



Año 2 No. 4  
Bucaramanga  
Diciembre de 2000

## La importancia de la organización electoral para la democracia en Colombia

Fernando Giraldo García

Doctor en Ciencias Políticas Universidad París III Sorbona. Profesor universitario.

Antes de 1991 se venía clamando por una reorganización de lo electoral. Dentro de esta dinámica política se destaca el papel cumplido por la Comisión de estudios sobre la violencia conformada por el gobierno de Virgilio Barco. Dicha comisión propuso "el establecimiento de una rama electoral independiente del gobierno, encargada de organizar los debates electorales y de consultar en forma imparcial y técnica, mediante la atribución de un poder disciplinario sobre el conjunto de los funcionarios del Estado" (Capel, 30:32).

El objetivo de este artículo es ilustrar sobre la importancia de la Organización Electoral de Colombia para la construcción y consolidación de la democracia. Para responder a este propósito el presente trabajo está estructurado en cuatro partes: La primera, sobre qué es la Organización Electoral de Colombia, en la cual se trata lo relativo a su estructura, conformación e integración, funciones, facultades y su importancia, responsabilidad y alcance. La segunda analiza el carácter y naturaleza, en la cual se trabaja su autonomía, independencia, permanencia y principios. La tercera parte trata el papel de la Organización Electoral en la consolidación democrática; en este punto se aborda la educación política y la seguridad en el registro electoral y de identificación. En la última parte se presentan algunas consideraciones finales.

### Qué es la organización electoral de Colombia

#### 1. Estructura

La estructura del sistema electoral en Colombia prevé constitucionalmente la existencia de organismos electorales especiales, con autonomía respecto a los poderes públicos o como una rama cada vez más especializada.

La estructura es de forma piramidal. En su cúspide se encuentran el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional del Estado Civil. A ellos se subordinan múltiples dependencias localizadas en todo el territorio nacional hasta llegar a un nivel local, en donde se hace la cedulación y en donde se establecen las mesas de votación de los ciudadanos.

Se trata de unos órganos electorales como autoridad encargada de la función electoral. Es una estructura nacional, jerarquizada, que tiene dependencias en las circunscripciones electorales. Ella está especializada y tiene una amplia autonomía con respecto a los otros aparatos y poderes del Estado.

#### 2. Conformación e integración

En la mayoría de los países los órganos electorales administrativos están integrados predominantemente con representantes de partidos

políticos y del ejecutivo.

Según el artículo 120 de la Constitución Nacional (CN), la Organización Electoral en Colombia está integrada por el CNE, la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que en cumplimiento de la ley se establezcan ya temporales o permanentes.

Para la conformación del CNE la Constitución Nacional contempla que corresponde al Consejo de Estado elegir los miembros de este organismo a partir de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. El CNE debe reflejar la composición política mayoritaria del Congreso, pero también las minorías principales.

Para ser miembro del CNE deben reunirse las mismas calidades que exige la Constitución para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

### 3. Funciones

Su función principal es ejercida por una estructura que actúa independientemente respecto de las tres ramas del poder público. A diferencia de algunos países su poder o peso político es relativamente menos importante.

Se busca mejorar el funcionamiento y la eficacia y la imparcialidad de todo lo electoral.

- CNE: Sus atribuciones están en relación directa con su papel de máxima autoridad electoral y de ejecutora de la suprema inspección y vigilancia de toda la organización electoral. (Ver artículos 108 y 265 CN)

- Registraduría: Según la Constitución y las leyes deberá dirigir y organizar las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas; podrá celebrar, de ser solicitado, contratos en nombre de la Nación y las demás funciones establecidas por la ley.

Específicamente tiene como principales atribuciones el dirigir el funcionamiento de todas las dependencias de la Registraduría Nacional, organizar y vigilar el proceso electoral, convocar el CNE, supervisar y señalar los trámites de documentos de identidad, ordenar investigaciones sobre el correcto funcionamiento de la organización electoral, actuar como secretario del CNE y como clavero del arca triclave de éste, designar los cargos y asignaciones necesarias con aprobación del CNE y nombrar el secretario general, los visitadores nacionales, sus delegados y los registradores distritales y demás empleados de las oficinas centrales. Aprobar los nombramientos de los registradores de las capitales departamentales y de las ciudades de más de 100.000 cédulas vigentes, resolver los términos de los pliegos electorales de los corregimientos e inspecciones de policía, atender los recursos de apelación contra las sanciones impuestas por los delegados y registradores distritales de Bogotá, elaborar el presupuesto de la Registraduría, fijar los viáticos para los escrutinios, suscribir los contratos administrativos, elaborar y publicar las listas sobre el número de concejales y organizar la difusión de los resultados electorales.

