



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 885

Bogotá, D. C., martes, 18 de julio de 2023

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

AUDIENCIA PÚBLICA (MIXTA) DE 2022

(septiembre 5)

Convocada por la Mesa Directiva de la Comisión  
Primera Constitucionales Permanentes del  
honorable Senado de la República

Salón Guillermo Valencia –

Capitolio Nacional y en la Plataforma Virtual  
Zoom

1. Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2022 Senado, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.

2. Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2022 Senado, por medio del cual se modifica la Organización Electoral en Colombia para promover la independencia, autonomía y transparencia en el proceso electoral.

3. Proyecto de Acto legislativo número 15 de 2022 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 116, 120, 126, 156, 197, 237, 264, 265 y 22 de la Constitución Política, se adicionan los artículos 245 a) y 245 b) y se dictan otras disposiciones.

4. Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2022 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia.

5. Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2022 Senado, por medio de la cual se adopta una Reforma Política.

Siendo las 10:15 a. m. del día 5 de septiembre de 2022, la Presidencia ejercida por el ponente honorable Senador Ariel Fernando Ávila Martínez, da inicio a la Audiencia Pública Mixta, previamente convocada y con la presencia en el salón de la Comisión Primera de Senado salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional y en la plataforma virtual Zoom de los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del honorable Senado.

El orden del día para la audiencia es el siguiente:

1. Proyecto de Acto Legislativo número 006 de 2022 Senado, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.

Publicaciones: Proyecto Original: *Gaceta del Congreso* número 878 de 2022

Ponente honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre.

2. Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2022 Senado, por medio del cual se modifica la Organización Electoral en Colombia para promover la independencia, autonomía y transparencia en el proceso electoral.

Publicaciones: Proyecto Original: *Gaceta del Congreso* número 878 de 2022

Ponente honorable Senador Ariel Ávila Martínez.

3. Proyecto de Acto legislativo número 15 de 2022 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 116, 120, 126, 156, 197, 237, 264, 265 y 22 de la Constitución Política, se adicionan los artículos 245 a) y 245 b) y se dictan otras disposiciones.

Publicaciones: Proyecto Original: *Gaceta del Congreso* 907 de 2022

4. Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2022 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia.

Publicaciones: Proyecto Original: *Gaceta del Congreso* 907 de 2022

5. Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2022 Senado, por medio de la cual se adopta una Reforma Política.

Publicaciones: Proyecto Original: *Gaceta del Congreso* 911 de 2022

Ponente honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre.

Intervinientes: Personas naturales o jurídicas, para que formulen sus observaciones, inscritos previamente

de conformidad con el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992; e invitados especiales,

Convocada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senador de la República.

Mediante Resolución número 05 de 2 de septiembre de 2022

Cuatrenio 2022-2023 Legislatura 2022-2023

Primer periodo

Día: lugar 5 de septiembre de 2022

Lugar: Salón Guillermo Valencia - Capitolio Nacional Primer Piso y Plataforma Zoom

Hora: 10:00 a. m.

I

Lectura de la Resolución número 05 del 2 de septiembre de 2022

II

Intervenciones Invitados Especiales e Inscritos

“La Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional permanente del honorable Senado de la República informa que, para esta audiencia, la presencia será mixta a través de la plataforma Zoom, la invitación para la conexión, el ID y la contraseña se enviarán vía whatsapp

El Presidente,

honorable Senador *Fabio Raúl Amín Saleme*.

La Vicepresidenta,

honorable Senadora *Aida Marina Quilcúe Vivas*.

La Secretaria General Comisión Primera de Senado,

*Yury Lineth Sierra Torres*.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría se da lectura a las resoluciones número 2 del 29 de agosto de 2022, Resolución número 4 del 31 de agosto de 2022 y Resolución número 05 del 2 de septiembre de 2022.

COMISIÓN PRIMERA



RESOLUCIÓN N°02

(29 de agosto de 2022)

“Por la cual se convoca a Audiencia Pública”

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del II. Senado de la República

CONSIDERANDO:

- a) Que en el primer periodo de la legislatura 2022-2023, se encuentran en trámite las siguientes iniciativas:
  1. Proyecto de Acto Legislativo No. 007 de 2022 Senado. “Por medio del cual se modifica la organización electoral en Colombia para promover la independencia, autonomía y transparencia en el proceso electoral”.
  2. Proyecto de Acto Legislativo No. 015 de 2022 Senado. “Por medio del cual se modifica los artículos 116, 120, 126, 156, 197, 237, 264, 265 y 22 de la Constitución Política, se adiciona los artículos 245 A y 245 B y se dictan otras disposiciones”.
- b) Que el Senador Ariel Ávila Martínez, en calidad de ponente de la iniciativa relacionada en el numeral 1 y como uno de los autores del Proyecto indicado en el numeral 2), presentó en la sesión del día 23 de agosto del año en curso, Acta N° 06, la proposición N° 13, en la que solicita la realización de una Audiencia Pública para que sean escuchadas las diferentes posiciones, inquietudes y propuestas frente a los Proyectos de Acto Legislativo Números 007 de 2022 y 015 de 2022, la cual fue aprobada por unanimidad por los Miembros de la Comisión;
- c) Que la Ley 5ª de 1992 en su artículo 230, establece el procedimiento para convocar las Audiencias Públicas sobre cualquier proyecto de acto legislativo o de ley;
- d) De igual manera el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad,

RESUELVE:

Artículo 1º. Convocar Audiencia Pública para que las personas naturales o jurídicas, formen sus observaciones sobre los Proyectos:

Página 2  
Resolución N° 02



COMISIÓN PRIMERA

- a) Proyecto de Acto Legislativo No. 007 de 2022 Senado. “Por medio del cual se modifica la organización electoral en Colombia para promover la independencia, autonomía y transparencia en el proceso electoral” y
- b) Proyecto de Acto Legislativo No. 015 de 2022 Senado. “Por medio del cual se modifica los artículos 116, 120, 126, 156, 197, 237, 264, 265 y 22 de la Constitución Política, se adiciona los artículos 245 A y 245 B y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 2º. La Audiencia Pública será mixta y se llevará a cabo el día lunes 05 de septiembre de 2022, a partir de las 10:00 a.m., en el Salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional y a través de la plataforma Zoom.

Artículo 3º. Las preinscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, se podrán realizar telefónicamente en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado, en el horario de 9:00 a.m. a 5:30 p.m., los días: miércoles 31 de agosto, jueves 01 y viernes 02 de septiembre de 2022.

Quien preside la Audiencia, de acuerdo al número de ciudadanos inscritos, establecerá el término de duración de las intervenciones.

Con la radicación del documento, en las fechas mencionadas en el inciso anterior, en el correo institucional de la comisión: [comision.primer@senado.gov.co](mailto:comision.primer@senado.gov.co), para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992, se entenderá formalmente inscrita la persona. En caso de no indicarse el documento se anulará la preinscripción.

Artículo 4º. La Secretaría de la Comisión Primera del Senado efectuará las diligencias necesarias ante el Área administrativa del Senado de la República, a efecto que dicha Audiencia sea de conocimiento general y en especial en la publicación de un aviso en un periódico de circulación nacional y/o de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso y en la página de la Comisión Primera del Senado.

Artículo 5º. Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Dada en Bogotá D.C., a los veintinueve (29) días del mes de agosto del dos mil veintidós (2022).

Página 2  
Resolución N° 02



COMISIÓN PRIMERA

Presidente,

*Fabio Raúl Amín Saleme*  
S. FABIO RAUL AMIN SALEME

Vicepresidenta,

*Aida Marina Quilcúe Vivas*  
S. AIDA MARINA QUILCUE VIVAS

Secretaria General,

*Yury Lineth Sierra Torres*  
YURY LINETH SIERRA TORRES

Página 3  
Resolución N° 02



COMISIÓN PRIMERA

RESOLUCIÓN N°04

(31 de agosto de 2022)

"Por la cual se convoca a Audiencia Pública"

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del H. Senado de la República

CONSIDERANDO:

- a) Que en el primer periodo de la legislatura 2022-2023, se han radicado las siguientes iniciativas:
1. Proyecto de Acto Legislativo No. 006 de 2022 Senado "Por medio del cual se adopta una Reforma Política y Electoral que permita la apertura Democrática para la construcción de una paz estable y duradera",
2. Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2022 Senado. "Por medio del cual se modifica el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia" y
3. Proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma política".
b) Que el Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, presentó en la sesión del día 30 de agosto del año en curso, Acta N° 07, la proposición N° 34, en la que solicita la realización de una Audiencia Pública para recopilar las propuestas. Observaciones y sugerencias en relación con el contenido de las iniciativas relacionadas en el literal a), la cual fue aprobada por unanimidad por los Miembros de la Comisión;
c) Que la Ley 5ª de 1992 en su artículo 230, establece el procedimiento para convocar las Audiencias Públicas sobre cualquier proyecto, de acto legislativo o de ley;
d) De igual manera el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad,

RESUELVE:

Artículo 1º. Convocar Audiencia Pública para que las personas naturales o jurídicas, formulen sus observaciones sobre:

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso. Primer Piso. Tel: 3823141
comision.primer@senado.gov.co

Página 1
Resolución N° 04



COMISIÓN PRIMERA

- 1. Proyecto de Acto Legislativo No. 006 de 2022 Senado "Por medio del cual se adopta una Reforma Política y Electoral que permita la apertura Democrática para la construcción de una paz estable y duradera",
2. Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2022 Senado. "Por medio del cual se modifica el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia" y
3. Proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma política".

Artículo 2º. La Audiencia Pública será mixta y se llevará a cabo el día lunes 05 de septiembre de 2022, a partir de las 2:00 p.m., en el Salón Guillermo Valencia - Capitolio Nacional y a través de la plataforma Zoom.

Artículo 3º. Las preinscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, se podrán realizar telefónicamente en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado, en el horario de 9:00 a.m. a 5:30 p.m., los días: jueves 1 y viernes 2 de septiembre de 2022.

Quien presida la Audiencia, de acuerdo al número de ciudadanos inscritos, establecerá el término de duración de las intervenciones.

Con la radicación del documento, en las fechas mencionadas en el inciso anterior, en el correo institucional de la comisión: comision.primer@senado.gov.co, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992, se entenderá formalmente inscrita la persona. En caso de no radicarse el documento se anulará la preinscripción.

Artículo 4º. La Secretaría de la Comisión Primera del Senado efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa del Senado de la República, a efecto que dicha Audiencia sea de conocimiento general y en especial en la publicación de un aviso en un periódico de circulación nacional y/o de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso, la página Web y el twitter de la Comisión Primera del Senado.

Artículo 5º. Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Dada en Bogotá D.C., a los treinta y un (31) días del mes de agosto del dos mil veintidós (2022).

Página 2
Resolución N° 04



COMISIÓN PRIMERA

Presidente,

S. FABIO RAUL AMIN SALEME

Vicepresidenta,

S. AIDA MARINA QUILCUE VIVAS

Secretaria General,

YURY LINETH SIERRA TORRES

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso. Primer Piso. Tel: 3823141
comision.primer@senado.gov.co

Página 3
Resolución N° 04



COMISIÓN PRIMERA

RESOLUCIÓN N°05

(02 de septiembre de 2022)

"Por la cual se modifica la hora de realización de una Audiencia Pública"

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del H. Senado de la República

CONSIDERANDO:

- a) Que mediante Resolución N° 02, del 29 de agosto de 2002, convocó a Audiencia Pública sobre las siguientes iniciativas:
1. Proyecto de Acto Legislativo No. 007 de 2002 Senado. "Por medio del cual se modifica la organización electoral en Colombia para promover la independencia, autonomía y transparencia en el proceso electoral",
2. Proyecto de Acto Legislativo No. 005 de 2002 Senado. "Por medio del cual se modifica los artículos 116, 120, 126, 186, 197, 227, 264, 265 y 22 de la Constitución Política, se adiciona los artículos 245 A y 245 B y se dictan otras disposiciones"
b) Que la Mesa Directiva mediante Resolución N° 04, del 31 de agosto de 2022, convocó a Audiencia Pública sobre los siguientes proyectos:
1. Proyecto de Acto Legislativo No. 006 de 2022 Senado "Por medio del cual se adopta una Reforma Política y Electoral que permita la apertura Democrática para la construcción de una paz estable y duradera",
2. Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2022 Senado. "Por medio del cual se modifica el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia" y
3. Proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma política".
c) Que la Audiencia relacionada en el literal a) fue programada para el día lunes 05 de septiembre, a partir de las 10:00 a.m., y la Audiencia referida en el literal b) fue dispuesta para el mismo lunes 05 de septiembre, a partir de las 2:00 p.m.,
d) Que el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.


RESUELVE:

Artículo 1º. Realizar las audiencias públicas de que tratan las Resoluciones Números 02 y 04, de manera conjunta, en una sola sesión, en la cual se escucharán las personas naturales o jurídicas, para que formulen sus observaciones sobre:

- 1. Proyecto de Acto Legislativo No. 006 de 2022 Senado "Por medio del cual se adopta una Reforma Política y Electoral que permita la apertura Democrática para la construcción de una paz estable y duradera",
2. Proyecto de Acto Legislativo No. 016 de 2022 Senado. "Por medio del cual se modifica el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia" y
3. Proyecto de Acto Legislativo No. 018 de 2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma política".

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso. Primer Piso. Tel: 3823141
comision.primer@senado.gov.co

Página 1
Resolución N° 05



COMISIÓN PRIMERA

4. Proyecto de Acto Legislativo No. 007 de 2022 Senado. "Por medio del cual se modifica la organización electoral en Colombia para promover la independencia, autonomía y transparencia en el proceso electoral".

5. Proyecto de Acto Legislativo No. 015 de 2022 Senado. "Por medio del cual se modifica los artículos 116, 120, 126, 196, 197, 237, 264, 265 y 28 de la Constitución Política, se adiciona los artículos 245 A y 245 B y se dictan otras disposiciones".

**Artículo 2º.** La Audiencia Pública será mixta y se llevará a cabo el día lunes 05 de septiembre de 2022, a partir de las 10:00 a.m., en el Salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional y a través de la plataforma Zoom.

**Artículo 3º.** Las preinscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, mantendrán los mismos días y horas establecidos en las resoluciones Números 02 y 04. Con la radicación del documento, en las fechas mencionadas en el inciso anterior, en el correo institucional de la comisión: [comision.primeras@senado.gov.co](mailto:comision.primeras@senado.gov.co), para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992, se entenderá formalmente inscrita la persona. En caso de no radicarse el documento se anulará la preinscripción. Quien presida la Audiencia, de acuerdo al número de ciudadanos inscritos, establecerá el término de duración de las intervenciones.

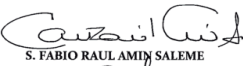
**Artículo 4º.** La Secretaría de la Comisión Primera del Senado efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa del Senado de la República, a efecto que dicha Audiencia sea de conocimiento general y en especial en la publicación de un aviso en un periódico de circulación nacional y/o de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso, la página Web y el twitter de la Comisión Primera del Senado.


**Artículo 5º.** La Secretaría de la Comisión Primera realizará los trámites necesarios para informar a los inscritos a la Audiencia pública de que trata la Resolución N° 04, sobre el cambio en la hora de dicha audiencia.


**Artículo 6º.** Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

**COMUNIQUESE Y CUMPLASE.**

Dada en Bogotá D.C., a los dos (02) días del mes de septiembre del dos mil veintidós (2022).

Presidente,   
S. FABIO RAUL AMIN SALEME

Vicepresidenta,   
S. AIDA MARINA QUILCUE VIVAS

Secretaria General,   
YURY LINETH SIERRA TORRES

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA  
 Edificio Nuevo del Congreso, Primer Piso. Tel: 3823141  
 comision.primeras@senado.gov.co

Página 2  
Resolución N° 05

La Secretaría informa que, conforme a las resoluciones de esta audiencia y para el conocimiento de la ciudadanía en general, se realizaron las siguientes gestiones para la divulgación: un aviso para que fuera publicado en un periódico de circulación nacional, publicación en la página de la Comisión Primera del Senado ([comisionprimerasenado.com](http://comisionprimerasenado.com)) y en el Twitter de la Comisión @PrimeraSenado e informando a la Oficina de Prensa del Senado para la publicación en el Canal del Congreso.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Bueno, nuevamente, muy buenos días. Saludo a la Vicepresidenta de la Comisión Primera, la Senadora Aida Quilcúe, al profesor Juan Carlos, también veo por allá a Alejandra Barrios, directora de la MOE.

Como ustedes se acaban de dar cuenta, todas y todos, son 5 proyectos de acto legislativo, los equipos de cada uno de los Senadores y Senadoras que proponen estos actos legislativos, ya están preparados; Esteban de la Fundación Pares está también acá y esto va a quedar grabado, están preparados para oír los comentarios.

De esos 5 proyectos de acto legislativo, dos son una reforma al órgano electoral colombiano, el propuesto por el Senador Humberto de la Calle, quien está presente aquí y el propuesto por la oficina y mi autoría, de reforma del órgano electoral. Luego hay tres proyectos de acto legislativo que obedecen a reforma política, que uno es propuesto por Comunes, está el Senador Julián Gallo, por la Senadora María José Pizarro y por el Senador y Presidente del Congreso, el Senador Roy Barreras.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Humberto de la Calle Lombana:**

Bueno, muchas gracias señor Presidente, señora Vicepresidenta, Viceministro y todos los asistentes, tanto Congresistas como voceros de organizaciones, que se han interesado en este tema.

Lo primero, de manera muy breve porque creo que hoy es el momento de quienes nos aportan insumos, no es el momento de nosotros los Congresistas que más adelante tendremos la oportunidad de discutir y decidir. El propósito es integrar el mayor acopio de insumos y opiniones de parte de personas que llevan décadas trabajando en esta materia. Aquí quiero celebrar la presencia de los voceros de esas organizaciones.

Comienzo como con una especie de impresión personal, este mismo ejercicio lo hicimos la semana pasada para otro proyecto del cual yo soy ponente relacionado con el arbitramento ejecutivo. Quiero decir, como novato en el Congreso, porque lo soy, que a mí me ha causado una enorme satisfacción el resultado de este ejercicio, esta semana pasada, que les cuento, pues, hubo una abundante participación creativa, ideas que no se les había ocurrido a los autores de ese proyecto al que me estoy refiriendo que viene de una legislatura anterior.

Por lo tanto, quiero resaltar la real importancia de lo que ocurre en estas audiencias, mucho más allá de la ritualidad, creo que aquí tenemos realmente un instrumento de participación, pero también un instrumento que nos permite oír y nutrir nuestras ideas.

En segundo lugar, como lo dijo el señor Presidente, el Senador Ariel Ávila, en nuestro caso tenemos dos proyectos que están limitados a la arquitectura institucional y esa fue decisión deliberada, porque en nuestro criterio debemos empezar por definir esa arquitectura, porque esa arquitectura es la que informa después otros desarrollos. Y en ese sentido, en algún momento, manifesté personalmente que el apresuramiento para discutir el Código Electoral me parece inadecuado, porque lo que hace es desordenar una discusión. El Código Electoral es la pista final de aterrizaje de las reformas.

Ahora, estamos hablando en el caso del Senador Ávila y mío de la arquitectura, pero como él mismo lo señaló, hay otros proyectos respecto de los cuales ustedes oirán. Para ser muy breve, porque quiero ahorrar tiempo en beneficio de nuestros visitantes, lo que estamos proponiendo, en mi caso particular, es la creación de un Consejo Electoral Colombiano en reemplazo del Consejo Electoral actual y de una Corte Electoral, que agrupe las decisiones litigiosas, las que son contenciosas.

¿Qué queremos? Propongo una especie de ingeniería inversa, ¿qué es lo que se busca con esto? Y lo busca también el Senador Ávila y ahora les cuento en qué punto vamos de la discusión. Son dos objetivos: independencia de las autoridades electorales, que hoy no existe, en esto tenemos que ser absolutamente francos, acaba de transcurrir la elección del nuevo Consejo Nacional Electoral y, la verdad, cada grupo político lo que busca es tener casi que abogados y no magistrados.

Luego me parece que ahí hay, y eso lo hemos dicho durante décadas, una grave la falla de la organización institucional. Y lo segundo se relaciona con la decisión de los aspectos litigiosos, que es tremendamente ineficaz, cuántas veces hemos visto que, faltando 6 meses para terminar el periodo del Congreso, el Consejo de Estado toma decisiones, altera su composición, cuando el periodo ya está muriendo.

Y eso es resultado de una serie de eslabones redundantes, donde desde el propio Consejo Electoral actual pasando por la Comisión Quinta y al final la

plenaria del Consejo de Estado pues se van tomando decisiones que toman demasiado tiempo. Esa es la razón por la cual lo que queremos es crear ese Consejo con un número menos de miembros, 5 miembros elegidos a través de mecanismos de concurso de méritos, con lo cual, incluso, el resultado de esta propuesta es mucho más barata que la que actualmente tenemos, porque se propone la eliminación de 4 los llamados magistrados del Consejo Electoral y el aumento de uno en la Corte Electoral, para que resuelva la totalidad de las controversias. Y si hay aumento de uno, simplemente es necesario para evitar que la votación se haga en números pares.

Ese es el propósito general, repito, eficacia en las discusiones, evitar las redundancias que existen y limitar fundamentalmente la competencia de ese nuevo Consejo Electoral Colombiano, a los aspectos de organización y tratamiento de los procesos electorales.

Con el Senador Ávila ahí tenemos unas diferencias que estamos conciliando, porque ambos estamos de acuerdo con la idea de agrupar estos dos proyectos en uno, y en el ambiente me han contado que hay más personas que también piensan proponer que los demás temas que son referidos, ya más en concreto a lo que se llama reforma electoral, se agrupen bajo una sombrilla, también con la expectativa importante, según anuncian los medios de que el propio Gobierno está próximo a presentar sus ideas en materia de reforma política.

Dos puntos finales para terminar y dedicarnos más bien a oír, como lo he prometido. Esta reforma que proponemos no tiene costos adicionales y al contrario tiene ahorro importante en materia de recursos públicos, como ya lo indiqué. En segundo lugar, un nuevo y reiterativo llamado a la implementación de la carrera, una forma de carrera administrativa, puede llamarse carrera electoral. Pero realmente las elecciones no pueden seguir dependiendo de nombramientos de supernumerarios, de contratos de prestación de servicios precarios, donde realmente, para hablar también con toda franqueza, la influencia de los actores de la política, que van a ser luego examinados por esos ciudadanos del Consejo Electoral Colombiano y lo que se desprende como Registraduría Nacional del Estado Civil, no pueden estar sometidos a la presión de contratos precarios sin ninguna estabilidad.

Y respecto de la Registraduría —y con esto termino— la concepción de nuestro proyecto, pues del mío en primera persona hablo, es que la cabeza es ese Consejo Electoral y la Registraduría no es que desaparezca, como dijeron en algunos medios, no, es que se integra bajo una cabeza colectiva, para evitar un poder excesivo, unipersonal, de los registradores y esto no tiene ninguna descalificación personal. Porque, en mi caso particular, que lo fui del 82 al 86, la configuración era igual a la que tenemos hoy.

De tal manera, que la Registraduría, en nuestra concepción, se subsume bajo la órbita de autoridad competente, colectiva, donde estará el Registrador, naturalmente. El Senador Ávila tiene una idea ligeramente distinta, pero es totalmente conciliable. De tal manera que ahí termino, es una presentación muy breve, ustedes conocen o pueden conocer el proyecto y repito que el propósito fundamental es oír, más que gastar un tiempo precioso para esa tarea de participación de la sociedad civil, de la academia, de los interesados y en particular, no puedo dejar de agradecer al Centro Carter que nos ha acompañado en esto, a la Misión de Observación Electoral, a los grupos de académicos nacionales, académicos nacionales que son profesores en universidades extranjeras, a todos los hemos escuchado, a quienes han pasado por la Registraduría, a Congresistas distinguidos que se han caracterizado por tramitar estos temas con una gran paciencia. Mil gracias,

Señor Presidente, y ese es el contenido de lo que quería transmitirles.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Paloma Valencia Laserna:**

Muchísimas gracias, Senador Ariel Ávila. Un saludo para usted y para todos los que nos acompañan, yo simplemente quería expresar que yo creo que, por supuesto, tenemos unas fallas muy protuberantes en nuestro sistema electoral, coincido con el diagnóstico que hace el doctor Humberto de la Calle, en el sentido de que las decisiones son inoportunas, en que tenemos una cantidad de instituciones que no representan un sistema electoral cohesionado, sin embargo, yo sí tengo muchas preocupaciones en torno a las propuestas que se han hecho.

Creo que uno no puede tener unos magistrados de 8 años garantizando mayorías para quienes ganaron hoy y desconociendo las posibilidades de alternancia en el poder más adelante, me preocupa también la judicialización total del sistema electoral, porque para nadie es un secreto que en Colombia ha existido una polarización a la justicia que es incuestionable y que es difícil meter al sistema judicial, como lo proponen en el Código Electoral, en la elección de magistrados como está hoy en el Registrador, creo que ha sido equivocado, todo lo que vinculó la justicia con la política ha terminado ensuciando la justicia, lejos de purificar la política.

Yo creo que los temas políticos deben permanecer en el resorte de los temas políticos y no pueden estar mezclados con los judiciales. La independencia judicial debe garantizarse, no solamente en términos de las decisiones, sino la no interferencia de los temas políticos en lo judicial. Quería hacer ese comentario hablando de esto.

Y lo que más me preocupa es que, según estaba leyendo las noticias hoy, se va a dar mensaje de urgencia, doctor Humberto y Senador Ariel, en el trámite de la Reforma del Código Electoral y me parece que si estamos hablando de reformas políticas lo lógico es que la reforma al Código Electoral recoja lo que vamos a hacer de reforma política. Pero qué locura sería empezar a sacar un Código Electoral para que quede desactualizado e inconducente, cuando estamos hablando de la Reforma Política.

