Imprimir

La Misión Electoral Especial, MEE, creada por la Mesa de Negociación entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional y conformada por siete expertos presentó su informe final a consideración de la opinión pública el pasado lunes 17 abril. Un informe detallado, sustentado y fundamentado que en total supera las 350 páginas con sus respectivos anexos. El informe final está conformado por 13 capítulos en los cuales detalla las propuestas de reforma para profundizar la democracia y enfrentar la profunda crisis política del país. En el primer capítulo se ocupa de las reformas al diseño Institucional Electoral; el segundo se ocupa de las reformas al sistema electoral; el tercero las reformas al sistema del financiamiento político en Colombia; el cuarto trata de las reformas político electorales para incrementar y fortalecer el liderazgo, la inclusión y la representación política de las mujeres; el quinto se ocupa de la reforma al régimen de pérdida de investidura; el sexto la reforma al registro de afiliados de partidos y organizaciones políticas; el séptimo la reforma del régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas, específicamente de los avales; el octavo se ocupa de propuestas de pedagogía electoral y democrática en Colombia; el noveno propuestas sobre acceso a puestos de votación como límite para la participación democrática; el décimo capítulo se ocupa de propuestas para mejorar el funcionamiento de la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de procesos electorales; el undécimo presenta las propuestas sobre la democracia interna de los partidos políticos; el duodécimo propuestas frente a las circunscripciones especiales indígenas y el décimo tercero y final, las propuestas sobre el voto obligatorio. (El texto completo se puede consultar en www.moe.org.co).

Por razones de espacio y sin desmedro que más adelante nos ocupemos de otros temas aquí nos concentraremos en los puntos relacionados con la arquitectura institucional y el sistema electoral. Estos por lo demás son los asuntos, junto con el financiamiento de las campañas políticas, que han ganado más visibilidad en el debate público que la propuesta ha suscitado en el país. Y no podría ser de otra manera pues como se ha señalado por los especialistas las reformas políticas en la medida en que se refieren y se ocupan de la conformación del poder y se hacen con los actores que ocupan el poder (se aprueban en los parlamentos) resultan muy difíciles en su trámite puesto que afectan las instituciones y los procedimientos para la

conformación del poder y se hacen y discuten por los directamente interesados y beneficiarios del sistema político. Y en Colombia esta es también la regla. Y precisamente el primer gran debate es si todos los contenidos de la propuesta deben ir por el mecanismo de la vía rápida o Fast Track.

Este trámite especial establece que para las reformas constitucionales relacionadas con el Acuerdo de Paz los debates de las reformas constitucionales se reducen de ocho a cuatro debates y se pueden hacer también en sesiones extraordinarias del Congreso. La iniciativa es de exclusividad del Ejecutivo y las transformaciones en su contenido que se propongan en el Congreso tienen que ser avaladas por el Gobierno. Los textos así aprobados van a control previo de Constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional quien revisa no solo de forma sino de fondo, es decir, vela porque los textos se atengan a nuestra constitución. Las leyes reducen en la práctica su proceso a tres debates puesto que se pueden hacer debates conjuntos de las Comisiones Constitucionales de Cámara y Senado y las leyes estatutarias pueden también tramitarse en sesiones extraordinarias. Este mecanismo que fue aprobado por el Congreso busca que los acuerdos con las FARC-EP para la terminación del conflicto armado no tengan que abrirse a una nueva negociación en el Congreso. Sin embargo la experiencia hasta el momento es que el Congreso de la República en el trámite de los proyectos que ha convertido en Actos Legislativos y Leyes Estatutarias y ordinarias no solo ha avalado o pupitriado como se dice entre nosotros los contenidos de los proyectos, sino que ha propuesto muchas enmiendas algunas de las cuáles no siempre para bien han tenido que ser acogidas. Por ejemplo en el trámite del Acto Legislativo que crea el Sistema de Justicia Integral para la Paz es obvio que se favoreció la favorabilidad para los miembros de las Fuerzas Armadas y de los civiles y empresarios responsables del conflicto armado del cual tratamos de salir, en detrimento de la verdad y de la reparación a las víctimas. Será la Corte Constitucional la que ahora resuelva sobre estos delicados asuntos.

