

Proyecto de Acto Legislativo No. ____ de 2023 “Por medio del cual se modifican los artículos 264 y 265 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

Bogotá D.C. 29 de agosto de 2023

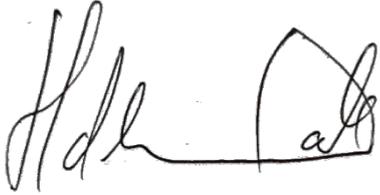
Doctor
Andrés David Calle
Presidente
Cámara de Representantes
Ciudad

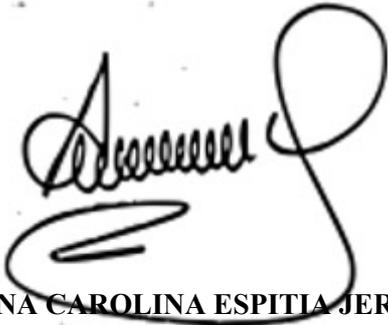
Asunto: Presentación del proyecto de Acto Legislativo “Por medio del cual se modifican los artículos 264 y 265 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

Respetado Presidente,

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 2019 de la Ley 5ta de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo “*Por medio del cual se modifican los artículos 264 y 265 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,

 <p>HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA Senador de la República</p>	 <p>ARIEL ÁVILA Senador de la República Partido Alianza Verde</p>
--	--

<p><i>Jennifer Pedraza S</i></p> <p>JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara</p>	 <p>JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara</p>
 <p>Cristian Danilo Avendaño Fino Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde</p>	 <p>ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ Senadora de la República Partido Alianza Verde</p>
 <p>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara del Valle del Cauca Partido Alianza Verde</p>	 <p>CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá</p>



Daniel Carvalho Mejía
Representante a la Cámara por
Antioquia



JULIA MIRANDA LONDOÑO
Representante a la Cámara por
Bogotá
Partido Nuevo Liberalismo

Proyecto de Acto Legislativo No. __ de 2023 “Por medio del cual se modifican los artículos 264 y 265 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA,

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 264 de la Constitución Política el cual quedará así:

ARTÍCULO 264. El Consejo Nacional Electoral gozará de autonomía presupuestal, administrativa, financiera y organizativa y se regirá por principios de autonomía e independencia, neutralidad, máxima publicidad, transparencia y equidad de género. Estará integrado por nueve (9) magistrados por un periodo institucional de 6 años.

La elección de los magistrados se llevará a cabo por medio de concurso de méritos organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. De la lista de elegibles se seleccionarán tres (3) miembros por la Corte Constitucional, tres (3) miembros por la Corte Suprema de Justicia y tres (3) miembros por el Consejo de Estado. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Para ser miembro del Consejo Nacional Electoral se requiere:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio
2. Ser abogado
3. Ser mayor de 35 años
4. Tener experiencia laboral o profesional de más de quince (15) años en asuntos electorales con buen crédito en su profesión.

No podrá ser magistrado del Consejo Nacional Electoral quien haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, ni haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los siete (7) años inmediatamente anteriores a su elección. Dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, los magistrados del Consejo Nacional Electoral no podrán ocupar un cargo de

dirigencia partidista, ni ser nombrados como Ministros ni Directores de Departamentos Administrativos, ni ser postulados a cargos de elección popular.

PARÁGRAFO. La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año.

En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para los efectos del presente Acto Legislativo y con el fin de garantizar que el proceso de conformación del nuevo Consejo Nacional Electoral se realice de manera escalonada, la elección de los nuevos magistrados se llevará a cabo de la siguiente manera: en el mes de agosto del año 2026 se seleccionarán seis (6) magistrados, dos (2) por la Corte Constitucional, dos (2) por la Corte Suprema de Justicia y dos (2) por el Consejo de Estado, tres (3) de ellos para un periodo de seis (6) años y los otros tres (3) para un periodo de cuatro (4) años. Por último, los magistrados que terminen su periodo en agosto de 2026 tendrán que elegir, por una sola vez y de manera aleatoria, los tres (3) magistrados que extenderán su período por dos (2) años.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 265 de la Constitución Política 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, 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. Tendrá las siguientes facultades:

1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral, así como de los procesos electorales en condiciones de inspección, vigilancia y plenas garantías.
2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.
3. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar. Conocer y decidir definitivamente los recursos que dentro de su competencia se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales.
4. Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.
5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.
6. Garantizar el ejercicio de los derechos políticos y electorales.
7. 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.
8. Ejercer el control y revisión de las actuaciones y decisiones tomadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil para el desarrollo de los procesos