Entonces ya que se trata de dos partidos de Gobierno, yo sí quisiera pedirles que hablen con el Gobierno, porque yo creo que el orden de las cosas es que nos pongamos de acuerdo sobre el tema de la Reforma Política, establezcamos lo que queremos hacer en materia de reforma política y posteriormente, hagamos la reforma del Código Electoral, consecuente y alineada con lo que decidamos en la reforma política. Pero sí me parece muy loco que vayamos a sacar un Código Electoral que va a quedar inmediatamente fuera de contexto, según lo que decidimos en la Reforma Política, yo creo que este es un tema que no es menor y que quería plantear aquí.

Y concluyo con que me parece muy importante esta audiencia y aquí estaremos escuchando con mucha atención todas las ideas, con muchas preocupaciones en torno a lo que tenemos hoy, pero también muchas dudas en torno a cómo debe ser la institucionalidad que se diseñe en un sistema electoral que les dé garantías a todos, no solamente al Gobierno sino también a la oposición. Muchísimas gracias.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jonathan Ferney Pulido Hernández:**

Bueno, no, buenos días para todos. Es muy cortico, Senador Ariel, yo sé que estas sesiones para escuchar

a los ciudadanos, a los representantes de las entidades, bueno, yo lo único que quiero decir es que si tengo varias diferencias, hemos estado estudiando con nuestro equipo el tema de esta reforma política y quería expresar que, pues sí quiero que esto sea un debate serio por más mensajes de urgencia que tenga, porque ahí sí hay varias cosas en las que no estoy de acuerdo y creo que voy a fijar una posición bastante contundente.

Es lo que quiero decir, estoy atento a escuchar, pero sí quiero tener una posición bastante contundente, porque hay unas cosas que ya no comparto en lo absoluto y que tengo que explicárselas al país, para que ellos entiendan que de pronto por querer hacer más terminemos haciendo menos y la democracia se nos quede. Muchas gracias.

#### **La Presidencia interviene para un punto de orden:**

A usted Senador, entonces seguimos el orden, el Senador Chacón acepta las reglas de juego, expongo entonces el proyecto de mi autoría, después si alguno de los Senadores intervinientes, que está acá quiere intervenir y si no empezamos a escuchar a todos y todos nuestros invitados.

Como lo dijo el Senador Humberto De la Calle, en esto de luchar contra la corrupción, de poder mejorar nuestro sistema político, de mejorar las garantías democráticas, hay muchas formas y muchos debates, en el caso mío después de 15 años de estar estudiando, de haber pasado por la Corporación Arco Iris, por la Fundación Paz y Reconciliación, al final yo entendí que tal vez lo más importante, dos cosas son muy importantes, y una de esas es poder reformar lo que se llama el órgano electoral colombiano o la institucionalidad electoral colombiana.

El proyecto de acto legislativo que yo presento acumula ese periodo de estudio e intenta dar una solución a esa institucionalidad electoral, basado más o menos en cuatro principios: primero, que el exceso de concentración de poder es perjudicial para la salud, eso ya lo hemos visto en todos los modelos políticos y sistemas políticos, una de las principales cosas a la que apunta el proyecto de acto legislativo que yo presente, es a poder desconcentrar muchas de las funciones que tiene la Registraduría Nacional del Estado Civil, que vuelvo y repito, nosotros tenemos muchas críticas.

Segundo, la elegibilidad y la forma como funciona el Consejo Nacional Electoral, o sea, eso que los partidos políticos elijan a los amigos para que lo supervisen, eso sale mal y ha salido mal y hoy nos va a seguir saliendo mal. Entonces también el Proyecto de Acto Legislativo le apunta a ello.

Lo tercero, es en mejorar el control a la dinámica propiamente electoral y sobre eso creo que con el Senador Humberto De la Calle, en la acumulación que estamos haciendo, ya hay unos mínimos acuerdos sobre una posible Corte Electoral o sobre si es el propio órgano electoral o Consejo Nacional Electoral el que va a cumplir esas funciones, etcétera, pero sabemos que tenemos que trabajar en ese punto.

Y lo último es sobre todo en la capacidad regional de la autoridad electoral, mucho de lo que pasa en los territorios, que no se supervisan los gastos de campaña, los delitos electorales, es porque no tienen dientes el Consejo Nacional Electoral, entonces también ahí este proyecto de acto legislativo apunta a poder mejorar eso.

Esos son los cuatro pilares, siguiendo en nuestra recomendación, la recomendación que nos han hecho, entonces con el Senador Humberto De la Calle estamos acumulando ambos proyectos de acto legislativo, ya hay un acuerdo de más o menos, yo diría el Senador me corrige un 70, 80 por ciento, que está al acuerdo con los insumos que salgan de esta audiencia pública,

nosotros presentaríamos con ponencia al Presidente de la Comisión Primera que ya está acá conectado, el Senador Fabio Amín, en una o dos semanas para poder iniciar la discusión.

Tres últimos mensajes, al igual que el Senador Humberto De la Calle, yo coincido en que la reforma al Código Electoral es posterior a la discusión del órgano electoral, es decir, de nada hacemos con aprobar el Código Electoral, eso es como el segundo paso, por eso, pues vamos a enviar una comunicación al señor Ministro del Interior, pidiéndole que al menos podamos tener una mínima coherencia en esto, porque el Código Electoral, al menos es lo que dicen los medios hoy, va a tener mensaje de urgencia, para nosotros es importante hacer esto en orden y, por tanto, discutir en materia de órgano electoral.

Segundo mensaje muy importante, todas las personas invitadas a esta audiencia pública tienen mucho de experiencia y es muy importante para nosotros poder conocer cada una de las posiciones, pero que ustedes nos diferencien para poder nosotros después hacer la transcripción y para poder hacer todo el procesamiento de la información entre ambos tipos de proyectos, lo que corresponde a la institucionalidad electoral u órgano electoral y lo que corresponde a la reforma política.

Tercer y último mensaje, la Secretaria me acaba de confirmar que los Senadores ponentes de los otros tres actos legislativos no han llegado, o sea, hemos llegado los de órgano electoral, por ende cuando lleguen ellos tendrán los mismos 5 minutos para que expongan sus proyectos, pero por el momento vamos a comenzar la audiencia pública, no sin antes darle la palabra al Senador Chacón que le había pedido y luego comenzamos, Secretaria, si es tan amable por el orden de llegada de las personas que representan las instituciones, creo que el primero es el señor Viceministro, después el señor delegado de la Registraduría y después a los invitados e invitadas, por orden de llegada. Senador Chacón tiene usted la palabra.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Gracias, Presidente, un saludo especial para todos. Yo creo que lo que menciona su señoría es una realidad, lo presentado como ley estatutaria por el señor Registrador, entiendo Gobierno y algunos Congresistas, pues se cruza necesariamente en esta discusión.

Una ley estatutaria no puede acumularse con actos legislativos modificando a la Constitución como en este momento lo tenemos, potestad de nuestro Presidente, por supuesto, de acumular en la discusión los que sean similares como es este caso en particular, pero es importante señalar esto trasciende profundamente en lo que pudiere traer la ley estatutaria.

Entonces, no tiene sentido que esta Comisión inicie un trámite, una discusión de una ley de un Código Electoral, primero es la esencia de lo que será la Constitución para desarrollar precisamente ese Código Electoral y sus funciones en los organismos que quedarían y cambiarían, seguramente, al que plantea el señor Registrador o el Gobierno o quienes hayan presentado esa ley estatutaria.

Entonces fundamental que independiente a la discusión que hoy tengamos con los ponentes de estos importantes proyectos de acto legislativo, que hagamos una reunión que puede ser, no una sesión de la Comisión Primera, doctor Ariel y Doctor Humberto y aquellos que son autores de estos actos legislativos o de estos trámites de leyes estatutarias, para discutir cómo sería el procedimiento del trámite que le vayamos a dar nosotros a esta Comisión, porque no tiene sentido que le demos curso porque estaría destinado a nuestros compañeros

que son trámites de iniciativa parlamentaria, terminan destruidos por el proyecto de ley estatutaria, eso sería además irrespetuoso, en la discusión que corresponde al respeto que debemos tener nosotros por las iniciativas congresionales.

Entonces, doctor Ariel, le celebro la audiencia, temas muy importantes para la discusión en este país y quisiera hacerle la siguiente pregunta, no sé si haya miembros aquí, que es importante también que entren en la discusión, ejemplo, de la Sección Quinta del Consejo de Estado, eso es bien importante que nos digan, porque todos estos proyectos si mal no entiendo pueden estar desapareciendo la Sección Quinta del Consejo de Estado, en esta nueva.

Entonces es importante ver la estructura propia que se hizo en la Constitución del 91, que está dividida también, no está tan concentrada, pero coincido con el doctor Ariel sobre la falta de herramientas, de dientes que tiene el Consejo Nacional Electoral que hace los procedimientos, por supuesto, junto a Registraduría en las elecciones y después vigilancia a todo esos procesos además, también, pero qué doctor Ariel corresponde a tres ejercicios: Registraduría, Consejo Electoral y Consejo de Estado en la Sección Quinta, que estaría dividido en esos poderes, especialmente que hoy tenemos como el gran organismo electoral dividido en tres instituciones, podríamos decirlo vulgarmente para que la gente lo pueda entender mejor.

Pero este ejemplo, ya voy al del doctor Humberto, también basado en unos mismos esquemas para concluir en qué, cómo terminaría el esquema o en qué diferenciarían los esquemas a los que hoy tenemos, distintos a los que veo importancia en el fortalecimiento de aquel que precisamente va de la mano de la Registraduría, que es ese organismo que hoy llamamos Consejo Nacional Electoral y que podrían llamarle como le llamaran, pero que debiera tener las herramientas que es el que verdad hace el ejercicio electoral como tal de elección y declaratorias en el país, mucho más aún que la propia Registraduría, que es la que viene resolviendo todas las discrepancias que tenemos posteriores a la elección y posteriores al proceso, que hace la Registraduría General de la Nación.

Entonces doctor Ariel, me parece pertinente, muy importante, yo coincido con usted en que el Código, la reforma del Código Electoral como ley estatutaria no debe iniciar sin antes hacer una discusión sobre lo que ustedes están planteando como acto legislativo en este momento. Muchas gracias.

En el transcurso de la audiencia pública intervinieron los siguientes ciudadanos:

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Gustavo García Figueroa, Viceministro del Interior:**

Presidente, muchas gracias por la deferencia, un saludo para su señoría, para la Secretaria, para el Senador Humberto De la Calle y el Senador Chacón, por supuesto, para todos los presentes, la Registraduría, la Misión de Observación Electoral y para quienes nos acompañan también desde la virtualidad.

Empezar por donde usted terminó, Presidente, yo creo que es muy importante que definamos el ámbito de las reformas que se están tratando. En efecto se puede hablar de una reformas que van dirigidas hacia el saneamiento, digamos, o hacía tratar de establecer ordenamientos constitucionales que determinen condiciones del sistema óptimas para combatir los fenómenos de la democracia que sabemos son hartos, son bastantes y otro tema diferente es el tema de la estructura de la organización electoral, que evidentemente toca no solamente las instituciones, sino también tenemos que entenderlo desde

el ámbito de los derechos que estamos tocando, porque aquí estamos modificando nada más y nada menos que la estructura que debe garantizar el derecho constitucional fundamental de participación, que es además la forma en cómo se materializa la voluntad popular en las elecciones y que determina la composición de Gobierno, la composición de órganos de justicia por representación delegada y los órganos de control.

Entonces yo creo que la discusión sí es muy diferente cuando hablamos de la reforma política y cuando hablamos de la organización electoral, por supuesto, también decirles que el Ministro Alfonso Prado está muy pendiente de esta discusión y que el Presidente Gustavo Petro tiene claro que uno de los objetivos principales para dar una reconciliación nacional, es retomar lo que se trató en el punto 2 de La Habana sobre la apertura democrática, que entre otras medidas, que hay que decir que no solamente eran estas, incluye el tema de la reforma política y por supuesto, el programa de Gobierno depende en gran medida de que podamos lograr una excelente reforma política.

Nosotros venimos de un decurso histórico en los cuales la reforma política ha sido discusión de casi todos los gobiernos, creo yo. En 1991 la Constitución permitió una apertura democrática que llevó hacia la atomización de los partidos políticos, que sabemos que degeneró en unas prácticas de clientelismo y cacicazgos que evidentemente no se compadecían con las necesidades del país y que fue digamos, corregida por la reforma del 2003, que buscó el fortalecimiento de los partidos.

Posteriormente, también la reforma de equilibrio de poderes permitió la figura que hoy es muy importante en la composición del Congreso de la República que es el tema de coaliciones y en el 2017 con apoyo de la Misión Electoral Especial, de quienes veo varias caras conocidas en este momento, presentó un proyecto que no tuvo un buen final. En todo caso, los proyectos que han expuesto ya, son los proyectos el doctor Humberto De la Calle y quienes lo acompañan, el 015 y el doctor Ariel Ávila y quienes lo acompañan, que es el Proyecto 07, ambos presentan un tema de organización electoral, que yo creo que me parece en ambos casos están dirigidos a solucionar un problema también de dicotomía sancionatoria que tenemos profundamente enquistado, y no solamente en el tema electoral, sino en toda la estructura constitucional colombiana.

Y es que aquí tenemos una estructura de fallos de decisión e incluso sancionatoria administrativa, al mismo tiempo que una judicial, eso genera una inestabilidad jurídica de los fallos que evidentemente debe ser objeto de una reforma. Yo creo que no podemos seguir con fallos que afectan un derecho constitucional tan grave como es la participación, por ejemplo, en una revocatoria de inscripción que después va a ser objeto de control jurisdiccional y que se encontró que hubo un error que impidió la participación de un candidato, que legítimamente estaba presto para participar.

Estos son ejemplos de circunstancias que deben ser reevaluadas en este tema de la organización electoral, también la presencia de tribunales electorales temporales, que sirven para resolver las controversias propias de las elecciones y después desaparecen sin tener una continuidad y sin tener muy claro cómo fue el ámbito de su funcionamiento.

Y por supuesto, el tema de si es primero el huevo o la gallina, frente al tema del Código Electoral o el tema de reforma a la organización electoral, yo creo que ese problema se presenta, efectivamente, cuando uno habla de la organización electoral, pero también en otros temas, por ejemplo, en el tema de las listas cerradas, nosotros

tenemos, necesitamos unas listas cerradas, pero para que haya una lista cerrada tiene que haber una democracia interna de los partidos y un fortalecimiento de los mismos ¿qué es primero?, o ¿cómo una puede frenar la otra?

Yo creo que esas discusiones hay que afrontarlas de frente y decir que necesitamos las dos cosas, pero cómo hacemos para priorizar eso en el tiempo, también tiene que haber unas decisiones de carácter político, que tienen que orientarse digamos hacia la efectividad de los derechos y evidentemente, hacia la protección de, cómo lo decían en el principio de mi intervención, el derecho constitucional fundamental de participación, que es en últimas lo que nos interesa.

Pero no quiero dejar la discusión únicamente en el punto de la organización electoral, porque me parece que las intervenciones que van a venir a continuación deben tener también una visión sobre los temas que tienen que ver con reforma política. Y en este tema yo quiero ser muy, digamos, muy generoso al plantear el ámbito de nuestras discusiones, lo decía el doctor Novoa en una reunión que tuve la oportunidad de estar con él acompañado, lo primero que tenemos que entender es cuál es el ámbito de los puntos esenciales que nosotros queremos en esta reforma política, cuál es el carácter, cuál es la inclinación que está reforma política quiere.

¿Deseamos un sistema que tenga apertura democrática o que fortalezca los partidos como única opción viable? Digamos para la materialización del derecho de postulación, tenemos temas que vamos a tratar como el tema de listas cerradas, como el tema de estar atado al umbral a la posibilidad de postular, como los temas de paridad de género, pero a la vez también en el punto 2 del Acuerdo sobre la apertura democrática, se habla de la adquisición progresiva de derechos, cosa que es contraria, digamos, a un fortalecimiento de partidos, pero que evidentemente no es caprichosa, sino que atiende a unas necesidades constitucionales fundamentales de la Colombia profunda, en los términos de su presentación.

Conciliar esos dos temas, yo creo que es uno de los grandes retos que desde el Gobierno, desde la preparación del proyecto que se presentará prontamente en el Gobierno, tenemos, pero que también será oficio de este Congreso de la República para poder lograr esa conciliación entre participación política amplia y gobernabilidad de nuestro país.

También, por supuesto, tenemos que hablar un poco de las coaliciones, cómo esas coaliciones que han sido elegidas y que han mostrado ser un mecanismo eficiente para generar bancadas o partidos políticos que se eligen mediante estas, van a terminar redundando o en la atomización de la participación política o en la creación de fortalecimiento de los partidos políticos. También, por supuesto, las discusiones sobre el tema de género.

Yo creo que los ejes fundamentales, para ir concluyendo, de esta reforma que puede ser vista desde el punto de vista de organización electoral o reforma política, tiene que ser la independencia de las autoridades electorales, como lo mencionaba mi querido maestro, el doctor Humberto De la Calle, la transparencia en el gasto logístico de las elecciones, también lo mencionaba el doctor Humberto y también lo mencionaba el doctor Ariel Ávila, frente a lo que debe entenderse como la desconcentración de funciones.

Pero también tenemos que entender que tenemos que fortalecer los sistemas decisionales en el Congreso de la República, a la vez que permitir que nuevos miembros de la sociedad participen en las decisiones históricas, porque esto es también una decisión de toda Colombia que se expresó en las urnas y que habló de que se necesita un cambio, cómo no incluir, por ejemplo, en la reforma

política la participación de los jóvenes en el Congreso de la República.

Cómo no incluir, por ejemplo, también el tema de financiación estatal, si vamos a hablar de listas cerradas, podemos avanzar en el tema de financiación estatal de las campañas y sobre todo también recoger las expresiones de la consulta anticorrupción frente a estas prácticas importantes que han afectado por años el tema de la transparencia y que terminan siendo uno de los grandes tóxicos de la democracia en Colombia.

Yo creo que estos son más o menos los temas que tenemos que tratar, el Gobierno estará presentando los próximos días su proyecto, que no solamente concita lo recogido en el proyecto del 2017, que yo lo encontré para quienes quieran buscarlo en la Gaceta 336 de 2017, sino también los proyectos que han sido presentados, Presidente, para tratar de asentar un poco de realidad en esos proyectos, pero también para entender que esto debe ser un producto de un acuerdo sobre lo fundamental, porque también lo decía la Senadora Paloma, esto no se trata de hacer una transición que pueda generar problemas de alternancia o unos deseos de mantener los poderes, yo creo que nosotros tenemos que tener como democracia la suficiente madurez para entender que estos serán las normas, los órganos, las particularidades del sistema, que será la regla de juego en los próximos años.

Y así como derivado del Acuerdo de Paz se estableció el estatuto de oposición con el que hoy cuenta la oposición política en Colombia y que son unas herramientas muy importantes, no pensadas para alguien en particular o para unos partidos en particular, sino para estabilizar la democracia, tenemos que hacer que esta reforma política sea histórica y de verdad nos ofrezca las soluciones que el sistema necesita. Dejo hasta ahí, Presidente, muchas gracias por la paciencia y la generosidad.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano, Nicolás Farfán Namen, delegado de la Registraduría Nacional del Estado Civil:**

Gracias, Presidente, muy buenos días a la Mesa Directiva, Presidente, Vicepresidente, Secretaria, señor Viceministro, honorables Senadores, cabezas de instituciones, exmagistrados y todos los inscritos en esta audiencia y la ciudadanía en general.

Mi nombre es Nicolás Farfán Namen, soy el Registrador delegado entre electoral y en primer lugar quiero agradecer la invitación a esta importante audiencia para debatir proyectos de reforma constitucional sobre la arquitectura institucional electoral, sobre los cuales me voy a referir. Y aunque parezca un poco obvio, pues, desde la Registraduría no estamos de acuerdo con los proyectos en lo que respecta a la Registraduría Nacional del Estado Civil, pero no solo por el hecho de pertenecer a esa institución u ostentar un cargo coyunturalmente en la actualidad en ella, sino por unos argumentos que voy a permitirme esgrimir.

En primer lugar, quiero recopilar o hacer algo de historia respecto de la Registraduría porque esta no es una institución nueva que se haya creado a la vuelta de la esquina y que hoy se pretende en unos casos transformar, en otros quitarle algunas funciones y en otros casos suprimirla completamente. La Registraduría del Nacional del Estado Civil fue fundada en 1948, casi cumple 75 años de historia, en la que ha llevado a cabo el registro civil y la identificación de los colombianos con buen crédito y ha garantizado la transparencia en los procesos electorales de forma ininterrumpida.

Su origen tuvo que ver con la necesidad de buscar alternativas a la pacificación de la violencia partidista liberal-conservadora y puso el eje de su función en



la identificación y en la expedición de una cédula de ciudadanía entregada oficial e institucionalmente por una institución del Estado, en contravía a la entrega de las cédulas partidarias que se daban antes de su creación.

En el Código Electoral que nos regenta del año 86 la elección del Registrador estaba a cargo del Consejo Nacional Electoral, posteriormente en la Asamblea Nacional Constituyente del año 91, al buscar los antecedentes académicos y en las gacetas del Congreso surgió el debate de si el órgano electoral se erigía como una rama adicional del poder público, como existe en otros modelos de otras naciones, pero la Constituyente del 91 optó por construir una organización electoral dentro de lo que se denominan los órganos autónomos e independientes.

Posteriormente, mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, la primera gran reforma política después de entrada en vigencia la Constitución del 91, el Constituyente derivado cambió el método o la forma de elección del Registrador Nacional estableciendo un concurso de méritos organizado por los presidentes de las Altas Cortes, a saber Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, intentando construir en la Registraduría y en el Registrador Nacional del Estado Civil como su cabeza, un ente de carácter técnico que organizara las elecciones y se diferenciara del otro órgano que compone el organismo electoral, el Consejo Nacional Electoral, a quién le estableció un origen político.

Si me lo permite, señor Presidente, voy a leer una parte de la Sentencia C-230A de 2008, donde la Corte Constitucional al revisar este nuevo esquema defiende el carácter técnico de la Registraduría...

... Gracias, señor Presidente. Dice la Corte: “la independencia de la Registraduría Nacional es garantía de neutralidad y genera la confianza en los ciudadanos y de quienes participan el proceso electoral, pues la aplicación de criterios técnicos por parte de personas ajenas a cualquier influencia partidista evita las posiciones sectarias y aleja el riesgo de parcialidad”.

Como bien se señala la Registraduría hoy en día es un órgano técnico, que cumple un rol de carácter logístico a nivel nacional, tiene presencia en 1103 municipios, en las 32 capitales de departamento y ha cumplido, como lo señalaba con buen crédito, su propósito. Hay dos argumentos que se exhiben en la exposición de motivos de los actos legislativos, el primero es que aparentemente concentra un gran poder...

#### **La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana, Ángela Rodríguez Sarmiento, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria:**

Buenos días, honorables Senadores de la República, respetados asistentes virtuales y presenciales, reciban un cordial saludo al Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, es una organización de cooperación internacional que promueve el mejoramiento de la democracia colombiana a través de la innovación pública, la transversalización del enfoque de género y la construcción de paz. Estamos en Colombia desde el año 2010, promoviendo las habilidades democráticas de líderes, colectividades políticas e instituciones estatales en los diferentes niveles territoriales.

El día de hoy estamos acá cumpliendo con nuestro papel de acompañantes internacionales para la implementación del punto 2 del Acuerdo Final de Paz, mediante el cual también ejercimos hace unos años la secretaría técnica de la Misión Electoral Especial, que ya fue mencionada por el señor Viceministro. De cara a las dinámicas presentadas en los últimos procesos electorales, se hace latente la necesidad de acompasar la

normatividad y el diseño institucional democrático con la realidad política y electoral del país, es determinante reformar las instituciones y prácticas político electorales hacia la ampliación del espacio democrático, como lo estimulaba el Acuerdo Final de Paz.

Por lo tanto, consideramos imprescindible avanzar hacia la materialización de los siguientes escenarios, ya incluidos en los proyectos referidos: primero, diseñar instituciones de justicia electoral que propician la inclusión de las ciudadanías históricamente subrepresentadas durante de los procesos democráticos, la disminución de los delitos electorales y legitimen el funcionamiento mismo de nuestra democracia, tanto en su conformación como en su operación. Segundo, fortalecer los protocolos de selección de candidatos de las organizaciones partidistas para garantizar la inclusión de las poblaciones tradicionalmente subrepresentadas políticamente, en condiciones de equidad, acceso a recursos, visibilidad y propaganda. Tercero, rediseñar la arquitectura institucional electoral, transformando organizaciones como el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, el alcance de esta reestructuración debe ser basado en buenas prácticas internacionales y debe garantizar la independencia ideológica partidista de las autoridades electorales para que redunden dinámicas de transparencia e inclusión efectiva.

Por último, reforzar las medidas normativas que promueven la transparencia en el accionar de los representantes políticos de la ciudadanía, tanto a nivel partidista como congresional. Muchísimas gracias.

#### **La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana, Jennie May Kah Lincoln, Centro Carter:**

Muchísimas gracias por la oportunidad de estar aquí con ustedes, es un honor para mí y para también para el Centro Carter, quien ha apoyado del proceso de paz por más de 6 años ahora y estamos muy agradecidos por la oportunidad de estar aquí para hablar de la reforma electoral en términos del órgano institucional.

Quiero agradecer la invitación del Honorable Congreso de la República de Colombia le hace al Centro Carter para participar en esta audiencia pública y manifestarles que pueden seguir contando con nosotros para sacar adelante estas iniciativas que consideramos fundamentales. El Centro Carter fue invitado por el CNE, el Registrador, por la Misión de Observación Electoral para las elecciones del Presidente que se llevaron a cabo en este año.

En nuestro informe publicado el 21 de junio esta misión de expertos electorales recomendó al Congreso adelantar una reforma electoral con un énfasis especial en la reforma de la administración electoral y el financiamiento de campañas, con el fin de generar mayores garantías y transparencia para la democracia colombiana, teniendo en cuenta estándares internacionales, con el fin de dar un apoyo técnico a cualquier posible reforma durante los meses de junio, julio y agosto se desarrollaron seis mesas técnicas con presencias de académicos nacionales e internacionales, exmiembros de la admisión especial, exmagistrados, exregistradores, excongresistas, con el fin de establecer las prioridades de una reforma política en Colombia.

