

La organización electoral en Colombia¹

Javier E. Revelo Rebolledo²

Mauricio García Villegas³

Ante la demora de la Registraduría para contar y transmitir los resultados de las elecciones al Congreso de 2010, las críticas del Gobierno contra ese organismo no se hicieron esperar. El presidente Uribe dijo entonces que los graves problemas de la Registraduría se explicaban por la influencia de la “politiquería”; el ministro Fabio Valencia Cossio, por su parte, sostuvo que lo ocurrido era una “hecatombe” (*El Espectador* 2010, 17 de marzo). Hay mucho de retaliación política en estas críticas y ya se conoce la parcialidad y virulencia de este gobierno cuando se trata de juzgar a los funcionarios que no hacen parte de su cuerda política. Pero, más allá del debate coyuntural, ¿no valdría la pena hacer un debate serio sobre las autoridades electorales colombianas? Creemos que sí; al fin y al cabo uno de los elementos fundamentales para avanzar en el camino de la consolidación de la democracia colombiana es la existencia de autoridades electorales dotadas de la capacidad, la transparencia y la imparcialidad suficientes para garantizar la legalidad de los procesos electorales.⁴

En este ensayo intentamos hacer algunos avances en ese sentido. No somos los primeros en hacerlo⁵, pero creemos que podemos aportar algunas ideas nuevas, sobre todo en la coyuntura actual, a unos pocos meses de la elección presidencial.

¹ Documento elaborado como parte del proyecto *Régimen político, concentración del poder y poderes mafiosos en Colombia*, financiado por la Fundación Open Society Institute (Zug). Queremos agradecer a Juan Fernando Jaramillo y a Rodrigo Uprimny Yepes, socios fundadores de Dejusticia, quienes nos ayudaron en la discusión y el análisis de las ideas que contiene el documento.

² Investigador de Dejusticia y profesor de la Universidad del Rosario.

³ Profesor de la Universidad Nacional e investigador de Dejusticia.

⁴ Es por esta razón que Orozco (1999: 45) planteó que las autoridades electorales pretenden “[...] garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones”. Véanse también Fix Zamudio (1999) y Jaramillo (2007; 2008).

⁵ Al respecto véanse, entre otros, Giraldo (2000), Jaramillo (2007; 2008), Manrique (2005) y Reyes (2005).

Dividimos el texto en tres partes. En la primera, planteamos algunos elementos del contexto socio-político colombiano que, a nuestro juicio, inciden en el tipo de autoridades electorales que debería tener el país. En la segunda parte, presentamos algunas de las debilidades institucionales que, a nuestro parecer, tienen las autoridades electorales colombianas. Finalmente, presentamos algunas conclusiones y recomendaciones.

Situación de riesgo y autoridades electorales

Confianza y desconfianza en el funcionamiento democrático de las instituciones

Las posibilidades de éxito de las instituciones electorales dependen del contexto socio-político. Es por eso que, al momento de diseñar instituciones electorales, hay que prestar particular atención a los factores históricos, sociales y culturales en los cuales van a operar esas instituciones. Dieter Nohlen (2007) ha mostrado cómo un mismo diseño institucional puede funcionar en algunas regiones y en otras no. En el mismo sentido Manrique (2005: 30) sostiene que “[e]l modelo concreto a adoptar en cada regulación electoral depende de la consolidación a la que hayan llegado sus instituciones democráticas”. Pablo Santolaya (2006), por su parte, ha propuesto una tipología de autoridades electorales según el grado de “desconfianza” social e institucional que existe respecto del funcionamiento democrático de las instituciones. Mientras más alto es el grado de desconfianza, mayor deberá ser el nivel de independencia y transparencia de las autoridades electorales. En países con grados bajos de desconfianza el poder ejecutivo organiza directamente las elecciones; cuando el grado de desconfianza es alto, en cambio, se crean poderes políticamente autónomos para tal efecto (Manrique 2005; Santolaya 2006).⁶ El cuadro 1 presenta las características centrales de los cuatro tipos ideales de esta clasificación.

⁶ Es cierto igualmente que la adopción de organismos electorales independientes obedece a una tendencia regional. Fix Zamudio (1999: 34) lo plantea de la siguiente manera: “[t]radicionalmente la solución de los conflictos electorales se encomendaba a organismos de naturaleza política, pero en los últimos años se ha iniciado la tendencia de atribuir el conocimiento y decisión de estas controversias de claro contenido político pero con regulación jurídica, a órganos autónomos de carácter administrativo, a tribunales ordinarios o a órganos *jurisdiccionales especializados, con predominio de estos últimos en los años más recientes*” Esta misma idea, para el caso Latinoamericano fue reafirmada por Orozco (1999: 52): “[l]a competencia en materia contenciosa electoral asignada en la mayoría de los países latinoamericanos a tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados y,

CUADRO 1. Tipología de autoridades electorales según el grado de desconfianza en el funcionamiento democrático de las instituciones

