

PROPUESTA CONSEJO DE ESTADO

Atendiendo a que en las reuniones de Cartagena “La ruta por la paz”, en las que se discutieron los términos de los acuerdos de la Habana, se detectó la necesidad de presentar algunas reformas a nivel constitucional y legislativo que condujeran al mejoramiento del régimen y organización electoral para obtener más, mejor y más transparente democracia; el Consejo de Estado como suprema autoridad de lo contencioso administrativo, a quien desde hace más de 100 años se le ha encargado el control judicial de los actos administrativos y electorales, presenta a consideración del Señor Presidente de la República un proyecto de Acto Legislativo y otro de reforma legal para lograr el propósito antes anotado.

Asimismo, para ajustar la legislación interna a los convenios internacionales y al artículo 31 de la Constitución Política, que establecen como principio y regla la doble instancia y solo como excepción la única, se propone ajustar el procedimiento de la pérdida de investidura de congresistas.

Por lo anterior y para garantizar la regla general, principio-garantía, de la doble instancia se incluye proyecto de acto legislativo y de reforma a la Ley 144 de 1994, el cual se verá en el punto 5 de este documento.

De conformidad con lo explicado, es necesario abordar los siguientes ejes temáticos, así:

1. Historia normativa de la jurisdicción contenciosa electoral.
2. Pilares esenciales contemplados en el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.
3. Problemáticas actuales de la organización y el régimen electoral colombiano.
4. Propuestas para solucionar las problemáticas actuales de la organización y el régimen electoral.
5. Proyectos de Acto Legislativo y de Ley.

1. HISTORIA NORMATIVA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ELECTORAL

Con todo el respeto por las opiniones que sobre este tema ha presentado la Misión Electoral Especial conformada en desarrollo del Acuerdo Final de la Habana, consideramos que varios elementos llevan a afirmar que no es conveniente, necesario ni ajustado a la arquitectura institucional colombiana la pretensión de crear una “jurisdicción electoral”, por cuanto los beneficios que se señalan como justificantes de tan “novedosa” tesis son los que precisamente caracterizan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el desarrollo de esta función, además del siguiente hecho fundamental:

La tradición bicentenaria del Consejo de Estado, institución que ha sido verdadero sustento de la democracia, y específicamente de la función jurisdiccional de este órgano que ya supera los 100 años.

En efecto, ha de señalarse que el control de los actos electorales ha estado asignado a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a partir de la creación de la misma.

Así, el primer Código Electoral -**Ley 7 de 1888**- estableció la “jurisdicción electoral” encabezada por el Consejo Electoral, del cual dependían los Jueces de Escrutinio encargados de lo que hoy es el medio de control de nulidad electoral, de funcionamiento temporal.

Tal estructura fue abandonada con la **Ley 85 de 1916**, cuando se le asignó en única instancia el conocimiento de la acción de nulidad electoral en contra de la elección del Presidente de la República a la Corte Suprema de Justicia, mientras que de los demás elegidos popularmente se encargó a los Tribunales Seccionales de lo Contencioso Administrativo y al Consejo de Estado (Artículo 189).

Tal postura se concretó aún más con la **Ley 96 de 1920** que asignó el conocimiento pleno de todas estas acciones a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tradición que se ha mantenido a través de las Leyes **31 de 1929**, **60 de 1930** y **7 de 1932** que en su artículo 12 estableció *“para el conocimiento y decisión de los litigios electorales, desde la vigencia de ésta funcionará en el Consejo de Estado la Sala de Negocios Electorales, compuesto de cuatro magistrados, dos para cada partido, elegido por el Consejo de manera que los magistrados que pertenecen a cada agrupación política den sus respectivos candidatos separadamente”*,

y en el artículo 13 que dispuso el nombramiento de un nuevo magistrado en cada uno de los tribunales seccionales para que *“actuara exclusivamente en el conocimiento y decisión de los asuntos electorales”*.

Lo que no varió con los artículos 47, 120, 187 de 1936, del **Decreto 3035 de 1936**, las **leyes 41 de 1942, 89 de 1948** que crearon la **Corte Electoral** que en esencia cumplía con las funciones que hoy en día tiene asignadas el Consejo Nacional Electoral, sin que se ocupara de los jueces de la nulidad electoral, por lo que se concluye que conservó la estructura fijada desde la **Ley 85 de 1916**.

En el artículo 67 de la **Ley 96 de 1985** se modificó el 231 del Código Contencioso Administrativo dejando su texto así:

“el Consejo de Estado tramitará y decidirá los procesos electorales mediante una Sala Contenciosa Electoral integrada por dos consejeros de cada una de las Secciones de la Sala Contenciosa, a estos consejeros se les abonarán en la respectiva Sección los negocios que se le repartan en la Sala Electoral. La designación de los Consejeros que deben integrar la sala electoral se hará por la Sala Plena del Consejo de Estado y será de forzosa aceptación, contra la sentencia de la Sala Electoral no cabrá recurso alguno. El Secretario General del Consejo actuará como Secretario de esta Sala”.

Esta estructura es la que se mantiene hoy en día, a partir del **artículo 236 constitucional**, según el cual *“el Consejo se dividirá en Salas y Secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asigne la Constitución y la ley. La ley señalará las funciones de cada una de las Salas y Secciones, el número de magistrados que deban conformarla y su organización interna”*; texto desarrollado por el artículo **36 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia** –en donde se define la estructura de esta alta Corporación-, reiterado en los **artículos 107 a 112 de la Ley 1437 de 2011**.

Así, se insiste, es una tradición institucional la que respalda el control judicial de los actos electorales por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la que, como se acaba de ver, llegó hasta el punto de crear en 1985 una **“Sala Contencioso Electoral”** también denominada Sección Quinta, cuya función misional principal es la de resolver como última instancia los procesos electorales que se susciten, labor que, como se

puede verificar en el informe de gestión de 2016 se ha cumplido con total eficiencia y eficacia, al punto de ser el **único juez colegiado** que, con un índice de evacuación del 95% de los asuntos a su cargo, puede decir que se encuentra al día, y que gracias a ello y a la transparencia y estandarización en los procesos y procedimientos ha sido certificada por ICONTEC en las normas ISO 9001:2015 – GP 1000:2009 e incluida el 19 de octubre de 2016 como miembro del Grupo de Trabajo de Jurisprudencia Electoral Americana.

2. PILARES ESENCIALES CONTEMPLADOS EN EL “ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN PAZ ESTABLE Y DURADERA”

En la estructura del **ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA de 24 de noviembre de 2016**, se disponen tres pilares esenciales a saber:

- a) **Derechos y garantías de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación.** que contiene tres temas a su vez así: derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política y garantías de seguridad para el ejercicio de la política.
- b) **Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en los diversos niveles y temas**, que a su vez contiene: garantías para los movimientos y organizaciones sociales, para la movilización y la protesta pacífica; participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales; garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad; control y veeduría ciudadana, política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa.
- c) **Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de**

condiciones y garantías de seguridad, entre las que se encuentran la promoción del pluralismo político (incluidas las medidas para promover el acceso al sistema político, la igualdad de condiciones en la competencia política), de la participación electoral, de la transparencia **reforma del régimen y organización electoral (creación de la MEE)**, promoción de una cultura política democrática y participativa, promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono, promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del acuerdo, y creación de un nuevo espacio para dar acceso a medios a los partidos y movimientos políticos.

Es de advertir que frente a los dos primeros tópicos relacionados con oposición política y participación ciudadana, no se requiere una **reforma constitucional para su implementación por la potísima razón** que las propuestas del acuerdo se enmarcan dentro de lo establecido en nuestra Carta Política; sobre la oposición política, precisamente se encuentra *ad portas* de culminar el trámite del proyecto de ley que contiene el estatuto que garantiza los derechos de este actor político así como de los independientes; y respecto de la participación ciudadana, si bien es cierto hoy se cuenta con un estatuto que regula la participación inducida, dentro del Acuerdo Final se reclama uno que regule con garantías la denominada participación orgánica es decir las manifestaciones espontáneas de la sociedad.

El camino no está igual de expedito frente a la búsqueda de *“Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y garantías de seguridad”*. Ello, por cuanto para su materialización se encuentran limitaciones de rango constitucional, que exigen operar modificaciones o desarrollar y extender la normativa existente, que luego podrá ser objeto de reglamentación por parte del Gobierno o por el Legislador. De allí que para obtener el fin propuesto - “señalar la ruta de las reformas” - el primer paso sea identificar la normativa constitucional, legal y reglamentaria existente que debe ser objeto de reforma, modificación o extensión.

PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA

En este punto, el Acuerdo Final, además del fortalecimiento y robustecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, de garantizar el pluralismo facilitando la constitución de nuevas organizaciones políticas y la participación de actores que en el pasado ejercían oposición desde la ilegalidad, plantea asuntos concretos y específicos que requieren reformas constitucionales como:

- a. **Reforma al régimen y organización electoral:** aspecto sobre el cual se acordó crear una Misión Electoral Especial para que, previa concertación con todos los partidos y movimientos políticos revisara las problemáticas e hiciera las recomendaciones del caso.
- b. La incorporación de un **sistema de transición de 8 años.**
- c. **16 Circunscripciones transitorias especiales de paz.**
- d. **La eliminación del umbral** para la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos.

Entonces, teniendo en cuenta que es en este tópico en el cual se encuentran los puntos álgidos, relacionados con participación política de lo acordado, considero que el análisis debe emprenderse.

