

Imprimir

Nos encontramos en un momento de reformismo institucional.

Basta examinar la agenda del gobierno y de los partidos políticos representados en el Congreso para concluir que vendrán cambios de todo tipo: reformas económicas, temas institucionales, modificaciones a la justicia y al sistema político-electoral, medidas asociadas con las libertades individuales y la autonomía de las personas, son, entre otros, algunos de asuntos que se han mencionado en el catálogo de reformas que se proponen.

Se agregan también las propuestas surgidas de la mesa técnica convocada por el gobierno nacional para acordar medidas contra la corrupción.

### *La reforma política*

Una de las propuestas presentadas por el gobierno entrante al Congreso de la República, es el proyecto de acto legislativo *“por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones”*.

La iniciativa contempla en 4 artículos la eliminación del voto preferente, la adopción de *“listas únicas y cerradas”*, las elecciones primarias obligatorias para avalar e inscribir candidatos, la paridad de género en la conformación de las listas, la reglamentación de las coaliciones a corporaciones públicas de elección popular y algunos cambios en la organización electoral.

### *El alcance de la reforma que se propone al Consejo Nacional Electoral*

Un aspecto relevante del proyecto se refiere al Consejo Nacional Electoral (CNE). Este organismo, con la Registraduría Nacional, conforma la organización electoral. Es la entidad encargada de controlar los procesos electorales, la actividad de los partidos políticos y de garantizar el equilibrio y la imparcialidad institucional en la contienda por lograr el respaldo popular en las urnas. Como se ha dicho en varias ocasiones, cumple un papel de árbitro en la lucha por el poder y de ahí la importancia de examinar el alcance de los contenidos de la

iniciativa de origen gubernamental.

El gobierno propone adicionar el artículo 264 de la Constitución que fija la composición y forma de elección de los miembros del CNE, y señala que este organismo *“tendrá autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestal”*.

En la exposición de motivos se afirma que si bien el CNE y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) adelantan *“una labor coordinada”*, el primero debe tener independencia de la Registraduría para *“cumplir eficientemente con las labores que le fueron encomendadas”*. El diagnóstico implícito señala que las dificultades de legitimidad e ineficiencia del CNE, para el cumplimiento de sus funciones, advertidas por distintos analistas y medios de comunicación, se originan en su falta de autonomía administrativa y técnica.

En el proyecto no se encuentran mayores explicaciones sobre el sentido de la reforma constitucional que se propuso a consideración del Congreso.

*Las omisiones del proyecto: ¿reafirmar autonomía sin decir cómo?*

Varios comentarios surgen de la propuesta que se examina:

- En primer lugar, el concepto de autonomía que se menciona ya se encuentra recogido en el artículo 265 de la Constitución. El proyecto no agrega nada a lo que establece la norma constitucional que establece las competencias del CNE. Allí se menciona en forma expresa que este organismo *“gozará de autonomía presupuestal y administrativa”*. Estos conceptos no han tenido desarrollo legal, aunque con frecuencia, se atribuyen las debilidades del CNE a la falta de independencia de este organismo con relación a la Registraduría.
- En segundo lugar, el CNE opera como una Unidad Ejecutora Especial de la Registraduría que es la entidad que recibe los desembolsos del Ministerio de Hacienda para su funcionamiento. Sin embargo, si se examina en detalle cómo se ejecutan los recursos destinados a esta

entidad, se concluye que su monto y la asignación de los mismos es definida por el CNE y no por la RNEC. Dicho de otra manera, los recursos que ejecuta el CNE se acuerdan directamente entre este organismo y el Ministerio, en negociaciones más o menos informales, sin mayor incidencia de la Registraduría. Esta entidad opera como la autoridad que recepciona los recursos y dispone los desembolsos, pero su control efectivo y la destinación de los mismos se encuentran bajo la órbita del CNE.

- En tercer lugar, en períodos no electorales el presupuesto asignado al CNE (denominado de “*normal funcionamiento*”) oscila alrededor de 12 mil millones de pesos anuales. En los años electorales, la suma asciende a 20 mil millones. Sin embargo, su ejecución presupuestal es deficiente pues nunca logra superar el 60 y el 65% de los recursos asignados. Esto significa que, año a año, el CNE debe devolver parte importante de los dineros recibidos, pues por distintas razones, no cuenta con la capacidad de ejecutarlos oportunamente. Esta situación implica que deja de cumplir adecuadamente sus funciones, como por ejemplo, las relacionadas con el controles a los recursos que gira el Estado para financiar el funcionamiento ordinario de las agrupaciones políticas y para las campañas electorales. En el año 2015, por ejemplo, la “*mesa directiva*”, figura que no existe en el reglamento de la corporación, fue la instancia que ordenó la distribución de los recursos recibidos, pero en la sala plena no se examinó este asunto.
- En cuarto lugar, su planta de personal, que oscila entre 300 y 450 funcionarios sin ningún tipo de estabilidad (de libre nombramiento, provisionales y supernumerarios), opera como un botín burocrático a favor de los congresistas que eligen a los consejeros electorales. La otra cara de la moneda es que el personal vinculado por cortos períodos de tiempo no cuentan con condiciones adecuadas para el desempeño de sus funciones y su inestabilidad hace que se evapore con facilidad la memoria institucional de la entidad.
- En quinto lugar, el CNE no tiene un Plan de acción, ni un calendario para atender las

actividades de los procesos electorales, ni cuenta con indicadores de gestión, sus actuaciones transcurren en la opacidad, no rinde cuentas, ni el Congreso de la República se las solicita, tal como lo dispone la ley 130 de 1994.