	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV
Desconfianza en la democracia	Desconfianza baja	Desconfianza medio baja	Desconfianza medio alta	Desconfianza alta
Administración de los procesos electorales y mediación en las disputas electorales	Órganos administrativos ordinarios (poder ejecutivo)	Órganos administrativos ordinarios (poder ejecutivo) controlados por Juntas Electorales	Comisiones electorales permanentes (no el poder ejecutivo)	Tribunales electorales (no el poder ejecutivo)
Control de las autoridades electorales	Las decisiones de la administración son controlables por los jueces	Las decisiones de la administración y de las Juntas Electorales son controlables por los jueces	Las decisiones de las Comisiones Electorales son controlables por los jueces	Actúan como un cuarto poder. Sus decisiones no son controlables por los jueces
Características	Confianza en el funcionamiento democrático del poder ejecutivo, legislativo y judicial	Las Juntas Electorales tienen facultades de controlar al poder ejecutivo pero no administran las elecciones	Las Comisiones electorales suelen asumir otras funciones como el registro civil o el censo electoral	Los tribunales administran los procesos electorales y median en las disputas electorales

Fuente: Elaboración de los autores con base en Santolaya (2006) y Manrique (2005).

Cuando la desconfianza en el funcionamiento democrático de las instituciones es baja - tipos I y II - el poder ejecutivo se suele encargar tanto de administrar los procesos electorales como de mediar en las disputas. La diferencia entre el tipo I y II radicaría principalmente en que el tipo II contempla unas juntas electorales que no administran las elecciones pero controlan al Ejecutivo. Por el contrario, cuando la desconfianza en el funcionamiento democrático de las instituciones es alta – tipos III y IV - la necesidad de fortalecer e independizar a las autoridades electorales es mayor. En estos casos, el Ejecutivo ya no administra los procesos electorales y esta función suele ser asignada a comisiones – tipo III - o tribunales –tipo IV.⁷

en su caso, autónomos ha sido la respuesta de la región a la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones (extrayéndola de la competencia de asambleas políticas), sin exponer al respectivo poder judicial”.

⁷ En los tribunales electorales –tipo IV- se suele encontrar “[...] una administración mejor dotada con mayor tendencia a la profesionalidad y mucho más estable que la general de su propio Estado” (Manrique 2005: 29).

Estas breves consideraciones permiten comprender por qué ciertos regímenes políticos sometidos a riesgos electorales muy grandes, necesitan instituciones electorales imparciales y fortalecidas. Este parecería ser el caso de varios países de América Latina, en donde “[...] la lucha por elecciones limpias ha sido una reivindicación democrática tan importante como la que se adelantó por la instauración del voto universal, igual, directo y secreto” (Jaramillo 2008: 77).

En Colombia existe una desconfianza ciudadana alta sobre el funcionamiento democrático de las instituciones. Esto se debe no sólo a los recientes problemas ligados al aumento del caudillismo – concentración del poder como consecuencia de la reelección y crisis de los partidos de la representación política - sino también a la captura de las elecciones por poderes ilegales.⁸ Pero además, fuera de esta desconfianza general, existe otra, más específica, de los partidos políticos frente al poder ejecutivo. Fue esta segunda desconfianza la que sirvió de base a las mayorías de la Asamblea Nacional Constituyente para incrementar la incidencia de los partidos políticos en el Consejo Nacional Electoral (CNE). El hecho de que en el pasado la participación de los partidos en la organización electoral hubiese funcionado bien en Colombia, por un lado, y la creencia de los constituyentes en la depuración de los partidos a partir de la revocatoria del mandato que tuvo lugar antes de la Constitución de 1991 (CP), llevaron a los constituyentes a adoptar este modelo.

Esta doble desconfianza – frente al sistema democrático y frente al poder ejecutivo – es una complejidad que el modelo teórico ideado por Santolaya no tiene en cuenta. Ambas desconfianzas dan lugar, por lo general, a soluciones diferentes. La primera, frente al funcionamiento del sistema democrático, suele implicar la creación de órganos independientes del mundo político; la segunda, frente al gobierno, implica, por el contrario, una politización partidista del sistema. Lo que creemos es que en Colombia debemos tener en cuenta los dos tipos de desconfianza y, en consecuencia,

⁸ Desde hace algunos años, los medios de comunicación, las autoridades judiciales y algunas organizaciones sociales denuncian la captura del Estado colombiano por parte de poderes ilegales. Este problema se agudizó en la última década con la estrategia de los grupos paramilitares de influir en la política local, regional y nacional (Garay et. al. 2008). En 2009, 32 senadores y 25 representantes tenían procesos judiciales en su contra (López y Sevillano 2008). En febrero de 2010, 22 de esos congresistas habían sido condenados por favorecer a los grupos paramilitares (Sevillano 2010). Es por estos problemas que Gustavo Duncan (2007: 7) planteó que el reto principal de la democracia colombiana consiste en determinar “[q]ué hacer para evitar que las elecciones sean vulnerables”.

crear una organización electoral independiente tanto de los partidos como del Ejecutivo y del Legislativo.