Como principal conclusión de estos diálogos se planteó una necesidad generalizada de abordar una reforma de arquitectura institucional, como base para otras importantes reformas como el Código Electoral, las listas cerradas para elecciones de Congreso, paridad de participación política, regulación de coaliciones, entre otros tantos. Bajo esta base, con el apoyo técnico de Mario Puerta, quien se encuentra en la sala hoy, representante

del Centro Carter para este proyecto en Colombia, se hizo un minucioso análisis de las necesidades de cambio de la institucionalidad electoral.

Definitivamente consideramos que los proyectos propuestos sí permiten superar los principales problemas que aquejan el sistema electoral colombiano, se despolitiza la elección de quienes integran esas nuevas instituciones creadas por los proyectos mencionados, como el Consejo Electoral Colombiano y la Corte Electoral, sin excluir a los partidos políticos de la participación e involucramiento natural en la organización de los procesos electorales.

Adicionalmente, despersonaliza la organización electoral, permitiendo que en adelante sea un órgano independiente y colegiado en el encargado de organizar las elecciones en Colombia. Esos proyectos brindan mayores garantías y una responsabilidad compartida en cinco miembros del Consejo Electoral Colombiano, consideramos necesaria la actualización del Código Electoral vigente, cómo se ha venido intentando en la pasada legislatura y con el reciente del Proyecto de ley número 111 de 2022.

Sin embargo, sugerimos a esta corporación tener en cuenta una reforma de la arquitectura institucional debería estar primero en el tiempo, con el fin de que el nuevo Código Electoral esté diseñado conforme a las necesidades institucionales, es importante que una reforma de este tipo tenga en consideración una transición en el tiempo que busque garantizar...

... Perfecto, finalmente queremos resaltar que una reforma a la arquitectura electoral, tanto los aspectos de la organización electoral como aquellos que implican decisiones judiciales de tipo electoral, con el fin de mantener un equilibrio entre las distintas instituciones.

En nombre del Centro Carter, felicito nuevamente estas iniciativas y reitero el apoyo técnico en que el Centro Carter puede contribuir. Muchísimas gracias por la oportunidad de hablar con ustedes hoy.

#### **La Presidencia interviene para un punto de orden:**

A usted señora Lincoln, muchísimas gracias. Antes de darle la palabra al Senador Gallo, los medios de comunicación nos están preguntando mucho y aquí para que el señor Viceministro estemos todas y todos de acuerdo, Senadores y Senadores, hace un día se presentó la famosa reforma coelectorada, luego, entonces para hacer claridad de qué estamos hablando porque hoy ha habido muchas noticias en medios y necesitamos hacer claridad a las y los presentes.

Uno, se presentó la reforma del Código Electoral Colombiano hace unos días. Dos, por iniciativa de Congresistas, iniciativa parlamentaria, se han presentado cinco proyectos de acto legislativo, dos referentes a la institucionalidad electoral y tres de reforma política, que son los que estamos discutiendo hoy. Y tres, el Viceministro nos anuncia que en los próximos días, por iniciativa del Gobierno, se presentará la reforma política.

Entonces, lo que estamos haciendo acá es, ya ha habido algunos pronunciamientos como el Senador Humberto De la Calle, la Senadora Paloma Valencia y el Senador Chacón y el mío, sobre la necesidad de que estos actos legislativos se tramiten primero que una ley estatutaria que es lo del Código Electoral, porque no puede quedar mal hecho.

Lo que nos ha dicho el señor Viceministro es que existe toda la disposición para dialogar y vamos a formar una Mesa, entonces dejo con esa claridad para los medios de comunicación, para no confundir los debates. Tiene usted la palabra Senador Julián Gallo.

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Julián Gallo Cubillos:**

Gracias, Presidente, un saludo para todas y todos los asistentes y quienes nos ven por los medios virtuales. Rápidamente, voy a exponer los titulares de la propuesta que radicamos desde el Partido Comunes, que contiene los dos aspectos, Presidente, son aspectos de reforma política, pero también aspectos de reforma electoral.

Entre otras cosas, porque este proyecto que nosotros radicamos en la práctica es el desarrollo de las recomendaciones de la Misión Electoral Especial que formuló como parte del Acuerdo de Paz que firmamos con en el Estado colombiano. Por lo cual, consideramos nosotros y es una pregunta que le dirigiría yo al Viceministro, para que en su momento lo pudiera responder, cerca del compromiso del actual Gobierno, porque bueno, hemos dicho, cierto, y hemos escuchado todos, el compromiso del Gobierno de Gustavo Petro con la implementación del Acuerdo de Paz, esa implementación desde nuestro punto de vista debe ser integral y por supuesto, consideramos que debe reflejarse también en el apoyo a la reforma política y a la reforma electoral que están contenidas en el punto 2 de ese Acuerdo.

Dicho esto, debo decir que un primer artículo que contempla la reforma que nosotros radicamos, tiene que ver con limitar la posibilidad que tienen hoy en día los órganos de control disciplinario para sancionar a funcionarios de elección popular. Nos parece que es necesario recoger en la reforma política que se haga las recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que no debe ser viable esa sanción por parte de organismos disciplinarios sobre y funcionarios que han sido elegidos popularmente, como sucedió casualmente con el hoy Presidente Gustavo Petro, y que no fueron recogidas en la reforma del Código Electoral, que finalmente terminó tumbando la Corte.

Igualmente, nosotros consideramos que la ciudadanía debe pasar inicialmente a los 17 años y luego a los 16, nos parece que una verdadera apertura democrática debe moverse hacia la participación cada vez más activa de los jóvenes en la vida política del país.

Dicho esto, en cuanto al tema de la institucionalidad, nosotros consideramos que es de vital importancia, tal como está contenido en las recomendaciones, avanzar hacia la creación de la jurisdicción electoral y en ese sentido, estamos proponiendo crear un Tribunal Nacional Electoral, que tenga que ver con todos los aspectos judiciales del proceso electoral, unificando la dualidad de funciones que hay en este momento, tanto en el Consejo Nacional electoral como la Sala Quinta del Consejo de Estado, nos parece que ese tribunal debe asumir esa tarea.

Y en lo que tiene que ver con la organización de los partidos, con la vigilancia de los partidos y la organización de las elecciones, pasar a manos de un Instituto Nacional Electoral, que debe ser integrado por concurso de méritos, quitándole el origen partidista a este órgano, puesto que hoy en día tenemos anomalías como que por su origen parlamentario o mejor en el Congreso de la República, reflejado de acuerdo a la correlación de fuerzas que existen en el Congreso, pues tenemos una situación en la cual las mayorías terminan rigiendo los derechos políticos de las minorías, lo cual es realmente contraproducente en una verdadera democracia. Por eso nos parece que hay que separar esas funciones y crear, por una parte, ese Instituto Nacional Electoral y por el otro, el tribunal electoral también.

En otro sentido, consideramos que el voto debe ser obligatorio como una medida que permita acabar con la corrupción que se presenta y que deforma la voluntad

popular en las elecciones, por la compra de votos que nosotros sabemos que es reiterativo en nuestro país. El voto obligatorio estaría generando un obstáculo para esa compra de votos.

Consideramos que es de la mayor importancia también, en este ya, en lo que tiene que ver propiamente con la organización de las elecciones y la organización de los partidos, que se avance en la adquisición progresiva de derechos, que se incluya también en esta reforma política la lista cerrada con paridad de género y financiación completamente estatal de las campañas electorales, eso permitiría romper ese círculo vicioso que existe entre los negocios y la política donde los funcionarios elegidos terminan devolviendo esos favores a través de la adjudicación de contratos, entonces nos parece que deben crearse esa financiación...

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Julián Gallo Cubillos:**

La financiación estatal de las campañas, como una prenda de garantía de acabar con ese círculo vicioso. Igualmente, consideramos nosotros que debe crearse entonces un mecanismo para que haya un control estatal para las compras y las adquisiciones que tienen que ver con todo lo que es los productos que se mueven, digamos, en función de las campañas electorales, como mecanismos que nos den plenas garantías a todos a los ciudadanos, a los partidos, a las organizaciones políticas, a los movimientos ciudadanos, de que definitivamente vamos a cerrar todas las venas por donde penetra la corrupción al sistema político electoral. Gracias Presidente.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Presidente, gracias. Es y ya le pregunté personalmente en qué momento podíamos hacerle preguntas a los..., también los autores de los proyectos, aquí tendría unas para el doctor Gallo, que usted determinará cuándo puede contestarlas o sí de una vez.

En el artículo 4º, que incluye un párrafo del artículo 103, pide que en el término de 6 meses se debe implementar el uso de mecanismos digitales ¿qué tipo de mecanismos digitales son los que estaría usted previendo? Que por supuesto, dejarlo ya en la Constitución, pudiendo dejarlo en término de ley, pues no sé, pero en la medida en que ya se vuelve una, se pudiera volver a una obligación constitucional ¿Cuáles son los mecanismos de participación?, ¿Votar digitalmente? Bueno, no sé, que es una pregunta.

Y el artículo 2º en el cual modifica el artículo 98 constitucional, doctor Gallo, nos habla de la ciudadanía se ejercerá a partir de los 18 años y habla sobre el sufragio en que las próximas elecciones será a partir de 17, y en el 26 será a partir de los 16, esto no sé si hayan analizado la connotación que tenga frente a las responsabilidades civiles o penales, en el entender y comprender, hoy tenemos una presunción absoluta para las responsabilidades penales y algunas civiles frente a los menores de 18 años, se llama presunción absoluta, de que entiende y comprende lo que hace, al nosotros cambiar esta condición constitucional, no sé si usted ha analizado o previsto, que pueda estar cambiando también la connotación del entender y comprender, que por eso es que los 18 años, a partir de los 18, es que se le da la posibilidad también al ciudadano menor de poder votar en Colombia, esa es otra pregunta que quisiera hacerle en el proyecto.

El voto obligatorio, importante, me gusta, mi querido compañero, en el artículo 6º que modifica el 108, quisiera también hablarle lo siguiente, cuando ustedes hacen la

modificación, me parece no sé puede ser equivocada mi interpretación, que solo con acreditar un número de afiliados que determinará me imagino por la ley, usted ya puede adquirir la personería jurídica, uno de los grandes problemas que tiene, yo creería, este sistema electoral que tenemos hoy, querido Presidente Ariel, doctor Humberto, es la proliferación de partidos, lo difícil que es adquirir un partido es parte de la importancia de la revisión también, de por qué un partido político puede, por ejemplo, dar avales en Colombia.

Y hay grandes discusiones, por ejemplo, hay partidos que se crean solo por tener una curul aquí de diferente condición, ejemplo, étnica, y le da de una vez la posibilidad de que pueda dar avales en cualquier circunstancia, y una de las grandes dificultades que tenemos en nuestra democracia actual. Pero aquí podría cualquiera conformar un partido, no sé si lo hayan analizado o hayan mirado un número particular, me parece importante especialmente esas preguntas frente al proyecto de acto legislativo que es mucho más denso que los otros, Senador Gallo. Muchas gracias, Presidente.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano, Fabio Sepúlveda, Observatorio Electoral:**

Gracias, señor Presidente, un saludo especial a usted, a todos los Senadores presentes, los invitados especiales y los que nos acompañan de manera virtual. Yo quiero hacer la intervención a nombre del Observatorio Electoral, nosotros somos una organización sin ánimo de lucro, la cual está conformada por académicos, exregistradores y personas conocedoras del derecho electoral y tenemos unos planteamientos claros frente a los actos legislativos que se están discutiendo, que se van a discutir.

Entre ellos básicamente compartimos muchas de las intervenciones que se han hecho, pero quiero llamar la atención con relación a la técnica legislativa, nosotros estamos llevando a la Constitución elementos que son propios de la ley reglamentaria y queremos en los proyectos que se han presentado, el doctor De la Calle y el de usted señor Presidente, pues hay similitudes y que lo que haría como lo manifestó el doctor De la Calle en su exposición, es que se puede hacer una unificación, usted cambia el Consejo Nacional por órgano electoral y le asigna unas funciones además de las que ya tiene en la Constitución. El doctor De la Calle propone disminuir ese órgano electoral y crear una corte.

Esto de por sí ya conlleva a una creación de una jurisdicción electoral que harta falta que nos hace en este país, porque tenemos una mixtura con relación a las sanciones electorales, a los actos administrativos, algunos que lo resuelve el Consejo Nacional Electoral de manera administrativa y ya lo otro que va a la Comisión Quinta del Consejo de Estado.

Entonces esas funciones indudablemente conllevarían a lo que se ha planteado acá, a que primero se debe de tramitar estos actos legislativos antes del Código Electoral ¿por qué? Porque necesariamente allá tendrán que llegar a modificar, en el evento de que se aprueben cómo están los proyectos de acto legislativo y que yo veo que hay muy buena aceptación, hay el ambiente político para aprobar esa reforma constitucional.

Y aquí obligaría a que el Código como lo presentaron, digamos, saquemos de allí lo que tiene que ver con el registro civil y algunas funciones de la Registraduría y tendríamos que llevarlo a una norma sustancial y procesal, de pasar la reforma política. Entonces eso de plano, digamos, que subsume el estudio que se le pueda dar a este Código, yo sé que el Gobierno en cabeza del señor Ministro, del señor Viceministro, lo acaba de manifestar, hay una buena intención para poder llegar a un acuerdo. Y la invitación es para que se presente un

proyecto unificado con relación a la reforma electoral, lo que usted plantea, lo que plantea el doctor De la Calle.

Los de la reforma política también tocan en parte lo que tiene que ver con el Código Electoral y las elecciones, entonces también deben ir de la mano, yo creo que es importante que se tenga en cuenta esa forma más de técnica legislativa y pues para no ser reiterativos con relación a los argumentos que ya se han expuesto, todos mis válidos, el porqué es importante y es imperioso en este momento hacer una reforma al Código Electoral que es un código que es, ya como se diría, vetusto, estamos hablando que es anterior a la Constitución del 91 y que si es urgente hacerlo, pero como decía Sancho Panza, vamos despacio porque tenemos prisa.

Entonces es organizar esos proyectos de acto legislativo, presentar la sola propuesta y de esa forma nosotros, como abogados los que tenemos a diario, es el insumo...

... Nosotros nos vemos abocados al uso frecuente de las leyes y esa disparidad de normas es lo que muchas veces hace complejo la administración de la justicia. Muchas gracias, señor Presidente y a todos los presentes.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana, Alejandra Barrios Cabrera, Misión de Observación Electoral:**

Presidente, muchísimas gracias a todos los que nos están acompañando hoy en esta audiencia pública. Indiscutiblemente los dos temas que estamos tratando son unos temas absolutamente fundamentales para la democracia colombiana, de una parte estamos tocando los mecanismos a través de los cuales podemos superar las deficiencias de la actual organización electoral, me queda absolutamente claro y creo que a todos nos debe quedar claro que el objetivo de la Comisión Primera es poder hacer unos avances y una negociación que nos permita avanzar hacia una arquitectura institucional, que sea eficiente, autónoma, independiente y que permita que el órgano que organiza las elecciones, la logística del proceso electoral, tenga suficiente técnica para poder organizarnos.

Y en segundo lugar, vamos a hablar del fortalecimiento del sistema de partidos con dos preocupaciones fundamentales: la democratización interna de los partidos, y en segundo lugar, el tema de la financiación de los partidos, es una financiación que en Colombia no ha podido controlarse, donde tenemos financiación ilícita e ilegal.

Voy a hacer unas consideraciones previas, Presidente, y agradecería después una explicación más a profundidad o más clara de la metodología, porque estamos hablando de dos proyectos que son reformas constitucionales. Voy a hacer en primer lugar mención a la arquitectura constitucional con unas consideraciones previas de un documento que todos ustedes ya tienen, la primera de ellas, es importante priorizar en el debate que se está haciendo en este Congreso de la República la arquitectura institucional y el debate sobre la reforma al sistema de partidos.

Recomendamos tramitar de manera separada los temas de reforma política y los temas de arquitectura institucional ¿por qué recomendamos ese trámite de manera separada? Porque lo único que nos ha demostrado la experiencia es que cuando hablamos de temas de arquitectura institucional, empezamos a hablar de la composición del Consejo Nacional Electoral, de la posibilidad de avanzar en una Corte Electoral y al mismo tiempo, discutimos los temas de lista cerradas, democracia interna de los partidos, financiación, lo que estamos haciendo es el debate Titanic, las dos propuestas se unen

porque ninguna es capaz de superar a la otra, es mejor tener argumentos separados, discusiones muy limpias, porque tienen todos estos dos temas implicaciones muy serias.

E indiscutiblemente, yo sí creo que aquí tenemos que lograr entender algo y es que estas reformas no van a poder ser aplicadas para las elecciones de 2023, es absolutamente negativo y eso nos lo ha demostrado la experiencia cuando estamos haciendo reformas políticas, electorales o de institucionalidad electoral, que afecta una elección que se va a realizar cuatro meses después, porque aquí estamos hablando de actos legislativos.

O cuando y tercera consideración, doctor Farfán, hablamos de un Código Electoral y nos quedamos mirando los tiempos de la Corte Constitucional, sin saber cuándo va a entrar además de la consideración que también te toco a ustedes sobre la importancia de tener primero una arquitectura institucional resuelta, una propuesta de reforma a los partidos y posteriormente, en otra legislatura, podríamos entrar a hablar de un Código Electoral, señor Viceministro, agradecería transmitir al Ministro y el Presidente de la República, que un mensaje de urgencia al Código Electoral es completamente contraproducente, la Misión de Observación Electoral le ruega que no cometamos ese error, que va a entrar a hacer la discusión tan importante del Código y la reforma de los partidos.

Vamos a la arquitectura electoral y aquí hay tres temas de los que tenemos que hablar, el primero de ellos, es que necesitamos una autoridad electoral con capacidad real de vigilancia, control y seguimiento. Hoy no la tenemos, hoy tenemos un Consejo Nacional Electoral de origen partidista, que no tiene la autonomía, ni la capacidad técnica, ni administrativa, de cumplir dos funciones fundamentales: la primera de ellas, vigilancia y control a las organizaciones políticas, si es de origen partidista, pues obviamente lo que nos vamos a encontrar dentro del Consejo Nacional Electoral, porque ese es el diseño que les impusieron, es magistrados que tienen obviamente una responsabilidad o un deber de diálogo con la organización política que los delegó.

Y entonces tenemos una composición y un Consejo Nacional Electoral en lugar de vigilar los principios democráticos, lo que hace es acompañar y cuidar los intereses de las organizaciones políticas que los eligieron. Segundo lugar, necesitamos tener claridad en las funciones administrativas...

... Muchísimas gracias, Presidente. En segundo lugar, obviamente claridad en las funciones administrativas y de jurisdicción electoral y obviamente, doctor Chacón, el Consejo de Estado no está aquí y creo que lamentablemente el Consejo de Estado no va a estar aquí, porque aquí hay un debate que hay que dar con tranquilidad, con muchísimo respeto, frente a la necesidad que tiene este país de poder avanzar a una Corte Electoral, que significa que las funciones de la Sección Quinta son sacadas del Consejo de Estado, para obtener una Corte Electoral que de justicia en materia electoral en términos de democracia oportuna, eficiente y pensando en lo que es la lógica de una democracia electoral.

Solamente como un dato, doctor Chacón, para que entendamos de qué estamos hablando, elecciones 2006, elecciones 2010, elecciones 2014, vía decisión judicial del Consejo de Estado se modifica la composición del Consejo y se modifica la composición del Congreso, no por temas diferentes a los que tienen que ver con lo estrictamente electorales, es decir, el proceso que se surtió en las elecciones, 3 años y medio después, es decir, 3 años y medio después a un partido político como Mira o a unos Senadores y Senadoras se les dijo -oiga

qué pena con usted, usted sí tenía derecho a una curul, pero tuvimos problemas en el proceso de escrutinio o tuvimos problemas en los procesos de inscripción, venga por favor ocupe la curul-, unos días antes de que cese ese Congreso, esa es una discusión absolutamente seria.

Entiendo doctor Farfán y me hubiera encantado poder escuchar su presentación cuando nos estaba señalando de la importancia que tenía la Registraduría, donde en su historia nos remontaba al Frente Nacional, efectivamente doctor Farfán, y yo sé que con ustedes podemos tener una conversación sobre los retos que tiene, no una Registraduría que viene del Frente Nacional, porque así está diseñada, no una Registraduría que tiene una modernización con la Constitución del 91, sino la importancia de una Registraduría que puede estar sujeta a un sistema de pesos y contrapesos, donde no tenga autonomía e independencia completa para la toma de decisiones, sino que como son los modelos modernos este rodeado de un cuerpo colegiado del Consejo Electoral colombiano, donde el registrador o registradora tenga la presidencia, pero que las decisiones que tome en términos de contratación, que las decisiones que afectan los procesos electorales, puedan ser discutidos, dialogados con pares que también son corresponsables del proceso electoral.

En este último proceso electoral casi nos pasa un tren por encima en las elecciones a Congreso, las decisiones no pueden estar en la cabeza de una sola persona, por más profesional y probidad ética que tenga, para eso tiene que haber un sistema de pares, el Consejo Electoral Colombiano, elegido de origen completamente independiente de los partidos políticos, donde la conducción del proceso electoral y de la organización electoral, pueda ser realizado con corresponsabilidades y donde haya lo que se exige en un país de Estado de derecho, que es estar sujeto a pesos y contrapesos, a dar explicaciones.

Doctor Ariel, Senador, entiendo que cumplí el tiempo, agradezco muchísimo, pediría para el tema de partidos políticos poder continuar en una intervención para cuando se toque ese tema. Muchas gracias.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora María José Pizarro Rodríguez:**

Muchas gracias, Presidente. Un saludo a todas las colegas, Secretaria y a todas las personas que asisten a esta audiencia pública. Bueno, lo primero es, pues ese saludo y luego poder explicar brevemente de qué se trata el proyecto de acto legislativo que hemos presentado, es un proyecto de acto legislativo realmente muy corto, muy sencillo, pero su aprobación tendría profundas y muy positivas consecuencias en el sistema político colombiano, especialmente para lograr algo que sigue siendo una deuda pendiente y que es precisamente la participación política de las mujeres.

El proyecto de ley tiene como propósito modificar el artículo 262 la Constitución para implementar la paridad en las listas a los procesos de elección popular, por medio de la fórmula que ya conocemos, que son listas únicas, cerradas con alternancia de género. Si bien en muchas de las propuestas se presentan listas cerradas, no siempre la alternancia y precisamente lo que garantiza una elección paritaria es la alternancia, lo que se conoce comúnmente como la lista cremallera.

El porqué de presentar este proyecto de ley, pues bueno, primero los movimientos sociales de mujeres, de feministas, hemos logrado que las mujeres podamos ser titulares de nuestros derechos, empezando por el mismo ejercicio del voto, hace más o menos, bueno, hace más o menos cinco décadas, ingresar a la educación básica, a la educación profesional y, por supuesto, a través de

estos ejercicios resignificar el papel de la mujer, el tema de titularidad etcétera.

Y pasar de un rol exclusivamente de madre y de esposa, a la actualidad, al rol que buscamos y en el que podremos profundizar en la actualidad y es que las mujeres podamos continuar con la lucha por poder ejercer libremente y a cabalidad nuestros derechos y vivir en sociedades que no solamente sean seguras frente a lo cual también una deuda pendiente, sino también en libertades en relación con nuestros cuerpos, decidir sobre nuestros cuerpos, que no existan estereotipos que nos enmarquen en campos específicos, que el trabajo del cuidado sea reconocido y remunerado, que el acoso sea investigado y sancionado, por lo que es necesario darle poder político a las mujeres, que las mujeres podamos aumentar nuestras representaciones y por supuesto, velar por nuestros derechos y necesidades para toda la ciudadanía pero en especial para las mujeres.

Entre otras, pues hay toda una serie de deudas, por esto es absolutamente imprescindible equilibrar la cancha, está también, por ejemplo, en medio de todo esto que les he venido relatando muy brevemente, la falta efectiva no está nuestra representación política para poder materializar todos los demás derechos la representación política de las mujeres tiene que aumentar.

En la historia de Colombia las mujeres solo hemos sido candidatas presidenciales en las últimas cinco décadas y no hemos ganado ni una sola presidencia a la de la República y solamente en el periodo pasado y en este periodo, se ha dado la Vicepresidencia a dos mujeres. En nuestro Gobierno actual, es la primera vez que una mujer negra, una mujer que viene de los territorios, es Vicepresidenta de la República.

Y si nos vamos a algunos datos en relación, por ejemplo, con el Congreso de la República después de la Constitución de 1991, las mujeres ocupamos el 7,7% de las curules en el Congreso de la República, después de 1991. Y es más, en la misma Constituyente estuvimos subrepresentadas y este año este periodo que estamos sobre el 30%, ha sido el mayor, el mayor periodo de representación política de las mujeres en la historia de nuestro país, estamos sobre el 32%.

Todo esto tiene de qué nos habla, pues que la legislación vigente es insuficiente para garantizar una mayor participación de las mujeres en la conformación de las listas, la ley de cuotas es una ley que ya no es suficiente, precisamente, tenemos que lograr además que nuestra voz no solamente sea escuchada y nuestros derechos garantizados, sino que además nosotras podamos alcanzar espacios de representación que hoy no son negados, por ejemplo, la misma presidencia, los altos cargos, alcaldías y gobernaciones, donde hay muy pocas mujeres, estamos hablando de casi dos, creo que son dos mujeres gobernadores en nuestro país.

Y, por lo tanto, así como avanzamos en una reforma política y avanzamos en la discusión del acuerdo político que nos va a regir en adelante, pues parte de sus acuerdos tiene que ser garantizar congresos paritarios con formación paritaria de las listas y no solamente paritaria, sino cremallera para garantizar que la elección del Congreso de la República sea una elección paritaria, tengamos un Congreso paritario, como sucede en otros países del mundo, México por ejemplo, ya tiene un Congreso paritario, y en otros países de Latinoamérica se avanza en esta medida.

