

Análisis del Proyecto de Acto Legislativo No. 07 de 2022¹ Senado acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 15² Senado

CONCLUSIONES GENERALES

Con esta reforma constitucional, se pretende modificar la arquitectura de la Organización Electoral Colombiana y crea la Corte Electoral, los Tribunales Electorales y el Consejo Electoral Colombiano.

1. Justificación del proyecto

El proyecto busca resolver los problemas de la actual organización electoral por medio de un diseño institucional que garantice la transparencia, la imparcialidad, la eficiencia y celeridad en el ámbito electoral, en el financiamiento de la política y en la supervisión de las organizaciones; ya que se trata de elementos fundamentales para el desarrollo de instituciones democráticas y la consolidación de una paz estable y duradera. Para lograr estos objetivos plantea:

- i)** La creación de la Corte Electoral como órgano de cierre de una jurisdicción especializada, la cual asumiría parte de las competencias de la Sección Quinta del Consejo de Estado, algunas de las Salas Especiales de Decisión, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y varias de las competencias del Consejo Nacional Electoral.
- ii)** La transformación del actual CNE en el Consejo Electoral Colombiano, el cual ejercería algunas de las competencias de aquel y las de la Registraduría Nacional del Estado Civil, órgano que desaparece con la reforma propuesta.
- iii)** Con el modelo propuesto se pretendería solventar las ineficiencias del actual diseño institucional electoral, en lo que tiene que ver con la supuesta falta de especialidad de los jueces electorales y la demora en sus decisiones.
- iv)** La necesidad de un Código Electoral se identifica como imperiosa; sin embargo, se advierte que primero debe llevarse a cabo la reforma a la arquitectura institucional del sistema electoral.

2. Observaciones del Consejo de Estado frente al proyecto de reforma

2.1. Diseño institucional propuesto en materia electoral

- i)** Ausencia de análisis del impacto fiscal de la creación de la Jurisdicción Electoral.

¹ «Por medio de la cual se modifica la organización electoral en Colombia para promover la independencia, autonomía y transparencia en el proceso electoral» fue presentado por tres senadores y siete representantes a la Cámara del partido Alianza Verde, una Representante a la Cámara por el Partido Dignidad, uno por el partido Nuevo Liberalismo y una Senadora del Pacto Histórico.

² «Por medio del cual se modifican los artículos 116, 120, 126, 156, 197, 237, 264, 265 y 266 de la Constitución Política, se adicionan los artículos 245 A y 245 B y se dictan otras disposiciones» fue presentado por cinco senadores de la República y seis representantes a la Cámara del Partido Alianza Verde, dos representantes a la cámara del Partido Liberal, uno por el Nuevo Liberalismo y otro más por el Partido Centro Esperanza.

- ii) La creación de una nueva corte dificulta la delimitación de las funciones o atribuciones entre esta y los órganos de cierre ya existentes. Por ejemplo, inconvenientes al momento de determinar cuál sería el juez competente para resolver las acciones de tutela contra las providencias expedidas por la Corte Electoral, aspectos que, en el modelo actual, se encuentran superados.
- iii) Como consecuencia de la judicialización de las decisiones electorales, que actualmente tienen naturaleza administrativa, se elimina la posibilidad de su revisión o control posterior, lo que no garantiza la correcta realización y diferenciación entre el proceso electoral administrativo y el contencioso.
- iv) La elección de los miembros de la Corte Electoral por el Congreso de la República, atenta contra la autonomía de la pretendida Jurisdicción Electoral, aspecto que se contradice con el sistema de pesos y contrapesos, previsto en la Constitución Política de 1991.
- v) La modificación de la arquitectura institucional en materia electoral genera más dudas que certezas, pues deja sin juez competente ciertos asuntos que no serán del conocimiento de los nuevos órganos creados mediante el PAL.
- vi) Se crea una Corte Electoral con una excesiva concentración de poder y funciones. Ello generaría problemas en el funcionamiento de la democracia y, además, un déficit institucional para resolver todas las atribuciones constitucionales.
- vii) En la actualidad, la justicia electoral da cuenta de la agilidad y celeridad para resolver las controversias que le corresponden. Sin embargo, la mora judicial en otras jurisdicciones e incluso en la Contencioso-Administrativa parecen ser las generadoras de la idea de una justicia electoral ineficaz.