Las autoridades electorales colombianas

Según la CP, las entidades que integran la organización electoral tienen independencia administrativa y financiera frente a las clásicas ramas del poder público. Dicha organización se compone del CNE - que se encarga de la organización de las elecciones - y de la Registraduría - que tiene a su cargo la identificación de las personas (art. 120). Las funciones de la Registraduría y del CNE son de tipo administrativo. Esto implica que, en términos generales, sus decisiones pueden ser controladas por los jueces (principalmente por el Consejo de Estado). La Registraduría se encarga de dirigir y organizar las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas (CP, art. 266); el CNE, por su parte, regula, inspecciona, vigila y controla toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos (según el Acto Legislativo 01 de 2009).⁹

Luego de expedida la CP, el Congreso ha aprobado dos reformas políticas (en 2003 y 2009) que modificaron el sistema para elegir a los magistrados del CNE y al registrador así como algunas de las funciones de las dos instituciones.

El sistema para elegir al registrador y a los magistrados del CNE fue modificado en la reforma política de 2003 (Acto Legislativo 01). De un lado, la reforma fortaleció la influencia del gobierno en el CNE y ello debido a que estableció que los magistrados serían elegidos por el Congreso - no por el Consejo de Estado, como sucedía antes - lo cual le dio un carácter político a la elección de estos funcionarios.¹⁰ Esta reforma redujo las

⁹ La importancia de las entidades que conforman la organización electoral no debe opacar el papel que cumplen otras instituciones del Estado. Brevemente, el *poder ejecutivo* interviene en el proceso con el Ministerio de Hacienda, el del Interior y de Justicia y la Fuerza Pública. El primero en la financiación estatal de la política y el segundo y tercero en garantizar el orden público. El *poder judicial* interviene de tres formas i) el Consejo de Estado se encarga de controlar la legalidad de las decisiones de las entidades de la organización electoral (CNE y Registraduría); ii) la Fiscalía y los jueces penales investigan y sancionan los delitos; iii) y la Corte Constitucional controla la constitucionalidad de las leyes. El *poder legislativo* establece las reglas del juego y ejerce control político. Los *organismos de control* por su parte -Procuraduría, Contraloría y Defensoría- sancionan o alertan a las autoridades competentes las irregularidades que observan.

¹⁰ Además de esta politización, el Congreso elige a los magistrados del CNE mediante el sistema de la cifra repartidora, sistema que ha excluido a las minorías políticas de la institución.

posibilidades de esa institución para garantizar la transparencia y la equidad de los procesos electorales.¹¹ De otra parte la reforma política incrementó la independencia del registrador, el cual dejó de ser elegido por el CNE, como era antes, y pasó a ser elegido por los presidentes de las tres altas cortes a partir de un concurso de méritos. De esta manera se fortaleció la autonomía y el carácter técnico de la institución.¹² El cuadro 2 compara el diseño institucional para elegir a los magistrados del CNE y al registrador en 1991 y 2003.

CUADRO 2. Sistema para elegir/nombrar a los magistrados del CNE y al registrador

	Constitución de 1991	Reforma política 2003
Organización electoral	Los magistrados del CNE son elegidos por el Consejo de Estado de ternas de los partidos (art. 264)	Los magistrados del CNE son elegidos por el Congreso de ternas de los partidos (art. 264)
	El registrador es elegido por el CNE (art. 266)	El registrador es elegido por los presidentes de las tres altas cortes de los resultados de un concurso de méritos (art. 266)

Fuente: Elaboración de los autores con base en la CP.

Debilidades de las autoridades electorales

Aquí nos centramos en aquellas debilidades de las autoridades electorales que, a nuestro juicio, son las más importantes: 1) la falta de independencia; 2) los vacíos normativos; 3) las capacidades técnicas; y 4) la corrupción.

La falta de independencia

Uno de los principales problemas de las autoridades electorales colombianas es su politización y su consecuente falta de independencia de los partidos políticos y del gobierno. Esta debilidad afecta más al CNE que a la

¹¹ Juan Jaramillo (2008: 103-104) sostiene que “[...] los magistrados del Consejo continúan siendo elegidos por los partidos políticos, con lo cual no se garantiza que actúan de manera imparcial para brindar garantías a todos los partidos y ciudadanos acerca de la transparencia de las elecciones. Igualmente, los partidos más fuertes pueden impedir todavía que el Consejo tome determinaciones en contra de ellos. De la misma manera, la representación en el Consejo queda reservada únicamente a los partidos con representación en el Congreso de la República y los conflictos acerca de la composición del mismo se mantienen”.

¹² Años después, la Corte Constitucional –respondiendo a una demanda del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)- fortaleció aún más la autonomía de la Registraduría porque le quitó al CNE la competencia para aprobar importantes decisiones del registrador. Corte Constitucional, sentencia C-230A de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Registraduría. El problema viene, en buena parte, de las mismas normas que determinan el sistema de elección.

