El hundimiento de la reforma a la organización electoral: ¿Primer incumplimiento del nuevo gobierno y el Congreso a los acuerdos de Paz?

Imprimir

El pasado 4 de octubre, la Comisión Primera del Senado de la República, decidió por mayoría, archivar una iniciativa de reforma constitucional que proponía reformar la organización electoral colombiana.
La decisión que se tomó por 13 votos contra 7, implica el archivo de dos proyectos de acto legislativo acumulados (007 y 015), uno de Ariel Ávila del Partido Alianza Verde, y otra de Humberto De La Calle.

La propuesta fue derrotada por los senadores de los partidos Liberal, Conservador, de la U, Cambio Radical, y María Fernanda Cabal, es decir, los partidos tradicionales y una parte del uribismo que votó dividido.

Como se examina a continuación, esta decisión puede implicar el primer incumplimiento del nuevo Congreso a los Acuerdos de Paz.

Llama la atención, que este episodio ha sido ignorado por la mayoría de los medios de comunicación, y también la pasividad y el silencio del Ministro del Interior y del Presidente del Senado que, comprometidos con la reforma política, no respaldaron cambios necesarios a la organización electoral.

Contenido de los proyectos que se archivaron

Veamos el contenido inicial de los proyectos.

La iniciativa de De La Calle, modificaba nueve artículos de la Constitución e introducía dos más.

Los cambios propuestos consistían en:

- Crear una Corte Electoral, de cinco miembros permanentes, y unos tribunales electorales regionales, como parte de la rama judicial;

- Trasladaba a la nueva corte, varios asuntos que, en la actualidad, son de competencia de la Sección Quinta y de la sala plena de esa entidad;
- Asignaba asuntos de competencia del Consejo Nacional Electoral a la Corte Electoral, como la suspensión o cancelación de la personería jurídica de los partidos;
- Planteaba integrar la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral en un solo organismo, el Consejo Electoral Colombiano, que subsumían las funciones de una y otra entidad, señaladas en los artículos 265 y 266 de la Constitución.

  En cuanto a la propuesta del senador Ávila, se sustentó en la necesidad de "*promover la independencia, autonomía y transparencia en el proceso electoral*" y combatir la corrupción política:

- Creaba el Órgano Nacional Electoral en reemplazo del Consejo Nacional Electoral, integrado por nueve miembros, pero la elección de sus miembros debía adelantarse por concurso de méritos a cargo de Comisión Nacional de Servicio Civil y no por el Congreso de la República, como sucede en la actualidad;
- Creaba una "*Unidad especial de investigación financiera y policía electoral*", y una Auditoría Externa al Censo Electoral, como organismos especializados para mejorar el sistema de controles a los procesos electorales;
- Proponía un Consejo Consultivo de partidos políticos con personería jurídica para acompañar algunas decisiones del actual CNE; en forma similar a la que contempla el Instituto Nacional Electoral (INE) de Méjico;
- Finalmente, señalaba que la nueva organización electoral asumiría la sanción a los partidos y el conocimiento directo de cualquier escrutinio, pero ya no como asuntos de carácter administrativo, sino judicial.

  Corresponde mencionar que también el Partido de los Comunes propuso la creación de un Tribunal Nacional Electoral, como parte de la rama judicial, y de un Instituto Electoral de la Nación, en reemplazo del Consejo Nacional Electoral.

La acumulación de los proyectos de Ávila y De La Calle y el alcance de la propuesta fallida

Dado que los proyectos apuntaban a un nuevo modelo institucional de organización electoral,

los autores decidieron acumular en un solo documento los dos proyectos.

Como se advierte en la exposición de motivos, el propósito principal de la reforma consistía en una reforma significativa de la organización electoral, en la cual se incluía la creación de una nueva corte judicial encargada de los asuntos electorales.

a) La Corte Electoral y la supresión de la Sección Quinta del Consejo de Estado

En cuanto a la Corte Electoral, que reemplazaba a la Sección Quinta del Consejo de Estado, su principal competencia era la de actuar como "*última instancia de las controversias electorales, unificar las decisiones, generar un desarrollo jurisprudencial especializado y garantizar un conocimiento técnico de los funcionarios que se encargan de resolver las controversias electorales*".