¿Todo esto para qué? Para garantizar algo muy sencillo que es el acceso en igualdad de condiciones a los cargos de representación política, si bien parecería un eslogan, es una realidad y es que las mujeres somos el 51% de la población colombiana y pese a que somos

el 51% de la población colombiana, solamente hoy en este Congreso, por una decisión de un partido político, logramos pasar del 17 al 30% de la representación, imagínense ustedes, y por supuesto, hay toda una brecha de desigualdad entre hombres y mujeres que debe ser superada, para superar esas brechas sociales, para superar las violencias basadas en género para que suframos las mujeres de manera cotidiana, se requiere precisamente más mujeres legislando por...

... Muchas gracias, y una sociedad que poco a poco se vaya acostumbrando al tono y a las formas, a las maneras y precisamente, a la participación política de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad, lo dejaría allí. Muchas gracias, Presidente.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana, Elisabeth Ungar Bleier, Sociedad Civil:**

Muy buenos días, ya casi tardes a todos ustedes, honorables Congresistas y participantes en esta audiencia. Muchísimas gracias por la invitación que me hacen para exponer algunas opiniones sobre estos proyectos.

Y no sé si es una ventaja o una desventaja hablar, ya cuando tantas personas han hablado y han dicho cosas tan relevantes, pero bueno, quisiera comenzar o permítanme comenzar con datos del Barómetro de las Américas del 2021, los cuales justifican plenamente los propósitos que subyacen los proyectos que están en discusión y otros que se van a presentar en las próximas semanas, incluyendo la del Gobierno.

El apoyo a la democracia en los 20 países analizados por el Barómetro en la región ha aumentado levemente en los últimos dos años, pasando del 58 al 61%, en Colombia, por el contrario, está disminuido 7%, pasando del 60% al 53, el nivel más bajo desde que se inició esta medición hace 17 años. Algo similar ocurre con la satisfacción de la democracia, mientras en la región se incrementó del 39 al 46%, en Colombia pasó del 29 al 26%, siendo uno de los países de la región con menor satisfacción con la democracia. Y en cuanto al porcentaje de confianza en las elecciones en Colombia, este es apenas del 22%, lo que nos ubica en el último lugar en este conjunto de países. Esta desconfianza se refleja, entre otros, en la percepción de que el voto realmente no es secreto y que el conteo de los votos no es fiable.

De otra parte, lo que sucedió recientemente en las elecciones legislativas, como ya lo mencionó Alejandra y otras personas, cuando se presentó una diferencia importante entre el preconteo y el escrutinio de los votos, es un llamado de atención que no puede ser desconocido y que no puede volver a suceder, fueron los veedores de los partidos en particular los del Pacto Histórico, los que prendieron las alarmas, esto generó incertidumbre sobre el resultado de los comicios y un ambiente de fraude que rara vez habíamos visto en el país.

A esto se suman las críticas al Registrador Nacional del Estado Civil, por colectividades políticas, académicas, medios de comunicación y diferentes organizaciones de la sociedad civil. Es importante además recordar que el Congreso de la República está en mora de cumplir el mandato del punto 2 del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las entonces FARC-EP.

Con relación a los dos proyectos objeto de esta audiencia y concretamente, a dos de los proyectos, concretamente, el del Senador, de los Senadores en cuestión, quiero señalar lo siguiente, en mi opinión, no es conveniente reformar todo el sistema electoral político y electoral de una vez, quizás este fue uno de los problemas que llevó al fracaso de la propuesta de la Misión Electoral Especial. Es importante tener en cuenta que la arquitectura, por lo tanto, es necesario priorizar

temas más relevantes y también definir una hoja de ruta que permita avanzar en otros de los temas.

Considero prioritario trabajar en los proyectos que buscan reformar y fortalecer la arquitectura institucional del sistema electoral, para hacerla más eficaz, eficiente y transparente y garante del derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegidos. Y por esa vía devolverle la credibilidad y la confianza de los ciudadanos de las elecciones y en la democracia, que como también viene sucediendo en otros países, enfrenta grandes riesgos y retos.

Por lo tanto, considero que también esta discusión debe darse antes de la aprobación del nuevo Código Electoral, estos dos proyectos, el del doctor Humberto De la Calle y Ariel Ávila contemplan cambios de fondo a la arquitectura institucional, en primer lugar, plantean la necesidad de reformar el Consejo Nacional Electoral con el fin de darle autonomía financiera, administrativa, técnica y operativa y sobre todo, despolitizarla, para evitar que los llamados a vigilar sean los elegidos por sus electores y con todo respeto, para evitar que en caso de una reforma al Consejo Nacional Electoral y a una reforma electoral y política en general, que afecte a los electores y a los elegidos, se generen ahí unos conflictos de interés potenciales.

En segundo lugar, que la elección de los miembros de las entidades que hagan parte de la institucionalidad electoral sea por estrictos criterios de mérito y no por simpatías y afinidades políticas, como decía hace un momento, si bien el debate sobre el Código Electoral es fundamental, debe ser posterior a la definición de la reforma de la institucionalidad, que será precisamente la encargada de implementar muchas de las normas contempladas en el Código.

Yo estoy de acuerdo con la creación de una Corte Electoral, que como su nombre lo indica, concentre los temas relacionados con la justicia electoral y avoque asuntos como la lentitud que con frecuencia se ha presentado en la resolución de problemas como sucedió, como ya lo mencionó Alejandra Barrios, con el Mira...

... Okay, perdón, no había visto que me habían desactivado. Entonces decía que estoy de acuerdo con la creación de una Corte Electoral, que avoque asuntos como la lentitud, asuntos relacionados con la justicia electoral y avoque asuntos como la lentitud que con frecuencia se ha presentado en la resolución de problemas como sucedió en su momento con el Mira, para agilizar los temas relacionados con la pérdida, suspensión y cancelación y disolución de personerías jurídicas y de investidura los Congresistas y finalmente, para garantizar el cumplimiento a los mandatos de las instancias internacionales.

Hay temas fundamentales que deberían ser tratados en una reforma política, tales como temas de la democratización de los partidos, la financiación política, la paridad y las listas cremalleras, la reglamentación de los movimientos significativos de los ciudadanos, pero nuevamente considero que estos temas deben ser abocados una vez que se tramite el tema de la arquitectura institucional. Muchas gracias.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre:**

Muchas gracias al Senador Ariel Ávila, un saludo a todos los intervinientes, a los Senadores y Senadoras que nos acompañan, al señor Viceministro, a la señora Vicepresidenta de la Comisión Constitucional, la Senadora Aida Quilcué.

Quiero hacer énfasis en un solo asunto, sobre la reforma política constitucional puede hablarse durante horas y cada una de sus subtemas es motivo de profundos análisis académicos, variantes, variables, no hay en la democracia siempre en construcción modelo perfecto, ni siquiera se ha inventado en el mundo solo para mencionar un ejemplo, la solución ideal para la democratización interna de los partidos, por ejemplo.

Con el doctor Humberto De la Calle que de muchas maneras es mi maestro por voluntad mía, no de él, que él escogería mejor a sus discípulos, hemos tenido un debate profundo desde la perspectiva liberal de la filosofía liberal, hace años a propósito de las listas abiertas y cerradas, tenía razón el doctor De la Calle a propósito de defender el hecho de que las listas abiertas son una profundización positiva de la democracia, en la medida que el ciudadano se da al gusto y ejerce el derecho, no solo de escoger aquel partido con el que se identifica, sino además de seleccionar el mejor Senador o Senadora, en caso de la corporación Senado para poder determinar quién lo representa, es un avance de la democracia, en Dinamarca, en Escandinavia.

La lista abierta en Colombia es como todo el mundo lo sabe, una lista abierta al narcotráfico y a la corrupción como fuente de financiación, porque quién gana en muchos casos, más de los que quisiéramos, no es el estadista, no es el académico, no es el experto, no es el líder popular bruñido en la lucha social, no, es el comprador de votos ¿y quién compra más fácilmente votos? Quién tiene dinero de la mafia, y por supuesto, cuando el líder popular o el dirigente social o la dirigente feminista o el ambientalista o el animalista, tiene que competir con los dineros de la mafia, está perdido.

Pero más allá del hecho del deleznable que lleguen con dineros ilegales por una lista abierta a la corrupción, el efecto institucional ha sido perverso de estos 30 años y es que se entronizó en Colombia un modelo que es el sistema clientelar, en la democracia desde que existe, por supuesto, inevitable, son problemas intrínsecos de la democracia, como diría Marx el joven, no resueltos probablemente, siempre habrá dificultades para establecer una relación en la democracia representativa no clientelar, sin embargo, la lista abierta colombiana con esta contaminación de dineros ilegales, terminó por construir una forma de relacionamiento entre el Congresista y su elector puramente clientelar.

Y quiero llamar la atención del Ministerio del Interior sobre este asunto, los borradores que se conocen al parecer filtrado a la prensa, porque aún está Comisión y esta Presidencia no conocen el texto de la reforma política, que es como recordamos un acto legislativo, han pasado mes y medio, 6, 7 semanas, desde que empezó este Congreso aún no tenemos una reforma política, a pesar de que está escrita hace 6 años, doctor Humberto, bajo su magnífica dirección en el Acuerdo de Paz, porque la reforma política es uno de los derivados de los mandatos del Acuerdo de Paz, Acuerdo de Paz que es un hito histórico y no como dijo algún asesor hoy o autonombrado asesor del Gobierno o del Presidente, que no conozco, en los medios de comunicación un señor Prado, que su propuesta de sometimiento a la justicia de los narcos se originaba en el fracaso del Acuerdo de Paz. Rechazo absolutamente esa posición, señores Ministro del Interior, señor Viceministro, quiero saber si en verdad ese señor es un vocero del Gobierno, si es un negociador del Gobierno, un negociador de los narcos o es quién.

Pero lo que hizo esta sociedad para construir una institucionalidad de la paz, es un hito histórico reconocido en el mundo y por supuesto, hay que construir sobre lo construido, el Partido Liberal, Senador Chacón dejó la

piel en la alambrada para defender la paz y además abrió el camino mucho antes del Marco para la Paz, porque fueron ustedes los que presentaron la Ley de Víctimas, otro hito histórico, no vamos a permitir que nieguen los avances de la historia para en un síndrome de adanismo pensar que nada de lo anterior se construyó, sobre todo porque así no se construye la paz plena, destruyendo lo que hemos construido, la Ley de Víctimas es un hecho histórico que enaltece a la sociedad colombiana y al Partido Liberal.

Y el Acuerdo de Paz es un hecho histórico y de él se deriva la reforma política, que con buen juicio esa Mesa del Acuerdo entregó a una Misión Electoral del más alto nivel, bueno, allí están las líneas fundamentales, las tres líneas fundamentales, señor Viceministro, que son la lista cerrada que en este Congreso se debatió con paridad de género, la financiación estatal completa y la autoridad electoral independiente.

En los borradores filtrados hasta ahora que al parecer trabaja el Gobierno, se hace énfasis en un asunto importante, muy importante, la adquisición progresiva de derechos, si el umbral va a ser del 3 o del 2, si en lugar de 23 partidos que llevamos van a crear ustedes 57 partidos o bajamos el umbral al 1% o no pongamos umbral. Yo quiero llamar la atención sobre este asunto, eso no es lo trascendental, la relación clientelar corrupta perversa desde la raíz substituyó el sistema democrático colombiano.

En un abanico de grises que va desde la más zanahoria, diría el profesor Mockus, relación que es el concejal, diputado, Representante o Senador que ante la crisis de desempleo de sus electores recibe una hojita de vida y ese ciudadano esperanzado porque ese Congresista es el Estado, le ayude a conseguir trabajo y es noble de su parte ayudarlo a conseguir trabajo. Ayer en un almacén de cadena, la señora que hacía el aseo se me acercó a decirme –Senador, usted no le puede ayudar a mi hijita que es trabajadora social, hizo una maestría en derechos humanos y está trabajando de obrera de la construcción-, y claro que noble poder hacerlo, pero esa relación de agencia de empleos entre el Congresista y el ciudadano, es ya una relación clientelar, ese ciudadano no está votando por una idea, por un proyecto político, por una visión de país, sino por la hoja de vida y en la más zanahoria de las relaciones, después viene la teja y el cemento y el ladrillo y el billete en efectivo y la logística y entonces, la construcción de estructuras políticas no está basada en el ideal, sino basado en la clientela.

Lo que surge de allí, el poder que emana de esa relación clientelar, es corrupto porque, por supuesto, no hay ninguna responsabilidad del elegido frente a un propósito de país, sino alimentar la clientela. Y si le mezclamos a eso el hecho mal diseñado desde la Constitución del 91, de que cada candidato en lista abierta del Estado colombiano le dice -financiarse como pueda o como le dé la gana-, nosotros financiamos los partidos, ponemos unos topes falsos, que son una hipocresía enorme y cada quien tiene que salir a financiar su campaña, porque los partidos no le financian a cada concejal y a cada diputado.

Entonces el concejal va al candidato a la alcaldía y nadie puede decir que estoy mintiendo, aunque todo el mundo lo niegue, cada candidato a la alcaldía, a la gobernación, tiene que cargar el costo de la financiación de los candidatos a las asambleas, que cargan el costo de los candidatos a consejos municipales, y entonces el señor en vez de hacer una campaña limpia, financiada por el Estado, equitativa, en que cada candidato tenga las mismas condiciones y prerrogativas, tiene que salir a conseguir 500 millones, 1.000 millones, 2.000 millones ¿con quién? En el mejor de los casos con los contratistas

del Estado, en el mejor, que ya es una forma de corrupción, porque el tipo queda empeñado y cuando es gobernador o es alcalde, entonces al señor le toca pagarle el favor ¿y cómo le paga el favor? Rompiendo la ley, porque no de otra manera le puede asignar contratos a dedo sin burlar la Ley 80.

El régimen clientelar es la madre de la corrupción, la madre de todos los vicios y la lista abierta es la partera de esa corrupción, de suerte señor Viceministro, que el énfasis no es bajar el umbral al 2, al 1, al medio, el énfasis de esta reforma es arrancar de raíz el sistema clientelar. Y tenemos un problema institucional que no permite avanzar con dogmatismos, sino con pragmatismo, después de 30 años todos nuestros legítimos representantes de la democracia, a nivel local, regional y nacional, incluyéndonos a nosotros, nos hemos elegido bajo esas reglas de juego, los partidos políticos se han construido bajo esas reglas de juego, ninguno de nosotros estaba en la Constitución del 91, salvo el doctor De la Calle que no era Constituyente sino Ministro. El doctor Novoa estaba en el Congreso, nosotros no construimos la Constitución del 91, llena de elementos positivos, pero como todo documento humano, también con falencias.

Los partidos políticos crecimos bajo esas reglas de juego, señor Viceministro, usted no puede cambiar abruptamente las reglas de juego sin una transición, así como no puede cerrar el tubo del gas y del petróleo sin una transición, así como no puede reemplazar las fuentes fiscales de la economía nacional sin una transición. Usted tiene que ofrecerle los partidos una transición, tiene que ofrecer un camino para que nos ayudemos todos a arrancar de raíz el sistema clientelar corrupto, cerrando las listas con paridad de género y financiación del Estado, pero respetando los derechos de los partidos construidos en las reglas actuales. Y esa transición tendrá que reflejarse en las ponencias de la reforma, para eso está el tiempo, para eso está para diferir los efectos, para eso está para construir mecanismos.

Será, y con esto termino, indispensable tratar de profundizar en la democracia interna de los partidos, pero el Senador y maestro Humberto De la Calle, el Senador Carlos Alejandro Chacón, que son los dos a quienes veo en esta sala, sabrán como yo que no hay un mecanismo de democracia interna perfecta de los partidos, por supuesto, la democracia interna de los partidos no es seguir entregándoles a las mafias y el dinero de la corrupción la elección al mejor postor, que gane el mejor comprador de votos, entonces tendremos que hacer un ejercicio académico para ir a fondo en los mecanismos de profundización de esa democracia interna, que no termine, pues en dictaduras de bolígrafo, como tanto se ha dicho y que no será la simpleza fácil de exponer siempre y que se hagan consultas internas, abiertas, populares, porque eso es trasladar el mercado persa clientelar al interior de los partidos, hay que ser mucho más fino en ese diseño institucional...

...Para que no se diga que no hay soluciones, la menciono porque es mi deber académico, ahí en esa silla donde está el doctor, hice yo esta exposición que fue objeto de burla por parte de algunos Senadores del Centro Democrático, hoy asumo de nuevo ese riesgo académico.

Sí, hay mecanismos de democracia interna de los partidos, el que voy a mencionar no es viable, ojalá lo fuera, pero la dejo sobre la mesa, no vendrá en la ponencia de la reforma, porque no es viable, así como la utopía del decrecimiento no es viable y hay que tener claro que las utopías son ideas-futuro y los actos de Gobierno son acciones presentes, y si usted vuelve las utopías políticas públicas fracasa, esto que voy a decir, pues, es utópico, pero funciona, la lotocracia.

Si cada partido le presentara al país sus ideas encarnadas en una bandera, en un símbolo, en un logo, precisas, el partido de la libertad o el del orden o el del pluralismo religioso o el partido LGBTI o el partido del medio ambiente o el partido fascista o el partido comunista, y la gente votará por el Partido Liberal por las ideas liberales o por el Partido Conservador por las ideas conservadoras o como hicieron con nosotros, votaron por el Pacto qué significa una cosa o por el Verde, ese partido, llámale el partido naranja, hipotético, en las elecciones de marzo cualquiera, podría llegar a tener pongamos como ejemplo el 20% de los votos, de 100 Senadores tiene derecho a 20 Senadores.

Y entonces ¿cómo hace usted para escoger los 20 Senadores? A ese partido serio y responsable les mostró a los colombianos la lista de sus 100 candidatos y candidatas, impecables todos. Regáleme un minutico más, Presidente...

...Todos aptos para ser Senadores y Senadores, todos capaces en distintas áreas, académicos, ingenieras, agrónomos, profesores, líderes populares, defensores de derechos humanos, una lista bellísima, el partido naranja. Y el partido morado le presenta a los colombianos otra lista y dice -la mía es mejor, es mi selección Colombia-. El partido naranja tiene 20 curules, 2 millones de votos ¿cómo escoge a quienes ocupan las curules entre los 100? Al azar, en una balota, cada uno de los 100 tiene las condiciones para ser Senador, votaron por una idea y no por un individuo, se acaba la compra y venta de votos y los demás miembros del partido, si son partido de Gobierno, van al Gobierno como prerrequisito obligatorio para ocupar la responsabilidad en el Ejecutivo, haber participado de la vida partidista.

Por supuesto, cuando yo dije que existía la posibilidad inédita en el mundo, pero operativa en algunas cortes europeas de la lotocracia, la oposición de entonces dijo que era lococracia, dejo, señor Presidente, eso como ejemplo para decir que la reforma política debe tener énfasis fundamental, señor Viceministro, en la lista cerrada con paridad de género, para arrancar el sistema clientelar y, por tanto, en la financiación estatal equitativa y en la autoridad de electoral independiente, que bien ha sido diseñada y pensada, entre otros, la propuesta del doctor De la Calle y de la MOE y que fue además miembro de la MOE, muchas gracias, y de la Misión Electoral.

Avanzaremos recogiendo todos los elementos que en esta audiencia el Senador Ariel Ávila ha presidido, para presentar cuanto antes una ponencia, yo debo recordar que el acto legislativo tiene que aprobarse en cuatro debates, en las escasas 14 semanas, 13 ya quedan, de suerte que me da pena Viceministro, pero no podemos esperarlo más, aquí hay iniciativas de la reforma legislativa, esperamos que mañana sea radicado, mañana, el proyecto para poder acumularlo, de lo contrario (no se entiende la grabación) hacer una reforma política. Muchas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano, Camilo Alejandro Mancera, Misión de Observación Electoral:**

Presidente, muy buenas tardes, muy buenas tardes a todos los Senadores y Senadoras y a los a todos los asistentes a esta audiencia. Bueno, precisamente aprovechando la intervención del Senador y Presidente Roy Barreras, quisiera hacer referencia particularmente e inicialmente, al tema de la reforma de los partidos en lo que hace referencia a las listas cerradas, la financiación 100% estatal y evidentemente, lo que es la democracia al interior de las organizaciones políticas.

Quisiera arrancar diciendo esto, desde la Misión de Observación Electoral hemos sido claros en la



necesidad de cerrar las listas, el fortalecimiento de las organizaciones políticas, asimismo, hemos insistido como mecanismo para la transparencia de los recursos de las campañas electorales en ir y dirigirnos hacia lo que es una financiación exclusivamente pública. Pero hay algunos elementos de los proyectos que están en este momento en curso en el Congreso de la República, los proyectos que se han radicado para ello, hay unos huecos y hay unos elementos que deben preverse desde ya, para evitar problemas a futuro en lo que es la implementación de estas reformas.

La primera de ellas, se establece que va a haber unos mecanismos de democracia interna, precisamente, para cerrar las listas, pero surgen distintas preguntas y es ¿cómo se hace exigible estos mecanismos de democracia interna?, ¿quién va a verificar que definitivamente son mecanismos idóneos y que buscan la representación de los distintos integrantes del partido? Y esto significa que debe establecerse una facultad sancionatoria para la organización electoral, es decir, esta reforma institucional y electoral debe prever un mecanismo que haga exigible los mecanismos de democracia interna a las organizaciones políticas.

Segundo, muy bien decía el Senador Barreras, que se necesitaban generar mecanismos de democracia interna, pero ¿quién se encarga de incentivar esos mecanismos?, ¿de dónde salen los recursos para que efectivamente se puedan adelantar estos mecanismos? Y eso pasa por determinar de manera muy clara cuál es el rol de la organización electoral frente a estos mecanismos de democracia interna ¿apoyarán en logísticamente?, ¿ayudarán con el conteo de votos, con los escrutinios?

Y así mismo y con esto cierro este tema democracia interna, deben establecerse unos parámetros mínimos para las organizaciones políticas, desde el nivel constitucional se deben decir cuáles son esos elementos mínimos con los que deben cumplir estos mecanismos de democracia. Ya será un tema de regulación legal y así mismo, estatutaria de los distintos partidos políticos, ir al detalle de cómo van a materializar estos mecanismos.

Frente al tema de la financiación de las campañas políticas, si estamos pensando en irnos a un modelo 100% público de financiación, 100% público, tenemos que tener clarísimo esta premisa y es que ya no vamos a hablar de reposición de votos. En el proyecto de acto legislativo que se ha circulado desde Gobierno nacional, se habla de una financiación anticipada y una financiación que se da por reposición de votos, esta financiación por reposición de votos en un modelo de financiación exclusivamente público es contradictorio y no tiene ningún sentido. Si nos vamos a este modelo, toda la financiación, el 100% de los recursos, tienen que entregarse de manera anticipada y así mismo deben entregarse tres meses antes de la elección, momento en el que queda en firme la inscripción de la candidatura, no tiene sentido que se inscriba la candidatura se tenga que esperar un mes, mes y medio, para que se entreguen los recursos para iniciar campaña. Y esto es una premisa de la cual tenemos que arrancar para que efectivamente esta financiación sea funcional.

Otro de los elementos que debe quedar supremamente claro en el proyecto es que los recursos van a ser administrados por las organizaciones políticas, si estamos hablando de un modelo de lista cerradas, esto significa que los partidos son quienes deben tener a cargo la administración de estos recursos. Pero surgen varias preguntas y es ¿cómo va a ser distribuido sus recursos?, ¿va a ser desde el nivel nacional, al partido a nivel nacional que se le encuentran en los recursos?, o,

por el contrario, ¿se van a entregar los recursos a nivel territorial?, o para...

...Gracias, Presidente, o si efectivamente los recursos se van a entregar por cada una de las circunscripciones y para los cargos en los que se están aspirando. Así mismo, debe establecerse cómo es que se va a determinar el monto que se le entrega a cada una de las organizaciones políticas, esto no está resuelto en los proyectos que se están presentando, es decir, si lo que va a terminar pasando es que se tiene en cuenta en cuántas circunscripciones se van a aspirar o se va a entregar un monto total también a nivel nacional para hacer la distribución de los recursos.

Y dos preguntas esenciales ¿qué pasa con las coaliciones?, y ¿qué pasa con los grupos significativos de ciudadanos? Tengamos en cuenta que, si nos vamos para listas cerradas y se está hablando de financiación 100% pública, también estamos en un sistema donde se está permitiendo que distintas organizaciones políticas aspiren a una misma circunscripción...

#### **La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Antonio Martín López, Académico del Observatorio Electoral Académico:**

Gracias, señor Presidente, un saludo cordial para usted, para los demás asistentes, Senadores en general. De parte del Observatorio Electoral Académico, pues presentamos una serie de recomendaciones y sugerencias que al final del día, señor Presidente, vamos a dejar por escrito con el fin de nutrir mucho mejor este debate.

La presentación se hará en tres escenarios, primero que todo hay un primer punto, que es el punto general a las iniciativas legislativas. Un segundo punto, que es la posición jurídica asumida por el Observatorio Electoral Académico. Y un tercero, que son unas observaciones puntuales a los proyectos de acto legislativo del Senador Humberto De la Calle y de su señoría, doctor Ariel Ávila.

Empiezo con el primero que tiene cuatro puntos a saber, estos puntos generales a los proyectos de iniciativa legislativas proponen indistintamente reducir y emplear funciones del actual CNE, sin embargo, estas deberían ser armonizadas a fin de no tener una constitución que genere zonas grises o vacíos jurídicos, debido a que sustancialmente despolitizan a dicha autoridad electoral, pero crean confusiones en cuanto de potestad o facultades se trata.

En segundo escenario, los proyectos no incluyen, en nuestro criterio, algunos artículos constitucionales en la modificación de la organización electoral y sus órganos y al no hacerlo, pueden generar inseguridad jurídica debido a que la organización y sus funciones constitucionales no están compiladas en un solo título o capítulo, por el contrario, se encuentran dispersas a lo largo del texto constitucional.

Tercero, si bien se buscan reformas constitucionales a bajo costo, esto es sin generar impactos fiscales gravosos, no es menos cierto que los litigios electorales vienen siendo más asiduos, debido a una mayor compenetración de los ciudadanos que buscan en los jueces electorales y los constitucionales, mejores y mayores garantías al ejercicio derecho del artículo 40 superior, por lo que debería fortalecerse la composición del Tribunal o la Corte jurisdiccional, pues implicaría un robustecimiento de la actual Sección Quinta del Consejo de Estado, con lo que las tensiones a derechos políticos se zanjarían en menor tiempo y con diversas instancias judiciales.