Como ya fue dicho, bajo el supuesto de que Colombia tendría, por fin, partidos fuertes, depurados, bien consolidados y organizados internamente, con reglas de juego democráticas, la Asamblea Nacional Constituyente – también el Acto Legislativo 01 de 2003 - le entregaron a los partidos políticos mayoritarios el control de la organización electoral. Esta politización de las autoridades electorales, sin embargo, ha sido, a nuestro juicio, un obstáculo para que el CNE funcione como garante efectivo de la transparencia e imparcialidad de las contiendas electorales.

En 2002, sólo cuatro de los nueve magistrados del CNE pertenecían a los partidos de la coalición de gobierno.¹³ En 2006, en cambio, el número de magistrados cercanos al gobierno pasó de cuatro a siete.¹⁴

A diferencia del CNE, el registrador ha dado muestras de independencia frente al gobierno.¹⁵ Así por ejemplo, se ha negado a reducir caprichosamente el censo electoral (lo cual parece haber sido una estrategia política destinada a aumentar las probabilidades de éxito de los dos referendos constitucionales de Uribe)¹⁶ y ha sido cuidadoso en el control del proceso de recolección de firmas para la segunda reelección.

Los vacíos normativos

Las normas que rigen los procesos electorales están desactualizadas. Hoy en día los procesos electorales están casi todos siendo regulados por el Código Electoral de 1986. Eso hace que las competencias de las autoridades electorales entren en conflicto o se dupliquen (Jaramillo 2008; Vanegas

¹³ Esa composición se evidenció en algunas decisiones tomadas contra el referendo en el año 2003.

¹⁴ El CNE actual está compuesto por dos magistrados del Partido Conservador - Juan Pablo Cepero y Héctor Osorio Isaza- dos del Partido de “la U” - Pablo Gil de la Hoz y Oscar Giraldo - uno de Alas Equipo Colombia - Ciro Muñoz - dos del Partido Cambio Radical - Carlos Ardila Ballesteros y Adelina Covo de Guerrero - y dos del Partido Liberal - Joaquín José Vives y Marco Emilio Hincapié. Sobre la politización del CNE actual véase Vargas (2009).

¹⁵ No sobra agregar aquí que el actual registrador Nacional, Carlos Ariel Sánchez, es una persona cercana al Partido Liberal (*El Tiempo* 2007, 17 de noviembre). A pesar de ello, los presidentes de las altas cortes eligieron a Sánchez, porque fue el primero en el concurso de méritos (*El Tiempo* 2007, 7 de diciembre).

¹⁶ Con esto no queremos afirmar que no sea necesario depurar el censo electoral. Por el contrario, esta es una de las principales actividades que la Registraduría debería adelantar para garantizar tanto la veracidad de los resultados electorales como la confianza ciudadana en los mismos.

2009).¹⁷ No hay que olvidar que la CP es posterior al Código Electoral y que los textos constitucionales de 1991, en materia electoral, no han sido desarrollados por el Congreso. Este desfase entre la CP y el Código Electoral se ha ahondado con las reformas políticas de 2003 y 2009. Según Vanegas (2009: 28)

“[...] en apenas un lapso de seis años tenemos una nueva reforma política que en algunos aspectos modifica las reglas que habían sido incorporadas en la Reforma Constitucional de 2003 (Acto Legislativo 1), o donde muchas de sus disposiciones deberían estar contenidas en un nuevo Estatuto Básico de los Partidos Políticos, y otras en un moderno Código Electoral. Sin embargo, se adicionan más normas constitucionales de contenido electoral mientras que el código de las elecciones sigue siendo el de 1986. Da la impresión, entonces de que la tendencia es, paulatinamente, convertir la Constitución de 1991 en un Código Electoral”.

La desactualización normativa se hace más evidente con los cambios tecnológicos que constantemente están impactando en la organización y administración de los procesos electorales. Aunque mecanismos como el voto electrónico en Colombia sólo existen en las normas y en algunas pruebas puntuales, lo cierto es que las reglas electorales actuales no facilitan su introducción.

Además de esta desactualización, uno de los vacíos normativos más importantes se origina en la falta de competencias de las autoridades electorales para controlar a los partidos políticos que avalen candidatos aliados con los actores armados ilegales. Los constituyentes de 1991 tuvieron una visión meramente judicial de la corrección de los vicios políticos y de la corrupción. Fue así como, de un lado, se eliminó la figura de la inmunidad parlamentaria, la cual fue sustituida por el fuero, y se consagró la “pérdida de investidura” contra aquellos congresistas, diputados a la asamblea y concejales que cometieran faltas como el tráfico de influencias o la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades. A pesar de estas importantes disposiciones, la CP no desarrolló el tema de la responsabilidad de los partidos políticos ni tampoco el tema de su responsabilidad en el evento de que alguno(s) de sus integrantes resulten investigados o condenados por sus relaciones con actores armados ilegales.

¹⁷ Los casos al respecto son muchos. Por ejemplo, el CNE considera que es competente para dejar de inscribir a los candidatos inhabilitados y el Consejo de Estado plantea lo opuesto (Vanegas 2009).