2.2. Diferencias entre el procedimiento electoral y el contencioso electoral

- i) La nueva estructura que se propone para el contencioso electoral objetivo y subjetivo implica un remarcado retroceso en punto de las garantías necesarias que deben existir en una democracia, así mismo significa una depreciación de la juridicidad que debe envolver estos procesos.
- ii) Sin mayores fundamentos, se traslada una de las competencias de la Sección Quinta del Consejo de Estado y de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a la pretendida Corte Electoral, generando los problemas enunciados y no solucionando las vicisitudes actuales que se reconducen en exclusivo a la revocatoria de inscripciones.
- iii) Se plantean como mandatos la adopción de decisiones en términos o periodos que no se compaginan con el calendario electoral, ni con las problemáticas que tienen lugar en éste. Al parecer, privilegiando desproporcionadamente que de manera expedita se cuente con actos de elección incontrovertibles, en detrimento de una verdadera constatación de los requisitos legales y constitucionalmente establecidos para la validez de las designaciones, el control imparcial e

independiente de los actos de la administración previos a la conformación del mismo, las garantías mínimas de los elegidos y, lo más relevante, la protección material de la voluntad popular.

iv) Se concentran todas las competencias asignadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Consejo Nacional Electoral y a la Jurisdicción de lo Contencioso - Administrativo, lo que aminora las garantías a los candidatos, los elegidos y los electores, y sacrifica la verdad electoral.

v) El mantenimiento de un juez electoral autónomo e independiente y separado de la organización electoral corresponde al máximo estándar de transparencia y garantía a los derechos políticos.

2.3. Déficit de las garantías constitucionales y legales a los sujetos procesales e intervinientes.

i) La concentración de las etapas del proceso electoral con las de juzgamiento, deja por fuera la participación efectiva de las personas que quieran intervenir en la consolidación y juzgamiento de los actos de elección por voto popular. Teniendo en cuenta que el medio de control de nulidad electoral es una acción de pública.

ii) La reducción del término para decidir la nulidad electoral a 4 meses, implica una reducción significativa en las etapas del proceso.

iii) Frente a la validez de las inscripciones, no se precisa qué mecanismos y en qué tiempo interviene la Corte Electoral, si son independientes del contencioso electoral subjetivo, quiénes son los legitimados, qué términos tienen para acudir a la jurisdicción, etc.

iv) El conocimiento de las solicitudes de pérdida de investidura, por parte de la Corte Electoral, hace que se reduzca significativamente el número de magistrados que resolverían las dos instancias (máximo 3 en primera instancia y 4 en segunda).

v) La competencia de la Corte Electoral, previa acusación de los órganos de control, para decidir sobre las sanciones disciplinarias y fiscales de los funcionarios elegidos por voto popular, va en contravía del criterio de especialidad, bajo el entendido de que esta sería una corte especializada en asuntos electorales.

2.4. Falta de técnica en la estructuración de la reforma constitucional

i) El Consejo Electoral Colombiano, se encuentra ubicado en el Título V, Capítulo 1 de la estructura del Estado, como perteneciente a la organización electoral, y por consiguiente, entre los órganos autónomos constitucionales. Al mismo tiempo, el proyecto lo sitúa como parte de la rama judicial del poder público.

ii) El artículo 108 superior incluye como causal de pérdida de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, “*si estos se abstienen de utilizar algún mecanismo de democracia interna para la elección de los candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular*”; sin embargo, a través de los artículos 10 y 12 de la Ley 1475 de 2011, se regularon las sanciones aplicables a la agrupaciones políticas y sus directivos, entre otras conductas, por incumplir las disposiciones relativas a su funcionamiento, dentro de las cuales se encuentran las atinentes a los mecanismos de democracia interna que deben aplicar.

iii) No se advierte imperativo que, a través de una reforma constitucional, se establezca como sanción frente al desconocimiento de dichos mecanismos, la pérdida de la personería jurídica, pues para tal cambio simplemente podría adicionarse la ley estatutaria que se ocupó de la regulación de las sanciones.

iv) Crear nuevas autoridades y potestades, cambiando sus nombres, transferir las competencias de unas a otras, crear nuevos mecanismos de control, reducir los términos de éstos, entre otros asuntos, sin consagrar regímenes de transición y/o mandatos para que se expidan las normas adjetivas respectivas que materialicen los cambios pretendidos, en especial, significarían cambios trascendentales en las reglas democráticas de la contienda electoral y del control de legalidad de los actos electorales y de contenido electoral.

v) La pretensión de contar con decisiones definitivas frente a las causales de inelegibilidad, antes de las elecciones, desconoce la complejidad del contencioso electoral subjetivo.

vi) En lo que se refiere al contencioso electoral objetivo es mucho más dispendiosa la revisión y siempre requiere de lapsos considerables, lo que impediría saber los resultados electorales antes de la instalación y puesta en funcionamiento de cada periodo constitucional de las corporaciones públicas.

vii) Resulta contrario a la realidad, una justicia electoral que dicte las sentencias en menos de 4 meses (teniendo en cuenta el escrutinio presidencial y demás vicisitudes que se presenten frente a las Cámaras).

viii) La propuesta desconoce el calendario electoral, el cual cuenta con términos preclusivos y de obligatorio cumplimiento y que se encuentran establecidos en la Ley Estatutaria que los reglamenta, que hacen poco viable que antes de las elecciones se resuelvan de fondo, de manera clara, precisa y congruente, la totalidad de cuestionamientos que se pueden presentar antes de los comicios.