Cuarto punto, resulta dable armonizar una semántica homogeneizada respecto del órgano electoral a nivel administrativo y la instancia jurisdiccional electoral, debido a que los proyectos de reforma, indistintamente

utilizan las expresiones corte, tribunal, consejo, órgano, instituto y similares.

El segundo punto es la posición jurídica asumida por el Observatorio Electoral Administrativo, el Observatorio Electoral Académico ve con buenos ojos la propuesta derivada de los Acuerdos de Paz y las resultas de los estudios de la Misión Especial Electoral recogidas en tres proyectos de acto legislativo, señor Presidente, el 06, el 07 y el 15. Respecto a la modificación de la arquitectura electoral institucional y por consecuencia del sistema electoral.

Empero, sugerimos respetuosamente que la Alta Corte o Tribunal de cierre en materia electoral, sea vigorizado, incrementando el número de magistrados que la compondrían, pues aunque la Sección Quinta y los tribunales administrativos del país son eficientes y resuelven la mayoría de los asuntos tan pronto llegan a su conocimiento, no obstante, se enfrentan a complejidades jurídicas, documentales y técnicas, que superan ya determina prevista en el parágrafo del artículo 264 superior, al establecer un término de 12 meses, esto en materia de electoral.

El tercer punto es las observaciones que caen al proyecto de acto legislativo del Senador De la Calle, como del Senador Ariel Ávila. Primero, el del doctor De la Calle modificaría sendos artículos e incluiría dos artículos adicionales, sin embargo, creemos que la iniciativa debe incluir otros artículos a modificar, por ejemplo, el artículo 108 que no está contemplado en el proyecto de acto legislativo, establece que el CNE en su inciso 5°, establece que toda la inscripción de candidatos incurso en inhabilidades sea revocada por el CNE, luego debería ser incluido este artículo a fin de no generar vacíos o contraposiciones entre entidades creadas actualmente y las que ya están creadas.

Esto, si bien es cierto está establecido en el artículo 9° modificatoria del artículo 265, al establecer el Consejo Electoral, lo cual está establecido dentro de su numeral 10 como una de sus funciones, no es menos cierto que armonizaría y dejaría una semántica muy particular, esto está también contemplado en el número del primero del artículo 7° que adiciona...

...Gracias, señor Presidente, no incluyo lo del proyecto de acto legislativo, el artículo 109 inciso 5°, cuando este hoy en día habla del Consejo Nacional Electoral, en materia de financiación previa autorización de este ente.

Otro artículo que no estuvo contemplado y aun cuando el proyecto en el numeral 9 del artículo 9° lo contempla es el artículo 126, respecto a la irregibilidad de un miembro del Consejo Nacional Electoral que vendría a ser modificado por la nueva Corte electoral. Finalmente, el artículo 134 en su inciso 4° actualmente, establece que cuando haya una falta absoluta, el Consejo Nacional Electoral convocará elecciones, luego este artículo también debería estar incluido en esta modificación. Finalmente, dos observaciones, primero ahondar sobre la regulación que...

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano, Esteban Alexander Salazar Giraldo, Fundación Paz y Reconciliación (PARES):**

Señor Presidente muchísimas gracias, un cordial saludo a todos y todas de parte de la Fundación Paz y Reconciliación Pares, agradecemos esta invitación, planteamos que durante los últimos 10 años hemos participado en diversos espacios de concertación con la sociedad civil sobre esos mismos proyectos y esperamos que este no sea un espacio de escucha estéril, pues dentro de los proyectos que han transitado en este ejercicio y

que hemos acompañado han sido sobre todo de origen de parte de concertación de partidos políticos, del Consejo Nacional Electoral, de la Registraduría y poco se ha tenido en cuenta la sociedad civil y a la ciudadanía.

Partidos políticos que incluso en este momento tienen el 15% de aprobación y que por medio de los Congresistas, tienen un poder electoral dentro de sus funciones que están entre ellos escoger el Contralor, la Procuradora, el Defensor y recientemente el Consejo Nacional Electoral. Por eso nos vamos a referir fundamentalmente a los proyectos de ley de diseño institucional.

Dentro de esta última década también desde, parecemos, identificado varios perfiles y hemos advertido sobre la trayectoria de varios políticos que hacen parte de cargos de elección popular y por supuesto, de aquellos que ocupan espacios como los del Consejo Nacional Electoral y quiero dar tres ejemplos que han generado dentro de lo que es ese poder electoral una distorsión, una distorsión democrática sobre la politización de estos cargos con esa posibilidad de que los partidos puedan escogerlos.

El primero, el Registrador Alexander Vega, que se fue el funcionario de la Registraduría, quién viene el Consejo Nacional Electoral y por supuesto, con diversos cuestionamientos. El Registrador después de esto, cuando fue Magistrado del Consejo Nacional Electoral, después pasa dentro de una puerta giratoria con el apoyo de los partidos a ser el actual Registrador.

Segundo ejemplo, el del actual Defensor, Carlos Camargo, quién compitió con el Registrador Alexander Vega y gracias a una denuncia que hicimos dentro de la Fundación Paz y Reconciliación se cayó parte de su participación de lo que hubiera podido haber sido hoy Registrador Nacional, él también venía del Consejo Nacional Electoral.

Y el tercer ejemplo, es el de la señora Yolima Carrillo, exmagistrada del Consejo Nacional Electoral, quien compartió puesto en su momento con Alexander Vega y actualmente está dentro de la Procuraduría, como Procuradora delegada de asuntos electorales, en lo que es bastante desastroso de lo que pasó este año dentro de las elecciones, donde brilló por su ausencia la Procuraduría.

Esta politización dentro de ese ejercicio y dentro de las lógicas de la función electoral que tiene el Congreso, desde Pares planteamos entonces que se pueda resolver por lo menos, por lo menos, empezar a resolver, eliminando la posibilidad de que el Congreso elija los magistrados del Consejo Nacional Electoral y eso pasa entonces por una reforma del diseño institucional el Consejo Nacional Electoral, dentro de los cuales nosotros planteamos que es ahí por donde se debe priorizar ese ejercicio.

Y se debe priorizar porque como decía el Viceministro del Interior, que está hablando por teléfono y quisiera que supiera un ejemplo que quiero dar, uno no compra los muebles de su apartamento antes de que se construya el apartamento y uno no empieza a echar pisos y baldosas y puertas antes de que se establezcan los planos de ese apartamento. Y lo que pasa en este momento, es que se debe priorizar entonces a la revisión que hacemos de la Fundación Pares, que se tiene que establecer un diseño institucional primero y ese diseño institucional es el que (no se entiende la grabación) que pueda avanzar dentro de todas las reformas al tiempo, señor Viceministro, como lo quiere tal vez el Gobierno en varios temas, pero eso es cuando uno tiene recursos y yo creo que el combustible político de lo que pasa hoy en el Congreso de la República, nos puede permitir por lo menos, intentar resolver parte de estos ejercicios que se han hecho antes y no han resultado.

Y dentro de esa reforma al diseño institucional, en los dos proyectos de ley discutidos, vamos a hacer las siguientes recomendaciones y observaciones: primero, dentro del ejercicio de las problemáticas que hemos identificado está la politización entonces de la elección del Consejo Nacional Electoral en el “tú me eliges y yo te cuido”, la ineficiencia en la jurisdicción contencioso-administrativa, para la resolución de asuntos electorales dentro del Consejo de Estado, en la Sección Quinta y la concentración del poder que tiene hoy la Registraduría sin ningún tipo de control, inspección y vigilancia.

Para dar solución en correspondencia con el proyecto de acto legislativo presentado por el señor Presidente y Senador Ariel Ávila, nosotros estamos de acuerdo que para la elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral o quien haga su papel, se priorice el concurso de méritos en manos de la Comisión Nacional del Servicio Civil, dentro de ese ejercicio podremos al menos despolitizar parte de lo que es hoy el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral, quien tiene a su cargo, por supuesto, la inscripción y vigilancia de los partidos políticos y del proceso y procedimiento electoral, reconocemos también...

...Aunque suena bastante interesante la creación en la Corte Electoral, esto podría traer diversos problemas en lo que plantea el Senador Humberto De la Calle, sobre lo que son las jurisdicciones y las competencias y funciones de lo que hoy se establece en el Código Penal en el marco de los delitos electorales y los delitos contra la administración pública.

Tiene más sentido entonces fortalecer el Consejo Nacional Electoral, con las funciones de inspección y vigilancia a los procesos electorales y también despolitizar la entidad dentro de lo que sería por lo menos uno, de los varios avances que se requieren en ese sentido.

Finalmente, dos observaciones, la primera es que se mantenga la Registraduría con mayor control por parte del Consejo Nacional Electoral y seguido a esto, que entre las dos instituciones se puede avanzar hacia la selección meritocrática de los funcionarios en ambas instituciones mediante carreras administrativas con énfasis electoral. Muchas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana, María Alejandra Salazar Rojas, Registraduría Nacional del Estado Civil:**

Gracias, señor Presidente. Muy buenos días para todos, doctora Yury Sierra, Secretaria, doctor Senador Ariel Ávila y a todos los integrantes. Aplaudimos todos los esfuerzos por construir sobre consensos y desde allí nos debemos enfocar en no destruir lo que ya tenemos construido, el problema no es la institución, aquí el problema, como le decía el Senador Roy Barreras, está en el clientelismo, en las prácticas irregulares y en la omisión de adecuar nuestro sistema electoral a las necesidades actuales.

Necesitamos atender una problemática respetando el sistema de pesos y contrapesos, en atender las problemáticas por la omisión de la vigilancia de los partidos políticos y en escuchar a los partidos políticos en torno a la financiación política. También la problemática está en la forma en la cual se circunscribe la participación de las coaliciones de los grupos significativos de ciudadanos e incluso en la manera en que se eligen las altas dignidades en las distintas entidades aquí convocadas.

En ese orden hacemos un llamado a los honorables Senadores para que analicen los riesgos de la transformación del sistema electoral, los proyectos que hemos leído tienen en común transformar nuestra organización electoral. Por un lado y solo me referiré a

uno, se elimina en el Proyecto 709 la figura del Registrador Nacional, dado que se señala que desde 2026 él podrá ejercer como presidente del Consejo Nacional electoral o del Consejo Electoral que se creará, hasta culminar su periodo, con lo cual estaríamos hablando de que podría estar como presidente del Consejo Electoral por un año y se acaba la figura del Registrador Nacional que conocemos desde 1991, o mejor dicho, que se modificó con la Constitución de 1991 y que conocemos desde el Decreto 2241 de 1986.

Los proyectos eliminan la Sesión Quinta del Consejo de Estado y con ello, también las competencias residuales de las sesiones primeras de los tribunales administrativos del país. Estos cambios deben ser analizados en torno a cuáles serían los beneficios de esta reforma, de esta reforma que es institucional, quién hará el control a un posible Consejo Electoral que agrupa en una sola entidad la misión de revisión de los actos administrativos de contenido electoral y los que se decían con vocación jurisdiccional, hacia allá tenemos que enfocarnos, quién va a ser el control de ese alto y gran Consejo Electoral que se plantean los proyectos.

¿Será que estamos generando la apertura de poderes omnímodos o ilimitados? Hacia allá tiene que ser el estudio académico. Por otra parte, los proyectos prevén que los primeros magistrados que integrarán la nueva corte sean los que hoy ejercen sus cargos como magistrados de la Sección Quinta del Consejo Electoral y aquí la pregunta que nos tenemos que hacer es ¿qué pasa con la figura de la puerta giratoria prohibida por las Altas Cortes, por la Corte Constitucional en específico?, ¿será que se pretende hacer caso omiso del régimen de inhabilidades e incompatibilidades que tenemos ya previsto con la Constitución de 1991?

El proyecto agrupa funciones de dirección, de organización, de inspección y de vigilancia y también de control en una misma autoridad, que sería el Consejo Electoral y aquí hacemos permitimos o invocamos que recuerden que la división específica de la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral se circunscribe en la Asamblea Nacional Constituyente 1991 y se materializa con la Sentencia C-230 del 2008 de la Corte Constitucional que determina...

... Que determina la necesidad de independencia de ese órgano técnico, del político, con lo cual invocamos en torno a una pregunta y es ¿Cuál es la parte que atiende al Acuerdo de Paz en estos proyectos? Hacemos un llamado al país para que analice cuál es la necesidad de modificar una organización autónoma, por qué la necesidad de limitar la distribución de poder y control que hace la organización electoral de manera independiente.

La Registraduría ha trabajado por más de 75 años y cumple a cabalidad de una función de elecciones, en ese sentido lo que debemos hacer es fortalecer a la entidad y no buscar la supresión de la Registraduría, tampoco buscar la supresión del Consejo Nacional Electoral, a lo que estamos llamados es a fortalecerla.

Y en ese sentido, nosotros sí creemos que es importante el mensaje de urgencia que ha propuesto el señor Presidente Gustavo Petro, quien.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano, Armando Novoa García, exmagistrado del Consejo Nacional Electoral:**

Buenas tardes a los honorables Senadores, a los invitados, a los asistentes. Empiezo por señalar que la reforma a la organización electoral es una asignatura pendiente dentro de los cambios que amerita nuestra organización institucional y los procesos electorales.

Esa reforma se justifica por tres razones: la primera, porque es la manera adecuada para garantizar una vigencia plena en el ejercicio de los derechos políticos. La segunda, porque es indispensable devolverle la legitimidad perdida a la organización electoral y en particular, a la Registraduría Nacional del Estado Civil. Y en tercer lugar, porque así lo establecieron los Acuerdos de Paz de La Habana del año 2016, que desafortunadamente no se pudieron poner en vigencia en el Congreso anterior, entre otras razones, por la oposición del actual Registrador Nacional del Estado Civil.

En segundo lugar, señores Senadores, yo quisiera recordar lo que dijo en el año de 1948, repito el año 1948, el expresidente Carlos Lleras Restrepo, “en nuestra modesta opinión, la organización electoral del país viene adoleciendo de dos grandes fallas: la primera consiste en que los organismos electorales se constituyen en el concepto que sus miembros son representantes de los partidos y con tal carácter se denuncian. Y la segunda, la de que ciertas funciones electorales colocadas en manos de las corporaciones se ejercen defectuosamente sin que pueda localizarse la responsabilidad de quienes incurrir en omisiones y culpas”.

Este diagnóstico del año 48 del siglo pasado sigue siendo presente, señor Presidente, y de ahí la urgencia de la reforma ¿cuáles son los problemas actuales de la organización electoral? En primer lugar, el control burocrático de los partidos, hoy por ejemplo, solamente el 16% de la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil está en carrera administrativa, a pesar de que desde 1998 se expidió una sentencia ordenándole a la Registraduría y al Gobierno que pusieron en marcha ese procedimiento de selección.

Y eso es lo que explica, señor Presidente, que hoy y esto lo quiero decir con toda claridad, hoy seguimos estando presos de esa situación. Como les parece que después de las elecciones de marzo de este año, el señor Registrador del Estado Civil le pidió la renuncia a todos los registradores delegados para nombrar registradores de los partidos que habían sido elegidos en este nuevo periodo institucional, me sorprende muchísimo lo que acabo de oír acá, porque se habló de la despolitización de la organización electoral y lo que se está haciendo es...

...Ese mensaje tiene que quedar claro para el señor Registrador. En segundo lugar, tenemos un problema de falta de controles en la Registraduría, cómo les parece, doctor Ávila, que se hace un contrato de un 1.4 billones de pesos para las elecciones de marzo, que incluye un nuevo proceso de inscripción digital de cédulas y según la Procuraduría General de la Nación 800.000 cédulas, doctor Gallo, no se pudieron inscribir, quedaron mal diligenciados esos procedimientos tecnológicos ¿quién responde por eso?, debía responder el Registrador ¿hizo algo el Consejo Nacional Electoral? No hizo nada el Consejo Electoral, una situación vergonzosa de impunidad...

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana, Patricia Muñoz Yi, Directora de posgrados de Ciencia Política de la Universidad Javeriana:**

Tal vez menos doctor Ariel. Gracias por permitirme este espacio y como decía la profesora Elisabeth, intervenir luego de haber escuchado todas estas intervenciones, generalmente nos queda para reafirmar la necesidad de seguir discutiendo, por supuesto, que buscando la generación de consensos, pero también llevando a la realidad política concreta estas aspiraciones que desde la academia nos hemos planteado de mucho tiempo atrás, para tener una organización electoral que verdaderamente pueda dar muestras de independencia, de eficacia, ante la enorme labor que tiene en el campo de las

decisiones electorales, de prontitud, de equidad y sobre todo de una fortaleza que le permita que sus decisiones realmente redunden en beneficio de la democracia.

Muchos temas por discutir, muchos temas, conveniencias de las listas abiertas o cerradas, el tema de la paridad, el tema de esta transición progresiva, el tema del poder darle realmente cumplimiento a las aspiraciones que tenemos frente a lo que el sistema electoral debe procurar y cómo la arquitectura electoral en lo particular debe guardar estos niveles de independencia y eficacia en lo que nos proponemos.

Yo solo quiero reafirmar esta aspiración para que verdaderamente las discusiones las hagamos con un sentido de país, con un aprendizaje acumulado en torno a los aportes que hemos realizado de manera histórica y a los aportes que hemos realizado de manera específica, frente a las ricas propuestas que tenemos sobre la mesa y muy seguramente, la que está en camino del Gobierno y que tendrá que sumar en este campo, gracias, doctor Ariel.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la ciudadana, Diana Lucía Romero Manchola, Transparencia por Colombia:**

Muchas gracias, Presidente, Senadoras y Senadores y a quienes nos acompañan en esta audiencia pública muy buenos días. Desde Transparencia por Colombia agradecemos el uso de la palabra que nos dan en este espacio.

Entendemos que con el fin con él se ha convenio la realización de una sola audiencia pública, sin embargo, debido a la acumulación temática de la arquitectura institucional y la reforma política, consideramos que exista un riesgo en que los comentarios aquí recolectados se dispersen y terminen no teniéndose en consideración, por lo cual levantamos las alertas respectivas.

Desde Transparencia por Colombia y la experiencia que hemos adquirido en el análisis del comportamiento del financiamiento de las campañas y las organizaciones políticas, y del acompañamiento que hemos realizado a la Autoridad Electoral, por medio de la creación, donación y actualización del software aplicativo Cuentas Claras, hemos decidido concentrar nuestra intervención en comentarios sobre las iniciativas de Acto Legislativo 06 y 18 de 2022, en lo relativo a la financiación de campañas, los gastos de campañas y la rendición de cuentas.

Sobre la financiación de campañas, en primer lugar, del seguimiento realizado a la financiación de las campañas, se ha identificado que la financiación pública, casi que se limita la reposición de gastos por voto válido, lo que indica que solamente quienes hayan contado con los votos suficientes para sobrepasar el umbral tendrán derecho de recibir los recursos que por mandato constitucional les corresponde. Aquí entonces nos apartamos de la propuesta en el Proyecto de Acto Legislativo 18, ya que la financiación 100% pública no garantiza condiciones de equidad, transparencia en la contienda electoral.

Por lo contrario, podría dejar en desventaja a los nuevos actores que en el sistema político-electoral al no contar con el reconocimiento del electorado, posiblemente tendrían una menor cantidad de votos y por ende, una menor cantidad de recursos asignados de la reposición por gastos de voto válido, y mantener esa condición de inequidad y esa relación en el futuro. Y aún peor, como pasó en las Circunscripciones Transitorias de Paz, a quienes se les cerró la vía para la financiación privada y los recursos públicos no llegaron a tiempo, se le solicitó hacer una campaña sin ningún tipo de recursos.

El modelo de financiación pública tampoco contempla que los aportes privados pueden corresponder a una forma

de manifestar las preferencias y el apoyo a un programa o propuesta política, y que su prohibición estaría limitando también el derecho constitucional de la participación de los colombianos y las colombianas. Finalmente, la prohibición de la financiación de los recursos privados hará que estos, en efecto, entren a las campañas, pero que la autoridad electoral ya no tenga control sobre el monto, el origen y la designación de estos recursos.

La reforma necesaria, consideramos, debe apuntar a incrementar los aportes de origen público y establecer mecanismos que se den para que estos se den de manera anticipada, como se ha mencionado previamente. Y establecer límites para que los aportes que puedan realizar los candidatos con sus patrimonios propios o de sus familiares, que recuerden, es la principal fuente de financiación de las campañas en este país.

Destacamos, entonces, lo contemplado en el artículo 7° del Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2022, en el que se propone hacer la entrega de los recursos de financiación pública, por lo menos con dos meses de anticipación a las elecciones. En segundo lugar y frente a los gastos de campaña, es importante que recordemos que en Colombia no existe certeza de cuánto cuesta una campaña política, entendemos, creemos y tenemos la convicción de que existen diferencias de acuerdo con el tipo de elección, la ubicación geográfica y otros factores, sin embargo, no hay un estudio que haya demostrado cuál es el precio real de una campaña política.

Por lo que destacamos el párrafo transitorio incluido en el artículo 7° del Proyecto Acto Legislativo 6 de 2022, en el que se considera la realización de un estudio de gastos de campaña a nivel nacional y que los resultados de este sean de la determinación de los toques de campaña, no podemos seguir contando con unos toques de campaña tan altos, sin saber de dónde...

...Sin saber de dónde vienen estos recursos. Por el contrario, nos apartamos de la propuesta contenida en el artículo 3 del Proyecto 18 de 2022, que considera la determinación del presupuesto asignado por los partidos y las campañas se haga por ley, ya que no atiende la raíz del problema y continúa el desconocimiento de cuánto cuesta una campaña y los sobrecostos en las mismas.

Es importante frente a la rendición de cuentas, finalmente, que ninguno de los dos proyectos de ley considera elevar a ley la obligatoriedad del registro en Cuentas Claras, en tiempo real y oportuno. Y aquí hacemos un llamado a que se trabaje de forma conjunta con lo que ha venido intentando adoptar el Consejo Nacional Electoral, por medio de las resoluciones del año pasado, para que esta rendición de cuentas se haga en tiempo real y de forma oportuna y así podamos contar con los datos sobre el origen, el monto y la destinación de los recursos que ingresan a las campañas. Promover una reforma...

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano, Juan Carlos Rodríguez Raga, Profesor Universidad de los Andes:**

Buenas tardes, yo soy Juan Carlos Rodríguez Raga, profesor de la Universidad de los Andes, no de la Nacional, muchas gracias por la invitación a intervenir en este espacio.

Hace 5 años la Misión Electoral Especial creada a raíz del Acuerdo de Paz y de la que honrosamente fui miembro, presentó sus recomendaciones del sistema electoral y a la arquitectura institucional de las elecciones, por circunstancias relacionadas con los tiempos de la firma del Acuerdo estas propuestas llegaron en un momento inoportuno.

Sin embargo, hoy 5 años después estas recomendaciones, además de ser pertinentes, son urgentes y son urgentes porque las percepciones ciudadanas sobre el sistema político y la democracia y las elecciones se han deteriorado de manera considerable en estos 5 años. El diario El Tiempo de ayer domingo, reseña de manera extensa el estudio del Barómetro de las Américas del 2021, que ya mencionó Elisabeth Ungar, y que este estudio que para Colombia hacemos en el Observatorio de la Democracia que codirijo en la Universidad de los Andes.

Este es el estudio de opinión pública y comportamiento político más completo para medir el pulso de la democracia, desde el punto de vista del ciudadano de pie, entonces quienes no hayan leído ese artículo se lo recomiendo de verdad. Los hallazgos del Barómetro de las Américas subrayan la creciente desafección de los colombianos con su democracia y concretamente, evidencian que los ciudadanos no perciben que las elecciones sean hoy justas, libres y transparentes. El apoyo de los colombianos a la democracia, como forma de gobierno, está en su nivel más bajo de los últimos 18 años, desde que hacemos estos estudios, y está entre los cinco países con menor nivel de apoyo a la democracia, y lo mismo sucede con la satisfacción del funcionamiento de la democracia, que solamente en Perú y Haití tienen un nivel de satisfacción más bajo que en Colombia.

Además, apenas uno de cada cinco colombianos confía en las elecciones y ese es el porcentaje más bajo de todos los países de la región y esto está relacionado con el hecho de que más del 80%, el porcentaje más alto del continente, cree que los votos nunca o a lo sumo a veces, se cuentan correctamente. Además, la mitad de los colombianos están convencidos de que los ricos siempre comprenden las elecciones y solo en Paraguay esta percepción es más generalizada. Y cuatro de cada cinco, creen que los políticos encuentran la manera de saber por quién vota la gente, poniendo en cuestión el principio del secreto del voto.

Ante este panorama oscuro de las percepciones de la ciudadanía, es muy loable que estos proyectos se estén presentando en este momento en el Congreso de la República, no solamente por la urgencia, sino que además se estén presentando ahora, en este momento político que vive actualmente el país, con un Congreso tal vez más renovado que nunca y al inicio de su periodo legislativo y eso augura, espero un final o mejor final para estas iniciativas de reforma política.

Como dije antes, las recomendaciones de la Misión Electoral Especial apuntaban a contribuir a los propósitos de renovar la confianza ciudadana en su sistema político y en su institucionalidad, que, en mi opinión, se encuentran a un nivel peligrosamente bajo. Hago una breve reflexión sobre la vigencia de las recomendaciones de la Misión con las reglas electorales, quiero particularmente referirme a la propuesta de hacer obligatorias las listas cerradas para todas las elecciones plurinominales. Esta medida, que estaban en el núcleo de las conclusiones de la Misión, no solo busca hacer más racional el costo hoy escandalosamente alto y proclive a la corrupción de las campañas políticas del Congreso y otras corporaciones públicas, sino también apunta a fortalecer los partidos tan desvencijados y desprestigiados hoy, y a simplificar sobre todo el proceso electoral tanto para los ciudadanos, como para las autoridades encargadas de organizar las elecciones, contribuyendo así a la transparencia, que como señalé antes hoy la ciudadanía echa en falta.

Además, la literatura comparada especializada ha mostrado que solo con listas cerradas se hacen efectivo los principios de paridad, alternancia y universalidad...

