Imprimir

En el artículo anterior se adelantó un primer examen a la propuesta de reforma del Consejo Nacional Electoral (CNE), presentada por el gobierno nacional.
Recordemos que este organismo es el encargado de vigilar y controlar la actividad electoral de las agrupaciones políticas; velar por los derechos de las minorías y la oposición; y garantizar que los procesos electorales se desarrollen "*en condiciones de plenas garantías*".

Funcionalmente el CNE y la Registraduría (RNEC) integran la organización electoral y son entidades independientes de las ramas del poder público.

1. *¿Por qué la falta de credibilidad en el C.N.E.?*
   Distintos sectores señalan que la injerencia de los partidos en la elección de sus integrantes anula la independencia y autonomía necesarias para cumplir adecuadamente con las funciones que le asigna la Constitución. También se mencionan la influencia gubernamental, la subordinación administrativa y financiera a la RNEC, y su bajo nivel de rendimiento en el control a la financiación de las campañas electorales como causas de la pérdida de credibilidad.

   Estas características hacen del CNE un organismo funcional al clientelismo político y a las prácticas de corrupción electoral, como lo demostró su inoperancia ante la financiación ilegal de las campañas presidenciales en 2010 y 2014.

2. *La propuesta del gobierno: la reforma a la autoridad de control electoral como juego de palabras*
   Recordemos que el proyecto presentado por la ministra del Interior[1] se limita a agregar al artículo 264 de la Constitución Política una nueva frase según la cual el CNE "*tendrá autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestal*".

   La fórmula no llamaría la atención si no fuera porque el artículo 265 ya establece que el CNE "*gozará de autonomía presupuestal y administrativa*". Como el proyecto no explica las razones para agregar a la autonomía presupuestal, la autonomía "*financiera*", y a la

administrativa, la autonomía "*técnica*", salta a la vista que lo único nuevo es que reitera en el artículo 264 lo que ya está dicho en el artículo 265. La propuesta deja intacto el origen partidista de su composición.

2. *La acumulación de proyectos en el Senado*
   El proyecto gubernamental se discute acumulado con el presentado por varios congresistas, liderados por el senador Roy Barreras[2].

   La iniciativa de los senadores es más extensa y plantea cambios relacionados no solo con la supresión del voto preferente, las elecciones primarias para escoger candidatos, las coaliciones a corporaciones públicas y la participación de género, sino también con las reglas de financiación de las campañas, la adquisición progresiva de derechos para la obtención de personería jurídica y la adopción de una fórmula "*mixta*" (regional y nacional) para la elección de Senado de la República.

   En lo atinente a la organización electoral, se menciona la creación de una Corte Electoral que asumiría algunas de las funciones actuales del CNE, en particular, decidir sobre la revocatoria de inscripción de candidatos inhabilitados.

   Esta fórmula será objeto de nuevos y atropellados cambios por lo que será necesario hacer un seguimiento detallado a las discusiones que se adelanten en el Congreso de la República.

   3.¿Por qué es necesaria la reforma al Consejo Nacional Electoral?

   Empecemos por ubicar el contexto de estas iniciativas.

   La necesidad de la reforma política y electoral, y en particular, de la "*arquitectura institucional*" de los procesos electorales, se explica por razones de distinta índole:

- *De carácter estructural*: bastaría recordar que luego del 9 de abril del 48, los entonces senadores Carlos Lleras y Gilberto Moreno señalaron como uno de los problemas más graves en la organización electoral la falta de independencia de sus miembros que actuaban como

"*representantes de los partidos".* Se propuso una "*Corte Electoral*" integrada por conspicuos voceros de las élites de ese entonces. En los pactos de paz de los años 90 y en los acuerdos de 2016 se encuentra nuevamente ese reclamo de despolitizar el CNE y la Registraduría.

