

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 015 de 2014

“Por medio del cual se reforman los artículos 264, 265 y 266 de la Constitución Política de Colombia”.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 264 de la Constitución Política quedará así:

ARTICULO 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros que serán escogidos por la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, mediante concurso de méritos que organizarán conjuntamente.

Los miembros del Consejo Nacional Electoral cumplirán un período institucional de cuatro (4) años y no podrán ser reelectos. 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.

La Secretaría General del Consejo Nacional Electoral, para todos sus efectos, será escogida mediante concurso de méritos, que se desarrollará simultáneamente con el concurso para la selección de Magistrados de esa corporación.

En ningún evento la Registraduría Nacional del Estado Civil obrará como Secretaría del Consejo Nacional Electoral y a éste se le dará tratamiento autónomo como sección del Presupuesto General de la Nación, no dependiente de la Registraduría ni de ningún otro organismo para su asignación, compromiso ni ejecución.

Parágrafo. Dentro de los seis meses siguientes a la expedición de este acto legislativo, el Congreso reglamentará la forma y condiciones para organizar el concurso de méritos de escogencia de los miembros del Consejo Nacional Electoral. De no hacerlo, el Presidente de la República expedirá la reglamentación procedente.

Artículo 2º. El artículo 265 de la Constitución Política quedará así:

ARTICULO 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 atribuciones especiales:

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

2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.
3. **Ejercer la dirección y organización de todos los escrutinios que se efectúen en el país, incluyendo los zonales, municipales, distritales, departamentales, generales, nacionales, y los de la circunscripción internacional.**
4. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
5. Además, de oficio, o por solicitud **que no podrá ser denegada en ningún evento**, 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.
6. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.
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. 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.
9. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.
10. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.
11. Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado.
12. Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.
13. 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.
14. Darse su propio reglamento.
15. Las demás que le confiera la ley.

Artículo 3º. El artículo 266 de la Constitución Política quedará así:

ARTICULO 266. 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, **no podrá ser reelegido.** 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.

Ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones **hasta el momento de las votaciones sin incidir en ningún proceso escrutador**, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.

La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.

Parágrafo transitorio. El período de los actuales miembros del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil **irá hasta el año previsto en su elección previa**. La siguiente elección de unos y otro se hará de conformidad con lo dispuesto en el presente Acto Legislativo.

Artículo 4º. Este Acto Legislativo regirá desde la fecha de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,

_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. _____

“por medio del cual se reforma los artículos 264, 265 y 266 de la Constitución Política de Colombia”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente Proyecto de acto legislativo busca reformar los artículos 264, 265 y 266 de la Constitución Política, que regulan lo concerniente a las autoridades electorales.

A continuación se desarrolla la exposición de motivos, integrada por tres componentes: 1. Propósitos del acto legislativo; 2. Consideraciones constitucionales; y 3. Necesidad de la reforma.

1. Propósitos del Acto Legislativo

Esta iniciativa de acto legislativo se orienta a (i) fortalecer la independencia y meritocracia de la organización electoral; a (ii) impedir la reelección de los máximos cargos de la organización electoral; y a (iii) reasignar y clarificar funciones electorales.

(i) Fortalecimiento de la independencia y meritocracia de la organización electoral

La iniciativa se orienta a lograr mayor independencia de los órganos electorales con respecto a las demás ramas del poder público, y especialmente frente al Congreso de la República. Del mismo modo, procura dotar al Consejo Nacional Electoral de mayor autonomía en todo asunto electoral, incluida la escogencia de una secretaría propia para todo asunto, y la asignación y administración de su presupuesto de forma autónoma por parte de la Nación.

El proyecto de acto legislativo contempla que los miembros del Consejo Nacional Electoral sean escogidos, mediante concurso de méritos, el cual estará a cargo de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. En su designación no intervendrá el Congreso de la República como actualmente ocurre, para evitar que quienes eligen a los miembros del Consejo luego deban ser declarados electos por ella, en una especie de puerta giratoria que resulta inadmisibles en Colombia.

Se elimina la posibilidad de que los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones postulen sus candidatos para la integración del Consejo Nacional Electoral, pues ésta será estrictamente meritocrática.

El mecanismo de elección y la independencia que de ella emana para los miembros del Consejo Nacional Electoral, evitará recusaciones e impedimentos por conflictos de intereses, hoy inevitables cuando un magistrado debe intervenir en elecciones o decisiones concernientes a candidatos, partidos o coaliciones que previamente los han postulado y elegido.