- El proyecto no explica las razones de la fórmula, ni se preocupa por presentar un análisis de cifras, un inventario de obstáculos administrativos a superar que permita identificar de qué manera, a través de la “*autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestal*” se mejoraría el rendimiento y la capacidad de control y vigilancia del CNE sobre la actividad de los partidos y sus candidatos.
- El proyecto guarda silencio sobre el origen partidista de los integrantes del CNE, que es un aspecto central para garantizar su autonomía en relación con las agrupaciones políticas que los postulan, ni tampoco avanza en asegurar la independencia de este organismo en relación con el gobierno (por ejemplo, a través del desembolso oportuno de los recursos para atender su misión institucional). Este aspecto es de la mayor importancia para recuperar la legitimidad de las instituciones electorales. Recordemos que Colombia es uno de los tres (3) países América Latina con el más bajo nivel de credibilidad ciudadana en sus organismos electorales, al lado de Paraguay y Honduras, como lo señala el estudio de Latinbarómetro del año 2017.

Es decir, la iniciativa gubernamental omite cualquier referencia a la necesidad de fortalecer el CNE a través de la adopción de medidas para consolidar su independencia de los partidos políticos que dominan el Congreso y del clientelismo, y tampoco presenta fórmula alguna sobre cómo fortalecer en forma concreta sus competencias.

Proponer que se otorgará mayor autonomía “*técnica*” y “*financiera*”, como si no estuviera consagrada en la Constitución, sin considerar los aspectos anteriores, puede llevar, paradójicamente, a amplificar las prácticas clientelares que allí predominan y que explican su ineficacia y la pérdida de credibilidad ante la opinión pública.

*Cambios en el origen de la nominación del Registrador: se traslada esa facultad de las cortes judiciales al Congreso*

Ahora bien, aunque en el proyecto no menciona a la Registraduría, resulta necesario señalar que en la reforma a la justicia presentada por los ministerios del Interior y de Justicia, se incluyen cambios de importancia a la forma en que se designa al registrador.

En este caso, ese funcionario ya no será elegido por los presidentes de las cortes en un concurso de méritos, como ocurre en la actualidad, sino por el Congreso de la República en pleno, de una lista de elegibles conformada mediante convocatoria pública, en forma similar a la fórmula que se aplicó para la elección del Contralor General.

El procedimiento actual de designación del registrador, se encuentra establecido en la reforma constitucional de 2003. Su propósito inicial fue el de asegurar el carácter técnico de la entidad que organiza los procesos electorales. Antes de esta reforma, el registrador era elegido por la sala plena del CNE, fórmula que, según distintos análisis, llevó a convertir la Registraduría en un botín burocrático del clientelismo electoral. Al entregarle tal facultad a los presidente de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, se pretendió avanzar en la despolitización de esa entidad, sustrayendo a los partidos políticos de la nominación.

Si se aprobara la fórmula tal como se encuentra establecida en el proyecto de reforma a la justicia, la integración de la organización electoral, tanto del CNE como de la Registraduría, quedaría entonces bajo el control exclusivo del Congreso y de los partidos que lo controlan.

*Los cambios que se proponen en el Congreso: nueva Corte Electoral, pero sin reformas al CNE*

Presentado el proyecto a consideración del Congreso, se examina en la actualidad por la Comisión Primera del Senado de la República.

En la ponencia para primer debate en esa comisión se proponen varios cambios, entre ellos,

la creación de una Corte Electoral, manteniendo la actual Registraduría y el CNE.

La novedad se encuentra en la Corte Electoral Colombiana que recoge en forma limitada la propuesta que en su momento presentó la Misión Electoral Especial, conformada a partir de los acuerdos de paz.

Según el Informe de Ponencia, la Corte Electoral hará parte de la organización electoral y estará integrada por siete (7) magistrados elegidos por el sistema de cooptación, por períodos personales de ocho (8) años, previa postulación de las altas cortes y por el Presidente de la República. Transitoriamente, la primera Corte se integraría con los miembros de la Sección Quinta del Consejo de Estado acompañados de los restantes miembros (3), designados por el Presidente de la República.

Sin embargo, nada se dice del Consejo Nacional Electoral. En el Informe se suprime la propuesta que contempla el proyecto del gobierno nacional en relación con su autonomía técnica, financiera y presupuestal.

En la segunda entrega examinaremos el alcance de esta propuesta y las fórmulas que deberían considerarse, si se pretende avanzar hacia una organización electoral moderna y transparente, como instrumento de regulación, control y vigilancia efectivo de la actividad electoral de los partidos y sus candidatos.

---

*Armando Novoa García:* Ex - consejero del Consejo Nacional Electoral

Foto obtenida de: El Colombiano