- *De carácter global*: el creciente deterioro de la democracia actual, el desprestigio de los partidos, y la corrupción política, incentivan la pugnacidad y el descreimiento en las autoridades que arbitran los procesos electorales. Las críticas de una de las campañas presidenciales a la organización electoral y la decisión judicial que restableció 3 curules en Senado al partido MIRA, indican que es necesario adoptar medidas de fondo que se han aplazado.
- *De coyuntura política*: la alta votación de la consulta anticorrupción es el factor más relevante y poderoso para adelantar cambios sustantivos a la organización electoral. La ausencia de controles oportunos y persuasivos incentivan el clientelismo, la compra de votos y la corrupción electoral. Por esas razones, contar con un órgano de control independiente, eficaz y de garantías efectivas, en condiciones de igualdad, contribuye a fortalecer la legitimidad democrática.

4. *Antecedentes que no deben ignorarse*
   Estos factores permiten contextualizar el alcance de las propuestas que se han presentado en el último período:

   Acuerdo de Paz. La primera propuesta se originó en el acuerdo de paz con las FARC. Allí se planteó la reforma del "*régimen y de la organización electoral*" con el fin de "*asegurar una mayor autonomía e independencia… incluyendo el CNE o la institución que haga sus veces*".

   Misión Electoral Especial. El acuerdo se concretó en la creación de la Misión Electoral Especial (MEE) que planteó una "*Reforma al diseño institucional electoral*". La MEE advirtió la necesidad de un modelo fuerte, "*sin duplicidad de competencias*", para controlar eficazmente la financiación de la política y la actividad de las agrupaciones políticas. Se propuso una Corte Electoral de carácter judicial de siete (7) magistrados postulados por las altas cortes, por períodos individuales de ocho (8) años. Planteó también la creación del Consejo Electoral Colombiano (CEC), cuyos miembros (9 en total) se elegirían por las altas Cortes y el Presidente.

Proyecto del Consejo de Estado. Propuso dos instrumentos, una reforma constitucional y cambios de orden legal. En cuanto a la composición del CNE planteó aumentar de nueve (9) a doce (12) el número de integrantes, elegidos por la Corte Constitucional para un período institucional de cuatro (4) años, de listas elaboradas por los partidos, las minorías, los voceros de grupos desmovilizados y los grupos étnicos. El proyecto mantenía las funciones de control en este organismo, separaba los presupuestos del CNE y la Registraduría y extendía el ámbito de la reforma a esta entidad.

Proyecto Gobierno Santos. El gobierno Santos acogió de manera parcial las recomendaciones de la MEE y el Consejo de Estado. En el transcurso de los debates en el Congreso se llegó hasta proponer que los nueve (9) miembros del CEC fueran elegidos por el Congreso en pleno para períodos de cuatro (4) años. La diferencia con el actual sistema estaba en que los partidos de gobierno presentarían cinco (5) candidatos, los partidos independientes (2) y los que se declarasen en oposición dos (2), todos escogidos luego de convocatoria pública. La propuesta que mantenía la elección en el Congreso se frustró en su trámite legislativo.

5. *Las modificaciones del primer debate en el Senado*
   Detengámonos ahora en el planteamiento de la comisión de ponentes de la Comisión Primera del Senado. Se enfoca en la composición del organismo de control electoral y en el traslado de sus funciones a una corte electoral de naturaleza judicial y no administrativa.

   El proyecto propuesto mantiene el origen partidista del CNE, tal como se encuentra establecido en la Constitución, así como sus funciones, salvo la relacionada con la revocatoria de la inscripción de candidaturas que se traslada a la "*Corte Electoral Colombiana*".

   Esta Corte asumiría las funciones de la Sección Quinta del Consejo de Estado y estaría integrada por siete (7) magistrados, elegidos mediante el sistema de cooptación, de ternas enviadas por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, y una por el Presidente de la República. La primera Corte estaría integrada por los actuales consejeros de la Sección Quinta del Consejo de Estado (4 en total) y tres más por el

Presidente de la República.