### 4. Facultades

El CNE tiene atribuciones y de alguna manera dispone de la posibilidad de participar en la formación de leyes electorales, en la medida que puede tener iniciativa en la materia.

### 5. Importancia, responsabilidad y alcance

Su importancia y responsabilidad residen en la organización de todo el servicio público que sin interrupción a nivel nacional administra e integra los procesos electorales.

Su importancia y alcance se pueden sintetizar en las tareas de preparación, educación, organización, dirección, vigilancia, promoción

de la participación electoral, realización de los escrutinios, atención a las reclamaciones que se presenten y la declaración oficial de las elecciones. Su alcance es de tipo administrativo, político y hasta jurídico.

La Constitución del 91 busca incrementar las formas de participación política, ciudadana, social y comunitaria; y define un mayor fortalecimiento de la organización electoral. Por la importancia de la Organización Electoral, su regulación se realiza en el nivel constitucional.

La Organización Electoral es el elemento más importante del sistema electoral colombiano. En este sentido, el CNE y la Registraduría tienen la responsabilidad de garantizar la participación igual de todos los ciudadanos asegurando una efectiva representación. Esta debe otorgar iguales garantías y posibilidades suficientes para que todo el proceso electoral sea abierto, libre, transparente y garantice el ejercicio a todos los ciudadanos asegurando una efectiva representación. Esta debe otorgar iguales garantías y posibilidades suficientes para que todo el proceso electoral sea abierto, libre, transparente y garantice el ejercicio a todos los ciudadanos del voto con el mismo valor, libre, igualitario y secreto; de esta manera se asegura la pluralidad, la legitimidad en la representación gubernamental y el funcionamiento cabal y eficaz de las instituciones políticas.

Las resoluciones del CNE, aunque no es un típico órgano de justicia, comprometen a su cumplimiento a los ciudadanos e instituciones, según el caso. En general, el CNE asume funciones organizativas y hasta jurisdiccionales. "Encontramos así una dualidad de funciones en materia jurisdiccional, dado que si bien es cierto se faculta al órgano a pronunciarse, contra su decisión cabe aún una acción en otra instancia" (Cordero, 1997:98)

La importancia de las instituciones electorales reside en la capacidad de ofrecer a todos los ciudadanos electores y elegibles igualdad de oportunidades y de derechos y la certeza de que los resultados de los procesos electorales correspondan a la voluntad del cuerpo electoral. En esto reside su importancia y la posibilidad de dar mayor credibilidad y confianza al sistema, de nutrirse legítimamente y seleccionar a los gobernantes y las políticas del gobierno.

Sus decisiones no son exclusivamente administrativas sino que son actos políticos relacionados con los procedimientos para integrar los poderes del Estado a través del sufragio, lo cual da una competencia particular que es necesario consolidar.

#### **Carácter y naturaleza**

La organización tiene jerarquía constitucional. Su naturaleza y funciones constitucionales le permiten desarrollar y promover ideas para modificar la legislación electoral, respecto al esquema administrativo de mejorar el procedimiento de credulación o identificación.

El CNE debe mantenerse impecablemente neutro en las contiendas políticas que se desarrollan en el sistema político y en todo el conjunto de la sociedad.

Para Capel, en general, la organización electoral "se circunscribe a la reglamentación administrativa de los comicios electorales, abarcando las actividades preparatorias del debate electoral, las elecciones mismas y los actos posteriores a ella. Comprende, inscripción de partidos y candidatos, la regulación y control de las campañas electorales, la organización de la emisión de los votos y de su recuento, la proclamación de los candidatos, la resolución de los conflictos presentados a raíz de los comicios, etcétera" (Capel No. 30:27-28)

Teniendo en cuenta que el debate electoral es esencialmente político, lo que aparece en juego son relaciones de poder en la sociedad. El carácter y la naturaleza de la organización electoral la llevan a regular esas rivalidades políticas en un sistema democrático.

Su naturaleza está igualmente referida no sólo a la independencia frente a los actores políticos, económicos y sociales y a otras instituciones sino igualmente a sus posibilidades de actuar, de decidir y de proponer en el ámbito electoral.

#### 6. Autonomía

Su autonomía en el ejercicio de su jurisdicción y su independiente funcionamiento orgánico que lo hacen un cuerpo o una institución, le dan una imparcialidad muy grande y altamente sólida.

El grado de autonomía se da con respecto a otros poderes públicos. Ella está en directa relación con los poderes ejecutivo y legislativo, 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.