(ii) Limitación a la reelección de los responsables de la organización electoral

Con el ánimo de contribuir a la independencia y equilibrio de los entes que integran la organización electoral, con respecto a las ramas del poder y a las personas con expectativas de elección, la iniciativa prohíbe la reelección tanto de los miembros del Consejo Nacional Electoral, como del Registrador Nacional del Estado Civil,

(iii) Reasignación y clarificación de funciones electorales.

El proyecto se orienta también a asegurar que las facultades escrutadoras y de revisión sean cumplidas exclusivamente por el Consejo Nacional Electoral y en ningún caso ni aspecto por la Registraduría Nacional del Estado Civil, la cual no podrá intervenir en los procesos electorales más allá de la organización del día de elecciones y su etapa preelectoral.

La iniciativa señala que el Consejo Nacional Electoral no podrá negarse a revisar escrutinios y los documentos electorales correspondientes a las diferentes etapas del proceso administrativo de elección.

En síntesis, el sentido de la iniciativa es establecer mecanismos para garantizar la transparencia y efectividad del proceso electoral, así como asegurar la imparcialidad política de los magistrados.

2. Consideraciones constitucionales:

Son dos los aspectos constitucionales a considerar en este proyecto de acto legislativo. El primero, aborda la competencia del Congreso para reformar la Constitución y; el segundo, evalúa que ese ejercicio no se desborde hacia una sustitución no autorizada para el constituyente derivado.

En cuanto a la facultad de reformar la Constitución, el artículo 114 de la Carta Política, indica que le “Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, [...]”.

Adicionalmente, el artículo 374 del mismo cuerpo normativo, confirma que la Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, siempre que, según el artículo 375, el correspondiente proyecto de acto legislativo sea presentado por, a menos, diez miembros del Congreso, y su trámite exige dos períodos ordinarios y consecutivos.

La presente iniciativa cumple con las condiciones de competencia para su formulación y con el número mínimo de congresistas que lo avalan.

En cuanto al segundo aspecto a considerar desde el punto de vista constitucional, basta con precisar que este acto legislativo no sustituye valores ni principios que afecten la estructura ni esencia constitucional. Por el contrario, busca fortalecer el principio democrático y el sistema electoral, mediante la preponderancia de la meritocracia e independencia de los entes que integran la organización electoral entre sí y con respecto a las ramas del poder público.

3. Necesidad de la reforma.

Colombia debe avanzar hacia la consolidación de un poder electoral que asegure la independencia, imparcialidad y respeto de las autoridades por las decisiones que adoptan los ciudadanos en ejercicio de su derecho al voto. Tanto la elección de cargos y corporaciones, como la vinculación a mecanismos de participación (referendos, plebiscitos, consultas populares, etc.) se concreta con el ejercicio del derecho al sufragio.

Sin embargo, las decisiones electorales más legítimas pueden quedar frustradas si el sistema electoral no cuenta, al menos, con condiciones básicas de independencia de sus órganos frente a las ramas del poder y con aspectos básicos de separación y equilibrio funcional y presupuestal de las instituciones que integran la misma organización electoral, en este caso la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral.

Hoy la organización electoral es frágil en esa autonomía con respecto a las ramas del poder y en especial a las de elección popular que debe declarar electas. Del mismo modo, entre los dos órganos que integran la organización electoral, existe un desequilibrio que se expresa en asuntos tan elementales como la dependencia del Consejo Nacional Electoral de las decisiones presupuestales que orienta la Registraduría.

Adicionalmente, si la combinación de roles y funciones de los dos órganos impide la precisión de responsabilidades y competencias entre ellos, el ejercicio electoral se ve limitado no solo en lo relativo a la dimensión organizacional de lo electoral, sino sobre todo en su misión de asegurar la expresión y realización de la voluntad popular.

La fragilidad de la organización electoral se refleja en situaciones concretas. Así, según el Informe 2014 - Elecciones Congreso y recomendaciones de la Misión de Observación Electoral, MOE: *“Las irregularidades por parte de las autoridades electorales representan el 29.20%, seguidas por los excesos en la propaganda de las campañas políticas con un 28.64%; las prácticas que atenta contra el voto libre en un 24.20% y finalmente, las irregularidades en el ejercicio de la función pública con un 6.86%”*

El mismo informe destaca que *“La categoría de irregularidades por parte de las autoridades electorales, -771 reportes-, hace referencia a todas aquellas acciones u omisiones de las autoridades con funciones electorales tales como la Registraduría, jurados de votación, cónsules, Consejo Nacional Electoral, Policía Nacional, entre otras, que no se ajustan a la ley. Dentro de esta categoría encontramos que la mayor cantidad de reportes ciudadanos hacen referencia al incumplimiento de procedimientos electorales.”*

La relevancia de esta reforma, bien puede sintetizarse con las palabras de la Corte Constitucional, que ha confirmado el carácter esencial del campo electoral en la configuración del derecho a la participación y la responsabilidad que en esa materia tienen las autoridades para realizar los principios y garantías democráticos.