...Sin ellas estos principios que buscan garantizar la participación de mujeres en política son un poco más que un saludo a la bandera. Quiero referirme finalmente a la Corte Electoral, que en su momento tuvo digamos una fuerte oposición de particularmente del Consejo de Estado, y digamos, yo quiero hacer un paralelo con lo que sucedió la Constitución del 91 con la jurisdicción constitucional, los constituyentes llegaron a la conclusión de que dada la especificidad de los derechos fundamentales en la Constitución estaban mejor protegidos por una Corte autónoma especializada, como la Corte Constitucional y a pesar de la oposición de la Corte Suprema de Justicia en ese momento, a la Corte Suprema de Justicia no se debilitó ni un poquito por haberle sacado la Sala Constitucional en ese momento.

Lo mismo va a suceder con el Consejo de Estado si sacamos la Sección Quinta a una Corte Electoral especializada...

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano, Julián Daniel González Escallón, Coordinador de Incidencia Nacional de la Comisión Colombiana de Juristas:**

Muchas gracias, buenos días, un saludo a todos y todas. Bueno, ya como dijeron, yo soy Julián González, coordinador de Incidencia Nacional de la Comisión Colombiana de Juristas.

Rápidamente, porque entiendo que el tiempo, pues no es mucho, si quisiéramos enviar como algunos mensajes, algunos temas sobre los proyectos de acto legislativo, muy rápidamente, pero también rescatando derechamente que esto es un esfuerzo muy importante y que definitivamente es uno de los grandes temas de la Constitución del 91, pues le faltó tal vez un poco y qué bien vale la pena corregir, pues en este momento en el legislativo.

Lo primero es frente al Proyecto de Acto Legislativo número 7 de 2022, este proyecto establece un modelo de doble filtro para los miembros del órgano Nacional Electoral, que consiste en una inhabilidad para ejercer los cargos de 5 años y la aplicación de un concurso de méritos para ocupar puestos en ese órgano, adicionalmente se pone un régimen de inhabilidades bastante riguroso. Entonces, la primera observación sería uno o tiene régimen de inhabilidades o tiene concurso de méritos, digamos que se solapa un poco el propósito que persigue uno y otro, entonces puede verse, por un lado, o puede verse por el otro, pero tal vez conservar ambos, pues no es lo más técnico.

Tradicionalmente ese mismo proyecto, creemos que este órgano Nacional Electoral tiene funciones judiciales, pues se propone que tenga funciones judiciales, y esto pues puede tener duplicidad de funciones como ya se había dicho, lo han dicho otras personas que ya se han pronunciado, puede tener problemas de duplicidad de funciones con otros órganos del Estado, como la Procuraduría, el Consejo de Estado. Esto digamos se necesita algo de digamos de trabajo, un poco de homogenización para que estas funciones no se repitan, porque pues, eso resultaría en un problema en la cacofonía, pues inaceptable.

El cuerpo técnico de funciones de investigación y policía, el artículo 265.3 establece que el órgano Nacional Electoral tiene a su disposición un cuerpo técnico de funciones de investigación y policía, sin embargo, creemos que eso le quitaría un poco poder, o bueno, terminaría siendo juez y parte del órgano, en ese sentido, tal vez no es lo mejor darle una policía a los jueces, eso tal vez no es la forma más técnica, insisto puede lesionar un poco los intereses de las partes y pues un poco la neutralidad del tribunal.

Eso frente a bueno a este proyecto, el Proyecto de Acto Legislativo número 15 de 2022, creemos que la elección, bueno por parte del Congreso, los miembros de la Corte Electoral, dice que pues los elige el Congreso pleno, sin embargo, teníamos la idea de que pues y por qué lo dice así la exposición de motivos, la idea es lo contrario, pues que el Congreso tal vez no tenga tanto poder en la elección de los miembros de la Corte Electoral.

Entonces, pues, a pesar de que se elige el mismo procedimiento de la Corte Constitucional, en la que se ternan unas personas por parte de distintos entes del Estado, tal vez las funciones de la Corte Electoral y pues sobre todo por la cercanía que tendría esta Corte Electoral en el Congreso, tal vez no es el Congreso no es el órgano para pues realizar esa función. Adicionalmente frente a la reestructuración del Consejo Nacional Electoral se quiere, pues eliminar esa tracción política, sin embargo, pues se establece un modelo muy arduo de inhabilidades, más de 10 años para la elección de consejeros, por ejemplo, pero de todas maneras sigue siendo una participación muy alta del Congreso, por lo que hablábamos del artículo anterior sigue teniendo un gran régimen de inhabilidades, pero la participación del Congreso sigue estando ahí, otra vez, causa ruido, tal vez no es la forma más, se puede solucionar de otra forma.

Y pues la integración con la Rama judicial, eso también pues desde este órgano electoral, esta Corte Electoral, pues la idea también es, luce muy interesante, pero pues, eso va a generar, pues gastos importantes en el presupuesto y pues también habría que ver temas de pues de cómo va a funcionar esto, si reciben tutelas, por ejemplo, si son jueces...

... Muchas gracias, bueno yo si quieren hay otros apuntes, yo les enviaria, si les parece bien, los escritos digamos esto está organizado en un par de ponencias, en suma, pues también en el Acto Legislativo número 6 de 2022, hay una suerte de sanciones imprescriptibles, eso está derechamente prohibido por la Constitución, eso no se puede, hay una cláusula de eternidad en el parágrafo 1º del artículo 11, que dice que no importa si cambia la Constitución estas sanciones se mantienen, esto está contrario a la jurisprudencia constitucional, en Colombia no tenemos cláusulas pétreas, eso de alguna manera sustituye la Constitución, también se le da una facultad nominadora a la Comisión Nacional del Servicio Civil, que tal vez no es su tarea, ellos digamos hacen concursos de méritos, no son propiamente una entidad con digamos, con la capacidad de, pues.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano, David Cárdenas, Viva la Ciudadanía:**

Muchas gracias, señor Presidente. Muy buenos días a todas y todos, la intervención que tenemos preparada, bueno, se hizo una pequeña modificación teniendo las limitaciones de tiempo, entendemos que se haya hecho una unificación de las audiencias que se habían planteado, sin embargo, manifestamos nuestra preocupación de que los aportes que vayamos a presentar no queden recogidos apropiadamente.

Iniciaré, entonces, rápidamente presentando algunos aportes frente a lo que tiene que ver con todo en el tema arquitectura institucional. En primer lugar, consideramos positivo, pues que varios de estos proyectos aborden la necesidad de definir un mecanismo meritocrático y de carrera en la composición de las entidades, nos parece que eso es bastante positivo. Consideramos que las propuestas realizadas recogen varios de los elementos planteados en términos de reducir el poder del Registrador, consideramos que eso es fundamental para poder avanzar en el fortalecimiento de la democracia.

Consideramos que también es posible avanzar más en la vía de la garantía de la transparencia anticorrupción y fortalecimiento institucional, por ejemplo, sería posible considerar que el Registrador quedará encargado solo del tema de registro civil, mientras que el Consejo o la entidad que haga sus veces, se encargue de la administración y organización de las elecciones, lo cual podría hacerse por medio de un director de gestión electoral o un director de elecciones al interior del organismo colegiado que se plantee.

También consideramos que el modelo propuesto por lo menos en el Proyecto de Acto Legislativo 15 logra separar la función administrativa de la función jurídica, y en ese sentido es bastante positivo para el desarrollo de lo que nosotros consideramos que es una garantía de transparencia. El modelo más adecuado para garantizar los objetivos planteados es aquel que permite la separación de las dos tareas que hoy en día tiene la Registraduría, por eso insistimos mucho en la posibilidad de diferenciar con claridad cada una de estas tareas.

Está claro que el proyecto de arquitectura institucional tiene una prevalencia sobre proyectos de carácter reglamentario, y en ese sentido, insistimos en la necesidad de que se discuta una reforma sobre arquitectura institucional de forma prioritaria y antes del Código Electoral. Consideramos que eso es fundamental porque de otra forma, pues estaríamos cayendo en todos los vicios que ya varias personas que han intervenido antes que yo, pues han advertido.

Reiteramos varias de las preocupaciones que plantea tanto la MOE como Transparencia por Colombia, estamos totalmente acuerdo con esas apreciaciones, consideramos que, en ese sentido será fundamental avanzar en una propuesta de reorganización de la arquitectura institucional, que aborda también una comprensión de los tiempos en que se realizan los procesos judiciales de la jurisdicción contencioso-administrativa en lo referente a elecciones. Consideramos que en ese sentido, puede ser necesario incorporar a las propuestas enunciadas un recurso de amparo electoral y también podría ser una aproximación bastante útil, el adaptar el principio de cosa juzgada para asumir que una vez se termina el proceso jurídico en lo contencioso-administrativo se asume que estas personas que fueron elegidas son los personajes elegidas y no van a haber posibilidades de modificar o de alterar la composición de los escenarios colectivos colegiados en donde fueron elegidas.

Finalmente, en términos de la contratación de funcionarios de instituciones y la pertinencia de que sean elegidos por condiciones meritocráticas, consideramos que la contratación de los funcionarios debe ser estricta y totalmente meritocrática, con arreglo a la legislación vigente y en sujeción con lo planteado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Sin embargo, si creemos que la elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral o la entidad que haga sus veces, debería partir de un principio meritocrático de selección de candidaturas a la cual se le podría agregar un criterio político en el cual fueran elegidos en el Congreso pleno, a partir de una terna definida en función de esa lógica meritocrática.

En lo referente a todos los temas de los proyectos de reforma política, nosotros tenemos un documento que tiene 11 apreciaciones, teniendo en cuenta, pues, la limitación de tiempo, nosotros radicaremos ambos documentos de conceptos para que queden incluidos en la memoria, pues de la sesión y estamos bastante atentos a cualquier solicitud que se tenga de posterior aclaración. Muchas gracias.

### **La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano, Carlos Augusto Chacón Monsalve, Instituto de Ciencia Política:**

Presidente, muchas gracias a usted, a la Comisión para abrir este espacio. Quiero iniciar destacando, pues la preocupación que genera la posibilidad de un mensaje de urgencia para el trámite de estos proyectos de acto legislativo, indudablemente las reformas políticas y electorales lo que requieren es que el debate sea amplio, tanto desde el punto de vista jurídico, como técnico y político, pero sobre todo cada uno de forma independiente y comparto a quiénes han mencionado que es necesario iniciar con la reforma política, el ICP ha participado del grupo de interés para la reforma política, el GIREPO y desde distintos escenarios hemos venido advirtiendo temas que el país requiere con urgencia.

Pero me voy a centrar en el proyecto de ley que tiene que ver con la arquitectura institucional del sistema electoral, efectivamente, el país necesita actualizar el Código Electoral y armonizarlo con la realidad actual, especialmente respecto a las nuevas tecnologías de la información y las implicaciones técnicas que tiene su aplicación en el proceso electoral, en particular frente a los riesgos de fraude.

Requerimos también fortalecer las capacidades de la institucionalidad electoral vigente y despolitizarla y blindarla para que actúe con la absoluta independencia y transparencia. Por eso es urgente determinar de forma específica, las falencias y debilidades que se tratan de corregir, especialmente porque este año se puso en duda la legitimidad del proceso electoral respecto a las elecciones en el mes de marzo, una narrativa que de aceptarse per se sin establecer con claridad cuáles fueron las fallas del proceso y las debilidades institucionales, podrían entredicho la propia legitimidad de los Congresistas.

Por esta razón, esta discusión debe ser primero técnica y enfocar las reformas para corregir esas fallas y mitigar los riesgos para las elecciones a futuro, antes de pretender una nueva arquitectura, tanto en los proyectos de acto legislativo como el debate que va a tener el Congreso y la Comisión Primera, las Comisiones Primeras de Senado y de Cámara es indispensable que se establezcan en los mecanismos para evitar la concentración de poder de los órganos que se permiten crear, al centralizar todas las funciones en un nuevo órgano y crear una jurisdicción electoral también se generan riesgos que deben ser reconocidos y clarificados para garantizar el equilibrio y la separación del poder en temas electorales.

La propuesta respecto a los mecanismos de elección mediante el concurso de méritos para el nuevo órgano electoral, efectivamente, contribuiría a resolver los problemas de elección e independencia que actualmente presenta en Consejo Nacional Electoral y sobre eso debería centrarse la reforma, así como de dotarlo de las capacidades reales de vigilancia, control y seguimiento, es decir, resolver los problemas identificados sin cambiar la institucionalidad vigente, porque se debe reconocer que este proceso no está exento también de riesgos en el mediano y largo plazo frente a la solidez del sistema electoral.

Frente a la propuesta que buscar crear la Corte Electoral que agrupe los temas contenciosos y litigiosos, antes de una nueva institucionalidad, se trata de tramitar las reformas que permitan simplificar los trámites ante la Sección Quinta del Consejo de Estado y dotarlo de capacidades para la descongestión judicial, esto es porque el país requiere seguridad jurídica y garantías de la independencia del sistema electoral, entendido con un todo.

La pregunta a responder frente a estos proyectos es, efectivamente, cuáles son los mecanismos que evitarán que las nuevas organizaciones que se pretenden crear sean captadas por el Gobierno de turno, es importante que el Congreso escuche a expertos de misiones electorales internacionales como la de la OEA y la Unión Europea, respecto a las lecciones aprendidas de países de la región que han hecho cambios similares al que se pretende hacer en Colombia, para así establecer si esas reformas han redundado efectivamente en la transparencia, la democracia competitiva y garantizar la alternancia del poder.

El benchmarking en materia electoral le permitirá el Congreso contar con insumos de derecho comparado para tomar decisiones y evitar que el país termine en una deriva autoritaria y populista, donde las elecciones libres, secretas y transparentes ya no son una posibilidad, porque los órganos electorales han quedado captados por los gobiernos de esos países.

En conclusión, señor Presidente, quisiera poder también hablar de la reforma política, pero me he centrado en este tema, el país requiere y la legitimidad de la institucionalidad electoral requiere que se establezcan los fallos de este año para saber si efectivamente, esos fallos tienen como corregirse dentro de la institucionalidad vigente, antes de proponer nuevos órganos, que también hay que decir el Congreso debería decirle a los ciudadanos, cuáles son los riesgos de que esos nuevos órganos terminen igual de politizados, concentrando poder igual, es decir, que las críticas de lo que hoy se pretende corregir termine recayendo en esos nuevos órganos de la misma manera, o incluso peor, porque como lo he dicho hay experiencias regionales que demuestran que la solución no es crear estos nuevos órganos. Le agradezco mucho por el espacio.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano, Pedro Alexander Rodríguez Matallana, Observatorio Electoral:**

Presidente, muy buenos días y a todos los asistentes un cordial saludo y muchas gracias por la invitación. Supremamente atentos a lo que pueda ocurrir con este trámite de diferentes reformas y de propuestas y de estudio del Código Electoral, en efecto, para nosotros es demasiado importante hacer relevancia a lo que en principio de esta audiencia se comunicaba y es la necesidad de hacer un estudio sistemático e integrado de todo lo que se pretende en principio de la reforma constitucional, previo al estudio y lo que ello pueda recaer en el estudio del Código Electoral y de esa reforma al Código Electoral que en efecto, de igual manera hoy se necesita, no es digamos, que desconocer esa necesidad de que hoy todavía estemos planteados en un Código Electoral del año 86, que ha venido digamos que remendándose con resoluciones, leyes y en la consulta del sistema electoral, pues, debemos de recurrir a muchos parámetros de resoluciones para integrar lo que puede ocurrir en un certamen electoral, eso es demasiado importante.

Pero en efecto es demasiado importante mirarlo de una forma sistemática, de una manera integral, de una manera donde se pueda incorporar todo el régimen del sistema electoral colombiano y que se miren esas afectaciones o esas modificaciones que hoy miramos parcialmente, que son demasiado importantes, por lo menos nosotros estamos de acuerdo con el tema de la lista cerrada, de la lista cremallera paritaria, pero por ejemplo, allí tenemos un aspecto muy importante, la integración de esa lista y de ese aspecto democrático de escogencia

de los candidatos por parte de los partidos y si nos parece demasiado importante que se reglamente que existan unos mecanismos ya planteados, con integración de los partidos políticos para que se cumplan y que en efecto, no vayan a tener digamos la posibilidad de militantes y de personas que quieran participar en esa lista cerrada en un proceso electoral.

Por otro lado, es muy importante revisar en todo el contexto general, el sistema electoral respecto a las circunscripciones, la representación política territorial, las fórmulas de representación, el número de Congresistas y de Representantes por cada una de las corporaciones, los aspectos de primera y segunda vuelta, el tema del voto obligatorio, el fortalecimiento de las políticas de acceso a la información pública política electoral, todo el sistema de partidos, los umbrales, su régimen sancionatorio y algo que es demasiado importante hoy, y que cada vez cobra mucha más relevancia, es el aspecto y el contexto histórico de la participación de los grupos significativos de ciudadanos, las reglas de juego para que esos grupos significativos de ciudadanos puedan seguir participando, sus estatutos, su reglamentación en estatutos, su reglamentación en la publicidad anticipada.

No es un secreto que se utiliza muchísimo ese mecanismo para que, no solamente se haga una participación ciudadana en la recolección de apoyos para la inscripción, sino también para iniciar unas propuestas de campañas anticipadas y ese aspecto es demasiado importante en cuanto a la rendición de cuentas, hoy no hay topes para esa recolección y para esa publicidad que hacen esos grupos significativos de ciudadanos, que vendrían digamos equiparados a la participación de los partidos y de los candidatos que vayan con el proceso de partidos normal, como normalmente lo hemos visto.

Todo el tema de la autoridad electoral en cuanto al Consejo Nacional Electoral, independientemente del nombre que se proponga, que puede ser tribunal, órgano, instituto, pero sí es demasiado importante la autonomía técnica y administrativa y financiera de ese órgano, en el sentido de que pueda brindar una verdadera auditoría y un control respecto a lo que ejecuta la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Fortalecimiento a las auditorías y a los observatorios, es muy importante que lo miremos también en un tema inverso, digamos que si vamos al ciudadano y al problema que hoy acaeció en las elecciones de Congreso, que fue un resorte de los jurados, cómo encontramos en muchísimas mesas de votación del país, jurados que no colocaban datos en el preconteo, en el E14 de preconteo, ni en el de delegados pero sí en el de claveros, cómo pudiéramos quizás tecnificar o darle un proceso de modernidad a ese procedimiento, con el sentido de hacer una construcción quizás de una auditoría o de una triple digitación, en donde pudiéramos tener la posibilidad en realidad de que ese hecho de lo que ocurrió en las elecciones de marzo no se vuelve presentar y de que la organización electoral tenga las herramientas para ello.

Eso va a acompañar todos los procedimientos electorales que se deben de plasmar claramente para el juego de los partidos, de los órganos adscritos que tienen relevancia en todas las autoridades que van a participar en el proceso electoral, los candidatos, sus apoderados, en el debido proceso de todo este proceso de auditoría y de poderse claramente...

...Con el fin de que se puedan sacar adelante, pues de una manera armónica y garante para los partidos, dentro del Proyecto de Acto Legislativo 06 encontramos, obviamente, la incorporación del Tribunal Nacional,



la incorporación del voto a partir de los 17 años y de 2026 a partir de los 16, de lo cual no estamos de acuerdo nos parece que eso se debe revisar. Hay un tema muy importante en la reforma del artículo 109 de la Constitución, se prohíbe el transporte para las elecciones a los ciudadanos que puedan otorgar las campañas y las organizaciones políticas, en un sentido estricto estaría bien en cuanto al tema de la financiación, pero debería el Estado, por lo tanto, crear una política donde garantice ese transporte que se presta a los diferentes ciudadanos para el día de la elección.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Julián Gallo Cubillos:**

Gracias, Presidente, no, muy rápido para responder las preguntas que amablemente me hizo el Senador Chacón. Primero, nosotros en el artículo 2º hacemos una diferenciación en cuanto a la ciudadanía que sería a partir de los 18 años y el derecho al voto que estaría los 16, en el sentido de separar las posibles responsabilidades penales que pudieran ser imputadas, digamos a partir de que se otorgue el derecho de votación a los 16, separamos los dos aspectos. En el uso de medios digitales, hacemos referencia a los aspectos que deben ser incluidos en últimas en el Código Electoral cómo sería la doble forma de votar, tanto física como también electrónica, que nos parece que da muchas más garantías.

Y en cuanto a la adquisición progresiva de derechos, efectivamente, se puede llegar a pensar como sucedió recién promulgada la Constitución del 91, que hubo una explosión de partidos que luego hubo que tratar de corregir a través de una reforma, pero consideramos que el espíritu de la reforma política que fue pactada y en las recomendaciones de la Comisión Electoral Especial es buscar ampliar la posibilidad de participación y de alguna manera consideramos que esa explosión que se pudiera presentar, puede también ser compensada con los puntos que planteamos nosotros en la reforma política, en el sentido de que los partidos deben ser estructurados a partir de sus definiciones programáticas con las listas cerradas en paridad de género y cremallera, lo cual de alguna manera va dirigido a eso a disciplinar los partidos y a garantizar que estos no sigan siendo esa especie de vendedores y expedidores de avales, sin ningún tipo de conexión ideológica y política. Gracias, Presidente.

**La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Aida Marina Quilcué Vivas:**

Bueno, muy buenas tardes, saludar a los honorables Senadores y Senadores y a quienes nos han ilustrado, pues las diferentes perspectivas sobre la reforma política. Yo quería dejar planteado y de pronto algunas preguntas cómo están viendo en la reforma política la participación de los pueblos étnicos, porque tenemos también un derecho constitucional, pero revisar también las garantías sobre este ejercicio, porque si bien se está hablando de la reforma política en las zonas rurales, sí que tenemos bastante dificultad, uno el fenómeno de la guerra que a pesar de los Acuerdos de Paz sigue siendo presente y estamos en una emergencia humanitaria.

Y eso no ha permitido desarrollar la democracia como se debe en los territorios y entonces nos parece fundamental también desde el punto de vista del debate que se viene, tener en cuenta estos fenómenos no solamente sobre los pueblos étnicos sino sobre los pueblos rurales que también tienen el derecho a ejercer esta democracia.

Y frente a la reforma de la estructura del Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional, nos parece

fundamental porque si bien en las ciudades pasan unas realidades en los sectores rurales sí que peor, entonces yo creo que eso es un tema bastante importante y quiero dejar planteado desde los pueblos indígenas y los pueblos étnicos, también cómo se desarrollaría ese proceso desde nuestra perspectiva, pero también en el marco del derecho fundamental de la consulta previa, muchas gracias.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Senadora Aída Quilcué, yo, el Viceministro estubo super juicioso acá, le agradezco mucho, escuchando toda esta discusión. Solo termino de presidir esta audiencia con las siguientes cuatro conclusiones: la primera, es que hay proyectos de ley que suenan mucho en los medios de comunicación o de acto legislativos, proyectos que se debaten mucho, pero que en la vida real no sirven de nada, por el contrario, lo que hoy estamos comenzando a discutir si va a ser central para la democracia de este país en los próximos 20 o 25 años.

Por más complejo que parezca discutir el órgano electoral, el Código Electoral, la democracia de partidos, el papel de la Registraduría, yo le ruego a todos los colombianos que nos están viendo que esta sí es una de las discusiones de fondo de este país. Segunda conclusión, Señor Viceministro, para que le transmita esto al Ministro Alfonso Prado y al Señor Presidente, es importante para nosotros que el Gobierno presente la reforma política. Dos, es importante que la discusión de la reforma política en el órgano electoral y el tema de democracia de partidos y partidos, sea separada y previa al del Código Electoral, es decir, no estaríamos algunos, entre esos yo, de acuerdo con un mensaje de urgencia, porque las cosas comienzan, uno primero estudia la primaria, la secundaria, luego la universidad y uno termina en el posgrado, entonces rogamos eso.

Tercero, espíritu de conciliación que de lo que hemos visto acá, hay muchas posturas y recojo una frase de Alejandra Barrios, es separemos las discusiones, porque si metemos todo en una gran reforma, todo se nos puede hundir y yo creo que la sociedad colombiana no está esperando eso. Y último, rogarle a todos los compañeros y compañeras, Senadores que presentaron estos proyectos espíritu de conciliación en la acumulación que hagamos de estos proyectos, en el caso de Humberto De la Calle y el mío, el acuerdo ya está al 70%, mucho espíritu para intentar, intentar tener una única propuesta, así sea después de primer debate, el Gobierno nos ha confirmado que van a hacer todo lo posible para que esta semana se presente, también tenemos reunión de coordinadores ponientes en las próximas horas, ya serán anunciados en su momento.

A todos y todas muchísimas gracias y créanme que eso que ustedes nos dijeron no va a ser en vano, vamos a intentar recoger todo lo que se pueda. Terminamos con el Senador Chacón, tiene usted, perdóneme no, va al Senador Chacón y después el señor Viceministro.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Gracias, señor Presidente. Una sugerencia respetuosa que seguramente llevaremos nosotros a proposición y que nos gustaría nos acompañarán, cuando hablamos de las listas, ahora que ahorita que oímos atentamente a nuestra Vicepresidenta, se nos olvida decir que en las listas deben haber personas de la comunidad LGBTIQ+, que debiera haber grupos étnicos, que debiera haber indígenas, que debiera haber afrodescendientes.

Esta es una oportunidad para conformar, ayudar a que nuestras listas como se vuelven una obligatoriedad de partidos, tengan también una obligatoriedad de esa participación en la que hoy tenemos también de esas comunidades, que no sea solo la mujer que ya tiene un trabajo muy fuerte en materia de participación política hoy, que se busca que sea el 50%, sino que también empecemos a pensar también en estas comunidades para que se vuelvan siempre parte de las listas de los partidos políticos, es parte de lo que dicen, ellos siempre tienen un miembro, pero qué bueno que los partidos políticos también todos tengan la obligación de incluir en sus listas esas comunidades. Me parece bien interesante y gracias Presidente por la invitación y muchas felicitaciones por su audiencia.