- electorales, asegurando el cumplimiento de los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.
9. Regular, controlar y vigilar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, y de las normas que los rigen; y garantizar el cumplimiento de los principios y deberes que les corresponde.
 10. Establecer lineamientos y dirigir la realización de los escrutinios con el objeto de garantizar la transparencia y certeza de los resultados.
 11. Velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política, y reglamentar la participación de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos en los medios de comunicación social del Estado.
 12. Fijar el monto máximo de gastos en las campañas electorales, distribuir los aportes estatales para su financiamiento de acuerdo con la ley.
 13. Reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos y colaborar para la realización de consultas para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.
 14. Garantizar los derechos de la oposición y las minorías.
 15. Realizar la inscripción de candidaturas a cargos de elección popular haciendo la verificación del cumplimiento de los requisitos e inhabilidades establecidos en la Constitución y la Ley.
 16. 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.
 17. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.
 18. Ejercer el control y depuración del censo electoral
 19. Adelantar medidas para garantizar la colaboración armónica entre entidades encargadas de la investigación administrativa y penal sobre el control de financiación de campañas electorales.
 20. Darse su propio reglamento.
 21. Las demás que le confiera la ley

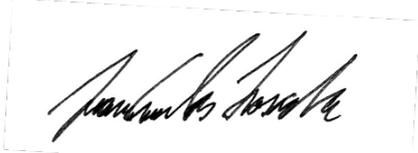
ARTÍCULO 3. Inclúyase el artículo 265 A como artículo nuevo de la Constitución Política, el cual quedará así:

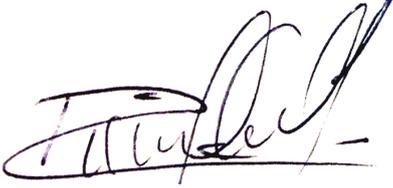
Artículo 265A: El Consejo Nacional Electoral estará conformado por servidores públicos de carrera administrativa especial al cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos, sin perjuicio del sistema de retiro flexible de acuerdo con las necesidades del servicio.

ARTÍCULO TRANSITORIO. Se garantizará la estabilidad y los derechos de los servidores públicos vinculados al Consejo Nacional Electoral, bajo cualquier modalidad de vinculación. Por consiguiente, si como consecuencia de lo dispuesto en el presente acto legislativo es necesario reasignar funciones y competencias se respetarán integralmente los derechos individuales y colectivos de aquellos.

ARTÍCULO 4. Vigencia y derogatoria. El presente acto legislativo regirá a partir del 1 de julio de 2026.

De los honorables congresistas,

 <p>HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA Senador de la República</p>	 <p>ARIEL ÁVILA Senador de la República Partido Alianza Verde</p>
 <p>JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara</p>	 <p>JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara</p>
 <p>Cristian Danilo Avendaño Fino Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde</p>	 <p>ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ Senadora de la República Partido Alianza Verde</p>
 <p>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara del Valle del Cauca Partido Alianza Verde</p>	

	<p>CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá</p>
 <p>Daniel Carvalho Mejía Representante a la Cámara por Antioquia</p>	 <p>JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Nuevo Liberalismo</p>

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Acto Legislativo No. ____ de 2022 “Por medio del cual se modifican los artículos 264 y 265 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

- I. Objetivo
- II. Contenido
- III. Justificación
- IV. Antecedentes
- V. Derecho comparado.
- VI. Conflicto de intereses – Artículo 291 de la Ley 5 de 1992
- VII. Iniciativa legislativa del Congreso de la República para la presentación de proyectos de acto legislativo.

I. **Objetivo del Proyecto de Acto Legislativo**

El Proyecto de Acto Legislativo puesto a consideración del honorable Congreso de la República busca modificar los artículos 264 y 265 de la Constitución Política, con el fin de proponer un nuevo modelo de elección de los magistrados que componen el Consejo Nacional Electoral Colombiano, con el fin de garantizar decisiones imparciales y equitativas para todos los actores políticos. Asimismo, se modifican algunas de las funciones de la autoridad electoral con el propósito de garantizar que el ejercicio de inspección, control y vigilancia del sistema electoral colombiano se realice de acuerdo con las necesidades actuales de la actividad política y con el fin de fortalecer los principios democráticos.

II. Contenido del Proyecto de Acto Legislativo

La Constitución Política de 1991 creó una organización electoral autónoma e independiente del poder ejecutivo, responsable de salvaguardar el principio democrático y garante de los derechos políticos de los ciudadanos.