El sistema electoral colombiano tiene su marco normativo en la Constitución Política; su organización y funcionamiento está establecido en el título IX de la Carta - artículos 258 a 266 - el cual según los acuerdos debe ser objeto de ajustes normativos e institucionales de conformidad con las recomendaciones de la misión electoral especial.

Para este análisis además de la normativa nacional¹ es necesario darle una mirada a la legislación comparada, dado que en el marco de los acuerdos del proceso de paz se dice también que **se tendrán en cuenta buenas prácticas de otros países para la modificación del sistema electoral en Colombia.** Es así como se identificaron las siguientes propuestas a partir de un análisis del derecho comparado en la región, para delimitar clara y expresamente las actuales competencias de la Organización Electoral (Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional Del Estado Civil) en aras de emprender un ejercicio de depuración, manteniendo las que funcionan y eliminando o ajustando las que no.

¹ Ver cuadros anexos sobre proceso electoral actual en Colombia: campañas, financiación, escrutinios y proceso de nulidad electoral.

Para este análisis bien vale traer a colación lo que ocurre en otras latitudes lo cual se evidencia en la siguiente tabla que resume los principales organismos electorales de algunos de los países de la región² de la siguiente manera:

País	Nombre. Naturaleza jurídica y funciones	Integración y designación
Argentina	<i>Cámara Nacional Electoral</i> Poder Judicial; administrativo/jurisdiccional; sus resoluciones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema, en el entendido de que dicha cámara no tiene competencia sobre resultados electorales	Tres miembros, nombrados en forma vitalicia por el presidente en acuerdo con el Senado (según lista del Consejo de la Magistratura)
Bolivia	<i>Corte Nacional Electoral</i> Autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus resoluciones son impugnables (algunas ante ella misma), salvo por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional	Cinco miembros (4 nombrados por 2/3 del Congreso y 1 por el presidente, al menos 2 abogados)
Brasil	<i>Tribunal Superior Electoral</i> (además de 27 tribunales regionales, 1 por estado) poder judicial; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante el Tribunal Federal Supremo)	Siete miembros designados por 2 años (3 por el Tribunal Federal Supremo entre sus miembros, 2 por el Tribunal Superior de Justicia entre sus miembros y 2 por el presidente entre los abogados)
Chile	<i>Tribunal Calificador de Elecciones</i> Autónomo; jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables <i>Servicio Electoral Autónomo</i> ; administrativo	Cinco miembros (4 jueces o ex jueces de la Corte Suprema y un presidente o vicepresidente de alguna Cámara del Congreso, elegido por la Corte Suprema mediante sorteo) Su titular es nombrado por el presidente con acuerdo del Senado
Costa Rica	<i>Tribunal Supremo de Elecciones</i> Autónomo; administrativo/	Tres propietarios (y 6 suplentes) nombrados por 6

² Información tomada de: Daniel Zovatto y Jesús Orozco, Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada, en: Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana. Disponible en: http://www.idea.int/publications/comparative_la_perspective/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=39009

País	Nombre. Naturaleza jurídica y funciones	Integración y designación
	jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables)	años por 2/3 de la Corte Suprema de Justicia
Ecuador	<i>Tribunal Supremo Electoral</i> Autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional	Siete vocales propietarios, nombrados por 4 años por el Congreso Nacional de terna propuesta por los partidos políticos con mayor fuerza electoral
El Salvador	<i>Tribunal Supremo Electoral</i> Autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema	Cinco miembros nombrados por la Asamblea Legislativa (3 a propuesta de los 3 partidos con mayor fuerza electoral y 2 de la Corte Suprema)
Guatemala	<i>Tribunal Supremo Electoral</i> Autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema, y las de ésta ante la Corte Constitucional	Cinco magistrados propietarios (y 5 suplentes) elegidos por 2/3 del Congreso, de una nómina de 40 candidatos de la comisión de postulación
Honduras	<i>Tribunal Supremo Electoral</i> Autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema	Tres magistrados propietarios (y 1 suplente) elegidos por 5 años por 2/3 Congreso Nacional
México	<i>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</i> Poder Judicial; jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables <i>Instituto Federal Electoral</i> Autónomo; administrativo	Su Sala Superior se integra con 7 magistrados (y sus 5 salas regionales con 3 c/u) elegidos escalonadamente por 9 años por 2/3 del Senado de ternas propuestas por la Suprema Corte Su Consejo General se integra con 9 miembros elegidos escalonadamente por 9 años (salvo su presidente que dura 6) por 2/3 de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios previa consulta a la sociedad
Nicaragua	<i>Consejo Supremo Electoral</i> Poder Electoral; administrativo/jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables	Siete magistrados propietarios (y 3 suplentes) elegidos por 5 años por 60% de la Asamblea Nacional, de listas separadas

País	Nombre. Naturaleza jurídica y funciones	Integración y designación
		propuestas por el presidente y diputados
Panamá	<i>Tribunal Electoral</i> Autónomo; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante Corte Suprema	Tres miembros designados escalonadamente por 10 años: 1 nombrado por la Corte Suprema, 1 por la Asamblea Nacional y 1 por el presidente
Paraguay	<i>Tribunal Superior de Justicia Electoral</i> Poder Judicial; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisiones son recurribles ante la Corte Suprema	Tres miembros designados por el Senado, en acuerdo con el Ejecutivo, de ternas propuestas por el Consejo de la Magistratura
Perú	<i>Jurado Nacional de Elecciones</i> Autónomo; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisiones son definitivas e inimpugnables <i>Oficina Nacional de Procesos Electorales</i> Autónomo; administrativo	Cinco miembros elegidos por 4 años renovables (1 por la Corte Suprema, 1 por la Junta de Fiscales Supremos, 1 por el Colegio de Abogados de Lima entre sus miembros, 1 por los decanos de facultades de derecho públicas entre sus ex decanos y 1 por los de las privadas entre sus ex decanos Su jefe es nombrado por 4 años renovables por el Consejo Nacional de la Magistratura
República Dominicana	<i>Junta Central Electoral</i> Cámara Administrativa, Cámara Contenciosa y Pleno; (autónomo; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema	Nueve miembros nombrados por el Senado
Uruguay	<i>Corte Electoral</i> Autónomo; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisiones son definitivas e inimpugnables	Nueve miembros elegidos por la Asamblea General por tiempo indefinido (5 “neutrales” nombrados por dos tercios de la propia Asamblea General y 4 representantes de partidos políticos con mayor fuerza electoral
Venezuela	<i>Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia</i> Poder Judicial/ jurisdiccional. Sus decisiones son definitivas e inimpugnables	Cinco miembros nombrados por 12 años por la Asamblea Nacional a propuesta del Poder Ciudadano previa propuesta del Comité de Postulaciones Judiciales

País	Nombre. Naturaleza jurídica y funciones	Integración y designación
	<i>Consejo Nacional Electoral</i> (Poder Electoral; administrativo)	Cinco miembros nombrados por 7 años en forma escalonada por 2/3 de la Asamblea Nacional a propuesta de diversos sectores

La creación de un tribunal autónomo en sus distintas modalidades, apareja un cuestionamiento, consistente en determinar si resulta más conveniente tener un solo órgano electoral como en Costa Rica o Uruguay, o si es mejor mantener divididas las funciones. Al respecto, los dos modelos tienen pros y contras. Unas de estas son por ejemplo:

“a. En aquellos países en donde existe un solo organismo electoral (Costa Rica, Uruguay) el principal cuestionamiento se relaciona con la gran cantidad de funciones y presupuestos que suele manejar la organización, haciendo falta un ordenamiento y una mejor distribución de tareas. Además de la evidente concentración de poder en un solo órgano, lo que lo hace fácilmente cooptable, por ende un modelo poco pertinente en la situación actual de polarización del país.

b. Sin embargo, en los lugares donde existen dos organismos electorales (como puede ocurrir en México) se cuestiona precisamente la distribución de funciones, la superposición y duplicidad de estas, la falta de coordinación entre las instituciones electorales existentes, pudiendo ocurrir casos de fricción entre los funcionarios de ambos organismos, sobre todo cuando se comparten alguna o algunas de las principales funciones”³.

