

## Síntesis de las propuestas de reforma política y electoral de la Misión Electoral Especial de Colombia

### Conformación y mandato de la Misión Electoral Especial

El Acuerdo de paz suscrito por el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), ratificado por el Senado el de 2016, establece en el punto 2.3.4 la conformación de una Misión Electoral Especial (MEE). La MEE recibió el triple mandato de proponer recomendaciones para “asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral; modernizar y hacer más transparente el sistema electoral; dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia”.

Por lo tanto, en lugar de definir cuáles serían las reformas, el Acuerdo estableció más bien un procedimiento para alcanzarlas y definió una instancia independiente de los actores que suscribieron el Acuerdo. En efecto, el Acuerdo señaló que la MEE realizaría consultas con las organizaciones políticas y con los organismos electorales, consideraría las buenas prácticas nacionales e internacionales, y al término de su gestión, presentaría las recomendaciones en un Informe final, para que en base a ellas “el Gobierno Nacional haga los ajustes normativos e institucionales que sean necesarios”.

Se definió que la MEE contaría con siete miembros. Aparte de un representante de la Misión de Observación Electoral (MOE), oficial y expresamente señalado en el Acuerdo, se delegó la designación de los otros integrantes a cuatro instituciones, dos nacionales (Departamentos de Ciencia Política de las Universidad de los Andes y Universidad Nacional de Colombia) y dos internacionales (Centro Carter, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD).

Los integrantes seleccionados fueron cinco colombianos: Alejandra Barrios, como directora de la MOE; Elisabeth Ungar, ex directora de Transparencia Colombia; Alberto Yepes, magistrado del Consejo de Estado; Jorge Guzmán, especialista electoral de la Organización de las Naciones Unidas; Juan Carlos Rodríguez, profesor en la Universidad de los Andes; y un internacional, Salvador Romero Ballivián, ex presidente de la Corte Nacional Electoral de Bolivia. El séptimo representante, el magistrado del Consejo Nacional Electoral (CNE) Armando Novoa, no asumió el cargo. La MEE se instaló y sesionó con seis integrantes.

En el Acuerdo, la MEE recibió un plazo de cuatro meses para entregar sus planteamientos, pero en la posesión de la MEE por el presidente de la República Juan Manuel Santos (16 de enero de 2017), el tiempo se recortó a tres meses.

Durante ese tiempo, la MEE trabajó con independencia en la elaboración de las propuestas de reforma. Contó con el permanente apoyo del NIMD como secretaría técnica, y recibió valiosos

apoyos puntuales de organismos de cooperación, en especial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de Management Systems International (MSI).

### **El espíritu de la propuesta**

En las sesiones iniciales, la MEE decidió concentrar sus esfuerzos en tres ejes, considerados prioritarios para cumplir con el mandato fijado por el Acuerdo: la reforma de la arquitectura institucional, del sistema electoral, del financiamiento de la política.

Para determinar el contenido de las propuestas, la MEE estableció un diagnóstico del sistema electoral colombiano a partir de reuniones con la mayor cantidad posible de organizaciones y dirigentes políticos. En encuentros individualizados, se recogieron los planteamientos partidarios. La MEE sostuvo reuniones con las autoridades electorales del Consejo Nacional Electoral (CNE), de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y del Consejo de Estado, además de citas con instituciones que aportaron valiosos elementos de juicio (como la Procuraduría y entidades de fiscalización de recursos). Hubo igualmente sesiones de intercambio con asociaciones de la sociedad civil vinculadas con temas electorales o políticos, y con investigadores y analistas con experiencia en asuntos electorales, tanto colombianos como internacionales.

La MEE expuso las recomendaciones preliminares en un evento en Cartagena (24 – 25 de marzo), con la presidencia del Presidente de la República, los Presidentes del Senado y de la Cámara de representantes, las máximas autoridades de los organismos electorales, ministros, senadores y congresistas. Se recogió las reacciones de los partidos en su conjunto para proseguir con la elaboración de las propuestas con el consenso más amplio posible.