Así pues el primer debate que se desarrolla en la opinión pública es sobre qué materias la vía del Fast Track es legitima para tramitarlas. Muchos aducen que -como por ejemplo el Consejo de Estado- tramitar reformas al diseño institucional por la vía rápida sería inconstitucional. Otros aducen que algunas de las reformas como el financiamiento de las campañas y de las organizaciones políticas si serían de competencia de dicha vía rápida. Veremos cuál es la vía que se escoge. Por mi parte considero que precisamente por las dificultades que los procesos ordinarios de reforma política enfrentan en el Congreso el grueso y la médula de la reforma deberían ir por la vía del Fast Track. Un ejemplo ilustra esas dificultades. El Código Nacional Electoral vigente en Colombia es del año de 1986 pese a que se cambió la Constitución en 1991 y que se han intentado muchas reformas a dicho Código y de hecho se han hecho muchas reformas parciales. La mayor parte de las propuestas de la MEE podrían tomar este camino si de verdad queremos una reforma política que vaya al fondo de los problemas. Pero el hecho que se utilice la vía del Fast Track no quiere decir que tenga su éxito garantizado porque el Congreso simplemente se puede negar a darles trámite o como pienso a renegociar los contenidos y a negar parte de los mismos que es el escenario más probable.

La MEE señala que presenta una propuesta de diseño electoral que busca 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. Para ello, se trabajó en el planteamiento de un esquema que se adapte a la estructura constitucional colombiana, aprovechando las fortalezas del actual funcionamiento institucional y corrigiendo sus mayores debilidades.

El modelo propuesto tendrá división de funciones para, de esta forma, lograr controles sobre las actuaciones de cada una de las entidades que componen la organización electoral. De acuerdo a lo anterior el registro civil de las personas y la organización de las elecciones seguirá a cargo de la Registraduría Nacional del Estado civil –RNEC- , mientras que la función

de vigilancia y control estará a cargo del Consejo Electoral Colombiano –CEC- y, finalmente, la resolución de controversias y sanciones que afecten derechos políticos será competencia de la Jurisdicción Electoral.

La MEE señala que la Registraduría en cuanto hace a sus funciones, uno de los objetivos fundamentales de la reforma, es que ella se apropie de las tecnologías y procedimientos necesarios para el desarrollo del proceso electoral, puesto que actualmente depende casi totalmente de los subcontratistas privados lo cual debe ser superado en aras de la autonomía e independencia de este vital organismo así como la implementación de la carrera administrativa para sus funcionarios.

La segunda medida que se propone es la creación del Consejo electoral Colombiano, CEC, ente de carácter administrativo que en razón de un principio de colaboración, se encargará junto con la Registraduría, de la aprobación del Censo Electoral, la vigilancia y control de las campañas electorales, y el desarrollo de los escrutinios. El propósito es -dice el informe de la MEE- aprovechar la infraestructura y planta de personal de la Registraduría para el desarrollo coordinado y armónico de dichas tareas.

El CEC se encargará también, de manera exclusiva, de reglamentar la organización de las elecciones y desarrollar labores pedagógicas dirigidas a la ciudadanía y encaminadas a mejorar la credibilidad del sistema político electoral, así como de fomentar la participación democrática como sus principales funciones.