Jesús Orozco señala otros problemas comunes en los sistemas electorales en la región, los cuales podrían remediarse en el caso colombiano. Como problemas principales el autor identificó:

1. *“con frecuencia, la regulación de los medios de impugnación electoral en los países que nos ocupan adolece de **vaguedad**, en cuanto que son insuficientes e imprecisas las disposiciones respectivas, en tanto que en algunos se advierte cierta sobrerreglamentación de la materia, en ocasiones, farragosa, todo lo*

³ Jose Alfredo Pérez Duharte, Comparación de experiencias sobre administración de elecciones y resolución de conflictos: los casos de Argentina, Costa Rica, México y Uruguay. Disponible en: http://www.tse.go.cr/revista/art/18/perez_duharte.pdf

cual dificulta la comprensión del respectivo régimen contencioso electoral, incluso, para el especialista”⁴

2. *“muchas veces la regulación del contencioso electoral se encuentra **dispersa** en varios ordenamientos, por ejemplo, los países que tienen, por separado, leyes electorales y de partidos políticos (Argentina y Chile); igualmente, (...) los que admiten la ulterior impugnación ante la jurisdicción contenciosa administrativa o la Corte Suprema de Justicia (v. gr., Colombia y Venezuela, respectivamente), la misma se encuentra regulada en los códigos o leyes procesales relativos; del mismo modo, en ocasiones, la propia ley electoral remite a estos últimos para la regulación de ciertos aspectos (como en los casos de Bolivia, Guatemala, Paraguay y Venezuela)”⁵*
3. *“De especial importancia - dada la imparcialidad con que se deben resolver los diversos medios de impugnación electoral - resultan los requisitos de **no haber desempeñado algún cargo partidista** (por lo menos, durante cierto tiempo reciente, tal como ocurre en Argentina, Chile, Guatemala, México y Perú) o de no ser afín a algún candidato (como en Costa Rica)”⁶. Sobre este punto, en otro artículo identificó el nombramiento de los magistrados del Consejo Nacional Electoral como un posible factor de imparcialidad, por cuanto su nombramiento es realizado por el Congreso de la República y está relacionado con la cifra repartidora⁷.”*

⁴ J. Jesús Orozco Henríquez, El contencioso electoral en América Latina, disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/Contencioso%20Electoral.htm

⁵ J. Jesús Orozco Henríquez, El contencioso electoral en América Latina, disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/Contencioso%20Electoral.htm

⁶ J. Jesús Orozco Henríquez, El contencioso electoral en América Latina, disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Tratado/Contencioso%20Electoral.htm

⁷ “Cuando la participación de los partidos equivale a la designación se corre el riesgo de que el designado sea estigmatizado como supuestamente parcial durante el desempeño de sus funciones. En Colombia, los nueve integrantes del órgano electoral administrativo son nombrados por el Congreso de la República a propuesta de los partidos políticos y a través del sistema de cifra repartidora. Al respecto, aun cuando hay quien considera que la presencia de diversos representantes de partidos políticos en el órgano electoral puede generar un control recíproco de frenos y contrapesos, se trata de una fórmula que generalmente provoca conflictos y entrapamientos (sobre todo cuando los miembros partidistas integran la mayoría del órgano), al ostentar sus integrantes la doble calidad de miembros de un órgano colegiado con responsabilidad pública que deben resolver conforme a derecho, así como de representantes de un partido político, que en momentos de crisis difícilmente pueden evadir la presión de su respectivo partido, a riesgo de que se los considere traidores o ineptos”. Daniel Zovatto y Jesús Orozco, Reforma Política Y Electoral En América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada, en: Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana. Disponible en:

Así frente a este panorama internacional lo que interesa en este evento es determinar cuáles son las problemáticas actuales que afectan a la organización y régimen y que por contera, perturban el proceso electoral para el caso colombiano por lo que a continuación de manera breve me ocuparé de esta temática.

3. PROBLEMÁTICAS ACTUALES DE LA ORGANIZACIÓN Y EL RÉGIMEN ELECTORAL COLOMBIANO

Luego de la presentación por la MEE (Cartagena, 24 y 25 de febrero de 2017) del proyecto de reforma política y electoral, el Consejo de Estado invitó y realizó mesas de trabajo y foros de discusión (15 de marzo, 7 y 21 de abril de 2017), con funcionarios de la organización electoral (Registraduría Nacional Del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral) los partidos y movimientos políticos y expertos que aceptaron participar, de cuyo diálogo se concluye que los principales problemas de la organización y del proceso electoral actual son los siguientes:

1. Debilitamiento de la Instituciones:

Registraduría Nacional del Estado Civil

- Que todas las etapas del proceso electoral sean contratadas y realizadas por terceros genera una gran desconfianza y deja en manos de personas externas y ajenas a la función pública (no sancionables ni judicializables) el proceso electoral.
- Los términos de los contratos de la organización electoral para desarrollar cada una de las actividades en los procesos de elección son desconocidos por los actores con la excusa de la seguridad nacional y no cuentan con interventorías reales y efectivas.
- Los funcionarios de la organización electoral, los jurados y los escrutadores en algunos casos no tienen los conocimientos requeridos.
- En algunos casos las tecnologías utilizadas no son asequibles a los ciudadanos y actores políticos en general o son obsoletas.

Consejo Nacional Electoral

- Su origen político que solo involucra a unos sectores genera desconfianza en la realización de sus funciones, tomar medidas y sancionar a sus electores: los partidos políticos y candidatos de éstos.
- La falta de resultados de este organismo para combatir conductas como la trashumancia electoral y la inscripción de candidatos inhabilitados.

Jurisdicción Contencioso Administrativo (Consejo de Estado)

- La demora en algunos procesos: Procurador y Senado.

2. **Altos costos electorales:**

Realizar procesos electorales resulta muy costoso para la organización electoral.

3. **Altos niveles de abstención:**

Entre el 40% y 60%, explicada en la apatía de los ciudadanos frente a los procesos electorales y también en la dificultad que tienen algunos ciudadanos para salir a participar (lugares apartados).

4. **Financiamiento de campañas:**

La gran cantidad de dinero (legal e ilegal) que se despliega en las campañas electorales.

5. **Trashumancia electoral:**

- La posibilidad de que ciudadanos que no pertenecen a la localidad elijan a los gobernantes locales.
- La dificultad de la organización electoral para tomar medidas eficaces en los casos en que se presentan las denuncias, puesto que las bases de datos de las entidades no están actualizadas y la posibilidad de interpretación del concepto de residencia electoral.
- La dificultad para judicializar a los infractores, porque el tipo penal no corresponde claramente a la conducta⁸.

⁸ Sobre esta materia el Presidente de la Corporación hace pocos días presentó a consideración del Congreso la observaciones a un proyecto de ley que modifica los delitos electorales.

- La inexistencia de una definición clara y unívoca de residencia electoral y trashumancia internacional.
- La posibilidad de que la trashumancia sea decidida en vía administrativa antes de elecciones y luego en vía judicial después, además de la duplicidad de las funciones genera inseguridad jurídica.
- Que la inscripción de ciudadanos sea contratada y automatizada por terceros, no por la Registraduría Nacional del Estado Civil, genera desconfianza en el proceso desde su inicio.

6. Elección de candidatos inhabilitados

- La revocatoria de la inscripción de candidatos inhabilitados establecida en la Ley 1475 de 2011 en cabeza del Consejo Nacional Electoral resulta insuficiente para evitar la inscripción de candidatos inhabilitados que luego resultan elegidos.
- La posibilidad de impugnar vía judicial después de realizada la elección por causales de inhabilidad genera desconfianza e inseguridad jurídica, además de los costos de realizar nuevas elecciones en los casos de cargos uninominales.

7. Dificultades del proceso electoral como tal

- La selección de jurados de votación y escrutadores no otorga seguridad al proceso, pues se presenta multiplicidad de fraudes relacionados con estos actores trascendentales en el proceso electoral.
- Las conductas fraudulentas como suplantación de electores, doble votación de los jurados, irregularidades en el E-12 y fraudes en general por la manipulación de resultados por los jurados de votación, escrutadores o funcionarios de la organización electoral.
- La abstención en los puestos censo específicamente.
- El indebido diligenciamiento de los formularios por los jurados de votación.
- Las dificultades en el manejo de la tarjeta electoral, el gran porcentaje de votos nulos.
- La imposibilidad real para los testigos electorales de ejercer su función.
- La falta de publicidad de los resultados electorales (E-14) y la posibilidad latente de manipulación.
- La desactualización e imprecisión de las causales de reclamación y del código electoral en general.

- La falta de claridad en cómo se cumple el requisito de procedibilidad.

4. PROPUESTAS DEL CONSEJO DE ESTADO PARA SOLUCIONAR LAS PROBLEMÁTICAS ACTUALES DE LA ORGANIZACIÓN Y EL RÉGIMEN ELECTORAL

El control de los actos electorales ha estado asignado a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a partir de la creación de la misma, y dentro de las problemáticas planteadas al régimen electoral (aunque los acuerdos se refieren específicamente a la organización electoral, de la que no hace parte la jurisdicción), las críticas se centran en el origen de los miembros del Consejo Nacional Electoral, la superposición de tareas en la organización electoral (Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral), entre otras, que no tienen que ver con el funcionamiento de la jurisdicción Contenciosa electoral⁹.

Reformas constitucionales

- Origen del Consejo Nacional Electoral

Los miembros del Consejo Nacional Electoral serán los que la ley determine elegidos por el Congreso de la República de listas elaboradas por los partidos, que deberán garantizar la participación de los siguientes actores políticos, así:

1. Los partidos y movimientos políticos mayoritarios con personería jurídica mediante distribución hecha teniendo en cuenta la cifra repartidora;
2. Los partidos y movimientos políticos que representen a las minorías políticas.
3. Los partidos y movimientos políticos que representen a las comunidades raizales, afrodescendientes e indígenas será elaborada(s) por los voceros y dirigentes de las organizaciones políticas independientes.

⁹ Ver acápite 1.

4. Los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno, de conformidad con el respectivo estatuto de la oposición;

5. Los partidos y movimientos políticos que representan a las organizaciones políticas independientes.

6. Los partidos y movimientos políticos que representen a los grupos desmovilizados o de aquellos que se incorporen a la vida civil.