La ley 130 de 1994 (el Estatuto Básico de los Partidos) y la reforma política de 2003 tampoco desarrollaron estos temas. La ley 130 estableció una serie de obligaciones y principios que los partidos y movimientos políticos deben respetar. Según el artículo 6, los partidos y movimientos están obligados a “[...] cumplir la Constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz”. Además de este compromiso, los partidos y movimientos políticos son garantes de las calidades morales de sus candidatos elegidos a cargos de elección popular desde la inscripción hasta el fin de su periodo (ley 130 de 1994, art. 47). Si los partidos y movimientos políticos incumplen estas obligaciones el CNE los puede sancionar (art. 8). Según este artículo, cuando las actividades de un partido o movimiento son manifiestamente contrarias a los principios de organización y funcionamiento del artículo 6, éstos podrán ser sancionados por el CNE.¹⁸ Sin embargo, la ley 130 no precisa más, y, por ello, no establece, de forma clara, cuáles son las sanciones a aplicar ante ciertas conductas como las señaladas: la ley enumeró las obligaciones y los tipos de sanciones pero no estableció un nexo claro entre unas y otras. La reforma política de 2003 tampoco desarrolló las sanciones aplicables a los partidos políticos que incumplieran con sus obligaciones.

La reforma política de 2009 – impulsada con el objetivo explícito de sancionar a los partidos políticos por avalar candidatos que resulten investigados o sancionados - incluyó algunas ideas que algo avanzan en la solución de este vacío (González 2010): esta reforma constitucionalizó las sanciones que podrían ser aplicadas por el CNE, y afirmó que la entidad tendría competencia para regular, inspeccionar y vigilar “toda” la actividad electoral; revocar las inscripciones de candidatos inhabilitados y reconocer y revocar la personería de los partidos (CP, art. 265). Aún así, las normas no son lo suficientemente claras y contundentes en relación con los procedimientos, competencias, o nexos causales entre conductas lesivas y sanciones. El Congreso dejó esta regulación a una ley estatutaria que hasta abril de 2010 no había sido aprobada.¹⁹

¹⁸ Esta institución podrá privarlos de la financiación estatal y del acceso a los medios de comunicación del Estado; imponerles multas; e incluso, cancelarles su personería jurídica (ley 130 de 1994, arts. 4 y 39).

¹⁹ Obviamente estas no son las únicas dificultades. Por ejemplo, las normas que regulan la financiación de partidos y candidatos tienen varios problemas también (Roll y Ballén 2010: 65).

Las capacidades técnicas

Las autoridades electorales colombianas tienen importantes debilidades institucionales y es por ello que, cuatro meses antes de las elecciones al Congreso de 2010, el registrador Nacional sostuvo que no podía garantizar su transparencia (*El Espectador* 2009, 18 de noviembre).

Parte de esa debilidad institucional se manifiesta en el tipo de control que realizan las autoridades electorales de la financiación de los partidos y de las campañas políticas. En un reciente estudio David Roll y Edwin Cruz (2010: 38) plantearon que “[l]a autoridad electoral posee pocas facultades de control y sanción, carencia de recursos y capacidad técnica y tecnológica para hacer el debido control”. Más específicamente sostienen estos autores que los problemas del CNE vienen de los siguientes hechos: i) el volumen de trabajo de los contadores del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales – del CNE - es desproporcionado;²⁰ ii) el mes que tienen estos contadores para analizar los informes es un periodo muy corto; iii) toda la carga de trabajo es asumida por una planta de cinco funcionarios; iv) los partidos y candidatos están ideando constantemente estrategias para burlar la ley;²¹ v) el poder de los candidatos, partidos o actores armados en las regiones es tan grande que logra inactivar el control de las autoridades electorales; y vi) el control que realiza el CNE se limita a los informes que elaboran y presentan los mismos partidos y candidatos.

Si se tiene en cuenta que el control a la financiación es un elemento central para enfrentar la entrada de las mafias en la política, esta debilidad institucional del CNE es preocupante. Como en varias ocasiones se ha demostrado, entre la corrupción, la captura del Estado y la financiación de la política existe una estrecha relación (Cepeda 2004; Roll 2010; Zovatto 1998).

La corrupción

Aunque en Colombia son pocos los casos graves de corrupción electoral que se conocen, las denuncias son frecuentes. En el texto titulado *Así se roban las elecciones en Colombia*, Bolívar (2002) estudió la forma como se realizaron los conteos y los escrutinios en las elecciones de 1998 y 2002. El autor concluye que en varias ocasiones los resultados electorales fueron

²⁰ Los contadores deben controlar a doce partidos en época no electoral, a cuatro en época electoral y a cien listas de candidatos en promedio (Roll y Cruz 2010: 39).

²¹ Una de estas estrategias es la “triangulación” de fondos. Para pasarse los topes los partidos y candidatos, por ejemplo, canalizan los aportes privados por otras entidades (*La Silla Vacía* 2010, 26 de marzo). Esto fue lo que ocurrió en la financiación de la iniciativa legislativa del referendo reeleccionista.

alterados y que esto se hizo al interior de la Registraduría. De igual forma, el ex director de informática del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), hoy detenido, afirmó que la elección de varios candidatos apoyados por los grupos paramilitares en el departamento del Magdalena se hizo "suplantando a los electores a través de los jurados". Estas afirmaciones fueron respaldadas por Judith Esther Salas, registradora municipal de Sitionuevo, quien planteó que "[...] los jurados también marcaron tarjetones, obligados porque les mandaron a decir. Eso fue en horas de la tarde porque, como le digo, la votación hasta la una de la tarde estaba bastante bajita y ellos debían cumplir con una votación y no la tenían" (*Revista Semana* 2007, 17 de febrero).