Pero el centro de la transformación del sistema tiene como propósito garantizar la

independencia de este organismos administrativo que no garantiza el actual Consejo Nacional Electoral que es elegido por el Congreso y que ha devenido en una extensión del poder de los partidos que pretenden controlarse, así mismos. Por eso el actual Consejo Electoral es un organismo inane que ve como se compran votos, se violan los topes electorales, se financian ilegalmente las campañas, se hace campaña sucia en la era de las postverdades sin que imponga sanción alguna. Esa independencia se busca lograrla por la calidad de sus integrantes y por quienes los postulan. La MEE propone que este Consejo esté integrado por siete (7) Consejeros de dedicación exclusiva , quienes serán elegidos por este mismo cuerpo colegiado a partir de ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Presidente de la República. Cada Corte deberá postular dos (2) ternas, una de las cuales estará conformada por mujeres, garantizando su participación al interior de la máxima autoridad administrativa electoral.

Además de garantizar independencia de los partidos, el Consejo Electoral tendrá plena autonomía presupuestal y financiera, valga recordar que hoy día depende del presupuesto asignado por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Su independencia debe redundar en que ejerza real control y vigilancia sobre las campañas políticas y sobre su financiación. Para cumplir este objetivo, el CEC contará con personal especializado vinculado mediante el concurso de méritos, y tendrá funciones de Policía Judicial y además contará con la colaboración de los diferentes entes de control y de inteligencia del Estado para ejercer sus funciones.

Como tercer elemento del diseño institucional electoral que propone la MEE se encuentra la creación de una verdadera Jurisdicción Electoral. A la cabeza de esta se propone crear la Corte Electoral, la cual estará conformada por siete (7) magistrados de dedicación exclusiva, que al igual que el CEC, serán elegidos por este mismo cuerpo colegiado a partir de ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, La Corte Constitucional y

el Presidente de la República. Cada Corte deberá postular dos (2) ternas, una de las cuáles estará conformada por mujeres, garantizando su participación en el máximo organismo jurisdiccional de la rama electoral.

La jurisdicción electoral contará con presencia territorial a través de seis (6) Tribunales Regionales, de tal forma que se pueda responder a exigencias básicas de la justicia electoral, tales como plazos cortos, la especialización del juez y la doble instancia. Al crear la jurisdicción electoral se está poniendo bajo su responsabilidad exclusiva la declaración de nulidad de las inscripciones de candidaturas por inhabilidad o doble militancia, teniendo como efecto directo el disminuir sustancialmente el número de elecciones atípicas que se han venido realizando en Colombia y que han generado costos millonarios al Estado Colombiano, además de afectación de la gobernabilidad en los territorios.

Resulta conveniente la creación de este órgano jurisdiccional por la especialidad que tendrá en materia electoral. Esto permitirá que la resolución de los conflictos se realice con fundamento en la democracia y la voluntad popular, dejando atrás el rezago de fallos judiciales y disciplinarios que afectan de manera directa los derechos de los ciudadanos que eligen democráticamente a sus autoridades y a sus representantes. Con ello se busca sanamente como lo contempla la Convención Americana de los Derechos Humanos que estipula que solo los jueces pueden sancionar a funcionarios elegidos popularmente. La arbitrariedad de un Procurador como Alejandro Ordoñez mostró en los casos de Gustavo Petro y de Piedad Córdoba hasta dónde puede llegar esa arbitrariedad de sanciones disciplinarias sin fundamento, que años y ya tarde fueron revocados por el Consejo de Estado. Pero además permitiría que la justicia electoral actúe a tiempo y con independencia de intereses políticos partidistas que es lo que actualmente ocurre en el país.

En resumen la propuesta de reforma institucional camina en la dirección acertada a mi juicio

para reformar y controlar la actividad política desbordada por la corrupción, la infiltración de dineros de actividades criminales en la financiación de la política, la compra y venta de votos, la violación de los topes electorales y la elección de cientos de funcionarios públicos y representantes populares inhabilitados.