Con el paso del tiempo, el diseño institucional del sistema político electoral ha venido revelando múltiples problemas. Sin embargo, a la fecha, ninguna reforma política ha abarcado los temas de diseño institucional y sus funciones de manera integral. Esto ha provocado distorsiones en el funcionamiento del sistema y, por ende, de los mecanismos de fortalecimiento y control de las organizaciones políticas¹.

Las elecciones de 2022 evidenciaron la preocupación de la ciudadanía por temas asociados a la estructura del sistema político electoral. Dentro de los diversos temas que causan preocupación, se encuentra la partidización y la falta de imparcialidad del Consejo Nacional Electoral en la investigación de candidatos a cargos de elección popular.

En general, estas críticas al sistema han dificultado la participación de los actores involucrados, han generado inseguridad jurídica y le han restado credibilidad a las instituciones y autoridades responsables de velar por el cumplimiento del principio democrático.

Así pues, con la presente iniciativa legislativa, se busca resolver los problemas señalados y plantear un diseño institucional electoral que garantice la transparencia, la imparcialidad, la eficiencia y la celeridad en las decisiones que se tomen respecto a temas electorales, como el financiamiento de las campañas políticas y la supervisión de las distintas organizaciones involucradas; ya que se trata de aspectos fundamentales para el desarrollo democrático y la consolidación de una paz estable y duradera.

En este sentido, el objeto del presente proyecto es reformar la elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral Colombiano, para garantizar que las decisiones que emita esta institución colegiada sean imparciales, de manera que los procesos democráticos se realicen de manera justa y equitativa. Por esta razón, se ha optado por llevar a cabo la elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral (CNE) de forma escalonada. Así, se mantendrá una composición de 9 magistrados, quienes serán seleccionados mediante un concurso de méritos para un periodo institucional de 6 años.

Es relevante mencionar que el periodo de los magistrados del Consejo Nacional Electoral siempre ha tenido un carácter institucional. Esto fue ratificado en una sentencia del Consejo de Estado del año 2013². En esta ocasión, la corporación señaló que el periodo institucional ha estado presente desde la elevación a rango constitucional del órgano electoral en 1991. Asimismo, esto fue confirmado por el artículo 14 del Acto Legislativo No. 01 de 2003 que, al reformar el artículo 264 constitucional, además de modificar la composición y forma de elección del CNE, expresamente señaló el carácter institucional del periodo de sus integrantes.

¹ Misión de Observación Electoral (MOE) Reformas Políticas y Electorales. Agenda Legislativa 2022- 2026.

² Consejo de Estado en sentencia con radicado 11001-03-28-000-2012-00012-00. Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro. Bogotá, 12 de Agosto de 2013.

Además, el Proyecto de Acto Legislativo ha diseñado un régimen de inhabilidades para los futuros magistrados del CNE con el objetivo de prevenir y evitar casos de "puertas giratorias" que permitan a políticos convertirse posteriormente en magistrados sin experiencia en impartir justicia electoral. Este régimen se basan en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, teniendo en cuenta la naturaleza y las responsabilidades de esta entidad³. Dichas limitaciones son requisitos necesarios para garantizar decisiones judiciales imparciales en asuntos electorales, salvaguardando así la democracia.

Es importante recordar que la facultad para establecer inhabilidades corresponde al legislador. En este caso, se implementan ciertas limitaciones para ocupar el cargo de magistrado del CNE, considerando la especificidad de las materias de su competencia, las cuales son fundamentales para la transparencia y la rigurosidad en las decisiones tomadas en materia electoral⁴.

Finalmente, se incorporan algunas funciones adicionales al CNE, que, si bien no implica la toma de decisiones judiciales, le permitirá ejercer acciones de organización, vigilancia y control en el sistema electoral colombiano. De este modo, el CNE adelantará medidas para asegurar una colaboración armónica entre las entidades responsables de investigaciones, tanto administrativas como penales, relacionadas con la financiación de campañas electorales. Esta armonización de funciones en la administración electoral permitirá que haya un equilibrio entre las diferentes instituciones que lo componen, generando efectivos contrapesos en sus diferentes labores.

III. Justificación del Proyecto de Acto Legislativo

Las múltiples reformas constitucionales de carácter político y electoral que se han aprobado en los últimos años en Colombia no han tenido en consideración una visión integral del diseño institucional de las autoridades electorales y sus funciones. Esto ha provocado una alteración del funcionamiento armónico y coherente del sistema electoral y, en consecuencia, de los mecanismos de fortalecimiento y control de las organizaciones políticas.

Por lo anterior, y como consecuencia del desprestigio que actualmente sufre el sistema electoral, este Proyecto de Acto Legislativo pretende solventar la problemática de un cuerpo colegiado de conformación partidista, mediante una reforma a la elección de los magistrados que componen el Consejo Nacional Electoral⁵.

