir, que no se encuentran en el marco de las tres ramas del poder público, los referidos órganos debían responder al cambio de sistema de participación política, razón por la cual es la primera vez que se le otorga rango constitucional, lo cual fue motivado por los Constituyente de la época al señalar:

Es con la elevación a jerarquía constitucional del manejo del todo sistema electoral, de sus autoridades, facultades y deberes, que mejor se garantiza la independencia que debe informar la estructura y manejo de las elecciones, las consultas populares, los referendos, plebiscitos que abren las puertas a la participación ciudadana en el manejo de los asuntos políticos (Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Imprenta Nacional. p. 237)

La citada independencia de la Organización Electoral, tiene fundamento en la constante intromisión por parte de las ramas en el sistema electoral del país, lo que desde incluso antes de la Constitución del año 1991 origina la necesidad de órganos autónomos e independientes a las ramas del poder público, así fue manifestado por la Constituyente de la Carta Magna al manifestar:

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 lógica 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 al esencia de la democracia y por sobre todo, se fortalezca el Estado de Derecho (Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 59. Informe a la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente. Tema Estructura del Estado. 1991, pp. 14-15).

La Constituyente de la época pretendía una organización electoral autónoma e independiente a tal punto que llegó a plantearse como una rama más del poder público, toda vez que la historia política del país había demostrado claramente la intromisión de los partidos políticos en el órgano electoral y por tanto en la democracia y sus correspondientes expresiones en el país.

En la Carta Magna se mantiene como función principal de la Registraduría Nacional del Estado Civil de organización de las elecciones y la identificación de las personas, gracias al cual ha sido catalogada por diferentes tratadistas e incluso por la Corte Constitucional como un órgano técnico, toda vez que sus funciones son operativas y logísticas (Pabón, 2002), dentro de las cuales se encuentran “(i) Organizar y vigilar el proceso electoral, (ii) ordenar investigaciones y visitas para asegurar el correcto funcionamiento de la organización electoral, (iii) dar a conocer de la opinión pública los resultados electorales”, (D. 2241/1986) entre otras.

En el texto original de la Carta se establecía que el registrador nacional del estado civil era elegido por el Consejo Nacional electoral para un periodo de cinco años y no podía ser reelegido, sin embargo con la expedición del Acto Legislativo 001 de 2003 se modificó su elección, por tanto desde su entrada en vigencia 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, para un período será de cuatro (4) años y deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, frente al cambio en el que se elige al Registrador Nacional, la Corte Constitucional señala que:

Al sustraer a la Registraduría Nacional del Estado Civil “de la influencia partidista” mediante el concurso de méritos para la elección del Registrador y la previsión de una carrera administrativa especial, el Constituyente también tuvo en cuenta la índole de las funciones encomendadas al organismo, funciones que en el proceso de adopción de la reforma fueron calificadas como de carácter “operativo” o de carácter político y técnico (CConst, C-230A/2008, M. P. R. Escobar).

Con la Constitución de 1991 el Consejo Nacional Electoral estaba conformado por siete miembros elegidos por el Consejo de Estado por un periodo de cuatro años, de terna elaborada por partidos políticos con personería jurídica, la cual debía reflejar la composición política del Congreso, posteriormente con el Acto Legislativo 01 de 2003 se modificó la conformación de magistrados a nueve y el Congreso de la República es el encargado de la correspondiente elección de conformidad con la terna presentada por los partidos políticos o las respectiva coaliciones, mediante el sistema de cifra repartidora y suprimió la función de elegir la Registrador Nacional, así como la exigencia de que la elección correspondiera a la composición política del mismo, toda vez ello muy seguramente se garantizará al ser elegidos por la misma corporación.

Frente al particular, en la intervención del Senador Rodrigo Rivera Salazar en la sesión de la Comisión Primera del Senado de la República señala que:

La regulación constitucional surgida del Acto Legislativo 01 de 2003 denota la índole política del Consejo Nacional Electoral y el peso que tienen los partidos y movimientos políticos tanto en la elección de sus miembros, como en la definición de las funciones que se le han asignado, de modo que vendría a ser “una especie de escenario de concertación de distintas tendencias políticas en torno a temas que el legislador le ha deferido a su regulación (CConst, C-230A/2008, M. P. R. Escobar).

Finalmente, en el año 2009 a través de Acto Legislativo 01 se introdujo una nueva función al Consejo Nacional Electoral, referente a nulidad

electoral, toda vez que para ejercer medio de control ante la jurisdicción de lo Contencioso administrativo es requisito de procedibilidad acudir a la actuación administrativa del Consejo Nacional electoral cuando el fundamento corresponda a irregularidades en el proceso de votación y escrutinio, frente a la composición del referido órgano no hubo modificación alguna en el mencionado Acto Legislativo.