#### 7. Independencia

La independencia se refiere a las asignaciones presupuestales y al manejo de recursos, al nombramiento del personal y la tecnología requerida para el buen desempeño de sus labores.

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

#### 8. Permanencia

El carácter permanente o transitorio de las cortes electorales es aludido con respecto al funcionamiento, lo cual da mayores o menores posibilidades de intervención, eficacia, eficiencia, consolidación e imagen de las autoridades electorales. Las que son permanentes pueden incidir en una mayor medida en todo el proceso electoral. Colombia es un país de organismos permanentes. México fue hasta hace poco tiempo un ejemplo de funcionamiento interrumpido.

El carácter y naturaleza del CNE y su funcionamiento permanente le dan posibilidades de intervenir con eficiencia oportunamente. Su independencia funcional, la calidad de sus miembros y su carácter técnico lo han convertido en un órgano especializado, idóneo, imparcial y garante de neutralidad. La función electoral constituye una actividad especializada del Estado. Según Libardo Rodríguez y Henao Hidrón, esta función está "a cargo de una cuarta rama del poder público" (Capel No. 14:32)

El CNE es autónomo y de carácter permanente y está encargado de vigilar el cumplimiento de normas constitucionales y de las que determinan las leyes que garantizan el derecho de la organización de carácter político de todos los ciudadanos.

#### 9. Principios que guían la Organización Electoral

Para el cumplimiento, interpretación y aplicación de las leyes, el Consejo Nacional Electoral colombiano se guía por los siguientes principios orientadores: el principio de la imparcialidad, que consiste en una norma de conducta a la cual deben ceñirse todas las personas comprometidas en cumplir funciones electorales. El principio del secreto del voto y la publicidad del escrutinio. El principio de la eficacia del voto, basado en la validez del voto que represente una elección libre de la voluntad del elector. El principio de la capacidad electoral, por el cual todo ciudadano puede elegir y ser elegido. Y el principio de la proporcionalidad, consistente en la vigencia de un sistema electoral que

asegure la representación proporcional de los partidos y movimientos según sus propios resultados electorales.

Así como las responsabilidades y funciones del CNE, su carácter y naturaleza están determinados por la Constitución y la ley. En ocasiones, las dudas que han podido surgir frente a la imparcialidad y la garantía de igualdad de oportunidades para todos los participantes en la confrontación electoral y la pureza de los resultados, tienen su origen en la conformación de comisiones transitorias definidas como entes para coordinar, hacer seguimiento y dar garantías electorales y de participación. Estas comisiones han suscitado dudas y colocan en entredicho la eficiencia e imparcialidad de la Organización Electoral.

### **Papel de la Organización Electoral en la consolidación democrática**

La Organización Electoral ha contribuido a una mayor democratización. En los procesos de consolidación democrática, esta organización se ha encargado de la realización de los comicios y de resolver las disputas o controversias electorales.

Como lo señalan los expertos académicos en el tema, hay varios puntos adicionales al papel político e institucional que cumplen los organismos electorales en la búsqueda de la democracia. Resaltamos dos a continuación:

a) La educación política en la construcción de democracia  
La construcción de democracia es un proceso lento, conflictivo y permanente. La democracia siempre será perfectible; en ese sentido existe una labor constante de educación ciudadana por la democracia y la paz. Por lo tanto, los organismos electorales deben emplear sin vacilación su creciente influencia y carisma en el cumplimiento de una función educativa por construir una cultura política electoral racional y democrática de aceptación de los triunfos, pero también de las derrotas. Es importante separar a los ciudadanos de consideraciones pasionales sobre la confrontación electoral. De esta manera se podrán lograr ajustes democráticos sólidos, duraderos y positivos.

A través de esta educación se consolida una mayor participación consciente, voluntaria y eficaz. Igualmente, por su importancia la labor de instrucción y divulgación se debe seguir cumpliendo con todas las garantías de imparcialidad y experticia. Esta labor se cumple en lo relativo al proceso de registro, a los miembros de los jurados de votación y a todo el cuerpo electoral, buscando incentivarlo en el cumplimiento de sus deberes. Del mismo modo, se dirige a las autoridades.

Es indispensable señalar la necesidad imperiosa e inaplazable que tiene la Organización Electoral de adelantar campañas masivas de capacitación y educación política electoral, con el fin de reforzar una firme cultura electoral.

b) La seguridad en el registro electoral y de identificación.  
El registro de los electores es uno de los mayores retos y dificultades para el buen desarrollo de los procesos electorales. Es un terreno que ha sido propicio a múltiples inconvenientes y conflictos políticos. La preocupación de las autoridades electorales, en especial de la Registraduría, ha sido el establecimiento de un ágil y debido registro, así como de una cedulación segura. Tiene gran pertinencia la discusión sobre este tema, en el sentido de relacionar en el futuro la expedición de la cédula de identidad con una definición automática del carácter de elector en el domicilio que se registre, lo cual nos puede llevar a pensar que podremos superar el proceso de registro electoral; y que, por tanto, se puede establecer una inscripción permanente para todos los comicios.