A continuación, se detalla los problemas derivados de la falta de imparcialidad en la autoridad electoral

El Consejo Nacional Electoral

El Consejo Nacional Electoral es la máxima autoridad electoral del sistema político colombiano. Por ende, el origen de sus integrantes y de quienes dirigen dicha institución tiene un efecto directo en la credibilidad de la ciudadanía y legitimidad de sus actuaciones.

³ Concepto 089191 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

⁴ Corte Constitucional en Sentencia No. C-546 de 1993, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz

⁵ El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable establece en su punto 2 "Participación política: apertura democrática para construir la paz" el cual incluye una revisión integral del actual entramado jurídico electoral colombiano.

En la actualidad, la postulación y la elección de los candidatos para conformar el Consejo Nacional Electoral está en cabeza de los partidos y movimientos políticos que tienen representación en el Congreso de la República. Esto ha profundizado el grado de incidencia de los partidos en la autoridad electoral y a la vez ha generado desconfianza sobre las decisiones en materia de inspección, vigilancia y control de la actividad electoral. En el momento en que la supervisión y control se ejerce sobre los mismos partidos políticos que eligen a los Magistrados, se genera un desbalance en el debate electoral que da pie a cuestionamientos acerca de su independencia.

Adicional a lo anterior, pese a que el CNE es una entidad con naturaleza administrativa, sus funciones han sido ampliadas con el paso del tiempo. Una de las funciones que mayores problemas ha generado es la relacionada con la administración de justicia electoral, en razón del sesgo partidista que puede existir al momento de la toma de decisiones y que genera desconfianza en los vigilados y en la ciudadanía en general. Pese a que se trata de una entidad de naturaleza administrativa, termina realizando actuaciones de carácter judicial, como aquellas asociadas con resolver las controversias que surgen entre actores en el proceso electoral.

En efecto, como quedó consignado en las recomendaciones de la Misión Electoral Especial de 2017: *“el control judicial de los actos electorales es una expresión de las garantías – de carácter judicial, valga la redundancia – que tienen las personas para defender la participación ciudadana, puesto que, en última, lo que se pretende a través de este instrumento es preservar, a través del aparato judicial, la voluntad legítima mayoritaria expresada mediante el voto popular. Revisar el régimen electoral y su organización excluyendo lo jurisdiccional es inocuo”*.⁶

En la actualidad, las autoridades judiciales que resuelven asuntos electorales no son especializadas en la materia, sino que hacen parte de la jurisdicción contencioso administrativa. La Misión de Observación Electoral (MOE), ha detallado el impacto pernicioso que esto tiene para la administración de la justicia electoral, pues *“derivado de la naturaleza de las autoridades judiciales, actos electorales se terminan juzgando como si fueran actos administrativos, con los graves resultados que ello conlleva, como que se privilegien los derechos subjetivos del elegido sobre la democracia”* (...) y *“algunos casos de relevancia nacional, como las inhabilidades de los candidatos o la integración definitiva de las corporaciones públicas, tardan años en resolverse, esta problemática se agudiza cuando los asuntos pasan a resolución de la Sala Plena”*.⁷

Corrupción en el CNE: casos emblemáticos

La configuración del sistema electoral y la financiación de la política son factores determinantes en la existencia de la corrupción en Colombia. A pesar de las reformas realizadas a la Constitución Política de 1991, el sistema político no ha logrado cumplir su función primordial de generar responsabilidad entre los actores políticos elegidos y sus electores, lo cual constituye un mecanismo fundamental para controlar la corrupción en los sistemas democráticos. Por el contrario, el sistema ha propiciado la captura de intereses privados, los cuales se ven beneficiados posteriormente por las decisiones del Estado en detrimento del bien común.

Esta situación se atribuye a la falta de un control sólido sobre el financiamiento de la política y a un sistema electoral donde prevalece el clientelismo y el personalismo a costa de las ideas

⁶ Misión Electoral Especial. “Propuestas. Reforma Política y Electoral” Abril de 2017

⁷ Misión de Observación Electoral (MOE) Reformas Políticas y Electorales. Agenda Legislativa 2022- 2026.

programáticas y la cohesión de los partidos políticos. Dentro de estos problemas, se destaca la ausencia de autonomía política frente a las entidades que se investiga y la incapacidad administrativa para adelantar las investigaciones electorales por parte del Consejo Nacional Electoral. Estas limitaciones generan corrupción en las actividades que realiza la entidad, socavando la integridad del proceso electoral⁸.