Ahora bien y a pesar de que la MEE fue cuidadosa al momento de definir el régimen de transición que por ejemplo contempló que los cinco magistrados de la Sala Quinta del Consejo de Estado se trasladen a la Corte Electoral y terminen allí sus períodos y que los restantes sean elegidos directamente por quienes en el futuro sólo los postularán, pese a ello, la propuesta ha chocado con la oposición poderosa del régimen electoral vigente. El Consejo de Estado ha salido a calificar la propuesta de inconstitucional pues según ellos, alteraría la estructura misma del Estado y agregan además que sería inconstitucional como ya dijimos tramitar dicha reforma por la vía rápida o de Fast Track. Alegan contra toda evidencia que el sistema electoral funciona adecuadamente y que no debe crearse una justicia electoral independiente cuando por ejemplo el proceso de Gustavo Petro no se ha fallado de Fondo después de casi cuatro años y cuando a esta fecha no se ha aprobado la elección del Congreso de la República elegido en el año 2014 o cuando se demoró más de tres años y medio para fallar la destitución de Alejandro Ordoñez por corrupción al momento de conseguir los votos en la Corte Suprema para su postulación y en el Congreso para su elección. La verdad es que el Consejo de Estado no quiere despojarse del poder que le da sobre el Congreso la resolución de las demandas por la pérdida de investidura o ser la segunda instancia de los juicios disciplinarios de la Procuraduría y de sus sanciones, en fin, es el viejo régimen que quiere mantener esas cuotas de poder y en este sentido la oposición será férrea.

También se opone el Procurador Fernando Carrillo Flórez que no quiere despojarse del poder disciplinario que ahora tendría que compartir con la Corte Electoral pues en el sistema

propuesto la Procuraduría podrá investigar disciplinariamente y acusar ante la Corte Electoral que resolvería de fondo en los procesos disciplinarios. Y por supuesto se oponen sectores muy importantes de los partidos políticos comenzando por el presidente del Congreso, Mauricio Lizcano quienes han manifestado abiertamente su oposición a que se conforme un poder electoral independiente. Por supuesto que el actual Consejo Nacional Electoral que es un nido de politiqueros también se opone y ahora comienza a tomar medidas como la sanción al Partido Verde en 90 municipios del país incluida Bogotá en la cual supuestamente se comprobó que habrían presentado candidatos inhabilitados para las elecciones de 2015 y por tanto en esas circunscripciones no podrían presentar candidatos en el año 2019. Con razón ha dicho Roy Barreras que si se toma esa decisión se tiene que aplicar a todos los Partidos. Lo que hace el Consejo Nacional Electoral es tardíamente tratar de mostrar que si están cumpliendo con la ley. Es por ello que decimos que el camino de la Reforma Política estará lleno de dificultades y de oposiciones por parte de quienes constituyen el actual régimen electoral inoperante y que conduce a la impunidad y a la falta de transparencia que son requisitos sine qua non para que se respete la voluntad de los electores.

El sistema electoral

Este tema es fundamental y en los últimos 26 años ha sufrido modificaciones sin que hayamos llegado a un sistema de representación óptimo o por lo menos más representativo de la diversidad regional y étnica que caracteriza al país. En la Constitución de 1991 el ánimo colectivo se inclinó por el desmonte del bipartidismo compulsivo, clientelista y excluyente que heredamos del llamado Frente Nacional. Se flexibilizaron las normas para la organización de partidos y movimientos políticos. Se cumplió con el desmonte del bipartidismo pero como se dice popularmente el remedio resulto peor que la enfermedad. En pocos años se llegó a una proliferación de partidos que nos llevó a la ingobernabilidad. En el año 2002 había 72 partidos con personería jurídica en lo que en esos años llamamos las microempresas