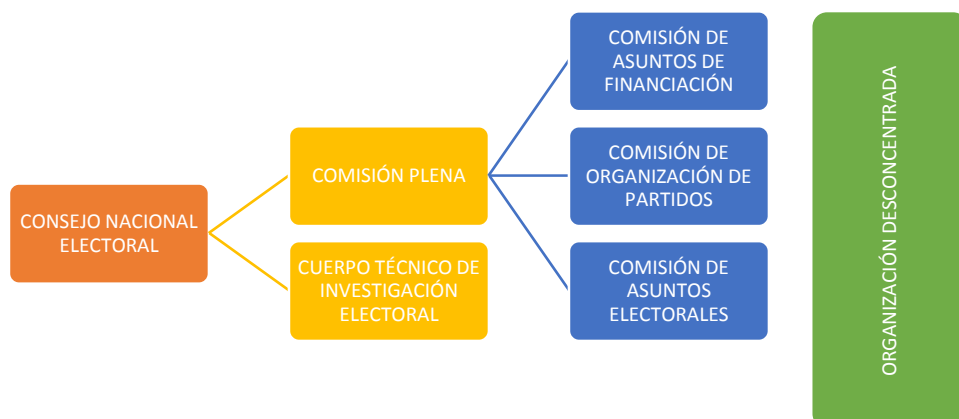
Todas las listas deberán estar integradas por mujeres en proporción igual al cincuenta por ciento (50 %).

- Requisitos para ser miembro del Consejo Nacional Electoral

Además de los requisitos ya establecidos, se requiere que quien aspire a ser miembro del Consejo Nacional Electoral tenga un título de postgrado afín a las funciones inherentes al cargo, no haber ejercido funciones partidarias o de elección popular por lo menos 10 años antes de la postulación y no haber llegado a la edad de retiro forzoso. Estas calidades y requisitos no aplicarán a los actuales miembros del Consejo Nacional Electoral, quienes terminarán el período para el que fueron elegidos.

- No podrán ser reelegidos inmediatamente.

- El nuevo organigrama del Consejo Nacional Electoral quedará así: (Creación de Comisión Plena, Comisiones especiales y de un Cuerpo Técnico de Investigación Electoral)



- Se elimina el requisito de procedibilidad para ejercer la acción de nulidad electoral.
- El Congreso de la República tendrá un año para expedir un nuevo Régimen Electoral el cual no podrá afectar las elecciones que se encuentren en curso.
- Funciones Consejo Nacional Electoral

- Comisión Plena

Se modifica la función de servir de cuerpo consultivo del Gobierno a ser cuerpo consultivo de los actores políticos, para evitar superposición con la función de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

- Asuntos administrativos

Se crea la función de decidir sobre los traslados dentro de su planta cglobal y flexible, en los casos que establezca la ley.

Se realizará concurso público de méritos para designar a toda la planta global flexible que requiera el Consejo Nacional Electoral que será adelantado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, de conformidad con los requisitos y perfiles que establezcan la Constitución Política, la ley general de carrera administrativa y con los específicos que llegare a determinar una ley especial.

- Comisión de Organización de Partidos

Se incluye la inspección, vigilancia y control de la actividad electoral de todas las agrupaciones políticas.

Se crea la función de llevar el registro sistematizado a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local de los directivos y militantes de todos los partidos, movimientos y demás agrupaciones políticas, así como certificar sobre tales datos.

Se incluye conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones sobre sanción por violación de

topes, revocatoria de inscripción de ciudadanos, publicidad y escrutinios generales

- Comisión de Asuntos Electorales

Se delimita la función de revisar los escrutinios y documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección, a los casos excepcionales que prevea la ley.

Se incluye efectuar el escrutinio general de los representantes a la Cámara por la circunscripción internacional.

Se incluye la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular en los casos de doble militancia en la modalidad de directivo, por consultas y coalición.

Se implementa la función de garantizar a través de la fijación de procedimientos claros que el voto sea secreto y que todas las demás etapas y actuaciones del proceso electoral sean públicas, valiéndose para esto de las tecnologías de la información que sean necesarias y del voto electrónico.

- Presupuesto

Se precisa que el legislador adoptará las medidas necesarias para individualizar los presupuestos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, del Consejo Nacional Electoral, de su fondo de financiación política y de su Cuerpo Técnico de Investigación Electoral. La administración y ejecución del presupuesto asignado al Consejo Nacional Electoral estará a cargo del presidente de dicha Corporación; y su elaboración así como su plan de compras, a cargo de todos los integrantes.

- Control Judicial

Todos los actos proferidos por la Organización Electoral serán controlables por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Reformas Legales

- Se aminoran los tiempos para el proceso de la revocatoria de inscripción de candidatos ante la organización electoral, y se limitan las causales a las llamadas de indignidad (pérdida de investidura, condena penal, sanciones disciplinarias, inhabilidades que se deriven de las relaciones contractuales con el Estado, fallos de responsabilidad fiscal, condenas proferidas en ejercicio de la acción e repetición o llamamiento en garantía) así como la doble militancia en los casos de directivos y participación en consulta y coaliciones.
- Se crea la acción especial de amparo electoral, que permite a la jurisdicción electoral revisar en tiempo real los actos administrativos expedidos por la organización electoral frente a los procesos electorales, como la revocatoria o no de la inscripción de candidatos y trashumantes, a los mecanismos de participación ciudadana y acción de protección de los derechos de la oposición.
- Se limita la duración del proceso electoral en la Sala Plena del Consejo de Estado.
- Se elimina el requisito de procedibilidad en los casos de nulidad por irregularidades en el proceso electoral (parágrafo del art. 237 de la C.P y art. 161.6 de la Ley 1437 de 2011).
- Para obtener decisiones, ojalá antes de que ocurra la posesión, se propone que la caducidad de la acción de nulidad electoral vuelva a ser como lo fue hasta la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, es decir de 20 días.

5. PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO Y DE LEY

Con fundamento en el artículo 237 numeral 4 de la Constitución y en el artículo 79.4 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, el Consejo de Estado cuenta con iniciativa constituyente y legislativa, por lo que se proponen los siguientes:

- 1. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. XXXX POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA ELECTORAL, SE PRODUCE UN REAJUSTE INSTITUCIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

PROPUESTA DEL ARTICULADO

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Modificar el artículo 120, que quedará así:

Artículo 120. *La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil, por el Cuerpo Técnico de Investigación Electoral y por los demás organismos que establezca la ley. Tiene a su cargo la organización de las elecciones y de los mecanismos de participación ciudadana consagrados en el artículo 103 y de los demás que establezca la ley. También se encargará de su dirección, inspección y vigilancia, así como de lo relativo a la identidad de las personas.*

Parágrafo transitorio

El Congreso de la República, dentro del año siguiente a la vigencia del presente acto legislativo, expedirá un Régimen Electoral acorde con la actualidad nacional.

En todo caso el nuevo Régimen Electoral no podrá afectar las elecciones que se encuentren en curso.

ARTÍCULO 2º Modificar el artículo 184, el cual quedará así:

ARTICULO 184. *La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado en dos instancias, de acuerdo con la ley, y en un término no mayor de cuatro meses, contados a partir de la admisión de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.*

ARTÍCULO 3º. Suprímese el parágrafo del artículo 237.

ARTÍCULO 4º: Modificar el artículo 264, el cual quedará así:

Artículo 264 El Consejo Nacional Electoral se compondrá por los miembros que determine la ley elegidos por el Congreso de la República, para un período institucional de cuatro (4) años, de listas elaboradas conforme lo dispuesto en el artículo 264A.

Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva y deberán acreditar las siguientes calidades:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado con, al menos, un título de postgrado afín a las funciones inherentes al cargo.
3. Contar con no menos de 15 años de experiencia profesional o docente con buen crédito relacionada con las funciones del cargo sin importar si fue adquirida en el sector público o privado.
4. No haber ejercido funciones partidarias o de elección popular por lo menos 10 años antes de la postulación.
5. No haber llegado a la edad de retiro forzoso.

Los miembros del Consejo Nacional Electoral tendrán los mismos derechos laborales y prestacionales que los integrantes del Consejo de Estado. Su régimen de inhabilidades e incompatibilidades no podrá ser menos estricto que el previsto para aquellos, ni podrán ser reelegidos.

En la conformación de dicho órgano debe procurarse la diversidad de perfiles y especialidades para el cabal cumplimiento de todas las funciones que competen a la corporación.

Parágrafo transitorio: Estas calidades y requisitos no aplicarán a los actuales miembros del Consejo Nacional Electoral, quienes terminarán el periodo para el que fueron elegidos.

ARTÍCULO 5º. Créase el artículo 264 A, el cual quedará así:

Artículo 264 A: La elaboración de las listas de candidatos a miembros del Consejo Nacional Electoral, deberán garantizar la participación de los siguientes actores políticos:

1. Los partidos y movimientos políticos mayoritarios con personería jurídica mediante distribución hecha teniendo en cuenta la cifra repartidora;

2. Los partidos y movimientos políticos que representen a las minorías políticas.
3. Los partidos y movimientos políticos que representen a las comunidades raizales, afrodescendientes e indígenas.
4. Los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno, de conformidad con el respectivo estatuto de la oposición;
5. Los partidos y movimientos políticos que representan a las organizaciones políticas independientes.
6. Los partidos y movimientos políticos que representen a los grupos desmovilizados o de aquellos que se incorporen a la vida civil.

Todas las listas deberán estar integradas por mujeres en proporción igual al cincuenta por ciento (50 %).

ARTÍCULO 6º. Créase el artículo 264 B, el cual quedará así:

Artículo 264 B: El Consejo Nacional Electoral será una organización desconcentrada. La ley reglamentará lo correspondiente.