Al ser desconocidas o descuidadas esas condiciones mínimas y las responsabilidades de la organización electoral, se afectan las bases de la democracia y los derechos de participación y configuración del poder político. Así se ilustra en la sentencia T-317 de 2013, en la cual la máxima instancia constitucional señaló:

“Ahora bien, la democracia participativa no sería posible sin la existencia de un conjunto de derechos que permitan tornar efectiva la participación en cada uno de los escenarios en que esté llamado a cumplirse el modelo democrático contemplado en la Carta.

De manera que, la participación del individuo contribuye, directa o indirectamente, a forjar una situación política y para expresar su voluntad, como parte del pueblo soberano, es titular del derecho al sufragio, el que se entiende como “el instrumento básico de su intervención en la definición de los asuntos colectivos, pues el ejercicio del sufragio no sólo hace posible la manifestación del parecer personal, sino también la verificación del designio popular sobre las candidaturas u opciones sometidas al veredicto de las urnas”.^[31] Bajo este entendido, el derecho al sufragio tiene una estrecha relación con otros derechos que contribuyen a hacer posible la realización de elecciones libres, sin la cuales la democracia estaría condenada a la frustración. [...]

En concordancia con lo anterior, el artículo 120 de la Constitución establece que habrá una organización electoral conformada por “el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley”, que tiene “a su cargo la organización de

las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas”.

Estos órganos, y entre ellos, **la Registraduría Nacional del Estado Civil, por la naturaleza de las funciones encomendadas, particularmente la de desarrollar los procesos electorales, deben actuar con transparencia y neutralidad. Es decir, que en ejercicio de sus funciones, deben prevalecer los medios adecuados para garantizar la actitud transparente, neutral e imparcial de esos organismos en los debates y jornadas electorales.**

Más aún, cuando se ha entendido que la función electoral tiene un papel esencial en toda democracia constitucional “puesto que, desde el punto de vista formal, una democracia puede ser definida como un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, en la medida en que las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad. [...] Y esa autoorganización y autogobierno de la sociedad democrática se efectúa en lo esencial por medio de los procedimientos electorales, ya que gracias a ellos, los ciudadanos conforman y controlan los órganos representativos y toman, de manera directa, determinadas decisiones por medio de referéndums, consultas y otros mecanismos de democracia participativa.”[32]

Bajo ese entendido, la función electoral, para lograr articular al pueblo (fuente soberana de todo poder) con las instituciones que de él emanan, requiere tanto instrumentos materiales como instituciones que se responsabilicen de que la voluntad popular se pueda manifestar en forma genuina y que sus decisiones sean respetadas. Al respecto, en sentencia C-055 de 1998, esta Corporación indicó:

“Esta Corte ya había señalado que la realización de cualquier proceso electoral “entraña una serie de responsabilidades estatales cuyo cumplimiento es indispensable para el buen funcionamiento del sistema”[33]. De allí la necesidad de una organización electoral, que tenga a su cargo la estructuración de las elecciones, su dirección y su control (CP arts 120 y 265). Por ello, así como no puede haber democracia sin función electoral, ésta última no puede ser ejercida sin una organización electoral adecuada, ya que sin ésta “la expresión de la voluntad política individual deja de tener eficacia y sentido”, por lo cual “corresponde al Estado poner en marcha los medios para que la

voluntad ciudadana sea adecuadamente recepcionada y contabilizada[34]. [...] (Negrillas fuera de texto).

[...]

De conformidad con lo expuesto, la participación democrática garantizada por la Constitución se desarrolla en múltiples escenarios y aunque no se limita al campo electoral, ese es, precisamente, el ámbito en que se torna efectiva. **En ese sentido, la organización electoral, en cuanto ejerce un papel central en el régimen democrático, requiere de altos niveles de profesionalización y transparencia, lo que implica la necesidad de contar con arreglos institucionales que garanticen el carácter técnico e imparcial en el ejercicio de sus funciones** constitucionales y legales.

En síntesis, es ese el objetivo mayor de este acto legislativo: mejorar la organización electoral, que presenta hoy evidentes síntomas de fragilidad, para que la “autoorganización y autogobierno de la sociedad democrática” colombiana sea posible.

De los Honorables Congresistas,

_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. _____

“por medio del cual se reforma los artículos 264, 265 y 266 de la Constitución Política de Colombia”.