Lastimosamente, como ha sido señalado por la Misión de Observación Electoral – MOE - (2007, 2010) en varias ocasiones, en Colombia nunca se sanciona, ni se investiga a los jurados de mesa, ni a los delegados del registrador por actos de corrupción. No obstante, han sido los funcionarios de las autoridades electorales los que han permitido las irregularidades electorales que han dado lugar a la infiltración de las mafias en la política

En los últimos años, el funcionamiento de las autoridades electorales se puso a prueba durante el proceso de aprobación del referendo ideado para la segunda reelección presidencial. Como se sabe, el gobierno pudo haber presentado el proyecto de referendo al Congreso, pero la coalición quiso que la iniciativa fuera popular e inició en 2008 la recolección de las firmas que exige la CP. La financiación de este proyecto tuvo varias irregularidades tal y como la Corte Constitucional – en 2010 – lo estableció.²² No obstante esto, las autoridades electorales fueron capaces de tomar las decisiones necesarias para reconocer estas irregularidades e invalidar el proceso. La politización y los vacíos normativos en relación con las competencias de las autoridades electorales, las mismas que hemos señalado en este apartado, impidieron que la Registraduría y el CNE pudieran responder adecuadamente a las expectativas ciudadanas.

²² Esta institución aceptó que en la configuración de la iniciativa legislativa se cometieron varias irregularidades. La Corte aceptó por ejemplo, que la Asociación Colombia Primero recibió varias contribuciones para evitar que el Comité de Promotores vulnerara los topes; y que el tope de gastos fijado por el CNE fue superado seis veces. Corte Constitucional, sentencia 141 de 2010, M. P. Humberto Sierra Porto.

Consideraciones finales y recomendaciones

No sólo tenemos problemas graves relacionados con el funcionamiento del sistema político – crisis de la representación política, infiltración de las mafias en los órganos de representación política, para no hablar del caudillismo, el clientelismo y la corrupción – sino que tenemos un sistema normativo electoral incapaz de responder a los desafíos que se le presentan. En otras palabras, a pesar de que hay razones de sobra para tener desconfianza sobre el funcionamiento del sistema político, contamos con una organización electoral diseñada a partir de una confianza desmesurada en la capacidad de los partidos para controlarse; el diseño se hizo como si esa desconfianza o esos riesgos no existieran.

Los actores políticos que ponen en riesgo el sistema son los mismos que han obstaculizado la creación de una reforma de fondo; reforma esta cuya necesidad nadie desconoce. En los últimos años, el régimen político que definió la CP de 1991 ha sido modificado en tres ocasiones - casi en cuatro – todas partiendo de la base de la necesidad de reformar el sistema para bien de la democracia colombiana.²³ Los políticos, sin embargo, han terminado sobreponiendo sus propios intereses a las necesidades de una reforma estructural (Duncan 2007). Dos de esas reformas –Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009– tocaron elementos puntuales relacionados con el sistema de elección y las funciones de la Registraduría y del CNE. Pero como se mencionó antes, ellas terminaron siendo superfluas o incluso, en ocasiones, contraproducentes (Es una lástima que el presidente Uribe no hubiese aprovechado su enorme popularidad y sus fuertes mayorías en el Legislativo para impulsar una profunda reforma a las autoridades electorales. En este punto, como en muchos otros, la dimensión estadista, es decir de jefe de Estado, del presidente Uribe terminó siendo opacada por su carácter de caudillo partidista).

Uno de los principales retos del presidente entrante será impulsar una reforma estructural de la organización electoral colombiana. Esta reforma debería empezar por diferenciar claramente la administración de las elecciones y el control de los partidos, por un lado, de la definición de las controversias electorales, por el otro. Mientras que las primeras tareas deben ser asignadas a un organismo administrativo, las segundas, la labor de dirimir conflictos, debe entregarse a un órgano judicial (Jaramillo 2007; 2008).

²³ Hablamos de dos reformas políticas -Acto Legislativo 01 de 2003 y 01 de 2009- y dos reelecciones presidenciales - Acto Legislativo 2 de 2004 y ley 1354 de 2009.

En el caso colombiano, esta propuesta implicaría suprimir al CNE, y, concentrar las funciones administrativas en la Registraduría, y las judiciales en un órgano judicial autónomo. Es importante determinar si este órgano judicial permanecería en la jurisdicción contencioso administrativa, o si, por el contrario, debería crearse un tribunal electoral especializado. La historia política comparada muestra la importancia que tiene la creación de nuevos órganos judiciales en materia electoral.²⁴ En este sentido pensamos que la creación de una Corte Electoral es una propuesta que debería ser considerada (Jaramillo 2007; 2008).