Las deficiencias mencionadas se han manifestado a través de escandalosos episodios que han captado la atención pública, evidenciando la financiación irregular de campañas y la manipulación de los organismos de control con el fin de obstaculizar el avance de las investigaciones. Un ejemplo de lo anterior se evidencia en el caso de Odebrecht, una empresa multinacional acusada de entregar 11 millones de dólares para obtener la licitación de la Ruta del Sol Sector II en Colombia, involucrando la participación de funcionarios y empresas locales.

En el escándalo de esta compañía se descubrió que también financió las campañas presidenciales de Juan Manuel Santos en 2010 y 2014, así como la de Óscar Iván Zuluaga⁹. En ambos casos, a pesar del acervo probatorio recolectado por los entes de control, el Consejo Nacional Electoral (CNE) decidió archivar las investigaciones ya que los magistrados determinaron que no se encontraron suficientes elementos probatorios que justificara su continuidad¹⁰¹¹.

También es importante mencionar el caso conocido como "Ñeñe política", el cual surge a partir de las interceptaciones legales a José Guillermo Hernández Aponte conocido como "*Ñeñe Hernández*", quien estaba siendo investigado por el asesinato del hijo del sastre Carlos Rodríguez. En dichas grabaciones, se escucha al ganadero, supuestamente vinculado con el narcotraficante Marcos de Jesús Figueroa García, alias "*Marquitos Figueroa*" y asesinado en Brasil en 2019, conversando con María Claudia Daza acerca de la campaña del ex presidente Iván Duque Márquez. Durante esta conversación, Hernández menciona la presunta entrada de recursos económicos no declarados en el esfuerzo de Duque Márquez por llegar a la presidencia.

Además de estas grabaciones, el ex presidente fue señalado por la ex representante Aida Merlano, por supuesta financiación irregular de su campaña y compra de votos. A pesar de este impactante episodio político, el Consejo Nacional Electoral (CNE) decidió archivar la investigación, alegando que no se encontraron otros elementos que indican una financiación irregular en la campaña presidencial¹².

⁸ La corrupción en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para controlarla. Theodore Kahn y Víctor Saavedra. 2021.

⁹ Las "mordiditas" de Odebrecht: <https://cuestionpublica.com/el-escarbajo-odebrecht-mordiditas-colombia/>

¹⁰Odebrecht: lo que dijo el CNE para archivar caso a Zuluaga a pesar de advertencias: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/odebrecht-lo-que-dijo-el-cne-para-archivar-caso-a-zuluaga-a-pesar-de-advertencias-783322>

¹¹ CNE también archivó investigación contra campaña Santos por Odebrecht: <https://www.elespectador.com/politica/cne-tambien-archivo-investigacion-contra-campana-santos-por-odebrecht/>

¹²CNE archiva investigación contra Duque por Ñeñepolítica: <https://www.elespectador.com/politica/cne-archiva-investigacion-contra-duque-por-nenepolitica/>

IV. Antecedentes del Proyecto de Acto Legislativo

Institucionalidad electoral en el texto original de la Constitución Política de 1991

En la Constitución Política de 1991, la función electoral, en tanto “primera función del estado democrático”¹³, fue concebida como independiente y autónoma, separada de las 3 ramas principales del poder público. En el mismo orden de ideas, las instituciones llamadas a ejercer dicha función fueron pensadas como parte de una estructura autónoma, con entidad propia dentro de la estructura administrativa del Estado colombiano.

Así se deriva de los informes sobre partidos, sistema electoral y estatuto de la oposición, elaborados por la Subcomisión Cuarta a la Comisión Primera durante la Asamblea Nacional Constituyente, con ponencia de los constituyentes Horacio Serpa, Augusto Ramírez Ocampo y Otty Patiño, quienes afirmaron:

“Es de la esencia del estado de derecho el que exista una función electoral: primera función del estado democrático, puesto que sin ella no habrá legitimidad para el ejercicio de las otras ramas del poder público comoquiera que antes de expedir la ley, de ejecutarla o aplicarla en casos concretos, debe determinarse la forma como se eligen quienes deben ejercer esas funciones.

Dentro del marco constitucional, la función electoral autónoma se mueve por sí misma. Sus titulares, los ciudadanos, acuden a ejercerla de acuerdo con las normas que consagran la Constitución y, atendiendo el llamado de los funcionarios electorales, procederán periódicamente a renovar los cuadros del Estado cuando sean de elección popular.