ARTÍCULO 7º. Modifícase el inciso primero del artículo 265 de la Constitución, el cual quedará así:

Artículo 265: 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, y demás agrupaciones políticas, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal, administrativa y financiera.

ARTÍCULO 8º. Modifícase el numeral primero del artículo 265, el cual quedará así:

1. Ejercer la suprema dirección, inspección, vigilancia y control de la organización electoral.

ARTÍCULO 9º. Suprímese el numeral segundo del artículo 265.

ARTÍCULO 10º. Modifícase el numeral tercero del artículo 265, el cual quedará así:

3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones sobre sanción por violación de topes, revocatoria de inscripción de ciudadanos, publicidad y escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.

ARTÍCULO 11º. Modifícase el numeral cuarto del artículo 265, el cual quedará así:

4. Además, de oficio, o por solicitud, en los casos excepcionales que prevea la ley, revisar los escrutinios y documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.

ARTÍCULO 12º. Modifícase el numeral quinto del artículo 265, el cual quedará así:

5. Servir de cuerpo consultivo a los actores políticos en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.

ARTÍCULO 13º. Modifícase el numeral octavo del artículo 265, el cual quedará así:

8. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, así como también de los representantes a la Cámara por la circunscripción internacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.

ARTÍCULO 14º. Modifícase el numeral doce del artículo 265, el cual quedará así:

12. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que

aquellos están incurso en causal de inhabilidad por condena penal, pérdida de investidura, sanción disciplinaria, condena fiscal o condena en repetición, y en los casos de doble militancia en la modalidad de directivo, en consultas y coalición. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.

ARTÍCULO 15º. *Agrégase el numeral 12 A al artículo 265, el cual quedará así:*

12 A. Decidir sobre los traslados dentro de su planta global y flexible, en los casos que establezca la ley.

ARTÍCULO 16º. *Agrégase el numeral 12 B al artículo 265, el cual quedará así:*

12 B. Llevar el registro sistematizado a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local de los directivos y militantes de todos los partidos, movimientos y demás agrupaciones políticas, así como certificar sobre tales datos.

ARTÍCULO 17º. *Agrégase el numeral 12 C al artículo 265, el cual quedará así:*

12 C. Garantizar a través de la fijación de procedimientos claros que el voto sea secreto y que todas las demás etapas y actuaciones del proceso electoral sean públicos, valiéndose para esto de las tecnologías de la información que sean necesarias y del voto electrónico.

ARTÍCULO 18º. *Agrégase el numeral 12 D, el cual quedará así:*

12 D. Ejercer el control administrativo de la financiación de las campañas políticas.

ARTÍCULO 19º. *Agrégase dos párrafos al artículo 265, los cuales quedarán así:*

Parágrafo 1: *Para efectos de la autonomía a la que se refiere el inciso primero de este artículo, el legislador adoptará las medidas necesarias para individualizar los presupuestos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, del Consejo Nacional Electoral, de su fondo de financiación política y de su cuerpo de investigación electoral. La administración y ejecución del presupuesto asignado al Consejo Nacional Electoral estará a cargo del presidente de dicha Corporación y su elaboración, así como su plan de compras, a cargo de todos los integrantes.*

Parágrafo 2: *Todos los actos proferidos por la Organización Electoral serán controlables por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*

ARTÍCULO 20º. Créase el artículo 265A, el cual quedará así:

Artículo 265A: *El concurso público de méritos para designar a toda la planta global flexible que requiera el Consejo Nacional Electoral será adelantado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, de conformidad con los requisitos y perfiles que establezcan la Constitución Política, la ley general de carrera administrativa y con los específicos que llegare a determinar una ley especial.*

Parágrafo transitorio: *Estas calidades y requisitos no aplicarán a los actuales miembros del Consejo Nacional Electoral, quienes terminaran el periodo para el que fueron elegidos.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Origen y conformación (art. 264 de la C.P.)

El Consejo Nacional Electoral cumple una misión trascendental en la preservación de la democracia. Sin embargo, existen circunstancias de orden técnico y normativo que han dificultado que pueda alcanzar con plena efectividad los cometidos constitucionales y legales que le han sido asignados.

Por ello, antes que acabarlo o explorar caminos inciertos, es necesario realizar los ajustes del caso, a partir de la experiencia adquirida en el camino recorrido a lo largo de muchas décadas de historia institucional, a fin de dotarlo de las herramientas que le permitan convertirse en el órgano fuerte que está llamado a ser.

Bajo esa lógica, un primer acercamiento al problema, parte de entender su composición. Se trata en este caso de *“... nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos”*¹⁰.

Una segunda aproximación conduce a la confrontación del origen que tienen sus miembros con las funciones asignadas actualmente por la Constitución Política, en cuanto a la **regulación, inspección, vigilancia y control** de *“...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...”*¹¹.

La representación de los partidos y movimientos políticos en un órgano con facultades **regulatorias** en el tema electoral no resulta, *per se*, contraria al interés general. Sin embargo, en tratándose de las funciones propias de la **inspección, vigilancia y control**, es necesario garantizar que todos las fuerzas políticas tengan representación y que quienes lleguen al Consejo Nacional Electoral gocen de la neutralidad e imparcialidad que son la esencia de su ejercicio; y así mismo, de las cualificaciones personales y profesionales necesarias para desempeñar con solvencia técnica los desafíos de la entidad.

Es por ello que resulta imperioso acudir a un nuevo esquema de selección de dignatarios que garantice la imparcialidad de la organización electoral, pero al mismo tiempo el equilibrio de las fuerzas políticas que pretende controlar.

¹⁰ Artículo 264 de la Constitución Política, modificado por el art. 14 del Acto Legislativo 1 de 2003.

¹¹ Artículo 265 de la Constitución Política.

Si bien en la actividad política y electoral convergen intereses que apuntan en distintas direcciones, la custodia de los procedimientos a través de los que se materializan tales voluntades debe ser transparente, unívoca y neutral.

Es por ello que los ajustes al proceso de selección de los dignatarios que integrarán el Consejo Nacional Electoral se constituye en un instrumento fundamental para garantizar su robustez y salud.

Dichos ajustes bien pueden establecerse en términos de (i) reglas heterogéneas de postulación y elección, así como en el (ii) endurecimiento y concomitante prefiguración de requisitos y perfiles especializados para los nuevos aspirantes, respetando eso sí las fuerzas políticas: las mayorías, las minorías políticas y étnicas, la oposición, los independientes y los recién incorporados al panorama electoral.

Con el propósito de que en la composición del Consejo Nacional Electoral, se acate a la elaboración de sendas listas de 12 candidatos cada una, teniendo en cuenta que la facultad de postulación y elección se tenga en cuenta a todos los actores políticos que participan en las contiendas electorales.

No sobra recordar que este tipo de cambios deben considerar la implementación de un régimen de transición para no generar traumatismos en el desarrollo de las funciones que actualmente desempeña la Corporación, es por esto que la única de estas reglas que podría ser de aplicación inmediata es la relacionada con la designación de los asientos si se crean más de 9, y por el período constitucional faltante; pues es necesario permitir que los actuales integrantes culminen sus períodos para que se puedan aplicar totalmente las reglas que aquí se proponen.

Por otro lado, la mayor severidad en los requisitos y la especialización de los perfiles de los candidatos, como se anunció, contribuirían enormemente en el fortalecimiento del Consejo Nacional Electoral, en la medida en que obligaría a que solo los más idóneos y cualificados tuvieran acceso a tan importante investidura.

Se propone, entonces, la acreditación de títulos profesionales y de posgrados afines a las funciones a desempeñar; ser colombiano de

nacimiento y ciudadano en ejercicio; contar con más de 15 años de experiencia profesional o docente, ejercida con buen crédito, indistintamente de que se trate del sector público o del privado, siempre que guarde relación con las funciones a desempeñar y no haber ejercido funciones partidarias o de elección popular por lo menos 10 años antes de la postulación.

Sumado a lo anterior, debe establecerse que la conformación de cada una de las listas tendientes a escoger a los miembros del Consejo Nacional Electoral, deberá atender el principio de equidad de género, conforme lo previsto por el artículo 126 de la Constitución Política, por tanto, al menos la mitad de las personas incluidas en cada una de las listas que se remitan al Consejo de Estado, deberán ser mujeres.

Resulta pertinente señalar que además del origen constitucional del principio de equidad de género, el ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA, en muchos de sus apartes resalta la necesidad de velar por la participación y liderazgo de la mujer en la política.

Por tanto se trata de un principio que es transversal a todo el esquema de postulación y elección que se propone, tanto para las designaciones que deban hacerse en este momento en los cargos adicionales crearán, como para las sucesivas elecciones que se hagan respecto de los restantes cargos.

Autonomía presupuestal y administrativa (art. 265 de la C. P.)

El artículo 265 de la Constitución confiere autonomía presupuestal y administrativa al Consejo Nacional Electoral, en los siguientes términos:

“ARTICULO 265. Modificado por el art. 12, Acto Legislativo 01 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y **gozará de autonomía presupuestal y administrativa...**” (Negrillas propias).