### **La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Gustavo García Figueroa, Viceministro del Interior:**

Presidente, muy corto para poder dar terminación a la exitosa audiencia. Yo creo que reiterar lo que usted dice, esta es una reforma muy importante para toda Colombia, con esta reforma se van a elegir quiénes hoy están en la oposición, pero también quienes hoy están en el Gobierno, quiénes son nuevos liderazgos, quiénes son antiguos.

Esta es una reforma que va a dictar las elecciones en los próximos años y por eso tiene que ser pensada con un espíritu animoso, pero también con espíritu de inclusión y de justicia, qué es lo que se ha tratado de hacer. El Senador Gallo nos hacía la pregunta directa de si había compromiso con la implementación por parte del Gobierno frente al tema de reforma política y me gustaría atar esa pregunta también a las afirmaciones que hacía el Presidente del Congreso, el Senador Roy Barreras, sobre la importancia que ha tenido el Acuerdo de Paz en el cambio, transformación del país.

Yo creo que todos estamos de acuerdo en que el Acuerdo de Paz no ha sido, ni ha podido ser, ni será la solución absolutamente a todos los problemas del país, tampoco esa es la idea de un acuerdo de paz, pero sí es una transformación profunda que ha determinado unos nuevos destinos y que es un compromiso de este Gobierno continuar en ese tema.

Aquí estamos además, gente que estamos comprometidas del Acuerdo, desde la época de su construcción, estuvimos en La Habana también, aquí está Mario Puerta, estamos con los amigos de la Misión Electoral Especial, con el mismo Presidente Roy, yo creo que aquí hay un compromiso para que estos puntos esenciales de esa Misión Electoral y de esas reformas que se plantean se adelanten, por supuesto, llevar el mensaje de premura también de los temas que se han presentado aquí, hemos hecho juicioso análisis de cada una de las propuestas, también hemos hecho una relatoría que se estudiará y que se tomará en cuenta para la construcción del proyecto de Gobierno que por supuesto tiene que presentarse con premura.

Todas y cada una de las opiniones han sido juiciosamente escuchadas, Vicepresidenta, ahí estaremos en la construcción y esperamos prontamente citarnos para iniciar esta discusión. Muchas gracias, Presidente.

De conformidad con la ley 5ª de 1992, la Presidencia informa que se publican los documentos enviados al correo de la Comisión Primera del Honorable Senado de la República, comisión.primer@senado.gov.co y los radicados en el trascurso de la audiencia y se envían los documentos a los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera de Senado.

Netherlands Institute for  
**Multiparty Democracy**  
Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria

#### **PONENCIA DEL INSTITUTO HOLANÉS PARA LA DEMOCRACIA MULTIPARTIDARIA (NIMD COLOMBIA) EN LA AUDIENCIA PÚBLICA LUNES 5 DE SEPTIEMBRE**

Honorables Senadores de la República,  
Respetados asistentes virtuales y presenciales.

Reciban un cordial saludo.

El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria – NIMD Colombia, es una organización de cooperación internacional que promueve por mejoramiento de la democracia colombiana a través de la innovación pública, la transversalización del enfoque de género y la construcción de paz. Trabajamos en Colombia desde 2014 promoviendo las habilidades democráticas de líderes, colectividades políticas e instituciones estatales en todos los niveles territoriales. Fuimos designados como acompañantes internacionales para la implementación del Punto 2 del Acuerdo Final de Paz y ejercimos la secretaría técnica de la Misión Electoral Especial.

De cara a las dinámicas presentadas en los últimos procesos electorales se hace latente la necesidad de acompañar la normatividad y el diseño institucional democrático con la realidad política y electoral. Es determinante reformar las instituciones y prácticas político-electorales hacia la ampliación del espacio democrático. Por lo tanto, consideramos imprescindible avanzar hacia la materialización de los siguientes escenarios:

1. Diseñar instituciones de justicia electoral que propicien la inclusión de las ciudadanías históricamente subrepresentadas durante los procesos democráticos, la disminución de los delitos electorales y legitimen el funcionamiento mismo de nuestra democracia tanto en su conformación como en su operación.
2. Fortalecer los protocolos de selección de candidatos de las organizaciones partidistas para garantizar la inclusión de las poblaciones tradicionalmente subrepresentadas políticamente en condiciones de equidad, conformación de listas, acceso a recursos, visibilidad y propaganda.
3. Rediseñar la arquitectura institucional-electoral, transformando organizaciones como el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. El alcance de esta reestructuración debe ser basado en buenas prácticas internacionales y debe garantizar la independencia ideológica/partidista de las autoridades electorales, para que redunde en dinámicas de transparencia e inclusión efectiva.
4. Reforzar las medidas normativas que promueven la transparencia en el accionar de los representantes políticos de la ciudadanía tanto a nivel partidista como congresional. Mejorar sus capacidades de rendición de cuentas es una necesidad imperativa, así como lo es fortalecer las herramientas de la sociedad civil para monitorear el desempeño de las

Netherlands Institute for  
**Multiparty Democracy**  
Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria

personas electas, identificar irregularidades en el ejercicio de sus funciones y llevar a cabo denuncias e iniciativas de sanción social y política.

Desde NIMD Colombia celebramos la voluntad política mostrada por el nuevo Congreso a través de los proyectos radicados por el Senador Ariel Ávila y el doctor Senador Humberto de la Calle, y demás Honorables Congresistas que demuestran el compromiso de esta corporación tanto por cumplir con los pilares de apertura democrática estipulados en el Acuerdo Final de Paz, como por avanzar firmemente en el propósito de garantizar a la ciudadanía la existencia de instituciones democráticas legítimas y sólidas como base del funcionamiento de una democracia realmente moderna.

#### **Intervención frente a los Proyectos de Acto Legislativo No. 07 y 15 de 2022, presentados por los Senadores Ariel Ávila y Humberto de la Calle**

**Dra. Jennie Lincoln, Asesora Principal para América Latina y El Caribe  
CENTRO CARTER (EEUU) – 5 de septiembre de 2022**

Quiero agradecer la invitación que el Honorable Congreso de la República de Colombia le hace al Centro Carter para participar en esta audiencia pública y manifestarles que pueden seguir contando con nosotros para sacar adelante estas iniciativas que consideramos fundamentales.

El Centro Carter fue invitado por el CNE y el Registrador para mandar una misión de observación para las elecciones del Presidente que se llevaron a cabo en mayo y junio de este año. En nuestro informe publicado el 21 de julio, esta misión de expertas electorales recomendó al Congreso adelantar una reforma electoral, con énfasis especial en la reforma de la administración electoral y el financiamiento de campañas con el fin de generar mayores garantías y transparencia para la democracia colombiana, teniendo en cuenta estándares internacionales.

Con el fin de dar un apoyo técnico a cualquier posible reforma, durante los meses de junio, julio y agosto se desarrollaron 6 mesas técnicas con presencia de académicos nacionales e internacionales, ex miembros de la Misión Electoral Especial, ex registradores, ex magistrados del CNE y ex congresistas, con el fin de establecer las prioridades de una reforma política en Colombia.

Como principal conclusión de estos diálogos, se planteó una necesidad generalizada de abordar una reforma a la arquitectura institucional como base para otras importantes reformas como el Código Electoral, las listas cerradas para elecciones de Congreso, paridad en la participación política, regulación de coaliciones, entre otras tantas.

Bajo esta base, con el apoyo técnico de Mario Puerta, representante del Centro Carter para este proyecto en Colombia, se hizo un minucioso análisis de las necesidades de cambio de la institucionalidad electoral.

Definitivamente consideramos que los proyectos propuestos sí permiten superar los principales problemas que aquejan el sistema electoral colombiano. Se despolitiza la elección de quienes integran esas nuevas instituciones creadas por los proyectos

mencionados (un Consejo Electoral Colombiano y la Corte Electoral) sin excluir a los partidos políticos de la participación e involucramiento natural en la organización de los procesos electorales.

Adicionalmente, despersionaliza la organización electoral, permitiendo que en adelante sea un órgano independiente y colegiado el encargado de organizar las elecciones en Colombia. Este proyecto brinda mayores garantías y una responsabilidad compartida en 5 miembros del Consejo Electoral Colombiano.

Consideramos necesaria la actualización del Código Electoral vigente como se ha venido intentando en la pasada legislatura y con el reciente proyecto de ley 111 de 2022. Sin embargo, sugerimos a esta corporación tener en cuenta que una reforma de la arquitectura institucional debería estar primero en el tiempo con el fin de que el nuevo Código Electoral esté diseñado conforme a las nuevas necesidades institucionales.

Es importante que una reforma de este tipo tenga en consideración una transición en el tiempo que busque garantizar el desarrollo de las próximas elecciones y que los cambios propuestos no se conviertan en obstáculos para las mismas.

Finalmente, queremos resaltar que una reforma a la arquitectura institucional debe considerar tanto los aspectos de la organización electoral como aquellos que implican decisiones judiciales de tipo electoral con el fin de mantener un equilibrio entre las distintas instituciones.

En nombre del Centro Carter, felicito nuevamente estas iniciativas y reitero el apoyo técnico que en el Centro Carter pueden encontrar.

Muchísimas por esta oportunidad de hablar con ustedes hoy.

**Intervención de la Misión de Observación Electoral – MOE en la audiencia pública de los Proyectos de Acto Legislativo No. 006, 007, 015, 016 y 018 de 2022 Senado**

**Reformas a la arquitectura institucional electoral y al sistema político electoral colombiano**

**5 de septiembre de 2022**

Con fundamento en el análisis realizado a los proyectos de reforma constitucional, la MOE se permite presentar intervención escrita ante la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República. Si bien estas iniciativas buscan corregir las deficiencias de la actual estructura institucional electoral y el sistema político electoral, existen algunos puntos en los que se debe hacer mayor claridad o introducir cambios que no deriven en nuevos problemas dentro de la reforma que llegue a aprobar el Congreso de la República.

**CONSIDERACIONES PREVIAS**

En relación con el trámite de los proyectos de acto legislativo que son objeto de la presente audiencia pública, la MOE le solicita al Congreso de la República tener en cuenta las siguientes consideraciones previas.

- 1. Priorización de la reforma a la arquitectura institucional**

La reforma al Código Electoral y la de arquitectura institucional no deben ser tramitadas simultáneamente. En un orden lógico para conseguir la aprobación de las distintas reformas, presentar y aprobar en primer lugar el diseño institucional electoral permitirá viabilizar en gran medida muchas de las disposiciones que están incluidas en una reforma política-electoral, así como, un nuevo código electoral. Asimismo, y de cara a las Elecciones Locales de 2023 es urgente contar con una organización electoral imparcial y fortalecida.
- 2. Separación de arquitectura electoral y reforma política-electoral**

Es necesario tramitar los proyectos de reforma política y de arquitectura institucional de manera separada, en tanto: i) aunque son complementarios, el objeto y temática de cada proyecto de reforma es diferente lo cual supone diferentes niveles de análisis y debate por parte del Congreso; y ii) un trámite separado posibilitará alcanzar mayores consensos sobre dos conjuntos de reformas que en los últimos años se han hundido en diferentes ocasiones al ser presentadas como un solo texto.

**I. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL ELECTORAL**

**A. Problemas identificados y recomendaciones**

- 1. Autoridad electoral administrativa**

En la conformación de la máxima autoridad administrativa en materia electoral, se recomienda al Congreso de la República establecer reglas que permitan **garantizar su independencia, imparcialidad, capacidad técnica y presencia territorial**. Para ello es necesario:

  - 1.1 Establecimiento de periodos institucionales**

Con el fin de garantizar el mantenimiento del conocimiento al interior de la autoridad electoral, los periodos de sus integrantes deben ser institucionales y así garantizar que su elección sea escalonada en el tiempo, de manera que siempre existan miembros que han recogido experiencia de años de trabajo y desarrollo de elecciones en la autoridad administrativa electoral.
  - 1.2 Conformación escalonada**

Se debe establecer un mecanismo que permita que periódicamente se elija un porcentaje de los integrantes de la autoridad electoral para evitar que cada cierto tiempo se haga un cambio total de sus integrantes. Lo anterior tiene como fin preservar el conocimiento técnico y las buenas prácticas que pueda desarrollar la autoridad administrativa.
  - 1.3 Interdisciplinariedad de sus integrantes**

Considerando que la organización de los procesos electorales requiere el conocimiento y experiencia de diferentes disciplinas, es importante que la autoridad electoral incorpore enfoques interdisciplinarios que puedan impactar en una organización de elecciones compatible con las necesidades de la ciudadanía.
  - 1.4 Número de integrantes**

Se recomienda que la máxima autoridad en lo electoral debería estar conformada por lo menos por siete (7) personas de forma que al interior de la corporación se pueda garantizar el principio de la doble instancia en todos los procesos sancionatorios que se adelanten, de conformidad con el derecho al debido proceso.
  - 1.5 Conformación paritaria**

Es importante establecer medidas para garantizar que por lo menos tres (3) de los siete (7) integrantes o cuatro (4) de los nueve (9) integrantes (dependiendo del número de integrantes) sean del otro sexo para asegurar la inclusión efectiva de la mujer en este organismo electoral. Este debe ser uno de los criterios considerados por las instancias involucradas en la postulación y elección de los integrantes de la autoridad electoral.
  - 1.6 Mecanismos de postulación y elección no partidistas**

Se debe eliminar la **postulación** de los integrantes de la autoridad administrativa electoral por parte de las organizaciones políticas. En caso de que el **mecanismo**

**de elección** quede en sede del Congreso de la República, este debe contemplar la mayoría cualificada de dos terceras partes del Congreso en Pleno, de manera que la composición de la autoridad electoral administrativa, por ser un órgano tan sensible para la democracia, esté rodeada de un amplio consenso.

Asimismo, y con el objetivo de **evitar bloqueos políticos** al proceso de elección, se deben incluir reglas en los eventos en que no se logre dicho consenso después de un determinado número de votaciones. A manera de ejemplo, que la elección sea entonces realizada por alguna de las cortes, o se defina por concurso.

- 1.7 Régimen de inhabilidades especiales**

Es necesario incorporar un régimen de inhabilidades especiales para las personas que quieran hacer parte de la autoridad electoral. Este debería contemplar la inhabilidad de las personas que durante por lo menos los cinco (5) años anteriores a la elección hubieran ejercido cargos de dirección al interior de partidos políticos; hayan sido candidatos, electos o no, a cargos de elección popular; o hayan formado parte del gobierno en cualquier nivel territorial, en calidad de ministros, directores de departamento administrativo o secretarios de despacho. En el mismo sentido, se deben establecer inhabilidades para hacer parte del gobierno o de las entidades (órganos) en cuya elección haya participado, una vez finalice el periodo en la autoridad electoral.
- 1.8 Determinación de la presencia territorial**

La reforma constitucional debe contemplar criterios o directrices que definan la forma en que operará la desconcentración en el nivel departamental o regional de la autoridad electoral administrativa de cara al proceso de regulación legislativa que deberá asumir posteriormente el Congreso de la República.





**2. Registraduría Nacional del Estado Civil**

Las elecciones llevadas a cabo en el año 2022 (Congreso y Presidencia de la República) mostraron a la sociedad colombiana que la Registraduría Nacional del Estado Civil no está del todo sujeta al sistema de pesos y contrapesos propio del Estado Social de Derecho colombiano, por ello es necesario:

- 2.1 Creación de un cuerpo colegiado que intervenga en la toma de decisiones**

Aunque el CNE tiene como función ejercer la inspección, vigilancia y control de la Organización Electoral, en la práctica las acciones desarrolladas por la Registraduría no tienen ningún tipo de fiscalización o supervisión, tal y como quedó evidenciado durante las Elecciones Nacionales 2022. Por ello, es necesario la creación de un cuerpo colegiado que intervenga en la adopción de las decisiones sobre el proceso electoral, el cual no debe tener origen partidista y debe gozar de plena autonomía administrativa y financiera.
- 2.2 La actual figura del Registrador(a) como director(a) de la organización de las elecciones**

En una conformación colegiada de la máxima autoridad electoral, la figura del Registrador(a) Nacional del Estado Civil, asumiría una función de dirección

 <p>administrativa y ejecución de las decisiones adoptadas por los demás integrantes de la entidad. En este sentido, esta persona cumpliría el rol de presidente y representante legal de la autoridad administrativa electoral. Se recomienda mantener la actual forma de elección.</p> <p><b>2.3 Inclusión de la RNEC dentro de la autoridad administrativa electoral</b>          Esto permitirá avanzar en un diseño institucional que desconcentre el poder y establezca un sistema de contrapesos efectivo al interior de la Organización Electoral. Por ello, la Registraduría Nacional del Estado Civil debe pasar a formar parte de la autoridad administrativa electoral. Así, se brindarían mayores garantías y controles en lo que corresponde a la gobernanza de las elecciones en Colombia, se reduciría o eliminaría el poder absoluto que tiene actualmente la Registraduría y se disminuiría la toma unipersonal de decisiones.</p> <p>Así mismo se lograría fortalecer las dos instituciones electorales como un solo cuerpo con mayor capacidad de personal, técnico y territorial.</p> <p><b>3. Administración de justicia electoral</b></p> <p>Con el fin de generar mayores garantías para la administración de justicia en los procesos electorales, encontramos conveniente la creación de una jurisdicción electoral que tenga las siguientes características:</p> <p><b>3.1 Afectación de derechos políticos y distribución clara de funciones entre la autoridad administrativa electoral y la jurisdicción electoral</b>          Para cumplir con los compromisos adquiridos por Colombia como parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, desarrollados en sentencias como PETRO URREGO VS. COLOMBIA, es necesario que todas las funciones sancionatorias que pueden restringir derechos políticos de funcionarios de elección popular queden en cabeza del poder judicial. Además, se deben examinar con detalle y eliminar funciones de la autoridad administrativa electoral, para que no haya duplicidad de funciones.</p> <p><b>3.2 Creación de una jurisdicción electoral</b>          Actualmente, la jurisdicción Contenciosa Administrativa es la competente para conocer sobre todos los procesos electorales. Esto ha hecho que, erradamente, se entiendan los actos electorales como una subespecie de los actos administrativos.</p> <p>Sin embargo, como ya lo ha indicado el mismo Consejo de Estado, el acto electoral no responde a la lógica del acto administrativo, toda vez que el primero es producto del ejercicio de la función electoral y el segundo de la función administrativa. <b>Mientras que la función administrativa busca satisfacer las necesidades públicas, la función electoral tiene como propósito concretar la democracia participativa, así como organizar y legitimar el poder soberano radicado en el pueblo.</b></p> <p>Otro aspecto que evidencia la particularidad de los actos electorales es la naturaleza y enfoque de los controles que se ejercen sobre dichos actos. En los</p> <p style="text-align: center;">4</p>	 <p>actos administrativos lo que se busca es la reparación de daños y en los juicios se privilegia la voluntad de la administración (presunción de legalidad de los actos administrativos) y los derechos particulares de los elegidos popularmente. <b>En cambio, en una jurisdicción electoral los conflictos deben resolverse con fundamento en la democracia y dando prevalencia a la voluntad popular.</b></p> <p><b>3.3 Garantías de acceso a la justicia</b>          Debe existir control jurisdiccional posterior a cualquier actuación administrativa del ente electoral, como garantía del derecho a acceso a la administración de justicia, y de respeto por los derechos políticos y electorales de candidaturas, organizaciones políticas y votantes.</p> <p><b>3.4 El Código Electoral debe establecer las reglas procesales para la nueva jurisdicción y regular las funciones de administración de justicia de la corte electoral</b>          El proyecto de Código Electoral que se presentó durante la presente legislatura no responde a una nueva estructura institucional y es incompatible con las reformas que están promoviendo diversos sectores. Es fundamental que se defina primero el modelo institucional y las competencias de los distintos órganos antes de reformar los procedimientos electorales.</p> <p><b>3.5 Garantía de presencia territorial</b>          La Corte Electoral debe tener presencia territorial en función de la densidad poblacional y tamaño del censo electoral de los departamentos y regiones del país. Es fundamental que en procesos como los de las elecciones locales, se garantice respuesta pronta y capacidad para manejar procesos en todo el territorio.</p> <p><b>3.6 Conformación de la Corte Electoral</b>          La conformación de la Corte Electoral se debe regir por los mismos criterios de la autoridad electoral administrativa. Esto es: períodos institucionales, conformación paritaria y escalonada, régimen de inhabilidades especiales de ingreso y de salida, y el número de integrantes adecuado es de al menos siete (7) personas para garantizar la doble instancia. <b>La elección de los magistrados de la Corte Electoral debería estar a cargo del Congreso de la República en pleno con base en las ternas enviadas por cada una de las Altas Cortes.</b> Es requisito indispensable que sean profesionales en Derecho.</p>
 <p><b>II. REFORMA POLÍTICA</b></p> <p>Al plantearse una reforma que busca cerrar las listas para corporaciones públicas de elección popular, deben tenerse en cuenta distintos elementos que la MOE agrupa en dos grandes temas que deben desarrollarse a nivel constitucional, y que están previstos de múltiples maneras en los textos presentados, siendo estos:</p> <p><b>1. Democracia al interior de las organizaciones políticas</b></p> <p><b>1.1 Facultad sancionatoria de la autoridad electoral.</b> La autoridad electoral debe mantener una facultad sancionatoria sobre las organizaciones políticas de no cumplirse con la obligación de utilización de mecanismos de democracia interna. Esta facultad puede ser subsidiaria a la contemplada por los partidos en el marco de sus propios estatutos. Así mismo, esto implica la posibilidad de impugnar las acciones de las organizaciones políticas para la selección de las candidaturas.</p> <p><b>1.2 Parámetros mínimos para los mecanismos de democracia interna.</b> Deben establecerse unos parámetros mínimos sobre los mecanismos utilizados para garantizar el cumplimiento del mandato de democracia interna de las organizaciones políticas. Lo anterior implica unas líneas generales que posteriormente deben ser desarrolladas legalmente. Dentro de este asunto debe dejarse la posibilidad de hacer consultas populares abiertas para la selección de las candidaturas.</p> <p><b>1.3 Rol de la organización electoral sobre los mecanismos de democracia interna partidaria.</b> Debe quedar absolutamente claro en el texto constitucional la manera en que la Organización Electoral apoya el desarrollo, logística y financiación de los mecanismos de democracia interna de las organizaciones políticas. Así mismo debe resolverse si estos mecanismos cuentan con financiación estatal anticipada para las campañas de los mecanismos democráticos internos.</p> <p><b>2. Financiación de las campañas políticas</b></p> <p>Para la MOE, el modelo de financiación de campañas políticas debe ser exclusivamente público y deben tenerse en cuenta las siguientes observaciones.</p> <p><b>2.1</b> No puede hablarse de la figura de financiación a través de reposición de votos en un modelo de financiación exclusivamente estatal, pues la entrega de los recursos debe darse en el inicio de la campaña y por ende se convierte en el único mecanismo de financiación. Esto no significa que no se deba hacer rendición de cuentas para determinar el monto gastado en el marco de las campañas.</p> <p><b>2.2</b> Se deben entregar los recursos destinados a las campañas, una vez queda en firme la inscripción de las candidaturas.</p> <p><b>2.3</b> A través de una ley se determinan los mecanismos de financiación indirecta o excepción a la regla general de financiación estatal, a través de aportes particulares en especie.</p> <p><b>2.4</b> Debe quedar claro que los partidos administran y distribuyen los recursos.</p>	 <p><b>2.5.</b> El Estado colombiano ya financia campañas a través de reposición de votos. Esto implica que el impacto fiscal de financiación exclusivamente pública no debe ser sustancialmente superior a los recursos entregados a las campañas en la actualidad.</p> <p>Frente a la disposición de establecer financiación exclusivamente pública que se encuentra en los distintos proyectos surgen las siguientes dudas que no son resueltas y que requieren aclararse en la capa de reforma constitucional.</p> <p><b>2.6</b> ¿Cómo se distribuyen los recursos? - Se debe establecer el sistema de distribución de los recursos, sea este igualitario o proporcional.</p> <p><b>2.7.</b> ¿Cómo se determina el monto que se entrega a las organizaciones políticas? Debe tenerse en cuenta factores como el número de circunscripciones y cargos para determinar si los montos corresponden a una asignación de carácter nacional o territorial.</p> <p><b>2.8</b> ¿Qué pasa con las coaliciones? Debe verse cómo funciona el modelo de financiación pública cuando se presentan coaliciones.</p> <p><b>2.9</b> ¿Qué pasa con los Grupos Significativos de Ciudadanos? Debe tenerse en cuenta para determinar el modelo de financiación, qué pasa con los grupos significativos de ciudadanos, en la medida en que pueden representar un número alto de candidaturas en un sistema político como el colombiano que tiende hacia las candidaturas independientes. En las elecciones de autoridades locales de 2019 se presentaron más de 400 grupos significativos de ciudadanos.</p>

COMISIÓN PRIMERA



COMENTARIOS SOBRE LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO 06/22 Y 18/22  
PROPUESTAS DE REFORMA POLÍTICA

PRESENTACIÓN

Si bien la necesidad de una reforma política no surge exclusivamente del Acuerdo de Paz (y la necesidad de su implementación), este sí ha potenciado las discusiones que al interior del Congreso de la República se han dado durante las últimas legislaturas; en el mismo sentido la ciudadanía ha demandado de forma esporádica y por medio de diferentes movimientos sociales la necesidad de realizar ajustes con el fin de incrementar la transparencia y la credibilidad del ejercicio político.

Desde Transparencia por Colombia se ha realizado un llamado a los congresistas a impulsar, discutir y adoptar proyectos que apunten a la incorporación de ajustes estructurales desde los que se atiendan las necesidades del país y se cierren las brechas por medio de las cuales la corrupción ha afectado la democracia y la gobernabilidad en Colombia (Transparencia por Colombia, 2022). Los esfuerzos institucionales desde hace más de 10 años se han enfocado en analizar, comprender y aportar al fortalecimiento de financiamiento de la política para desde allí evitar los hechos de corrupción.

A partir de nuestra experiencia y, en el marco de este trabajo presentamos ante el Congreso de la República, los comentarios sobre los Proyectos de Acto Legislativo - PAL que apuntan a incorporar una reforma política: el 006 y 018 de 2022 y algunas recomendaciones para fortalecer los proyectos y el debate en general sobre la relación.

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.