La fórmula plantea varios cambios:

- *El primero*: suprime la Sección Quinta del Consejo de Estado y ubica sus funciones en la Corte Electoral como parte de la organización electoral. Al nuevo organismo se trasladan también las competencias que actualmente ejerce el CNE (resolver las solicitudes de revocatoria de inscripción por inhabilidad, privación a los partidos del derecho a presentar candidatos en la misma circunscripción, y la pérdida o suspensión de su personería jurídica).
- *El segundo*: la nueva Corte Electoral se integra con los miembros actuales de la Sección Quinta del Consejo de Estado, y por magistrados designados por el Presidente.
- *El tercero*: al dejar las solicitudes de pérdida, suspensión de la personería jurídica y privación del derecho a presentar candidatos en manos del CNE, sin alterar su origen partidista, la activación de las competencias sancionatorias de la Corte Electoral quedarían sujetas a que ese organismo las active en forma selectiva y discriminatoria.

6. *La cuadratura del círculo*
   Los cambios a la organización electoral que hasta ahora se han enfocado en el origen de la composición del CNE, son necesarios pero resultan insuficientes:

   (i) Es indispensable *fortalecer los controles administrativos, en tiempo real* a la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos;

   (ii) El *actual modelo institucional no contribuye a ese propósito* pues el origen partidista del CNE anula su independencia y constituye un incentivo perverso para las prácticas de corrupción electoral;

   (iii) Sin desconocer el impacto negativo de los retardos en las decisiones del Consejo de Estado, el *problema central se encuentra en la etapa de la organización, administración y control de los procesos electorales*, en donde no existe ningún tipo de coordinación entre Registraduría y CNE. En ocasión anterior, se mencionó la necesidad de establecer un solo organismo de administración y control de los procesos electorales[3].

(iv) La *autonomía financiera y técnica del CNE tal como se plantea podría arrojar efectos contraproducentes* si no se adoptan medidas para mejorar su rendimiento administrativo, se fortalecen los controles externos y se obliga a la rendición pública de cuentas;

(v) Debe insistirse en *cambios en la Registraduría* en temas como los escrutinios, el software de apoyo, auditoría al censo electoral, tercerización de sus actividades misionales y carrera administrativa.

Las modificaciones a la arquitectura electoral deben ser cuidadosa: articular las funciones asignadas al CNE a una estructura judicial evita duplicidad de funciones, pero obliga a reasignar las competencias de control sobre la Registraduría; la organización electoral debe ser también una instancia de diálogo con los partidos, pero al trasladarse a la rama judicial podría amplificar riesgo de su politización.

La pregunta es si este tipo de cambios lograrán los efectos esperados.

De salida… eliminación del CNE

Culminado este escrito, la comisión primera de Senado acordó la creación de un "*Tribunal Electoral*" que reagrupa las funciones jurisdiccionales y administrativas electorales en un solo cuerpo y elimina el CNE. Según Rodrigo Lara, autor de la propuesta, "*este tribunal hará parte de la jurisdicción contencioso administrativa y tendrá segunda instancia en el Consejo de Estado*". La iniciativa señala que entrará en vigencia "*una vez se expida un nuevo código electoral*". Propone también que el nuevo tribunal tenga el mismo rango de un tribunal administrativo.

La fórmula provoca preguntas que surgirán en el trámite del proyecto. Una de ellas: ¿para cuándo estará disponible el nuevo Código Electoral?

Armando Novoa García: Ex – Consejero Electoral – C.N.E.

Foto obtenida de: Kienyke

[1] Proyecto de Acto Legislativo N° 09 de 2018 Senado "*Por el cual se adopta una Reforma Política y se dictan otras disposiciones*" presentado por la Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez.

[2] Proyecto de Acto Legislativo N° 08 de 2018 "*Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral*", presentado por los senadores Luis Fernando Velasco Chaves, Mauricio Gómez Amín, Horacio José Serpa Moncada, Miguel Ángel Pinto Hernández, Fabio Amín Saleme, Julián Bedoya Pulgarin, Rodrigo Villalba Mosquera, Andrés Cristo Bustos, Guillermo García Realpe, Laura Fortich Sánchez, Jaime Duran Barrera.

[3] Propuesta de Proyecto de Acto Legislativo "*Por el cual se integran el CNE y la Registraduría Nacional del estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral, y se dictan otras normas para fortalecer su autonomía e independencia y mejorar la transparencia de los procesos electorales, y se dictan otras disposiciones*", presentada a la sala plena del CNE anterior.