electorales al punto que solo unos dos o tres partidos elegían a uno o dos senadores por cociente y el resto se elegían por residuo. En esas elecciones 87 senadores se eligieron por residuos con lo cual conseguir mayorías en el Congreso si hizo labor titánica y negociación al menudeo para cualquier proyecto de ley o para la aprobación del Presupuesto General de la Nación. La calidad de la democracia se resquebrajo. Por ello se aprobó una reforma al sistema electoral y a las autoridades electorales en el año 2003 que es la que rige actualmente. En esa reforma se estableció la lista única por partido, candidatos únicos por partido para las elecciones uninominales (presidente, alcaldes y gobernadores), listas abiertas con voto preferente o lista cerrada si así lo determinaba el partido, umbral del 2% que ahora es del 3% para el reparto de las curules en el Senado, cifra repartidora y entrega del Consejo Nacional Electoral a la voracidad de los partidos políticos ante el fracaso del Consejo Nacional Electoral que había hecho agua por las malas escogencias del Consejo de Estado que en la Constitución de 1991 fue el órgano encargado de la elección de los magistrados de este organismo.

Los problemas que hoy se registran son principalmente los siguientes. Las listas abiertas con voto preferente han profundizado el caudillismo y el individualismo y han debilitado y profundizado la crisis de los partidos políticos y han encarecido de tal forma las campañas políticas que como lo registra el informe de la MEE en tertulias informales se menciona que una campaña en Córdoba para el Senado de la República puede llegar a valer unos 11 mil millones de pesos sin que haya autoridad que controle estos costos y ello es así porque cada candidato al Senado en circunscripción nacional tiene que visibilizarse nacionalmente al elector, que lo identifique para que en el tarjetón vote por su número lo cual hace además que el tarjetón sea complejo para su manejo por el ciudadano lo que conlleva el alto número de votos mal diligenciados que llevan a su anulación. Un segundo problema es que por lo menos 13 departamentos del país no tienen representación en el Senado de la República que son los departamentos con menor número de habitantes y que corresponden a los nuevos departamentos que en su mayoría son los departamentos de frontera. Un tercer problema tiene que ver con la indisciplina partidaria pues cada parlamentario se siente personalmente

dueño de la curul y a pesar de la ley de bancadas se han dado a la tarea de desconocer a sus propias directivas. Pero además esto influye notoriamente sobre la militancia de los ciudadanos en los partidos. El ciudadano no ve que en las estructuras de los partidos se resuelva sobre los asuntos colectivos con lo cual la militancia se ha ido perdiendo en todo el espectro político.

Precisamente a esto apunta la propuesta de modificación que ha presentado la MEE. Que lo logre con sus propuestas es otro problema. La MEE propone que se mantenga la circunscripción nacional para la elección del Senado de la República con 100 senadores como existe actualmente más dos senadores de la circunscripción indígena. La modificación central que propone es que manteniendo las listas únicas por partido éstas sean cerradas y bloqueadas. Las listas cerradas y bloqueadas buscan generar una lógica de construcción de proyectos colectivos en que se fomenta la responsabilidad del partido frente a los electores, fortalecer la vida interna, la democracia interna para definir sus candidatos, sus programas, que se recupere el sentido y el interés ciudadano por afiliarse a un partido a quien considera debe confiarse su representación para que desde el Estado ejecute el proyecto que se construye colectivamente. Al mantener la circunscripción nacional con listas cerradas se favorecería la promoción en el Senado de proyectos colectivos de alcance general que conciernan a toda la nación. Con ello también se abaratarían las campañas electorales dado que la propaganda y el trabajo electoral gira alrededor de la lista y se fortalece la democracia interna que es la que debe definir el orden en que se conforma la misma. Pero además si se adopta en el Partido la alternancia entre los candidatos donde en un renglón hay una mujer y en el siguiente un hombre, las llamadas listas cremallera, se puede trabajar por la inclusión y la mejoría de la de representación de las mujeres en el poder político. El riesgo que hay que advertir es que reaparezca el poder de los gamonales que no recurren a la democracia interna sino a la práctica del bolígrafo. De allá venimos. Pero es un riesgo inevitable.