*La función electoral tiene entidad propia: se refiere a la estructuración del gobierno y de las corporaciones públicas y como tal exige contar con unos órganos especializados, encargados de regularla, organizarla y controlarla. Por su naturaleza, es distinta de las demás funciones del Estado: el acto electoral no es la aplicación de la ley, ni su creación. Su ejercicio confiere legitimidad en sus orígenes a los órganos del Estado, dotándolos de certeza y seguridad en las decisiones al conferirles poder público. En él se asienta la legitimidad del poder, la estabilidad de las autoridades y la convivencia pacífica.”*¹⁴

Aunque en su ponencia los constituyentes propusieron elevar la institucionalidad electoral a la categoría de Rama u Órgano del Poder Público para dotarla de la debida independencia y autonomía; en el artículo 120 de la Constitución finalmente se optó por la denominación de “organización electoral”, conformada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, dejando lo relativo a la acción de nulidad electoral a la jurisdicción contencioso administrativa encabezada por el Consejo de Estado.

¹³ Serpa Uribe, Horacio; Ramírez Ocampo, Augusto y Patiño Hormaza, Otty. *Informe de la Subcomisión cuarta a la Comisión Primera. Partidos, sistema electoral y estatuto de la oposición*. 19 de abril de 1991. Asamblea Nacional Constituyente. Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República.

¹⁴ *Ibidem*

Más adelante, en el Título IX: “De las elecciones y de la organización electoral” se desarrollan las funciones, periodos y formas de elección de las autoridades electorales, así:

- Según el texto original del artículo 264 de la Constitución Política de 1991, el *Consejo Nacional Electoral* estaría conformado por un número de miembros determinados por ley, no menor de 7 miembros, y deberá reflejar la composición política del Congreso. Originalmente se previó que los miembros del CNE debían ser elegidos por el Consejo de Estado para un periodo de 4 años, de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica; debían cumplir con las mismas calidades para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y no podrían ser reelegidos.¹⁵

De conformidad con la Constitución Política, el CNE es el encargado de: ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral; elegir y remover a Registrador Nacional del Estado Civil; conocer y decidir definitivamente recursos que se interpongan contra los delegados sobre escrutinios; servir de cuerpos consultivo del Gobierno; tener iniciativa legislativa en temas de su competencia; velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimiento políticos y las normas sobre publicidad, efectuar el escrutinio general y hacer la declaratoria de elección, entre otras.

Reformas a la institucionalidad electoral desde 1991

Desde que fue promulgada la Constitución Política de 1991, el diseño institucional electoral ha sido objeto de tres reformas:

- A través del Acto Legislativo No. 1 de 2003, se modificó la conformación del Consejo Nacional Electoral y el procedimiento de elección tanto de los miembros del CNE como del Registrador Nacional del Estado Civil.

En cuanto al CNE, se estableció que estaría conformado por 9 miembros, elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un periodo institucional de 4 años, mediante el mecanismo de cifra repartidora, previa postulación de candidatos por parte de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Por su parte, en relación con la Registraduría, se previó que el Registrador Nacional del Estado Civil “*será escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección*”. Adicionalmente, se previó que podrá ser reelegido por una sola vez. Finalmente, se consagró la carrera administrativa especial para los servidores públicos de la Registraduría y el concurso de méritos.¹⁶

- Mediante el Acto Legislativo No. 1 de 2009, se modificó el artículo 265 que prevé las funciones del CNE, para ponerlas acorde con la última reforma. Entre otras, el CNE ya

¹⁵ Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 264

¹⁶ Congreso de Colombia. Acto Legislativo No. 1 de 2003. “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”. 3 de julio de 2003. Artículos 14 y 15.

no tendría la función de elegir y remover al Registrador, sino dar posesión de su cargo; y se le añadió la función de *“revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados de oficio o a solicitud de parte”*.¹⁷

- Posteriormente, con el Acto legislativo 2 de 2015 se eliminó la posibilidad de reelección del Registrador Nacional introducida por el acto legislativo No. 1 de 2003.¹⁸

Hallazgos y recomendaciones de expertos y expertas en materia electoral:

Conforme a lo acordado en el marco del Punto 2: “Participación política” del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (en adelante el Acuerdo Final), en 2017 se constituyó la Misión Electoral Especial (MEE) como una comisión de carácter consultivo; con autonomía e independencia; con el objeto de proponer recomendaciones para *“asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral; modernizar y hacer más transparente el sistema electoral; dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia”*.¹⁹

Uno de los principales ejes de propuestas de los expertos y expertas nacionales e internacionales que hicieron parte de la MEE, se relaciona con la necesidad de repensar el diseño institucional electoral en Colombia. En dicha oportunidad, la MEE pudo diagnosticar dos aspectos de rango constitucional relacionados con la institucionalidad electoral que resultan altamente problemáticos y que degeneran en una arquitectura institucional poco coherente e, incluso, ineficiente.