La organización electoral la constituyen el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil (art. 120 C.P.). Y a pesar de que el inciso primero de la norma *ejusdem* le otorga autonomía presupuestal y administrativa al Consejo Nacional Electoral, de un lado, no le asigna capacidad para celebrar contratos –como sí lo indica el artículo 266 de la C.P. para la Registraduría Nacional del Estado Civil– y, del otro, en las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto –compilado en el Decreto 111 de 1996– se alude para efectos presupuestales a la *“la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral”*. Ello sin contar con que, a las voces del artículo 12.4 del Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral), es función del Consejo Nacional Electoral: *“Aprobar el presupuesto que le presente el Registrador Nacional del Estado Civil, así como sus adiciones, traslaciones, créditos o contracréditos”*.

Esto significa que, aún a pesar de las consideraciones efectuadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-230A/08, en torno a la inexistencia de perjuicios por la coordinación del tema presupuestal por parte de estas dos entidades, es lo cierto que existen escollos financieros que le restan efectividad al Consejo Nacional Electoral. Por tanto, en aras de dotarla de mejores instrumentos para la consecución de sus fines, se torna imperioso que pueda disponer de plena libertad para elaborar, administrar y ejecutar su propio presupuesto, habida cuenta de que no resulta conveniente para una entidad de esa envergadura, que la adquisición, por ejemplo, de la dotación y de los insumos que requiere para la adecuada prestación del servicio público que se le encomendó se tramite a través de un órgano – Registraduría Nacional del Estado Civil– con funciones e independientes a las de aquel.

Sin duda, una configuración ágil del manejo presupuestal debe consultar la posibilidad de que sea el presidente del nuevo Consejo Nacional Electoral quien se haga responsable de la administración y ejecución del presupuesto, y que, en cambio en la elaboración del presupuesto, participen todos sus integrantes. Solo de esa manera podría ejercer una suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.

Bajo la misma lógica debe entenderse que el Consejo Nacional Electoral también demanda de una real autonomía en el plano financiero, y para lo concerniente a la elaboración del plan anual de compras, que, desde luego, debe ser elaborado por el pleno de sus integrantes.

Distribución de funciones Consejo Nacional Electoral

Actualmente al Consejo Nacional Electoral le compete asumir un amplio número de funciones dispersas en normas de origen constitucional (arts. 108, 109, 134, 156, y 265) y legal (Ley 1475 DE 2011, arts. 3, 5, 6, 9, 11 al 14, 18, 19, 21 al 26, 33, 35, 36, 37, 40, 43 y 45; Ley 130 de 1994, arts: 30, 36 al 39; Código Electoral arts: 1, 9, 11, 12, 15 al 18, 20 al 26, 60, 75, 84, 100, 116, 132, 147, 166, 175, 176, 180, 182, 187, 189 y 190 al 192), que deben ser desempeñadas por el órgano en pleno.

El desempeño de las funciones asignadas al Consejo Nacional Electoral, en este momento, corresponde al pleno de la Corporación, en la mayoría de los casos, sin que exista un criterio de especialidad y estandarización que optimice los procesos y procedimientos al interior de la entidad, especialmente en lo que tiene que ver con el control administrativo de la financiación de las campañas.

La situación descrita impone un desgaste institucional generado por la concentración de funciones que debe asumir la Comisión Plena del Consejo Nacional Electoral, lo que deviene en un mayor esfuerzo de sus miembros y la dificultad del cumplimiento de sus atribuciones en debida forma y oportunidad.

Haciendo un análisis conjunto de las normas previamente enunciadas, es posible advertir que las funciones asignadas al Consejo Nacional Electoral pueden ser agrupadas en cuatro (4) categorías que desarrollan los cometidos genéricos de regulación, inspección vigilancia y control, establecidos en el artículo 265 de la Constitución Política a saber: **i) eleccionaria; ii) financiación; iii) de agrupaciones políticas y; (iv) regulación;** sin perjuicio de que la Comisión Plena asuma el conocimiento de los temas que por su relevancia deban ser resueltos por el pleno de la Corporación.

Dentro de ese contexto, se propone la creación, dentro del Consejo Nacional Electoral, de tres (3) Comisiones Permanentes, garantizando que en cada una de ellas, en la medida de lo posible, haga parte un miembro de la oposición al gobierno, que serán las encargadas de las siguientes materias especiales, denominadas así: **COMISIÓN DE ORGANIZACIÓN DE PARTIDOS, COMISIÓN DE ASUNTOS DE FINANCIACIÓN y COMISIÓN DE ASUNTOS ELECTORALES.**

La distribución de funciones del Consejo Nacional Electoral quedara así:

COMISIÓN DE ORGANIZACIÓN DE PARTIDOS, estará encargada de las siguientes funciones:

- Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.
- Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.
- Llevar el Registro Único de Partidos, Movimientos Políticos y sus representantes legales y directivos del orden nacional y territorial, en el que se inscribirán, entre otros, las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, así como los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática de las diferentes agrupaciones políticas. El registro de los mencionados documentos deberá estar precedido de la verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento consagradas en la Constitución y la ley.
- Verificar inscripción de directivos y de comités promotores.
- Conocer la impugnación de designación de directivos y de comités promotores.
- Reconocer, de acuerdo con la Constitución, personería jurídica a los grupos significativos de ciudadanos.
- Imponer sanciones a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica, de conformidad con las disposiciones de la Constitución y la ley. Los procedimientos administrativos sancionatorios que se adelanten por parte de la Comisión de Organización de Partidos se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, imparcialidad, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.
- Conocer de la impugnación de las sanciones impuestas por los partidos y movimientos políticos en contra de sus directivos. La impugnación será concedida en el efecto suspensivo y deberá

interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación personal de la sanción.

- Adoptar la disolución y liquidación de partidos y movimientos políticos, mediante decisión que no será susceptible de recurso alguno.
- Designar los liquidadores de partidos y movimientos políticos, siempre y cuando que en los estatutos no se dispusiere nada sobre aquél.
- Llevar el registro de símbolos, emblemas o logotipos de propaganda electoral, que en ningún caso podrán incluir o reproducir los símbolos patrios.
- Adelantar las acciones tendientes a la protección de los derechos de la oposición.
- Llevar el registro de las organizaciones políticas independientes, así como el registro de la declaración política de quienes se manifiesten en oposición, mantenerlo actualizado y hacerlo público.
- Participar de la Comisión asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de TICS en el proceso electoral. Para el efecto, podrá presentar propuestas tendientes al establecimiento del voto electrónico, en aras de garantizar agilidad y transparencia en los diferentes certámenes electorales.

COMISIÓN DE ASUNTOS DE FINANCIACIÓN

- Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos establezca la ley.
- Autorizar la entrega de recursos públicos a los partidos y movimientos con personería jurídica y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o a las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley.
- Adelantar los procedimientos administrativos sancionatorios que puedan terminar con la suspensión o privación de la financiación estatal y de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético en favor de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, de conformidad con la Constitución y la ley.

- Recibir dentro de los primeros cuatro (4) meses de cada año la declaración de patrimonio, ingresos y gastos de los partidos y movimientos políticos. Con este fin, la Comisión de Asuntos de Financiación elaborará un formato de presentación para tal efecto.
- Autorizar la entrega de anticipos a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, de conformidad a la disponibilidad presupuestal de cada una de estas agrupaciones políticas.
- Autorizar la entrega de financiación privada, de acuerdo con las condiciones y topes fijados en la Constitución y la ley.
- Autorizar con posterioridad a las campañas la cancelación de obligaciones pendientes, mediante la modalidad de condonación parcial de créditos o con recursos de financiación privada, que en todo caso no tendrán el carácter de donaciones ni los beneficios tributarios reconocidos en la ley para este tipo de contribuciones.
- Asignar gratuitamente a los partidos y movimientos políticos, a las organizaciones sociales y a los grupos significativos de ciudadanos espacios comunicacionales con cobertura en la correspondiente circunscripción, para la propaganda electoral de sus candidatos, previo concepto del Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones o del organismo que haga sus veces.
- Administrar el Fondo nacional de financiación de partidos y campañas electorales. El ordenador del gasto será el Presidente del Consejo Nacional Electoral.
- Ejercer el control administrativo de la financiación de las campañas políticas.

COMISIÓN DE ASUNTOS ELECTORALES

- Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
- Revisar los escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados, de oficio o a solicitud de parte.
- Efectuar el escrutinio general de las votaciones de Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes a la

Cámara de las Circunscripciones Especiales (indígenas – afrodescendientes – Internacional), hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.

- Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos
- Disponer la realización de las consultas, cuando las mismas deban realizarse en día distinto al señalado para las elecciones ordinarias.
- Determinar y solicitar la pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, de conformidad con la Constitución y la ley.
- Publicar en un lugar visible de sus dependencias y en su página de Internet, la relación de candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular cuyas inscripciones fueron aceptadas.
- Realizar los escrutinios generales a las nueve de la mañana del martes siguiente a las elecciones, en la capital del respectivo departamento.
- Acreditar los testigos electorales presentados por los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, que inscriban candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o promuevan el voto en blanco.
- Ejercer vigilancia especial sobre las entidades o personas que realicen encuestas relacionadas con partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para que las preguntas al público no sean formuladas de tal forma que induzca una respuesta determinada.
- Presentar al Congreso un informe anual de labores, en el que se esgriman los objetivos alcanzados durante este periodo, dando cuenta igualmente de los recursos humanos y financieros empleados para ello.
- Ejercer la función de vigilancia sobre los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica, para lo cual podrá ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados e inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras de los partidos políticos.
- Conceptuar sobre los términos dentro de los cuales deberán efectuarse las inscripciones de cédulas, la cual no podrá cerrarse

con más de un mes de anticipación a la fecha de las respectivas elecciones.