Esta Corte se integraría por 7 magistrados, y no por cuatro como ocurre hoy con la sección quinta del Consejo de Estado. Su período sería de 8 años, elegidos por el Congreso de ternas presentadas por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia. Se establecía también que la primera Corte se integraría por los actuales magistrados de la sección de asuntos electorales del Consejo de Estado y los 3 restantes designados inicialmente por la misma corporación.

En cuanto a las competencias, planteaba, entre otras,

i. Conocer de la revocatoria de las inscripciones de candidatos que hoy se encuentra asignada al CNE (art. 265 C.P.);

ii. Culminado el escrutinio general a cargo del Consejo Electoral Colombiano, conocer de las reclamaciones en su contra;

iii. Fijaba un término de 4 meses para decidir sobre las acciones de nulidad electoral;

iv. Pronunciarse previamente, sobre las sanciones disciplinarias o fiscales de los servidores

públicos de elección popular, a cargo de la Procuraduría o la Contraloría;

v. Decidir sobre la suspensión o pérdida de la personería jurídica de los partidos.

El proyecto suprimía la Sección Quinta del Consejo de Estado y lo despojaba de una de sus competencias más relevantes: la decisión sobre la pérdida de investidura de funcionarios de elección popular, especialmente, los congresistas.

b) El Consejo Electoral Colombiano en reemplazo del Consejo Nacional Electoral

En cuanto al Consejo Electoral Colombiano, proponía "*crear un Consejo Electoral Colombiano, con el fin de garantizar que sea una institución colegiada la responsable de la organización, ejecución y declaración de las elecciones y del control y vigilancia de los partidos político*".

Las características centrales del nuevo organismo:

i. El nuevo organismo integraba en un solo cuerpo el actual Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil;

ii. De este Consejo, 6 de sus integrantes se elegirían por el Congreso, previo un concurso de méritos adelantado por la Comisión de Servicio Civil, por períodos de 6 años, y el séptimo por las cortes, con funciones similares a las que hoy tiene el Registrador Nacional;

iii. Todos los servidores del Consejo Electoral colombiano serían de carrera;

iv. Los procesos de contratación deberían observar los principios de "*publicidad, transparencia y meritocracia*".

Como se desprende de su contenido, el proyecto pretendía responder a problemas derivados del actual diseño institucional, como el "*enorme poder del Registrador*"; la ausencia de controles al ejercicio de sus funciones; la falta de imparcialidad del Consejo Nacional Electoral, debido a su composición partidista; la duplicidad de funciones entre el actual CNE y

el Consejo de Estado; la inseguridad jurídica y la baja credibilidad de la organización electoral.

Sus dos aspectos centrales eran, por una parte, la creación del Consejo Electoral Colombiano, integrado por "*Una Junta Directiva, conformada por el presidente del Consejo Electoral, la Secretaria General y las Direcciones*", con un origen no partidista, sino meritocrático, y, por la otra, una Corte Electoral, que haría parte de la rama judicial.

Las críticas del Consejo de Estado y la Registraduría

Antes de que el proyecto iniciará su trámite en la Comisión Primera del Senado el Consejo de Estado publicó un "*Análisis del Proyecto de Acto Legislativo No. 07 de 20221Senado acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 152 Senado*".

El documento rechaza la iniciativa por varias razones: i) señala que la iniciativa carecía de un análisis del impacto fiscal de la creación de la Jurisdicción Electoral; ii) afirma que se creaba confusión sobre las atribuciones del nuevo tribunal y de las cortes existentes; iii) critica que los nuevos magistrados de la Corte Electoral pudieran ser elegidos por el Congreso, lo cual atentaría contra la independencia de la nueva corte; iv) indica que esta tendría un exceso de poder que generaría "*problemas en el funcionamiento de la democracia*"; v) desestima que exista morosidad en las decisiones sobre asuntos electorales a cargo de la Sección Quinta del Consejo de Estado; y vi) rechaza la concentración de funciones de la Registraduría, del Consejo Nacional Electoral y la jurisdicción de lo contencioso administrativo en un solo organismo, pues se afectaría la garantía de los derechos políticos[1].

En forma inmediata, la Registraduría Nacional respaldó "*integralmente las conclusiones generales del análisis publicado por el honorable Consejo de Estado*", a la vez que descalifica la iniciativa pues señala que en el proyecto no se demuestra en qué consiste la acumulación de poder y critica que el nuevo organismo propuesto, esto es, el Consejo Electoral Colombiano[2]. Finalmente, invoca los informes de las Misiones Electorales de la OEA y de la Unión Europea para demostrar el buen desempeño de la organización electoral en las

pasadas elecciones.