El informe de la MEE propone que se mantenga la cifra repartidora y el umbral del 3% para el reparto de las curules en el Senado de la República. Para enfrentar el problema de las regiones sin una adecuada representación en el Congreso propone en cambio el aumento de las curules en la Cámara de Representantes y la adopción de un sistema mixto de elección en que se mantienen las circunscripciones plurinominales y propone la creación de distritos uninominales. Estas circunscripciones se mantienen en los 32 departamentos del país y en el Distrito Capital de Bogotá. Los partidos en la circunscripción plurinominal presentan una lista cerrada y bloqueada para competir por las curules departamentales que van aumentando en Colombia de acuerdo con el número de habitantes y que tendría siempre un mínimo de tres representantes actualmente tienen un mínimo de dos representantes; en esas circunscripciones competirán los partidos con listas plurinominales cerradas y bloqueadas. En total la Cámara pasaría de 167 integrantes que tiene actualmente a 173 de las cuales 69 (es decir el 40%) se elegirían en listas proporcionales plurinominales como se elige actualmente y 104 (el 60%) en distritos uninominales. En los departamentos que tengan solo tres representantes los tres se elegirían en distritos uninominales. En esos departamentos, los electores deben marcar en el tarjetón un solo candidato de sus preferencias entre las candidaturas únicas que cada partido ha postulado en cada Distrito Uninominal. En los otros departamentos en que hay más de cuatro curules en disputa los ciudadanos votarán dos veces una vez en la circunscripción plurinominal y otro voto en las listas uninominales.

Cada partido en cada departamento, recibirá un número total de curules equivalente al número resultante de la aplicación de la cifra repartidora con base en las votaciones recibidas por las listas cerradas y bloqueadas postuladas por los partidos en la porción plurinominal. A este número se le restará el número de curules que el partido obtiene por mayoría simple en los distritos uninominales para determinar el número de candidatos de la lista que resultan electos.

En principio a lo que apunta la propuesta es a fortalecer con un mayor número de curules a los departamentos con menor número de habitantes que a partir de la reforma propuesta

tendrían tres representantes como mínimo; también busca fortalecer la cercanía de los representantes elegidos con sus territorios y sus habitantes mejorando la calidad de la representación, y fortalecer a los partidos que deberán desarrollar mecanismos de democracia interna para la escogencia de sus candidatos. En contra siempre se ha esgrimido el argumento que los distritos electorales uninominales fortalecen los caudillismos y la conformación de feudos electorales a perpetuidad como ocurre en los Estados Unidos. Sin embargo la fórmula mixta atenuaría esta tendencia puesto que en los mayores departamentos del país el 40% de las curules se obtendría en los circuitos electorales plurinominales. Pienso que es una fórmula que tiene más ventajas que riesgos y que bien valdría la pena poner en marcha.

Sin embargo pienso que la MEE se queda corta para mejorar el peso de la representación de los pequeños departamentos que en Colombia ocupan la mayor parte del territorio así tengan poca población. Una manera de hacerlo y manteniendo como lo hace la MEE el bicameralismo se requeriría la especialización y diferenciación en las funciones y atribuciones de cada una de las Cámaras. Por ejemplo todos los asuntos relacionados con el territorio como las políticas de descentralización y de reparto de la participación de los departamentos y municipios en los ingresos corrientes de la Nación así como el manejo de las regalías, la autonomía territorial, las políticas medioambientales, las políticas mineras y energéticas, todos esos proyectos de política pública, deberían obligatoriamente iniciar su trámite en la Cámara de Representantes. Así las regiones tendrían realmente poder en el manejo de estos que son problemas que afectan principalmente a éstas regiones.

Como hemos dicho antes la oposición de las instituciones que constituyen el actual régimen electoral, la afectación sobre los partidos que son además quienes deben aprobar la reforma y el bajo nivel de maniobra con que cuenta el gobierno de Santos en el Congreso que es menor con cada día que pasa, pues ya se ha repartido todo lo que había para repartir a

cambio de los votos necesarios, en un momento de débil crecimiento de la economía harán que el trámite sea difícil. Amanecerá y veremos.

Pedro Santana Rodríguez : Director Revista Sur

Bogotá 27 de abril de 2017.