Las recomendaciones buscan apuntalar las fortalezas del sistema electoral de Colombia y proponen cambios en las áreas con insuficiencias y problemas, bajo cuatro premisas. La primera fue el respeto del triple mandato recibido por la MEE en el Acuerdo. Las propuestas se inscriben en esos lineamientos. La segunda fue modificar únicamente lo que los actores políticos e institucionales identificaron que requiere cambios. Antes que un modelo abstracto, la propuesta se apoya, en la medida de lo posible, en la historia y el tejido institucional colombiano, sin considerarlo inmutable o maleable, más bien flexible con capacidad de adaptarse a nuevas exigencias. Por último, en línea con el punto anterior, las recomendaciones plantean un esquema adaptado por un lado a la estructura constitucional de Colombia y, por otro lado, a los estándares latinoamericanos más elevados de elecciones íntegras. Las buenas prácticas reconocen que se puede alcanzar altos rendimientos a través de distintas vías.

Las propuestas de la MEE se dirigen a cinco grandes objetivos. El primero es la constitución o el fortalecimiento de organismos electorales sólidos, con legitimidad social y política, con personal profesional, capaces de llevar adelante procesos con elevados estándares y que aumenten la confianza ciudadana en las elecciones. El segundo es el mejoramiento de la calidad de la

representación política, con un énfasis en las oportunidades para jóvenes, grupos étnicos y mujeres, cuya presencia en el ámbito de la toma de decisiones constituye un eje transversal de la reforma. El tercero es impulsar un sistema partidario fuerte, menos personalista y clientelista, simultáneamente abierto a nuevas expresiones políticas y con organizaciones cohesionadas, democráticas, institucionalizadas y transparentes. El cuarto es promover un sistema de financiamiento de la política que aumente la proporción de la contribución del Estado, reduzca los costos de la actividad partidaria regular y de campañas, ofrezca mayor transparencia, sea sujeto a controles más efectivos. Finalmente, como consecuencia de los propósitos anteriores, se busca incentivar la participación y revertir los graves índices de abstención, los peores de América Latina.

Estos objetivos se canalizan a través de tres grandes ejes de reforma, concentrada en la arquitectura institucional electoral, el sistema electoral y el financiamiento de la política.

### La arquitectura institucional electoral

El objetivo principal de las propuestas para la arquitectura institucional es el establecimiento de un modelo fortalecido, eficiente, sin funciones duplicadas, que actúe con eficiencia, celeridad, certeza y transparencia en el ámbito electoral, el financiamiento de la política y la supervisión de las organizaciones políticas.

Para lograr ese propósito, se plantea una estructura de tres instituciones electorales: la RNEC, el Consejo Electoral Colombiano (CEC) y la Corte Electoral (CE). Las tres poseen funciones claramente separadas, pero deben trabajar de manera coordinada en plazos armonizados. El sistema de nombramiento de las máximas autoridades de estas instituciones asegura la ausencia de vínculos partidarios que comprometan su independencia y neutralidad, respondiendo así a una voluntad generalizada de garantizar la imparcialidad de la estructura electoral de Colombia.

La RNEC conserva las principales funciones que hoy ejerce. Se encarga del Registro civil, la Cedulación y el Padrón electoral, con una presencia que cubre el conjunto de los municipios. Asimismo, se encarga de las funciones técnicas, logísticas y administrativas de planificación, organización y ejecución de los procesos electorales representativos, de mecanismos de participación popular y de democracia interna de las organizaciones políticas. Prepara el material y define los centros de votación, con la recomendación de extenderlos de manera sostenida para alcanzar áreas periféricas y facilitar el sufragio de todos los sectores, y de paso, disminuir los costos asociados con el transporte. Asimismo, debe avanzar hacia su apropiación de la tecnología que reduzca su dependencia frente a proveedores privados. Su máxima autoridad es el Registrador, con un mandato de cuatro años no reelegible, y designado por el actual concurso administrado por las altas Cortes.

Por su parte, el CEC recibe cinco grandes tipos de competencias. La primera es reglamentar el proceso electoral. La segunda es una participación activa en la elección, con la responsabilidad de convocar elecciones; inscribir candidatos; efectuar los escrutinios en todos niveles y resolver

las reclamaciones hasta la declaratoria de la elección; aprobar el censo electoral; delimitar las circunscripciones uninominales. La tercera es el control de la vida de las organizaciones políticas: les otorga el registro; lleva el padrón de afiliados; dirime los conflictos internos, etc. La cuarta, otorga el financiamiento público directo e indirecto en tiempos ordinarios y de campaña a los partidos, recibe la rendición de cuentas, audita, sanciona y acusa ante la CE. Por último, se encarga de la educación democrática y ciudadana.