Adicionalmente en el Acto Legislativo 01/09 se reitera 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” (Artículo 12 del Acto Legislativo No.01 de 2009), así como se introdujo una nueva función referente a la revisión de escrutinios en los procesos administrativos, con la finalidad de garantizar veracidad en los resultados. (Acto Legislativo No.01 de 2009).

Como consecuencia de la mencionada independencia – autonomía y rango constitucional otorgado al Consejo Nacional Electoral en 1991 se especifican tipos de funciones a saber, escrutinio y declaración de elecciones; inspección, vigilancia y control; garante de los procesos electorales, resolución de conflictos y normativa (regulación y reglamentación), dentro de las cuales se destacan específicamente: (i) vigilancia y control de la actividad electoral de partidos y movimiento políticos, (ii) inspección, vigilancia y control de la organización electoral, (iii) declaratorias de elecciones y expedición de credenciales, (iv) ser cuerpo consultivo en materia electoral del gobierno y presentar proyectos de actos legislativos y ley, (v) distribuir aportes de financiamiento de las campañas electorales, (vi) reconocer y revocar personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, entre otras (Constitución Política. 1991).

La Corte Constitucional de Colombia como garante y guardiana de la Constitución en su amplia jurisprudencia ha destacado la importancia del Consejo Nacional Electoral en el Estado Social de Derecho, a tal punto de afirmar que su modificación o supresión alteraría la estructura del Estado, toda vez que su función se convierte en puente “que articula al pueblo -como fuente soberana de todo poder (CP art. 3°)- con las

instituciones que de él emanan” (CConst, C-055/1998, M. P. A. Martínez), es decir que sin un órgano electoral autónomo, independiente y neutral no es posible el ejercicio de una verdadera democracia, pues no existiría garantía de una verdadera expresión de la voluntad popular, de ahí el origen o la causa de la función e independencia otorgada por el Constituyente al Consejo Nacional Electoral y ratificada por la referida Corte en sus decisiones a través de la historia de vigencia de la misma.

Puede evidenciarse de las funciones del Consejo Nacional Electoral que éste órgano se convierte en el garante y protector de la democracia del Estado Social de Derecho, toda vez que sus competencias determinan la transparencia, neutralidad y aseguramiento de la expresión de las decisiones populares en el Estado, por consiguiente se considera adecuada la denominación adoptada por el constituyente como “máxima autoridad del Estado”, pues además de regular todo la organización electoral y ejercer control, inspección y vigilancia, es el encargado de declarar las elecciones y resolver todos los conflictos administrativos que surjan como consecuencia de la función electoral ejercida por los ciudadanos, los partidos y movimientos políticos e incluso por el mismo Estado.

Conforme lo expuesto, puede evidenciarse que la Organización Electoral (Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral), son sincronizadas, pero independientes, en virtud del origen y de las funciones asignadas a cada uno por el Constituyente, frente al particular la Corte Constitucional en sentencia C-230A de 2008 concluye que la Registraduría es competente previo las elecciones y durante la ejecución de las mismas, lo cual incluye la preparación operativa, técnica y logística de las mismas para garantizar imparcialidad y transparencia en el proceso electoral, es decir funciones de tipo técnico y no político, razón por la cual la elección del Registrador por concurso de méritos se encuentra acorde con las funciones, mientras que el Consejo cumple con el mandato constitucional otorgado una vez las elecciones se hayan realizado, pues sus funciones se encuentran relacionadas con los partidos y movimientos políticos, lo que evidencia el carácter y origen político del referido órgano, lo cual es ratificado por la forma como se eligen los magistrados del mismos, por el Congreso de la República.

CONCLUSIONES

Si bien la ley, la doctrina y la jurisprudencia consagran un sin número de definiciones de partidos políticos, la conceptualización de éstos varía dependiendo del escenario en que se quiera analizar su existencia. Para efectos del presente trabajo, los partidos políticos vistos desde su conformación y funcionalidad, son instituciones organizadas, con vocación de permanencia, que se conforman para desarrollar actividades políticas, procesos electorales, 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, siendo instrumentos para representar los intereses del pueblo.

Los movimientos políticos aparecen con la Constitución de 1991, y son definidos por el artículo 2 de la Ley 30 de 1994, al señalar que “son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones”. Si bien se ha construido normativamente una diferencia conceptual entre partido y movimiento político, la realidad que muestra la reglamentación y organización de éstos, consagrado en las normas vigentes, así como la actividad en el escenario político colombiano, no permite establecer una diferencia entre unos y otros.