El primero de estos aspectos, se relaciona con *“la conformación partidista de la máxima autoridad electoral teniendo como consecuencia el que no haya confianza en la imparcialidad de la entidad”*.²⁰ Al respecto, la MEE señaló que *“[a]l eliminarse, en el año 2003, la intervención que tenía el Consejo de Estado en la elección de los Magistrados del CNE, y poner en manos del Congreso esta facultad, se profundizó el grado de incidencia de los partidos políticos sobre la conformación de la máxima autoridad electoral, generado desconfianzas sobre la independencia de la autoridad encargada de ejercer funciones de inspección, vigilancia y control sobre la actividad electoral de los mismos partidos y movimientos políticos encargados de postularlos y elegirlos”*.²¹

El segundo aspecto tiene que ver con la duplicidad de funciones de las autoridades electorales como consecuencia de las reformas de los años 2003 y 2009 *“que le atribuyeron al CNE la función de revisión de escrutinios y la de revocar inscripciones de candidatos inhabilitados”*.²²

A estos dos aspectos se les suma la necesidad, por un lado, de fortalecer las garantías de participación política y ciudadana y, por el otro, de dotar de una mayor transparencia al sistema

¹⁷ Congreso de Colombia. Acto Legislativo No. 1 de 2009. “Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”. 14 de julio de 2009. Artículo 12.

¹⁸ Congreso de Colombia. Acto Legislativo No. 2 de 2015. “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”. Artículo 26

¹⁹ Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 2.3.4

²⁰ Misión Electoral Especial. “Propuestas. Reforma Política y Electoral” Abril de 2017. Pág 20

²¹ Ibidem. Pág 33

²² Ibidem. Pág 20

electoral; lo cual se logra a través de un control judicial independiente y especializado de los actos electorales.

En lo relacionado con el diseño institucional electoral, la propuesta de reforma se encuentra enfocada en establecer un *“modelo fortalecido, eficiente, sin funciones duplicadas, que actúe con celeridad, certeza y transparencia en el ámbito electoral, el financiamiento de la política y la supervisión de las organizaciones políticas”*.²³

Para esto, la MEE propuso dos principales reformas: (i) La creación de una Jurisdicción Electoral con una Corte Electoral independiente; y (ii) rediseñar la organización electoral mediante la creación de una nueva autoridad administrativa electoral denominada el Consejo Electoral Colombiano-CEC; manteniendo las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pero con una reforma al proceso de selección de quien preside esta entidad.

Estas conclusiones y recomendaciones fueron reiteradas en el informe de la MOE titulado *“Reformas Políticas y Electorales. Agenda Legislativa 2022-2026”* de la Misión de Observación Electoral-MOE en el que, además, se recomienda promover una reforma constitucional para que todos los cargos, no solo de la RNEC sino también del CEC, provengan de *“concurso de méritos y ser funcionarios de carrera con el fin de limitar la injerencia política en su actuar en representación de la organización electoral”*.

De igual manera, vale la pena destacar el informe del Centro Carter publicado el 21 de julio de 2022 con ocasión de la observación electoral de las recientes elecciones. Al respecto, como primer punto de su informe se recomienda: *“Los actores involucrados deben rediseñar la institucionalidad electoral del Consejo Nacional Electoral, priorizando medidas para asegurar su independencia, así como los criterios técnicos y profesionales para la selección de sus miembros. Este organismo electoral debe tener autonomía presupuestaria y descentralización territorial.”*²⁴

Por último, vale la pena señalar que la Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea en la declaración preliminar publicada con ocasión de las elecciones a Congreso el 13 de marzo de 2022, señaló *“el CNE carece de autonomía presupuestaria y no cuenta con los recursos y la presencia territorial suficientes para llevar a cabo de manera eficiente su amplio mandato, que incluye la supervisión del cumplimiento de las normas de campaña y su financiación, el otorgamiento o la revocación de la personería jurídica de los partidos políticos y la revocación de las candidaturas en caso de inelegibilidad, así como actuar como última instancia administrativa para reclamaciones relativas a todas las etapas del proceso”*.²⁵

V. Derecho comparado.

Desde una perspectiva de derecho comparado, en la región podemos encontrar países que han puesto en marcha reformas a la institucionalidad electoral para contar con una organización electoral más clara, organizada e incluyente.

²³ Ibidem. Pág 16

²⁴ Carter Center (2022). Analizando las Elecciones Presidenciales de Colombia 2022

²⁵ Misión de Observación Electoral de la Unión Europea Colombia. Declaración Preliminar *“Colombia celebra una elección legislativa transparente e inaugura unas curules de paz innovadoras, pero lastradas por notables deficiencias”*. 15 de marzo de 2022.