El CEC es una institución con personalidad jurídica, autonomía presupuestaria, presidido por un cuerpo colegiado de siete consejeros, elegidos por la misma institución a partir de ternas enviadas por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, la Corte Suprema (dos cada institución; una de las ternas debe estar compuesta exclusivamente por mujeres) y la Presidencia de la República. Los consejeros ejercen un mandato de ocho años, institucional, no reelegible, y no pueden haber tenido funciones partidarias o de elección popular por lo menos diez años antes de la posesión. La renovación se efectúa de manera escalonada. Estas disposiciones buscan garantizar la independencia de las autoridades electorales con respecto a los partidos y las Ramas del Poder Público, así como preservar la memoria institucional para garantizar la continuidad de las políticas. Posee una estructura de nivel departamental permanente (un registrador departamental pasa a depender de la nueva institución).

Finalmente, la CE es el órgano especializado en la jurisdicción electoral. Se halla integrada en el Poder Judicial. Sus competencias son la resolución de las demandas de nulidad de elecciones y de los actos de contenido electoral; define la pérdida de investidura y la pérdida del cargo; decide las sanciones disciplinarias de funcionarios elegidos popularmente cuando impliquen separación del cargo. Por demanda y solicitud del CEC, declara la pérdida y suspensión de la personería jurídica de las organizaciones políticas, y la privación del derecho de presentar candidatos en una circunscripción. Representa la cúspide pues en el nivel local, se organiza con seis tribunales regionales, compuesto cada uno por tres jueces.

La CE es un cuerpo colegiado de siete abogados, con una experiencia mínima de 15 años en asuntos electorales. Sus miembros son elegidos por ella misma de ternas que siguen el mismo modelo que el CEC: dos enviadas por el Consejo de Estado, dos por la Corte Constitucional, dos por la Corte Suprema de Justicia (una terna de cada institución debe estar compuesta exclusivamente por mujeres) y una por la Presidencia de la República. Los magistrados ejercen durante un período de 8 años, institucional, sin reelección. Al igual que los consejeros del CEC, su renovación es escalonada para garantizar la continuidad de las líneas jurisprudenciales, elemento básico de la seguridad jurídica.

### Sistema electoral

Las recomendaciones para el sistema electoral pretenden abrir el espacio para el ingreso de organizaciones políticas nuevas, sin conducir a una fragmentación del sistema de partidos o la creación de microempresas electorales, que constituyó una mala experiencia para el país.

Buscan igualmente fortalecer los partidos, con incentivos para la institucionalización, la democratización interna y la inclusión de grupos subrepresentados, mientras limitan la personalización de la política y el clientelismo. Apuntan a mejorar la calidad de la representación política, tanto en términos territoriales como de grupos con escasa presencia en ámbitos de decisión, como las mujeres, los grupos étnicos, los jóvenes, y generar un mayor acercamiento entre la ciudadanía y los elegidos. Por último, proponen un sistema electoral más sencillo para los ciudadanos, los candidatos, los organismos electorales y los encargados de las mesas de votación. Este conjunto de medidas debería promover niveles de participación más altos en todo tipo de escrutinios.

De manera específica, para el Senado, se propone conservar la circunscripción nacional con 100 senadores (además de aquellos que corresponden a los pueblos indígenas y Afrodescendientes, cuyas curules podrían incrementarse en la lógica de generar mayores espacios de inclusión). También se mantiene el método de representación proporcional, con la fórmula d'Hondt. El cambio radica en el paso del voto preferente a la lista cerrada y bloqueada.

Esta disposición genera partidos más cohesionados, programáticos, capaces de ofrecer una voz unificada hacia el electorado y de cara a las políticas públicas. Desaparecerían las campañas de corte personalista, que han aumentado de manera considerable el costo de la política en Colombia, incentivado las prácticas clientelistas para generar nichos electorales, inducido a conflictos partidarios internos, en particular entre los aspirantes a los últimos escaños a los que tiene derecho la organización. Con el cambio, los candidatos se reúnen en torno a un objetivo común y hacen énfasis en los planteamientos del partido antes que en las características individuales. El nuevo sistema es más compatible con el financiamiento público, facilita la rendición de cuentas y el control de gastos por parte de la autoridad electoral. Ofrece igualmente sencillez al ciudadano en el momento de la elección y facilita el cómputo de votos, con una reducción de errores y de eventuales manipulaciones. La lista cerrada y bloqueada se acompaña de la exigencia de la aplicación de métodos de democracia interna claros y efectivos, que ayuden a determinar el orden de la lista.