De acuerdo al estudio del origen de los partidos políticos en Colombia, los cambios y la necesidad de reglamentar la organización de éstos, históricamente obedece a una crisis de representación, ligada a las necesidades del pueblo, las cuales se han visto socavadas por el clientelismo y la corrupción que ha imperado al interior de estos, carentes de ideologías sólidas y que representen legítimamente a la sociedad en todos los sectores.

El nuevo modelo de democracia participativa consagrado en la Constitución de 1991, el nuevo sistema de partidos políticos, aunado a la crisis de los partidos políticos tradicionales en Colombia, envueltos en la corrupción y el clientelismo, son factores que han permitido que se incremente el número de movimientos y partidos políticos, sin embargo marcadamente débiles, inestables y volátiles, que de igual forma demandan que exista un sistema electoral efectivo con organismos electorales dispuestos a realizar control que garantice el cumplimiento de los fines del Estado

por parte de éstos y no el ejercicio democrático para satisfacer intereses particulares.

El ejercicio del poder en el Estado Colombiano, dividido en tres poderes encargados de legislar, administrar e impartir justicia, no involucran el ejercicio de la función electoral, toda vez que la misma ha sido concebida históricamente como independiente y autónoma frente a éstas, a fin de garantizar que la soberanía del pueblo y la legitimidad del poder concebido a través de los diferentes mecanismos de participación ciudadana y electorales sea respetada bajo criterios de transparencia e imparcialidad, siendo catalogada como la “máxima autoridad del Estado” por el Constituyente de 1991.

Ante la importancia de la función electoral en el Estado Social de Derecho Colombiano han existido en la historia múltiples órganos electorales con diferentes estructuras y funciones que han permitido identificar con claridad la evolución de la misma y el origen político de los referidos órganos y por consiguiente su influencia en la democracia del país.

De la evolución histórica de los órganos que han ejercido la función electoral en Colombia puede determinarse que la gran mayoría han sido y son de origen político, toda vez que en un principio sus miembros eran elegidos por votación popular o por el Congreso de la República, tal como se encuentra consagrado actualmente en la Constitución, situación que evidentemente genera suspicacia frente a la imparcialidad y transparencia de las decisiones adoptadas en virtud de sus funciones, razón por la cual se demanda la necesidad de autonomía e independencia, pero principalmente, la no intromisión de los partidos políticos.

Adicionalmente, puede establecerse la evolución e importancia de la organización electoral a través de la historia, toda vez que las funciones inicialmente se limitaban al simple escrutinio de las votaciones, no obstante ante la imperiosa necesidad de independencia del ejercicio de la función electoral se logra consolidar al Consejo Nacional Electoral como quien ejerce la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil como el competente para la identificación de los colombianos y estructuración de los procesos electorales (órgano técnico), logrando una organización armónica de funciones, siendo que

ésta última actúa previo a las elecciones y el Consejo Nacional Electoral, después de las mismas.

Es pertinente indicar, que la mayor transformación en la organización electoral se presenta con la Constitución de 1991, toda vez que es la primera vez que se le otorga rango constitucional, autonomía e independencia de tan alto nivel jerárquico, fundamentado en el cambio de democracia representativa a participativa, así como en la garantía de participación ciudadana a través de diferentes mecanismos como el voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato, a través de los cuales se materializa la expresión de la soberanía popular.

La autonomía y neutralidad otorgada a la organización electoral en Colombia, es necesaria para el ejercicio de una verdadera democracia, pues de no existir no se predicaría garantía alguna de una verdadera expresión de la voluntad popular, por tanto frente al Consejo Nacional electoral puede concluirse que se convierte en el garante y protector de la democracia del Estado Social de Derecho, toda vez que sus competencias determinan la transparencia, neutralidad y aseguramiento de la expresión de las decisiones populares en el Estado, pues además de regular todo la organización electoral y ejercer control, inspección y vigilancia, es el encargado de declarar las elecciones y resolver todos los conflictos administrativos que surjan como consecuencia de la función electoral ejercida por los ciudadanos, los partidos y movimientos políticos e incluso por el mismo Estado.