- Autorizar el funcionamiento de las mesas de votación en zonas rurales, de conformidad con las disposiciones del Código Electoral.
- Realizará los escrutinios generales de los sufragios efectuados en el exterior.
- Proceder al recuento de los votos emitidos en una mesa cuando la comisión escrutadora distrital o municipal respectiva se hubiere negado a hacerlo, su decisión hubiere sido apelada oportunamente y su hallare fundada la apelación.
- Verificar los escrutinios cuando hubiere comprobado la existencia de errores aritméticos o cuando los resultados de las votaciones anotados en las actas de escrutinios no coincidan entre sí o existan tachaduras en las mismas actas respecto de los nombres o apellidos de los candidatos o sobre el total de votos emitidos a favor de éstos.
- Señalar y publicar la fecha de iniciación de los escrutinios presidenciales
- Declarar la elección del Presidente de la República, comunicando dicha declaración al Congreso, al Gobierno y al ciudadano electo.

Los siguientes asuntos continuarán a cargo de la **COMISIÓN PLENA del CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**:

- Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado que hacen uso del espectro electromagnético.
- Servir de cuerpo consultivo de los actores políticos en materias de su competencia; presentar proyectos de acto legislativo y de ley y recomendar proyectos de decreto en los temas relacionados con los asuntos de su competencia.
- Darse su propio reglamento, así como el de las Comisiones que la conforman.
- Reglamentar la entrega de anticipos para la realización de las consultas de los partidos y movimientos políticos, de conformidad con la Constitución y la ley.
- Velar por la preservación en cada una de las Comisión de las minorías.

- Reglamentar la convocatoria y realización de consultas garantizando la igualdad entre los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ellas.
- Regular, de acuerdo a lo solicitado por los partidos y movimientos políticos, la realización de sus consultas en la escogencia de sus candidatos.
- Reglamentar espacios de debate, aprobación y publicación de presupuestos de los partidos y movimientos políticos.
- Realizar periódicamente con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público estudios que concedan un soporte técnico al incremento anual del valor de la reposición por voto válido obtenido a partir de los costos reales de las campañas en cada circunscripción.
- Fijar anualmente el límite de gastos de campaña con apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en aras de que los topes fijados reflejen el valor real de las campañas electorales.
- Regular el uso de las emisiones en radio y televisión, el número y tamaño de avisos en publicaciones escritas y de vallas que pueden tener en cada campaña los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos.
- Reglamentar el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas, estableciendo las obligaciones y responsabilidades individuales de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, a fin de vigilar y controlar la financiación de las campañas.
- Aprobar las dimensiones y el contenido de la cédula que fije el Registrador Nacional del Estado Civil.
- Reglamentar las formas y los procedimientos de acreditación e identificación de testigos y auditores en los diversos certámenes electorales.
- Fijar los topes de las sanciones económicas impuestas a los partidos y movimientos políticos, dentro de los rangos establecidos en la ley.
- Podrá constituir tribunales o comisiones de garantías, en ejercicio de la función de vigilancia sobre los partidos, movimientos y candidatos.
- Elaborar y aprobar el presupuesto de la Corporación.
- Fungir de junta directiva del fondo rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

- Asumir los asuntos que no sean de competencia de las demás Comisiones de Decisión.
- Ejercer las demás funciones que le prescriben la Constitución y la ley.

Planta de personal

Como se explicó en los acápites precedentes, el Consejo Nacional Electoral tiene a su cargo un margen amplio de atribuciones y competencias, muchas de las cuales demandan del despliegue de actuaciones y conocimientos especializados y cualificados, v. gr. la fiscalización del gasto de las agrupaciones políticas en época de campaña.

Para ello, el conocimiento jurídico de los abogados que regentan la institución podría resultar insuficiente para, por sí solo, develar los pormenores de uno de los asuntos más álgidos en cuanto se refiere a la política electoral de transparencia. Algo similar ocurre con el manejo de los medios de comunicación y de prensa por parte de las distintas agrupaciones políticas.

De ahí la necesidad de dotar al Consejo Nacional Electoral de una planta de personal amplia, global y flexible que cuente con un grupo interdisciplinario de alto nivel, en el cual se integre el talento humano especializado en temas contables, de comunicación social y todos los demás que se requieran para el cumplimiento a plenitud de sus objetivos misionales.

Esto es importante en la medida en que permite la modernización del Consejo Nacional Electoral y su tránsito hacia una institución fuerte y con alta capacidad de maniobra, que por razón de su recurso humano altamente calificado esté en condiciones de afrontar todos los retos que el anhelo de una democracia ejemplar le imponen.

Consejo Nacional Electoral una organización desconcentrada

Esta propuesta, que deberá ser desarrollada por la ley, propende por: *i)* un mayor acompañamiento del Consejo Nacional Electoral, no solo en las jornadas de votación sino también en las etapas previas y posteriores para regular las actividades de las organizaciones políticas; *ii)* promoción de

los procesos de educación y fomento de la cultura democrática y; *iii*) por el fortalecimiento de la participación política y ciudadana.

CUERPO TÉCNICO DE INVESTIGACIÓN ELECTORAL

Es deber del Estado garantizar el mantenimiento de las condiciones mínimas para el ejercicio de las libertades y derechos, instituidos por el ordenamiento en favor de las personas.

En este sentido, el artículo 40 de la Constitución Política señala que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Por lo anterior, se propone establecer un Cuerpo Técnico de Investigación Electoral, entendido como la función que cumplen algunas entidades del estado para apoyar la protección de la democracia, en el campo investigativo, técnico y de protección del proceso electoral mismo, el cual dispondrá de naturaleza administrativa, sin perjuicio de las funciones especiales que la ley le asigne.

Cabe destacar que la organización electoral y particularmente el Consejo Nacional Electoral, están en la obligación de reivindicar en todo momento la verdad electoral y la pureza del sufragio. Sin embargo, en la mayoría de ocasiones, las actuaciones de este organismo electoral se activan por informaciones o quejas de los directamente interesados en la contienda, sin que su labor oficiosa esté totalmente reducida.

En tal sentido, resulta imperioso que el Estado, como garante de la democracia asuma una posición activa y de constante iniciativa para efectos de detectar en tiempo real cualquier tipo de alteración en el orden eleccionario, y de contera, recaudar los elementos materiales probatorios y la evidencia necesaria para que la organización electoral cuente con los insumos cognitivos que se requieren para adoptar las decisiones con plenitud de justicia y el máximo posible de preservación de los valores democráticos.

Ello optimizaría notablemente las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas al Consejo Nacional Electoral y que en la actualidad se ven entorpecidas por la falta de un “músculo” operativo que le permita llegar con efectividad a los hechos materia de controversia eleccionaria.

En torno a este último punto, conviene decir que si bien la Registraduría Nacional del Estado Civil colabora en las funciones de la organización electoral su marco competencial y la labor técnica que realiza en la organización y ejecución de las elecciones difiere notablemente de muchas de las atribuciones asignadas al Consejo Nacional Electoral.

Ahora bien, nada obsta para que esa dependencia apoye también las labores de la Registraduría; empero, lo que ocurre es que el Consejo Nacional Electoral quien carece de capacidad real para garantizar la inmediación frente a la realidad electoral, y es precisamente por esa dificultad frente al trabajo de campo que se requiere para la verificación de los hechos electorales lo que promueve que la actividad de la organización electoral sea de procesamiento de datos y no de aproximación a la verdad electoral.

Por ultimo , se propone una modificación constitucional al artículo 184 constitucional con la finalidad de que por norma constitucional se consagre la doble instancia como regla en los casos de pérdida de investidura y se amplie el plazo de decisión de tales procesos, toda vez que el actual el muy breve.

Implementada la doble instancia dentro del trámite del proceso de pérdida de investidura se hace necesario ajustar los términos procesales a aquellos que permitan su cumplimiento real, a la vez que permitan la protección de las garantías de los derechos de los sujetos procesales, por lo que se hace necesario establecer que en adelante el termino para tramite y decisión de esta clase de procesos pase de 20 días a 4 meses y que este plazo sea contado a partir del proferimiento del auto admisorio de la correspondiente solicitud (demanda) por cuanto es realmente desde este instante cuando la carga decisiva y de impulso corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

2. PROYECTO DE LEY No. XXXX POR MEDIO DEL CUAL MODIFICAN Y ADICIONAN ALGUNOS ARTÍCULOS DE LAS LEYES 1437 Y 1475 DE 2011

PROPUESTA DEL ARTICULADO

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º Adicionase el artículo 33 A, a la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así

Artículo 33A: Cualquier ciudadano podrá solicitar ante la organización electoral la revocatoria de inscripción de los candidatos, de conformidad con las competencias asignadas y por causales señaladas en el numeral 12 del artículo 265 de la Constitución Política, en la cual indicará su correo electrónico para notificaciones y el del candidato y el partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o asociación política a la cual pertenezca.

Recibida la solicitud deberá ser repartida a más tardar el día siguiente hábil, luego el ponente, a más tardar el día hábil siguiente, ordenará el traslado vía correo electrónico a las partes por dos días, una vez vencidos el proceso regresará al despacho ponente y deberá ser resuelta dentro de los 3 días siguientes por la Comisión del Consejo Nacional Electoral. Contra esta decisión sólo procederá la solicitud de amparo ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Este procedimiento también será aplicable en los casos de denuncias por trashumancia.