Para la Cámara de representantes, se recomienda el sistema proporcional personalizado, utilizado por Alemania después de la II Guerra Mundial y replicado, con ligeras variantes, en distintos países latinoamericanos con resultados satisfactorios.

Consiste en dos votos, uno por la lista departamental del partido, cerrada y bloqueada; otra por el candidato del partido en la circunscripción uninominal. Cada departamento tendrá dos representantes y uno más por cada 1% de la población nacional, o fracción superior al 0.5% en exceso del primer 1%. En términos prácticos, la disposición implica que ningún departamento tendrá menos de tres representantes, con un efecto positivo en la integración de los departamentos periféricos en la toma de decisiones. Por otro lado, el cambio de la base de cálculo del número absoluto de habitantes a un porcentaje, mantiene estable el número de representantes y facilita la actualización de las cifras con los que hoy se distribuyen con los congresistas (la distribución en 2014 se hizo aún con los datos del censo de 1985). Para la

próxima elección se recomienda que ningún departamento pierda representantes con respecto al esquema actual. La suma de estas consideraciones establece una Cámara con 173 representantes: 104 elegidos en circunscripción uninominal, 69 en lista plurinominal.

Los departamentos con 3 representantes, los eligen en un igual número de circunscripciones uninominales (por la imposibilidad de combinarlas con el método de la lista plurinominal por la cifra tan baja de escaños). A partir de cuatro representantes, la mitad se elige en los distritos uninominales, la otra mitad en lista (en caso de número impar, se privilegia la lista).

El sistema electoral también incluye un aumento de la cuota de género, facilitada por la adopción de la lista cerrada en distintos niveles. Se recomienda una aplicación inicial de 40% con un paso en la oportunidad siguiente a la paridad, alternancia y universalidad. Aunque el Congreso de 2014 tiene la mayor presencia femenina de la historia, el porcentaje en ambas Cámaras se encuentra por debajo del promedio latinoamericano.

En el nivel local, las recomendaciones siguen los lineamientos fijados en el plano nacional pues se busca generar las mismas dinámicas virtuosas. El primer grupo de recomendaciones plantea el cierre de las listas para Asambleas departamentales y Concejos municipales. El segundo, la instauración de la segunda vuelta para los 6 municipios más grandes de Colombia, salvo que el vencedor obtenga al menos 40% de los sufragios y diez puntos de diferencia con respecto al segundo.

### Financiamiento de la política

El financiamiento ha demostrado ser uno de los puntos críticos y sensibles de la política en Colombia. Las recomendaciones proponen, por un lado, un sistema mixto, en el cual el aporte del Estado tenga un peso importante, creciente con respecto a la situación actual, con aportes directos e indirectos, a la par que se reduzca la necesidad de acudir a fuentes privadas, en particular durante las campañas. Ese sistema, más atento a la equidad, debe crear oportunidades para nuevas organizaciones políticas. Por otro lado, las propuestas generan mecanismos de control más efectivos y mayor transparencia en la rendición de cuentas de los partidos.

El financiamiento en época no electoral para las organizaciones políticas debe incrementar el actual aporte estatal. Su distribución debe efectuarse a partir de nuevos criterios, que valoren la equidad de manera más fuerte que ahora (aumento a 25% del total del financiamiento para las organizaciones políticas con personalidad jurídica), respeten el criterio de fuerza (55% en función de los cargos obtenidos en el Senado, la Cámara de representantes, las Asambleas departamentales y los Concejos municipales) y premien las políticas de inclusión (20% por la presencia de actores tradicionalmente relegados, como jóvenes y mujeres, y una prima a la democracia interna).

El financiamiento directo de la campaña también debe registrar un aumento de la participación del Estado, facilitada por la estructura de listas cerradas y bloqueadas, que permite la entrega de recursos a las organizaciones políticas. Ese financiamiento se distribuiría en dos etapas. Se entregaría el 50% antes del proceso electoral como anticipo (40% en base a resultados precedentes; 10% de manera equitativa a todas las organizaciones que compiten, sin obligación de resultados electorales mínimos pero sí de rendición de cuentas). Los beneficiarios de los recursos son los partidos, que son también responsables de la rendición de cuentas. El otro 50% se otorgaría a las organizaciones después de la elección, de manera proporcional a los resultados obtenidos por cada una.