De otra parte, creemos que una reforma a la organización electoral en Colombia debería contener, al menos, los siguientes propósitos:

- *Garantizar la independencia:* la politización de la organización electoral es una de sus principales debilidades. En un contexto de desconfianza alta y de grandes riesgos políticos, como el colombiano, es preciso idear mecanismos para excluir la injerencia de los partidos, del Legislativo y del Ejecutivo en la elección de los altos funcionarios de estas entidades. Podría pensarse en readecuar el sistema de periodos - tomando en cuenta la posibilidad de una reelección presidencial - exigir calidades especiales para llegar al cargo y establecer un estricto régimen de inhabilidades e incompatibilidades. De otra parte, es importante prestar especial atención al diseño institucional del CNE con el fin de aumentar su independencia.
- *Renovar las reglas de juego y aclarar competencias:* las reglas de juego electorales y la mayoría de competencias de las autoridades electorales se encuentran en un código electoral que es anterior a la CP. Es necesario renovar las reglas electorales, adecuarlas a los contenidos constitucionales, a los cambios tecnológicos y, especialmente, al difícil contexto socio-político en el cual deben operar. Es importante, igualmente, que las nuevas reglas de juego

²⁴ A mediados de los noventa, se promovió en México una reforma estructural a la organización electoral con el fin de dar transparencia y garantías a los procesos electorales, diferenciar las funciones judiciales y administrativas, y recuperar la independencia de la organización electoral. Esta reforma trajo consigo la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como un órgano que desde la misma rama judicial asume las funciones judiciales en materia electoral. La reforma también buscó recuperar la independencia del Tribunal, y para lograrlo, modificó entre otros aspectos, el sistema para elegir a sus miembros. Anteriormente, los magistrados eran postulados por el Ejecutivo para que la Cámara de Diputados los eligiera, pero a partir de la reforma, la Suprema Corte de Justicia los postula y la Cámara de Senadores los elige. Los resultados prácticos de este Tribunal son satisfactorios. Al respecto véanse: Orozco (1999) y Jaramillo (2007).

delimiten claramente las competencias de las autoridades electorales y que garanticen, a su vez, espacios para la coordinación interinstitucional. Dichos espacios deberían incluir a la Registraduría, al CNE y a todas aquellas entidades que desde otros sectores del Estado velan por el correcto desenvolvimiento de los procesos electorales.

- *Aumentar las capacidades institucionales:* hay que dotar a las autoridades electorales de los recursos económicos, tecnológicos y humanos necesarios para cumplir a cabalidad con sus funciones. Así por ejemplo, hay que mejorar las capacidades del CNE para controlar la financiación de la actividad política. Esto se puede lograr no sólo contratando más profesionales, sino mejorando los programas de capacitación. Es preciso, además, que las autoridades electorales incrementen su capacidad para controlar la financiación y el respeto de las reglas electorales en ciertos territorios. Desde Bogotá, o con delegados temporales en las regiones, es muy difícil determinar qué es lo que en realidad ocurre en el país. También hay que aumentar las capacidades de la Registraduría, lo cual implica enfrentar sus atrasos históricos. Es preciso que esta institución depure el censo electoral y mejore el manejo del registro civil y de la cédula de ciudadanía. Para adelantar estas labores se necesita del compromiso del gobierno Nacional en el desembolso de importantes recursos adicionales para la institución.
- *Aumentar los controles para evitar la corrupción:* es necesario incrementar los controles preventivos y sancionatorios a la actividad de los servidores públicos y ciudadanos relacionados con los procesos electorales. Esto implicaría que, además de la organización electoral, las entidades de control y la justicia penal mejoren sus capacidades para investigar y sancionar a los funcionarios y ciudadanos infractores de las leyes que garantizan la tranquilidad, transparencia e imparcialidad de los procesos electorales. Una propuesta que se podría considerar es la de crear una unidad especializada al interior de la Fiscalía General de la Nación, que se encargue de investigar los delitos relacionados con los procesos electorales.
- *Incentivar y facilitar los controles ciudadanos:* en los últimos años Colombia ha avanzado en el control de las actividades relacionadas con los procesos electorales. Es preciso reconocer el importante trabajo hecho por Transparencia por Colombia, por la MOE y por el programa Congreso Visible de la Universidad de los Andes. A pesar

de su importante labor, aún es necesario fortalecer, por un lado, los procesos de control ciudadano en las regiones y, por otro, los ejercicios de veeduría ciudadana en relación con el funcionamiento de las autoridades electorales.