Respecto a la Registraduría Nacional del Estado Civil puede afirmarse que de conformidad con sus funciones de organización de las elecciones e identificación de las personas, ha sido catalogada como un órgano técnico, toda vez que sus funciones son operativas y logísticas, hecho que no debe ser interpretado como de menor importancia o jerarquía, pues las competencias de los dos órganos deben encontrarse completamente sincronizadas para que el ejercicio de la función electoral sea lo más transparente e imparcial posible en el Estado Social de Derecho, pues de ello depende la legitimidad del poder público y las verdaderas expresiones democráticas del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- I. Alcántara, M. y Freidenber, F. (2003). *Partidos Políticos de América Latina - Países Andinos*. Editorial Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica.
- II. Constant, B. (1981). *Principios de Política*. Bogotá. Ediciones Lex.
- III. Dalla-Via, A. R. (2006). Elecciones y sistemas electorales. *Cuadernos para el diálogo*, 15, p. 176.
- IV. Duque, C., Giraldo, I. y Londoño, M. (2011). *El sistema electoral y el sistema de partidos en Colombia*. Fondo Editorial de Risaralda
- V. Giraldo, F. (2003). *Sistema de Partidos Políticos en Colombia*. Editorial CEJA.
- VI. Gechem, C. (2009). Los partidos políticos en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, 23, p. 131-146.
- VII. Hernández, A. (1986). *Régimen Electoral Colombiano*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- VIII. Irragorri, A. y Gómez, J. (2005). *Proyecto Integral para la modernización del sistema electoral colombiano*, Tomo I. Bogotá D.C., Editorial Guadalupe Limitada.
- IX. Lizarazo, A. (2015). *La Función Electoral*. Bogotá. Grupo Editorial Ibáñez.
- X. Lozano-Villegas, G. (2015a). Historia de los partidos políticos en Colombia. *Revista Vía Inveniendi et Ludicandi*, 19, pp. 11-42.
- XI. Lozano-Villegas, G. (2015b). La actualidad de los partidos políticos en

- Colombia. *Revista IUSTA*, 43, pp. 119-137.
- XII. Mayorga, F. (1995). Orígenes de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Bogotá. Registraduría Nacional del Estado Civil.
- XIII. Mayorga, F. (2007). El Derecho Administrativo en los Albores del Siglo XX. Bogotá.
- XIV. Mejía, G. (2015). El Régimen de las Elecciones en Colombia. Medellín. Ediciones UNAULA.
- XV. Nohlen, D. (1981). Sistemas electorales del mundo. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- XVI. Pabón, P. (2002). Delitos Electorales. Bogotá. Ediciones Doctrina y Ley LTDA.
- XVII. Rodríguez, L. (1983). Estructura del Poder Político den Colombia. Bogotá. Temis.
- XVIII. Rojas, J. E. (1848). La razón de mi voto. *El aviso*, p.193.
- XIX. Ruiz, G. (2006). *La democratización de los partidos políticos en Colombia*. Legis S.A. Editores.
- XX. Sánchez, C. (2006). Derecho e Instituciones Electorales en Colombia. Medellín. Universidad del Rosario.
- XXI. Vanegas, P. (2008). Estudios de Derecho Electoral. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- XXII. Weber, M. (1969). *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica. University of California Press.

REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

- XXIII. CE, s5, rad. 2085271/2016, C.P. R. Araujo (Consejo de Estado 01 de septiembre de 2016).
- XXIV. CConst, C-089/1994, M. P. E. Cifuentes.
- XXV. CConst, C-055/1998, M. P. A. Martínez.
- XXVI. CConst, T-637/2001, M. P. M. Cepeda.
- XXVII. CConst, C-230A/2008, M. P. R. Escobar.
- XXVIII. CConst, T-317/2013, M. P. J. Pretelt.

REFERENCIAS NORMATIVAS

- XXIX. Constitución Política de Colombia [C.P.]. Julio, 04 de 1991 (Colom.). Recuperado de: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>
- XXX. D. 2241/1986.
- XXXI. L. 7/1888.
- XXXII. L. 89/1948.
- XXXIII. L. 28/1979.
- XXXIV. L. 96/1985.
- XXXV. L. 130/1994.
- XXXVI. L. 1475/2011.
- XXXVII. República de Colombia. Colombia, Actas de la Asamblea Nacional Constituyente 1991.

REFERENCIAS COMPLEMENTARIAS

- XXXVIII. Biglino, P. (2016). Partidos Políticos y mediaciones de la democracia directa. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- XXXIX. Guillen, F. (1996). El poder Político en Colombia. Editorial Planeta S.A.
- XL. S. Di Tella, T. (2013). Historia de los partidos políticos en América Latina 2a

ed. Buenos Aires. Editorial Fondo de
Cultura Económica Argentina S.A.