ARTÍCULO 2º: *Suprímese el numeral 6 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.¹²*

ARTÍCULO 3º: *Modificase el inciso tercero del artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual quedará así:*

En todo caso, las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la utilización de los mecanismos para

¹² 6. Cuando se invoquen como causales de nulidad del acto de elección por voto popular aquellas contenidas en los numerales 3 y 4 del artículo 275 de este Código, es requisito de procedibilidad haber sido sometido por cualquier persona antes de la declaratoria de la elección a examen de la autoridad administrativa electoral correspondiente.

proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la Ley 472 de 1998. Así mismo contra las decisiones tomadas en la acción especial de amparo electoral no procederán los anteriores mecanismos ni la acción de tutela.

Los fallos de tutela relacionados con actos electorales y los de la acción especial de amparo podrán ser revisados por la Corte Constitucional, pero para su selección se requerirá la aprobación de dos magistrados de esa Corporación y de dos magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

ARTÍCULO 4º *Adicionase el artículo 139 A, a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:*

Artículo 139 A. Cualquier persona podrá presentar la acción especial de amparo electoral de los actos administrativos expedidos por la organización electoral, dentro del trámite de los procesos electorales a cargos uninominales y Corporaciones Públicas, los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el artículo 103 constitucional y la acción de protección de los derechos de la oposición.

ARTÍCULO 5º *modificase el literal a del numeral 2 del ARTÍCULO 164, así: OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada*

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

*a) Cuando se pretenda la nulidad del acto electoral, el **término será de veinte (20) días**. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1º del artículo 65 de este Código.*

En las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación.

ARTÍCULO 6º: *Adicionase el literal k, al numeral 2 del artículo 164, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así:*

k) Cuando se pretenda la acción especial de amparo electoral, el término será de 3 días contados desde la publicación del acto en la página web de la organización electoral.

ARTÍCULO 7º: *Adicionase el artículo 296 A, a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:*

Artículo 296 A. Cuando se pretenda la acción especial de amparo electoral, esta debe contener los requisitos señalados en los numerales 1,2,3,4 y 5 del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y se debe indicar el lugar y dirección de las partes para notificación personal, además el correo electrónico.

Recibida la solicitud de amparo deberá ser repartida a más tardar el día siguiente hábil, luego el magistrado ponente, a más tardar el día hábil siguiente, ordenará el traslado a las partes por dos días, una vez vencidos regresará al despacho ponente y deberá ser resuelta dentro de los 3 días siguientes. Contra esta decisión no procede recurso alguno y hace tránsito a cosa juzgada.

Las notificaciones personales y traslados se harán vía correo electrónico.

ARTÍCULO 8º: *El artículo 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo quedará así:*

Artículo 271: Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia. Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir el conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público.

En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de

Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso.

Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia. En este caso, la solicitud que eleve una de las partes o el Ministerio Público para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión.

En el evento de que el asunto provenga de la Sección Quinta, hecha la solicitud por la sección, consejero o sujeto procesal, a más tardar al día siguiente el ponente la pondrá en conocimiento de todos los integrantes de la Sala Plena. Igualmente se fijará en la página Web de la Corporación, para que los sujetos procesales y la comunidad en general conozcan del contenido de la solicitud y en caso de considerarlo necesario tengan la oportunidad por única vez de presentar recusación en contra de los integrantes de la Sala Plena, petición que se le dará inmediato traslado por el término de un día.

El consejero que considere estar impedido deberá manifestarlo a más tardar el día anterior a la realización de la siguiente Sala. En la Sala Plena siguiente se resolverán de plano los impedimentos y las recusaciones formuladas e inmediatamente podrá comenzarse la discusión de la decisión sobre si se asume o no conocimiento con precisión de las razones por las que ello ocurre. Cualquier recusación o impedimento presentado con posterioridad será rechazado por el consejero ponente, dejando a salvo la responsabilidad disciplinaria del magistrado eventualmente impedido o recusado.

La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.

Asumido el conocimiento de un asunto electoral o de contenido electoral por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el mismo deberá

resolverse a más tardar dentro de las siguientes tres Salas. En el evento en que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no tome la decisión correspondiente en el plazo antes señalado, ésta perderá competencia y en consecuencia el proceso deberá ser reasumido de manera inmediata por la Sección Quinta, donde continuará su trámite.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Requisito de procedibilidad

El Acto Legislativo 01 de 2009 incluyó en la Constitución Política como requisito de procedibilidad para incoar demandas electorales contra actos de elección de carácter popular que se fundamenten en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio someterlas antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral.

Así mismo, en el numeral sexto del artículo 161 de la ley 1437 de 2011, se estableció como requisito previo para demandar cuando se invoquen causales de nulidad del acto de elección por voto popular por las causales 3 y 4 del artículo 275 de la misma normativa, esto es, cuando (i) los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales y (ii) los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer, haber sido sometido por cualquier persona antes de la declaratoria de la elección a examen de la autoridad administrativa electoral correspondiente.

En la práctica, dicho requisito de procedibilidad se ha evidenciado como una barrera de acceso a la justicia en un tema trascendental para la democracia, como el procedimiento de conversión de votos en curules o en cargos uninominales, puesto que la disonancia de las normas constitucional y legal ha conllevado a diferentes interpretaciones de los operadores judiciales y en algunos casos la dificultad de los candidatos para presentar dichas reclamaciones ante la autoridad administrativa competente en elecciones nacionales impide que se estudien casos de

irregularidades que afectan el proceso electoral como tal y, por ende, la democracia misma.

Por lo anterior, se requiere eliminar esta barrera para así contribuir a la transparencia y pureza del proceso y combatir posibles irregularidades que se puedan presentar.

Caducidad de la Acción Electoral

Con el fin de obtener decisiones, preferiblemente antes de que ocurra la posesión se propone que el término de caducidad de la acción de nulidad electoral vuelva a ser, como lo fue hasta la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, es decir de 20 días.

Revocatoria de Inscripción de candidatos y la acción especial de amparo electoral

Una de las principales problemáticas del proceso electoral, es la inscripción de candidatos inhabilitados que luego resultan elegidos, lo que ocasiona que sean retirados de sus cargos uninominales, realización de nuevas las elecciones, situación que además de gastos a la organización electoral, genera traumatismos y problemas de gobernabilidad en las localidades en las que ocurre y envía un mensaje perjudicial a la ciudadanía en general.

En tal virtud, se hace necesario corregir y mejorar el mecanismo existente de revocatoria de inscripción de candidatos en cabeza de la organización electoral, para hacerlo más eficiente y efectivo.

Igualmente establecer un control judicial en tiempo real a las decisiones administrativas que en tal virtud se tomen, para que dichas revocatorias de inscripción se constituyan en un mecanismo eficaz que impida que candidatos evidentemente inhabilitados participen en la contienda electoral.

Así mismo es necesario incluir un control jurisdiccional en tiempo real a las decisiones que tome la organización electoral en el trámite de los procesos eleccionarios, los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el artículo 103 de la Constitución Política y la acción de protección de los derechos de la oposición.

Es así como se creará la acción especial de amparo electoral, cuya competencia será la señalada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para los actos de contenido electoral, -según la autoridad que la expida- y en un término muy corto resolverá sobre la legalidad de los actos administrativos que expida la organización electoral en estos casos, frente a la cual no procederá ningún recurso y hará tránsito a cosa juzgada, antes de que se realice el proceso de votación.

E igualmente, contra las providencias dictadas dentro de la acción de nulidad electoral, no procede la acción de tutela para poder garantizar la seguridad jurídica y el cumplimiento inmediato de dichas decisiones electorales, así como para preservar la independencia y autonomía del control electoral que tanto reclaman algunos sectores.

Medidas para agilizar el trámite que se surte en la Sala Plena cuando conoce un asunto electoral o de contenido electoral

El artículo 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece:

“Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia. Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público.

En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las secciones. Las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso.

Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o a necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia. En este caso, la solicitud que eleve una de las partes o el Ministerio Público para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión.

La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.”

Por expresa disposición del artículo 237 de la Constitución, a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se le impone decidir los procesos originados en acciones de nulidad electoral en el término máximo de un año, tratándose de procesos que se surtan en dos instancias; y en aquellos que deban tramitarse en única instancia, el término para decidir no podrá exceder de seis meses.

Ello tiene como fin garantizar, de la manera más expedita, la legitimidad de los candidatos que hubieren resultado elegidos para los diferentes cargos de elección popular, otorgar seguridad jurídica y legitimar el poder público.

En este contexto, resulta determinante tomar medidas que agilicen el trámite que se surte en la Sala Plena, para garantizar así el cumplimiento de los términos establecidos en la Constitución.

Es necesario, entonces, limitar la duración del proceso de nulidad electoral en Sala Plena, y en caso de que no se logre tomar una decisión pronta se disponga su devolución a la Sección Quinta para que se decida inmediatamente.

Que, es por ello que resulta inapropiado el uso de la acción de tutela, pues, además de invadir la órbita de un juez especializado y específicamente



designado por la Constitución misma, ello conllevaría una dilación inaceptable frente a una controversia que exige seguridad jurídica y solución inmediata, en los términos que establece la Norma de Normas.

Que tal ajuste implica la modificación del numeral 7^o del artículo 37 de la Ley 270 de 1996 y demás normas concordantes, con el propósito de armonizarlas con los cambios introducidos con la norma que se propone; sobre todo en materia de doble instancia.