Referencias bibliográficas

- Bolívar Moreno Gustavo. 2002. *Así se roban las elecciones en Colombia*. Bogotá: Quintero.
- Cepeda Ulloa, Fernando. 2004. *Financiación política y corrupción*. Bogotá: Ariel.
- Corte Constitucional, sentencia C-230A de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional, sentencia 141 de 2010, M. P. Humberto Sierra Porto.
- Corte Constitucional. 2010, 26 de febrero. Comunicado de prensa núm. 9.
- Duncan, Gustavo. 2007. Acerca de la parapolítica [en línea], disponible en: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/conflictoArmado/parapolitica.pdf>.
- Fix Zamudio, Héctor. 1999. “Justicia constitucional y judicialización de la política. En Jesús Orozco (coord.). *Sistemas de Justicia Electoral. Evaluación y perspectivas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 11-38.
- Garay, L. J., Salcedo, E., De León-Beltrán, I., y Guerrero, B. 2008. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Metodo-Avina-Transparencia por Colombia.
- González, Clara. 2010. “Aspectos relevantes de la Reforma Constitucional contenida en el Acto Legislativo 01 de 2009”. En María Lucía Torres, Manuel Guillermo Rueda, Viviana Manrique, Héctor Helí Rojas, Clara González. *Nueva reforma política y proceso electoral del año 2010. Aspectos básicos para votar en las Elecciones Legislativas de 2010*. Bogotá: Universidad del Rosario, pp. 35-48.
- Jaramillo, Juan Fernando. 2007. “Los órganos electorales supremos”. En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 371-436.
- Jaramillo, Juan Fernando. 2008. “La reforma de la organización electoral colombiana”. En Diego Tarapués, Giovanni Sánchez (coords.). *Sistema electoral colombiano. Actualidad y perspectivas*. Cali: Universidad Santiago de Cali, pp. 75-110.
- López, Claudia y Sevillano, Oscar. 2008, diciembre. “Balance político de la parapolítica”, en: *Revista Arcanos*, 14.

- Manrique, Alfredo. 2005. "La Organización Electoral Colombiana hoy". En División de Asistencia Electoral (DAE), Departamento de Asuntos Políticos, Secretaría General de Naciones Unidas, Registraduría Nacional del Estado Civil, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Proyecto Integral para la modernización del sistema electoral colombiano. Estudios base. Tomo I. Bogotá: Guadalupe, pp. 27-64.
- Misión de Observación Electoral. 2007. *Retos electorales, riesgos y recomendaciones*. Bogotá: Industrias Gráficas Darbel.
- _____. 2010. *Mapas de riesgo electoral por factores de violencia. Elecciones Congreso 2010*. Bogotá: Torre Gráfica.
- Nohlen, Dieter. 2007. *Ciencia Política: Teoría institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Orozco, Jesús. 1999. "Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado". En Jesús Orozco (coord.). *Sistemas de Justicia Electoral. Evaluación y perspectivas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 45-58.
- Reyes, Guillermo. 2005. *El nuevo orden político y electoral en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung
- Roll, David (coord.). 2010. *¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roll, David y Ballén, Laura. 2010. "Las dificultades del financiamiento de la política en Colombia y sus repercusiones en el sistema de partidos: algunas reflexiones sobre la "parapolítica"". En David Roth (coord.). *¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 53-102.
- Roll, David y Cruz, Edwin. 2010. "Un balance del sistema de financiamiento político en Colombia". En David Roth (coord.). *¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 21-52.
- Santolaya, Pablo. 2006. "Participación en la Mesa 3. Casos europeos: España y Alemania". En *Seminario Internacional sobre Institucional Democrática. Experiencias Electorales Comparadas*. México: IFE.
- Sevillano, Oscar. 2010. "Los herederos de la parapolítica, ¿una nueva generación de narco política?, en Misión de Observación Electoral.

- Mapas de riesgo electoral por factores de violencia. Elecciones Congreso 2010.*
Bogotá: Torre Gráfica.
- Vanegas, Pedro Pablo. 2009. *Las candidaturas en el derecho electoral colombiano.*
Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Vargas, Catalina. 2009. “La politización del Consejo Nacional Electoral y la reelección presidencial”. En Mauricio García Villegas y Javier Revelo Rebolledo (dirs.). *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009.* Bogotá: Dejusticia.
- Zovatto, Daniel. 1998. *La financiación de la política en Latinoamérica.* San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Notas de prensa

- El Espectador.* 2009, 18 de noviembre. Registraduría dice no poder garantizar transparencia en comicios de 2010.
<http://www.elespectador.com/articulo172839-registraduria-dice-no-hay-recursos-de-cara-los-comicios-de-2010>.
- El Espectador* 2010, 17 de marzo. Ministro del Interior habla de "hecatombe" tras fallas en los comicios.
<http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo193604-ministro-del-interior-habla-de-hecatombe-tras-fallas-los-comicios>.
- El Tiempo.* 2007, 17 de noviembre. La semana entrante sería elegido el nuevo Registrador, un cargo tras el que hay muchos intereses.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3819271>
- El Tiempo.* 2007, 7 de diciembre. Carlos Ariel Sánchez se posesionó como Registrador aunque el Procurador pidió tumbar su elección
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3848999>.
- LaSillaVacía.* 2010, 26 de marzo. El dilema de la plata para los candidatos
<http://www.lasillavacia.com/historia/8782>.
- Revista Semana.* 2007, 17 de febrero. Los caídos por parapolítica.
<http://www.verdadabierta.com/parapolitica/276-los-caidos>.