En México, por ejemplo, se tramitó una reforma a la institucionalidad, los procedimientos y los delitos electorales. Entre otros cambios, se hicieron los siguientes cambios: el Instituto Federal Electoral (IFE) se transformó en el Instituto Nacional Electoral (INE) ampliando sus facultades, su injerencia y capacidad de atracción de la organización de los procesos electorales locales; la especificación de las causales de nulidad electoral; la instauración de un nuevo código de delitos; el aumento del financiamiento por parte de privados entre otros²⁶.

En Costa Rica las modificaciones del 2009 incluyeron un fortalecimiento del TSE (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica) por medio de la creación de un instituto adscrito a este organismo para el fortalecimiento de la formación política y democrática de los partidos políticos y la habilitación para auditar las finanzas de los partidos políticos con el cual se creó un Registro Electoral que funciona de la mano con el departamento de financiamiento de partidos políticos²⁷.

Ambos países, representan el ejemplo de contar con una institución electoral independiente, autónoma y colegiada, responsable de la gestión, organización y administración del sistema electoral, como se pretende para el caso colombiano.

VI. Conflicto de intereses – Artículo 291 de la Ley 5 de 1992

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, indicaré las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo.

El presente proyecto de acto legislativo busca modificar los artículos 264 y 265 de la Constitución Política, con el fin de proponer un nuevo modo de elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral.

Frente a los conflictos de interés en el trámite de reformas constitucionales, la Corte Constitucional ha señalado que, por regla general, los actos legislativos no constituyen conflictos de interés. Sobre este asunto, afirmó el tribunal constitucional en sentencia C-1040 de 2005:

“la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto

²⁶ Casar, M. A. (2014). La reforma política en México. *Anuario Internacional CIDOB*, 333-334

²⁷ León, H. P. (2018). Reforma Electoral: actores, procedimiento, Discurso. San José, Costa Rica: IFED- TSE.

de intereses -tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales”.

Si bien esta reforma incorpora un cambio institucional que afecta la actual conformación y forma de elección de los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, en ninguna circunstancia constituye un beneficio actual, directo y particular sobre ningún Congresista. En consecuencia, no hay lugar a declarar conflicto de interés.

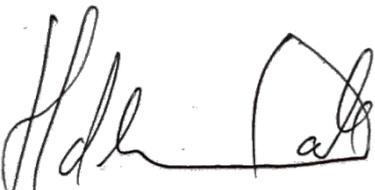
VII. Iniciativa legislativa del Congreso de la República para la presentación de proyectos de acto legislativo.

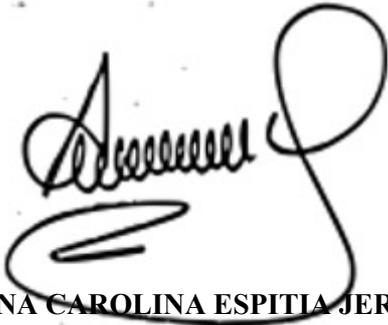
El Congreso cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de acto legislativo sobre cualquier tema, ya que ni la Constitución ni la Ley 5 de 1992 establecen limitación alguna, como sí se hace para ciertas leyes cuya iniciativa legislativa es privativa del Gobierno en tanto se refieran a las cuestiones contempladas en el artículo 142 del Reglamento del Congreso.

Tratándose de proyectos de acto legislativo los requisitos para su presentación y trámite son los consagrados en el Título XIII de la Constitución Política (art. 375 y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5 de 1992 (art. 219 y s.s.), como lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia C-1200 de 2003.

Así las cosas, se cumple la regla de iniciativa legislativa cuando los proyectos de acto legislativo son presentados por diez (10) miembros del Congreso, sin que para ello haya lugar a estudiar el tema objeto de la reforma constitucional, pues la iniciativa constituyente no es privativa.

De los honorables congresistas,

 <p>HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA Senador de la República</p>	 <p>ARIEL ÁVILA Senador de la República Partido Alianza Verde</p>
--	--

<p><i>Jennifer Pedraza S</i></p> <p>JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara</p>	 <p>JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara</p>
 <p>Cristian Danilo Avendaño Fino Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde</p>	 <p>ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ Senadora de la República Partido Alianza Verde</p>
 <p>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara del Valle del Cauca Partido Alianza Verde</p>	 <p>CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá</p>



Daniel Carvalho Mejía
Representante a la Cámara por
Antioquia



JULIA MIRANDA LONDOÑO
Representante a la Cámara por
Bogotá
Partido Nuevo Liberalismo