Con estos antecedentes, cuando se inició el examen del proyecto en la Comisión Primera del Senado, la iniciativa estaba prácticamente hundida.

La mayoría de los senadores que intervinieron en la discusión mostraron su desacuerdo con la iniciativa y la discusión sobre el contenido del proyecto fue precaria. Al inicio de la sesión el presidente del Consejo de Estado reiteró lo dicho en el documento de esa corporación, mientras que varios congresistas del Partido Liberal, Conservador, Cambio Radical y de la U, defendieron el modelo de la actual organización electoral, las funciones del Registrador y el sistema de elección de los miembros del Consejo Electoral por el Congreso de la República[3].

Ya para ese momento era tardía la enmienda introducida al proyecto por sus autores, que retiraba de su contenido la creación de la Corte Electoral y la reducía al Consejo Electoral Colombiano.

Las razones de la reforma: más allá de las razones técnicas, las obligaciones del Estado frente a los acuerdos de paz

En el transcurso de la discusión no se mencionaron las razones que llevaron a los proponentes a presentar esta iniciativa.

Estos aspectos se han debido examinar en forma detallada. Por ejemplo, ni en análisis del Consejo de Estado, ni en el debate en la Comisión Primera del Senado se mencionó el Acuerdo de paz de 2016, ni las recomendaciones misiones electorales internacionales formuladas en procesos electorales anteriores, ni tampoco se examinó si existió alguna relación de causalidad entre el diseño institucional de la actual arquitectura electoral y las fallas en las elecciones de marzo al Congreso de la república. Se ignoró también que, en América Latina, la mayoría de los organismos electorales, salvo Perú y Colombia, tienen un esquema concentrado porque garantiza el principio de integridad electoral.

Brevemente reseñemos tres aspectos que sustentan la necesidad de la reforma:

Los acuerdos de Paz. El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, del 12 de noviembre de 2016, en el punto 2 sobre participación política plantea la "*La revisión y modernización de la organización y del régimen electoral"* y, en particular, señala la necesidad de una reforma a la organización electoral para garantizar "*una mayor autonomía e independencia…, incluyendo el Consejo Nacional Electoral o la institución que haga sus veces y hacer más transparente el sistema electoral, para dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia*". Los contenidos de esta reforma fueron propuestos por la Misión Electoral Especial que planteó la creación de un Consejo Electoral Colombiano y una jurisdicción electoral especializada. Aunque los aspectos concretos del diseño de la organización electoral no quedaron explícitos en los acuerdos de paz, la obligación del estado colombiano se encuentra establecida en el acto legislativo 2 de 2017 según el cual "*Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final"*.

Para honrar ese compromiso se ha debido proponer y adelantar un proceso gradual de reforma a la organización electoral, que bien hubieran podido empezar por:

i. El establecimiento de controles democráticos a las competencias de la Registraduría Nacional en los procesos electorales y

ii. Fijar unas nuevas reglas de elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral, para *despartidizar* su origen y garantizar su autonomía e imparcialidad.

2. Las recomendaciones de las misiones internacionales de observación electoral. En el año 2011, la Misión de Observación Electoral de la OEA, llamó la atención sobre los riesgos de una organización electoral en manos de contratistas y de los partidos políticos e instó al Estado colombiano a enmendar esa situación:

Por ejemplo, sobre la tercerización de los procesos electorales, que es uno de los aspectos

más problemáticos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, señaló lo siguiente:

> *"Con miras al fortalecimiento institucional y a la responsabilidad pública de los órganos electorales, se recomienda disminuir las áreas de tercerización del proceso electoral por medio de una revisión de la proliferación de contratación, de manera que se optimice el control sobre el proceso electoral de parte de la Registraduría. En este sentido, se recomienda por un lado reducir la proporción de subcontratación del proceso electoral con miras específicas al área informática, y por el otro definir claramente las responsabilidades entre la autoridad pública y cualquier contratista participante para salvaguardar el cumplimiento de la normativa correspondiente[4].*

Y, en relación con la organización electoral, en 2015, se recomendó:

> *"Es importante que el modelo de organización electoral sea revisado y en particular la estructura del CNE, con el propósito de dotar a las autoridades responsables de la independencia, atribuciones y recursos necesarios para fortalecer su labor. También considera conveniente analizar el calendario electoral, con el objeto que el censo sea preparado y esté listo con suficiente tiempo antes de las elecciones"[5].*

2. Las Informes de las Misiones Internacionales de Observación Electoral de los que se ufana el registrador, se encuentra que, el *Informe de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea*[6], señala el nivel de profesionalidad de las autoridades electorales, pero llama la atención que los errores en la etapa del pre-conteo, "*provocaron un deterioro de la percepción pública del proceso*", y una pérdida de la "*confianza pública en la administración electoral*", derivada de fallas en la selección de los jurados, el software, las fallas en la

plataforma de infovotantes, entre varios errores que no todos se corrigieron a tiempo. Así lo estableció también el *Centro Carter* en su informe de las elecciones de este año.

Esta breve reseña muestra que, contrario a las afirmaciones de la Registraduría e incluso del Consejo de Estado, las recomendaciones de las misiones de observación electoral y las mediciones de la confianza ciudadana en la organización electoral invitan a que, en forma prioritaria, debió examinarse objetivamente, el funcionamiento y las carencias de la actual arquitectura electoral colombiana.

¿Qué sigue?

Ahora bien, a la explicación sobre hundimiento del proyecto de reforma concurren varios aspectos.

- En primer lugar, la resistencia de las instituciones administrativas y judiciales al cambio. Los problemas centrales de falta de transparencia y de credibilidad en los procesos electorales se derivan de una acumulación de sucesos que tuvieron en las elecciones de marzo pasado su mayor crisis.
- Más allá de las responsabilidades del registrador y de la conducta subordinada del CNE, existe un problema real en el diseño institucional que carece de controles al desempeño de las autoridades que organizan y administran las elecciones. El registrador es un funcionario que discrecionalmente decide sobre las reglas de los procesos electorales y ejecuta un gigantesco presupuesto que deja muchas dudas en su ejecución y transparencia.
- De la Calle y Ávila han debido plantear la reforma a partir de constatar esa realidad. Al colocar en el mismo nivel de prioridades los cambios al Consejo de Estado y a su sección de asuntos electorales con el CNE y la Registraduría, se equivocaron en la estrategia de su trámite para lograr que el proyecto fuera examinado en un ambiente menos hostil.
  Pero, más allá de esos errores, queda la pregunta de si el hundimiento del proyecto constituye un grave incumplimiento a los acuerdos de paz en materia de participación política.

Ya se ha dicho que, sin un cambio en la institucionalidad electoral, será poco lo que se puede lograr, efectivamente, con la reforma política en trámite.

Una vez más, el clientelismo ha bloqueado un aspecto central de cualquier agenda de reformismo democrático, esto es, la democratización y modernización de la organización electoral. Sin ese aspecto, estamos aún lejos de realizar el principio del voto libre.

El gobierno debería retomar este asunto en la próxima legislatura. Así lo impone su compromiso con la paz.

_____

[1] Análisis del Proyecto de Acto Legislativo No. 07 de 20221Senado acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 152 Senado. En https://www.consejodeestado.gov.co/news/27.2-sep-2022.htm

[2] Registraduría Nacional y Consejo de Estado rechazan reforma a la arquitectura institucional de la Organización Electoral. En https://www.registraduria.gov.co/Registraduria-Nacional-y-Consejo-de-Estado-rechazan-reforma-a-la-arquitectura.html

[3] Comisión Primera Senado, Sesión del 4 de octubre de 2022. En https://www.youtube.com/watch?v=OuqzLy63b9A

[4] Informe elecciones 2011. En: https://www.oas.org/EOMDatabase/moeRecomm.aspx?Lang=es&id=250&fc1=CCOL&fc2=N3&fc3=N2011&fc4=N1,2

[5] Informe elecciones 2015. En https://www.oas.org/EOMDatabase/moeRecomm.aspx?Lang=es&id=779&fc1=CCOL&fc2=N3&fc3=N2015&fc4=N1,2

[6] Misión Observación Electoral UE. Informe Final. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Informe%20Final%20EUEOM%20Colombia%202022.pdf

Armando Novoa García, Ex – copresidente de la Comisión Especial Legislativa, Ex – magistrado Consejo Nacional Electoral

Foto tomada de: https://www.radionacional.co/