El financiamiento indirecto de campaña pasa primero por la puesta a disposición del transporte público el día de la elección en las grandes ciudades y sobre todo por la difusión de un mínimo de propaganda política para todas las organizaciones través de los medios de comunicación audiovisuales públicos y privados.

Se conservan los toques de campaña, pero se recomienda al CEC estudiar el costo real de campañas, no necesariamente para equiparar el tope con ese gasto, sino para fijar uno que promueva la rendición de cuentas más efectiva. Se introduce una limitación en los aportes propios que pueden realizar los candidatos y sus familiares a sus campañas, y le corresponde al CEC establecer ese monto según los niveles. También se restringen los montos que pueden aportar las empresas y los individuos para generar una menor dependencia de los candidatos con reducidos grupos de poder. Para la rendición de cuentas, se recomienda convertir en una obligación legal la entrega de la información contable a través del mecanismo de “Cuentas claras”.

Para las empresas que venden servicios y bienes en campaña, a partir de un cierto monto, deben necesariamente registrarse en una base de donantes de proveedores. Sólo se autorizan las contrataciones a las compañías que cumplan con este requisito que facilita el cruce de información.

Para el control de los recursos que ingresan a la política, el CEC contará con una unidad capaz de hacer un seguimiento estricto y minucioso de la circulación de fondos en las campañas y de generar alianzas con otras instituciones del Estado que supervisan actividades financieras. También debe efectuar un monitoreo sistemático de los principales rubros de destino de los gastos (por ejemplo, el monitoreo de la publicidad en los medios masivos de comunicación). Posee la facultad de contratar auditorías externas para los balances presentados por las organizaciones políticas y abrir procesos ante la CE si comprueba violaciones de toques, ingreso de recursos ilegales, infracciones a las normas de financiamiento.

### La ruta a seguir y el éxito de las recomendaciones

Un importante principio de las reformas políticas y electorales es que ellas no se realicen, en la medida de lo posible, en la inminencia de un proceso electoral. La MEE considera indispensable la adopción de las recomendaciones que plantea para modernizar el sistema electoral, conseguir elecciones más confiables y elevar la calidad de la democracia en Colombia. También comprende que la cercanía de las elecciones legislativas y presidencial de 2018 hace difícil que las reformas puedan entrar en vigencia de manera inmediata. Por lo tanto, recomienda que las reformas se adopten en el transcurso de la legislatura de 2017 y se defina un calendario de transición que no es uniforme sino ajustado a la posibilidad de absorción del sistema político y electoral: unas pocas medidas pueden entrar en aplicación en 2018, otras en 2019, y para el ciclo 2022 – 2023, todas tendrían que estar en plena aplicación.

El éxito de las reformas no depende exclusivamente de su pertinencia en el fondo, sino en la legitimidad que les da origen. Por lo tanto, una mayoría parlamentaria lo más amplia posible, capaz de reunir a fuerzas del oficialismo y de la oposición, en un momento clave como el rediseño de las reglas del juego, fortalecería a las instituciones y les permitiría encarar con fuerza los retos de sus primeros procesos electorales. En ese sentido, la obtención de la mayoría para una reforma más que un asunto aritmético, es un principio político.

Instituciones, reglas y nombramientos con amplio consenso político, social e institucional brindan certezas a los actores políticos, horizontes temporales de largo alcance, incentivos para un mejor respeto de la norma, confianza en la ciudadanía. Las reformas que ayudan a tener autoridades y procedimientos electorales idóneos son necesarias pero insuficientes sin la voluntad política de aplicarlas de manera efectiva.

Los actores de la sociedad y la política colombiana reconocen que hoy se presenta una coyuntura histórica excepcional para alcanzar reformas políticas y electorales de envergadura. Con la entrega de las recomendaciones en el breve plazo asignado y que recogen un consenso amplio, la MEE expresa su compromiso con el anhelo de una reforma que fortalezca las bases democráticas de la sociedad y del sistema político en Colombia.

Bogotá, 17 de abril de 2017