### **Consideraciones finales**

Contrario a lo que muchos actores políticos con frecuencia piensan, la composición de nuestros órganos electorales es garantía de pureza e imparcialidad en los eventos electorales y está definida por la ley. Tales órganos se encuentran sujetos a controles.

En la democracia, los organismos públicos deben ser representativos de la opinión e intereses de las mayorías. Los ciudadanos son libres para utilizar todos los espacios de la democracia para expresar sus opiniones públicamente y hacerse representar. Si estos no hacen uso de la democracia, ésta no se puede replegar a ellos individualmente. Las urnas definen las fuerzas mayoritarias.

“En la medida en que nuestros pueblos y nuestros dirigentes políticos de todos los niveles estén convencidos de que el partido político que fue favorecido en las urnas electorales es el reflejo de la libre voluntad de la mayoría del electorado, habremos contribuido a la paz política y social” (Capel No. 18:11)

La imparcialidad en la democracia se da en la medida que se compite legalmente y en pie de igualdad.

De otra parte, la composición que refleja las mayorías, con la intervención de las minorías más importantes, conduce a fortalecer la idea de consolidar la no atomización del sistema político en su conjunto.

Es necesario resaltar la independencia administrativa y del gobierno del CNE. Este es un órgano especializado, técnico, con responsabilidades políticas pero sin sujeciones ideológicas. La independencia, autonomía, idoneidad y calidad del CNE, han contribuido al desarrollo de la democracia en nuestro país. El fortalecimiento de los recursos para el CNE y su prestigio institucional consolidarán aún más su papel político.

Para concluir y a propósito de la presencia de la representación de las minorías electorales en el CNE, la doctora Dolly Pedraza, ex presidenta del Consejo de Estado, decía: “Hoy ustedes al asumir la dignidad de miembros del Consejo en representación de las minorías electorales, conforman el nuevo Consejo Nacional Electoral, reflejo de la actual composición del Congreso y se constituyen en actores de la conducción del proceso político democrático.

Su presencia en el Consejo, como lo dijera la Corte Constitucional, garantiza aún más la completa neutralidad de la organización y de las autoridades electorales frente a las controversias y eventos políticos.

No puede concebirse un Estado Social de Derecho sin el respeto absoluto al pluralismo ideológico y a la efectividad de los canales dispuestos para que ese pluralismo fluya con posibilidad de acceder a la conducción del Estado y a la conformación de los organismos de representación popular.

El Consejo Nacional Electoral es el garante de ese respeto y de esa efectividad. De su autonomía, independencia y neutralidad dependerá la transparencia del proceso democrático y de la transparencia del proceso democrático dependerá la legitimidad de las autoridades del Estado y el equilibrio y convivencia pacífica de mayorías y minorías”

#### **BIBLIOGRAFÍA**

JARAMILLO, Juan Fernando. “Poder electoral y consolidación democrática”, en cuadernos de CPEL No. 30, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, 1989, Costa Rica. pp. 2-4.

JARAMILLO, Juan Fernando. “Enfoque político actual de las

democracias latinoamericanas”, en Reforma Política en Colombia, Organización Electoral de Colombia, Costa Rica, 1997, pp 197-258.

JARAMILLO, Juan Fernando. “Los órganos electorales supremos”, en Dieter Nohlen, Tratado de derecho electoral, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp 205-249.

FALLOSO, Mariano. “Democracia, participación ciudadana y educación”, en CAPEL No. 44, Costa Rica, 1999, pp 15-35.

CAPEL. “Participación y administración electoral”, en CAPEL No. 19, Costa Rica, 1987, pp 9-35.

Diccionario Electoral de CAPEL. “Organismos electorales”, CAPEL, Costa Rica, 1995, pp 502-503.

CUÉLLAR M. Roberto. Discurso de instalación del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, IFE, México, 1999.

IIDH/CAPEL. Estudio comparado sobre la forma de integración de los organismos electorales integrantes de la UNIORE, Costa Rica, abril de 2000.

Registraduría Nacional, Historia electoral colombiana, Bogotá, 1988.

Ministerio del Interior de la República de Colombia. Reforma política un propósito de nación, Bogotá, 1999

.