Es un hecho que el ejercicio de la política necesita de recursos financieros y que las probabilidades de llegar al poder dependen en buena medida de la cantidad disponible para invertir en campañas. Lo que deberá ser objeto de análisis y regulación entonces, es la forma en la que los recursos de origen privado y público se conjugan para que la competencia por el poder político electoral no tenga como única condición el acceso a los recursos.

En este sentido y como Transparencia por Colombia ha mencionado previamente, las medidas de regulación (no solo normativa sino también de ajustes institucionales), como mínimo deberían propender por mayor transparencia en el origen y destinación de los recursos, garantizar mayor equidad en la participación política mediante el acceso suficiente y oportuno a recursos estatales, buscar una aplicación efectiva de controles y sanciones incluyendo controles a los gastos de campañas y obligaciones de rendición de cuentas pública y auditoría al manejo de estos recursos (Zovatto, SF).

No se puede pasar por alto que el manejo irregular de estos recursos permite una incidencia indebida en los procesos electorales y políticos. El grado de incidencia depende, entre otros factores, de la cuantía

de las contribuciones, de la opacidad con que se manejan y del grado de discrecionalidad con que operan quienes toman las decisiones públicas (Zovatto, SF).

El sistema de financiación de partidos y de las campañas políticas en Colombia se encuentra regulado por diferentes disposiciones normativas que van desde el orden constitucional hasta resoluciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral y contemplan aspectos desde el origen, los montos, la destinación de los recursos y la regulación de los mecanismos de rendición de cuentas, sin embargo, existen problemas de fondo en el financiamiento a la política que el marco normativo vigente no abarca.

Algunos de estos vacíos han generado que el financiamiento político se caracterice por la falta de transparencia y el manejo irregular de los recursos destinados a este fin, lo que finalmente puede permitir una incidencia indebida en los procesos electorales y políticos, convertirse en un factor inequidad en la contienda electoral, una restricción constitucional del derecho de elegir y ser elegido y finalmente consolidarse como una fuente de corrupción (Transparencia por Colombia, 2020).

Con el fin de mitigar los riesgos de corrupción que puedan derivarse del manejo irregular de los recursos, la reforma política debe contemplar ajustes que apunten a incrementar la participación, la equidad y el fortalecimiento del sistema de partidos y de los órganos electorales y de control, contemplando tres factores fundamentales:

- **Fuentes de Financiación.** Implica mayores controles a las fuentes privadas de financiamiento, así como un sistema de aportes estatales suficiente para asegurar equidad en la participación.
- **Gastos de campañas.** Identificando las razones por las que las campañas son tan costosas, cuáles son los disparadores del gasto y cómo se puede buscar un uso más eficiente del manejo de los recursos públicos y privados.
- **Controles y sanciones.** Incluyendo la adopción de mecanismos de rendición de cuentas, publicidad del manejo de los recursos, fortalecimiento del órgano de control, y aplicación de sanciones oportunas y adecuadas.

COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES SOBRE EL PAL 06/22 Y 18/22

Los proyectos de acto legislativo 06 de 2022 y 18 de 2022 que inician su trámite en la legislatura 2022-2023 presentan propuestas relativas a la reforma política en el país, el primero concentrado en la implementación y cumplimiento del Acuerdo de Paz y, el segundo concentrado en tres ejes temáticos principales: el financiamiento a las campañas políticas, la democracia interna y la implementación de listas cerradas. Tras revisar los proyectos se han identificado algunos aspectos cuya discusión cobra gran importancia en el debate sobre la reforma política:

FINANCIAMIENTO A LA POLÍTICA

Financiación de campañas políticas.

Del seguimiento realizado a la financiación de las campañas electorales se ha identificado que la financiación pública es minoritaria en el periodo electoral, en el cual el patrón indica que las candidaturas se financian por medio del patrimonio personal y familiar del candidato o candidata, o de los aportes realizados por personas naturales o jurídicas (a modo de donación o crédito). La financiación pública entonces, queda relegada a la etapa poselectoral, y casi que se limita a la reposición de gastos por voto válido, lo que indica que solamente quienes hayan contado con los votos suficientes para sobrepasar el umbral, tendrán derecho a recibir los recursos públicos para la financiación de las campañas.

Al respecto, el proyecto de acto legislativo 018 de 2022 propone en el artículo 3°, que la financiación de las campañas se realice con recursos exclusivamente públicos, sin embargo, desde Transparencia por Colombia se ha levantado la alerta sobre este modelo, ya que la alternativa de **financiación 100% pública no garantiza condiciones de equidad o transparencia en la contienda electoral.** La limitación de la financiación de campañas a recursos exclusivamente públicos, por ejemplo, dejaría en desventaja a los nuevos actores en el sistema político-electoral quienes, al no contar con el reconocimiento en el electorado, posiblemente obtendrían una cantidad menor de votos que una organización tradicional y en proporción una cantidad menor de recursos, perpetuando la inequidad ya existente.

Adicionalmente, no se tienen en cuenta factores como el tiempo que tarda el proceso de reconocimiento de los gastos para generar la aprobación y el posterior pago de la reposición de gastos por voto válido, que en algunos casos puede superar los dos o tres años o, la dificultad que representaría para la autoridad electoral identificar el cumplimiento a la debida destinación de los recursos de funcionamiento a los que tienen derecho las organizaciones políticas, los cuales por Ley no pueden dirigirse a las campañas electorales.

El modelo de financiación pública no contempla, que los aportes privados pueden también corresponder a una forma de los y las ciudadanas de manifestar sus preferencias políticas y el apoyo a un programa o propuesta política, y que su prohibición estaría limitando las formas de participación de los colombianos y las colombianas.

Finalmente, la prohibición de la financiación de recursos privados hará que estos en efecto se reciban de manera ilícita, aumentando la opacidad en la información, ya que se impide que la autoridad electoral realice una revisión sobre el origen, el monto y la destinación de los recursos.

En este sentido, la reforma necesaria consiste en **incrementar los aportes de origen público, y establecer mecanismos para que estos se den de manera anticipada** a las campañas y no bajo la figura actual de reposición de gastos por votos. En este sentido, se destaca lo contemplado en el artículo 7° del PAL 06/2022 en el que se llama a la autoridad electoral para hacer la entrega de los recursos de financiación privada por lo menos con dos meses de anticipación a las elecciones, sin necesidad de presentar una garantía como las pólizas que se han convertido en la principal barrera para el acceso a los recursos de forma anticipada. Así mismo se deben **establecer límites a los aportes que se puedan realizar a la campaña desde el patrimonio de cada candidato o candidata y sus familiares.**

Financiación de organizaciones políticas

Frente a financiación de personas naturales y jurídicas para el funcionamiento de las organizaciones políticas, es importante establecer restricciones ya que estos aportes en la práctica se han vuelto una forma de financiación indirecta de campañas, que pasa por fuera de los límites establecidos por ley para topes de campañas o fuera de las inhabilidades para contratar con financiadores de campañas.

Además, puede abrir la puerta para situaciones como que en las campañas presidenciales los aportes de personas jurídicas lleguen vía financiamiento de los partidos, aunque esta sea una fuente prohibida de recursos (Transparencia por Colombia, 2020).

Al respecto, se destaca la propuesta del PAL 06/2022 que en su artículo 7° incluye disposiciones relacionadas con esta necesidad en dos sentidos: primero garantizando que se desarrolle la **reglamentación sobre las donaciones privadas de personas naturales y jurídicas al funcionamiento y, en segundo lugar, prohibiendo las donaciones privadas para el funcionamiento de partidos, estableciendo la restricción de aportar para personas que nacionales o que tengan el 10% de participación extranjera que tengan contratos con el Estado.**

GASTOS DE CAMPAÑA

En Colombia no existe una certeza sobre cuánto cuestan las campañas políticas, si bien se presume que existe una diferencia entre los costos de una campaña política en relación con la ubicación geográfica de la campaña, el tipo de elección y otros factores, no existe un estudio que haya determinado la variación real de precios de uno a otro territorio.

En este sentido, la disposición contenida en artículo 3° del PAL 018 de 2022 que considera la determinación del presupuesto asignado a los partidos y a las campañas por medio de la Ley, no atiende la raíz del problema del desconocimiento sobre cuánto cuesta una campaña política considerando factores territoriales, sociales y económicos.

Por el contrario, destaca el párrafo transitorio del artículo 7° del PAL 06 de 2022 el cual considera la **realización de un estudio de los gastos de campaña a nivel nacional y territorial y atar la determinación de los topes de campaña a los resultados de éste.** Esto implicaría que además de generar certeza sobre los costos reales de las campañas, se podría determinar el cumplimiento de disposiciones como la contemplada en la ley 130 sobre la definición de precios por parte de los medios privados y, se establecerían topes de campaña más cercanos a la realidad de consumo.

Lo que sí queda claro es que los costos de las campañas políticas son altos. De acuerdo con los reportes obtenidos del Aplicativo Cuentas Claras para las elecciones legislativas de 2022 se destinaron más de

278 mil millones de pesos<sup>1</sup> para financiar las campañas; lejos de ser este un fenómeno exclusivo de este proceso electoral, en las elecciones de Congreso 2018 en tan solo 4 meses de campañas se reportaron a través del aplicativo Cuentas Claras, un total de \$251.859.680.455 millones de pesos invertidos en campañas (Transparencia por Colombia, 2020).

Adicional a los recursos reportados de forma lícita, desde un análisis realizado en 2014 por Cifras y Conceptos, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista – NIMD y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, se identificaron un alto costo de las campañas políticas debido a actividades ilícitas como: el montaje de estructuras regionales meses antes de que inicien oficialmente las campañas, pago de líderes locales que mantengan cautivos los votos, entrega de dádivas, publicidad política extemporánea y la compra de votos entre otros.

Se hace necesario entonces que, además de adelantar el estudio de costos reales se establezca la libertad de la autoridad electoral para la definición de las categorías de gastos de acuerdo con las necesidades identificadas en las campañas y en proceso de rendición de cuentas, ya que actualmente está atada a lo estipulado en la Ley 130 de 1994, lo que no permite hacer un seguimiento particularizado e identificar otros gastos cada vez más crecientes como la pauta en redes, o los gastos incurridos el día de las elecciones.

**Registro de proveedores de campañas**

En el mismo sentido, un mecanismo para hacer frente a los altos costos de las campañas políticas es la creación del Registro Nacional de Proveedores, desde el año 2017 diferentes iniciativas normativas han buscado incorporar esta medida con el fin de esquematizar los precios de referencia al suministro de bienes y servicios en época electoral con diferenciaciones de carácter regional.

Al respecto destaca lo contemplado en el artículo 7° del PAL 06/2022 sobre la inscripción de las personas que suministran bienes y servicios para las campañas; es importante fortalecer esta propuesta para que no se excluyan los costos de menor cuantía ya que la verdadera funcionalidad del registro es esquematizar los precios de referencia al suministro de bienes y servicios en época electoral con diferenciaciones de carácter regional y aportar información más objetiva a la hora de definir los topes de campañas, los montos a disponer para la financiación preponderantemente estatal y un mayor seguimiento y control a los reportes de gastos de campañas.

**CONTROLES Y SANCIONES**

A pesar de los esfuerzos institucionales por hacer un seguimiento e imponer sanciones por el incumplimiento de las reglas electorales, la baja probabilidad de una sanción es uno de los principales

<sup>1</sup> Cifra extraída de acuerdo con los datos consolidados gastos registrados en la campaña electoral Congreso 2022, por medio del aplicativo Cuentas Claras con fecha de corte 25 de julio de 2022.

incentivos para violar estas disposiciones, lo que a su vez abre oportunidades para la captura del Estado por parte de intereses particulares.

**Bancarización de los recursos**

Las disposiciones relacionadas con la cuenta única bancaria han facilitado el seguimiento de los recursos que ingresan a las campañas y el cumplimiento de los topes de campaña, sin embargo, es claro que también ha significado una barrera para los y las candidatas con especial énfasis en las elecciones territoriales debido a la reticencia de las instituciones bancarias para dar apertura a las cuentas únicas de campaña.

Por lo que la propuesta del PAL 06/2022 frente a la necesidad de administrar los recursos de las organizaciones políticas y de las campañas por medio de transacciones monetarias si bien va en consonancia con las necesidades de bancarización deja por fuera dos aspectos fundamentales: en primer lugar, vale la pena considerar la pertinencia y eficacia de incluir en el texto un llamado para que las entidades correspondientes adopten las medidas necesarias para garantizar la apertura de las cuentas únicas bancarias y, en segundo lugar la necesidad de incluir en la bancarización todos los recursos recibidos, sin importar el monto destinado.

**Rendición de cuentas sobre el financiamiento a campañas**

A pesar de que actualmente existen disposiciones relacionadas con la obligatoriedad sobre el registro oportuno y en tiempo real de la información de ingresos y gastos por medio del Aplicativo Cuentas Claras, sorprende que ninguno de los Proyectos contemple elevar a ley esta obligación.

Es importante entonces, recordar que el aplicativo Cuentas Claras no solo permite la rendición de cuentas de campañas, sino también para el monitoreo y control de los informes contables y para asegurar el acceso ciudadano a esta información, a nivel normativo no se ha definido sanción alguna por el no reporte oportuno a través de esta herramienta (Transparencia por Colombia, 2020).

A pesar de que el aplicativo lleva más de diez años en funcionamiento, en las elecciones legislativas de 2022, a tres días del certamen electoral se habían reportado por medio de Cuentas Claras ingresos por un total de 109 mil millones de pesos para financiar las campañas políticas<sup>2</sup>, sin embargo, al 25 de julio estos ascendieron a más de 277 mil millones de pesos<sup>3</sup>.

En este sentido, con el fin de articular con el trabajo adelantado desde la autoridad electoral, es de gran utilidad incluir la obligatoriedad del registro en tiempo real y oportuno por medio del aplicativo

<sup>2</sup> Ver más en el segundo informe de seguimiento en tiempo real elecciones legislativas 2022 en <https://transparenciacolombia.org.co/2022/03/01/segundo-informe-seguimiento-en-tiempo-real-elecciones-legislativas-2022/>

<sup>3</sup> Cifra extraída de acuerdo con los datos consolidados de ingresos y gastos registrados en la campaña electoral Congreso 2022, por medio del aplicativo Cuentas Claras.

software Cuentas Claras para los procesos electorales nacionales y territoriales, así como para los reportes contables de funcionamiento de las organizaciones políticas.

**CONCLUSIÓN**

Promover una reforma política que deje por fuera o pase por alto aspectos fundamentales sobre el financiamiento de campañas y medidas para disminuir la opacidad en la información implicaría perder una oportunidad de atacar los delitos electorales, la incursión de recursos ilícitos en la política, la captura del estado y la corrupción administrativa que ha debilitado la capacidad institucional y la gobernabilidad en Colombia.

Adicional a ello, es fundamental que este Congreso tenga en consideración el diálogo entre el contenido de una reforma política y lo que contemple el Código Electoral, para que los dispositivos normativos puedan articularse y no generar confusiones o errores en el trámite.


**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Transparencia por Colombia (2022). Análisis de la gestión legislativo en materia de lucha anticorrupción. Balance legislativo 2018-2022. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2022/07/18/balance-legislativo-2018-2022/>

Transparencia por Colombia (2022a). Segundo informe seguimiento en tiempo real elecciones legislativas 2022. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2022/03/01/segundo-informe-seguimiento-en-tiempo-real-elecciones-legislativas-2022/>

Transparencia por Colombia (2020). Comentarios a los Proyectos de Acto Legislativo 02 y 07 de 2020. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/comentarios-tpc-pal-02-y-07-de-2020-propuestas-reforma-al-financiamiento-de-la-politica.pdf>

Zovatto, Daniel (S.F). Reflexiones en torno a las reformas de la financiación política en América Latina. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/reformas/financiacion/daniel-zovatto/>



**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO Nº XXX DE 2016**

*"Por medio del cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral, y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y mejorar la transparencia de los procesos electorales, y se dictan otras disposiciones"*

El Congreso de la República, en virtud del Procedimiento Especial Legislativo para la Paz, establecido en el Acto Legislativo Nº 1 de 2016

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** Modifícase el artículo 120 de la Constitución Política el cual quedará así:

**Artículo 120.** La Organización Nacional Electoral es responsable de dirigir, organizar, administrar, vigilar y controlar los procesos electorales, en forma integral y coordinada, del registro civil y de la identidad de las personas. Estará organizada a través de salas, unidades especializadas, una auditoría externa para la consolidación del censo electoral, y por los demás organismos que establezca a ley.

**Artículo 2º.** El Capítulo 2 del Título IX de la Constitución tendrá la siguiente denominación: "De la Organización Nacional Electoral".

**Artículo 3º.** El artículo 264 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 264.** La Organización Nacional Electoral gozará de autonomía administrativa, financiera y organizativa y se regirá por principios de autonomía e independencia, neutralidad, máxima publicidad, transparencia y representación de género.

Estará integrada por siete (7) dignitarios, seis (6) de ellos escogidos mediante concurso de méritos organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, para un período institucional de ocho (8) años que se renovarán parcialmente cada cuatro (4) años y no serán reelegibles. El séptimo (7), encargado de la organización y administración de los procesos electorales, será seleccionado por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Por lo menos, un tercio de sus integrantes serán mujeres.

Sus integrantes deberán ser ciudadanos en ejercicio, con título universitario y experiencia laboral o profesional por más de veinte (20) años con buen crédito.

Sus sesiones y actuaciones serán públicas para lo cual contarán con el apoyo de los medios de comunicación social del Estado.

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales... 2

Una ley estatutaria regulará la forma en que organizarán las salas especializadas, la creación de la unidad especial de investigación financiera y policía electoral, las reglas de su administración, dirección y funcionamiento, así como una Auditoría Externa al censo electoral, previo a cada elección nacional y a las territoriales y la conformación y reglas del Consejo Consultivo de partidos políticos con personería jurídica.

Artículo 4°. El artículo 265 de la Constitución Política quedará así:

La Organización Nacional Electoral tendrá las siguientes facultades:

- 1. Asegurar el ejercicio de los derechos políticos que se manifiestan a través del voto como también los de participación política.
2. Dirigir, organizar y administrar con carácter indelegable, y garantizar los procesos electorales, en condiciones de transparencia, igualdad y plenas garantías.
3. Regular las comisiones de seguimiento de garantías electorales, convocarlas y coordinar sus actividades y adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
4. Organizar y llevar el registro civil y la identificación de las personas.
5. Regular, controlar y vigilar y toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, y de las normas que los rigen; y garantizar el cumplimiento de los principios y deberes que les corresponde.
6. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
7. De oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.
8. Velar por las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política, y reglamentar la participación de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos en los medios de comunicación social del Estado.
9. Fijar el monto máximo de gastos en las campañas electorales, distribuir los aportes estatales para su financiamiento de acuerdo con la ley y verificar a través de una unidad especial de investigación con funciones de policía judicial el estricto cumplimiento de las reglas.
10. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales... 3

11. Reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos y colaborar para la realización de consultas para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.

12. Garantizar los derechos de la oposición y las minorías.

13. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que se encuentren incurso en cualquiera de las causales previstas en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.

14. Designar a los integrantes de los tribunales regionales de garantías electorales.

15. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto

16. Darse su propio reglamento.

17. Las demás que le confiera la ley

Para el cumplimiento de sus funciones de regulación y para garantizar la igualdad en los procesos electorales, la Organización Nacional Electoral contará con un Comité Consultivo de Partidos Políticos, conformado por un representante por cada partido con personería jurídica, en los términos que establezca la ley.

Artículo 5°. El artículo 266 de la Constitución quedará así:

La Organización Nacional Electoral estará conformada por servidores públicos de carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos, sin perjuicio del sistema de retro flexible de acuerdo con las necesidades del servicio. Los cargos de responsabilidad administrativa o electoral y de la unidad especial de investigación con funciones de policía judicial serán de libre remoción, de conformidad con la ley.

Artículo 6°. Agréguese al artículo 237 de la Constitución nuevo numeral, así:

“ART. 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

8. Decidir sobre la solicitud de desvinculación del cargo de los servidores públicos de elección popular que le solicite el Procurador General de la Nación, por cualquiera de las causas que menciona el artículo 278 de la Constitución”.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 278 de la Constitución, numeral 1, en los siguientes términos:

“Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

1. Solicitar ante el Consejo de Estado la desvinculación del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, del funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales... 4

ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo”.

Artículo transitorio 1. Mientras se expide la ley estatutaria que desarrolle el presente acto legislativo, seis (6) de los siete (7) dignatarios de la Organización Nacional Electoral serán designados para un período de un año así:

- Uno (1) por la Corte Suprema de Justicia
Uno (1) por el Consejo de Estado
Uno (1) por la Corte Constitucional
Uno (1) por el Procurador General de la Nación

La elección se realizará dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Una vez posesionados, escogerán en forma inmediata los dos (2) miembros restantes.

Parágrafo. El período del actual Registrador Nacional del Estado Civil concluye el 3 de diciembre de 2019.

Artículo transitorio 2. Estabilidad en el empleo y carrera administrativa. Se garantizará la estabilidad y los derechos de los servidores públicos vinculados, bajo cualquier modalidad de vinculación, a la Organización Nacional Electoral. Por consiguiente, si como consecuencia de lo dispuesto en el presente acto legislativo es necesario reasignar funciones y competencias se respetarán integralmente los derechos individuales y colectivos de aquellos.

Dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo el gobierno nacional destinará el 50% del presupuesto necesario para iniciar y ejecutar parcialmente la implementación del régimen de carrera administrativa en la Organización Nacional Electoral. Doce meses después se efectuarán los desembolsos correspondientes al excedente, para que en el término de dieciocho (18) meses todo el personal que actualmente se encuentra vinculado al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil se vincule a este régimen.

Artículo 6°. Vigencia. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto de acto legislativo tiene por finalidad contribuir al cumplimiento del “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales... 5

Los cambios que se mencionan pretenden la modernización de la organización electoral y asegurar una mayor autonomía e independencia de los entes que la integran, en particular del Consejo Nacional Electoral”.

Esas modificaciones deben redundar en “mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia”.

1. “Crisis de legitimidad electoral”

Al examinar las múltiples dificultades de las democracias contemporáneas y las fórmulas para superarlas, es frecuente encontrar el concepto de “crisis de legitimidad electoral”.

Esta crisis se relaciona, entre otros aspectos, con el ascenso de la pugna contentiosa electoral y la forma como se arbitran las contiendas.

Casos como los de Estados Unidos (Bush –Gore, 2000; Clinton-Trump 2016), México (López Obrador – Calderón, 2006), Venezuela (Asamblea Nacional, 2015), Ecuador (Moreno – Lasso, 2017), son ejemplos de la falta de credibilidad en los procesos electorales y en las autoridades encargadas de controlarlos. Ni siquiera la democracia británica escapa a este tipo de situaciones (elecciones parlamento 2015).

Aunque las denuncias de fraude y los reclamos de los candidatos derrotados son insuficientes para concluir que el proceso electoral como instrumento de formación de la voluntad mayoritaria atraviesa una situación de crisis irreversible, sería equivoco desconocer el impacto que tienen esas controversias sobre la legitimidad de las reglas electorales, y sobre las instituciones que administran y vigilan su cumplimiento.

1 Este aspecto se encuentra contemplado en el punto 2, titulado “Participación Política: Apertura Democrática para construir la Paz”, que dice lo siguiente: “2.3.4 Reforma del régimen y de la organización electoral. Con el objetivo de asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral, incluyendo del Consejo Nacional Electoral a la institución que haga sus votos, y modernizar y hacer más transparente el sistema electoral, para de esa manera dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia, tras la firma del Acuerdo Final, se creará una misión electoral especial. La Misión estará conformada por 7 expertos/as de alto nivel, que en su mayoría deberán ser de nacionalidad colombiana, así: un representante de la Misión de Observación Electoral (MOE) y 6 expertos/as los cuales se seleccionarán por las siguientes organizaciones, el Centro Carter, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD). La Misión entrará en funcionamiento inmediatamente después de la firma del Acuerdo Final. La Misión, en un plazo de hasta 4 meses, presentará sus recomendaciones con base, entre otros, en los buenos prácticas nacionales e internacionales, en los insumos que reciba de los partidos y movimientos políticos y de las autoridades electorales y teniendo en cuenta las dificultades específicas de las mujeres en relación con el sistema electoral. La Misión adelantará un amplio y efectivo proceso de participación con todos los partidos, movimientos y agrupaciones políticas a objeto de obtener el más amplio consenso posible en la producción del Informe Final. Sobre la base de las recomendaciones, el Gobierno Nacional hará las ajustes normativos e institucionales que sean necesarios”. Consultado 13 abril de 2017. Disponible en https://www.mesaconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevosacuerdofinal-1480106030.pdf
2 Idem.
3 Pegariva, Lucio. ¿Guardianes de las elecciones, o garantes de la democracia? El papel de los tribunales y comisiones electorales. En: El Guardián de las elecciones. El Control Electoral en perspectiva comparada. Universidad Libre, Facultad Derecho, Bogotá, 2015 pág. 35-37.





Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

País	Órgano	Composición	Independencia	Autonomía
República Dominicana	JCE	Junta Central Electoral	No	Órgano autónomo
	TSE	Tribunal Superior Electoral		Poder Judicial
Uruguay	CE	Corté Electoral	Si	Órgano autónomo
Venezuela	CNE	(Consejo Nacional Electoral)	Si	Poder Electoral

2.2.2. Independencia

Otro aspecto que interesa destacar es el relacionado con el grado de independencia de los organismos electorales. Esta independencia puede examinarse en relación con el poder ejecutivo y/o con los partidos políticos.

La independencia es entendida como "el conjunto de garantías que impiden, en mayor o menor medida, injerencias indebidas en su actuación". Según esa definición,

"Se pretende la ausencia de vínculos del gobierno de turno, de los partidos políticos de los sujetos que componen el órgano... implica el poder que el organismo tiene sobre los hechos y, por lo tanto, poder de imponer sus decisiones. Y ello deriva no solo de las facultades, sino de su independencia en sí".<sup>12</sup>

Lo anterior, en la idea de que "a mayor independencia, mayor imparcialidad", esto es, mayor aislamiento de "las posibles indebidas influencias externas".

Por supuesto, la independencia se relaciona con aspectos como el origen de la nominación de quienes hacen parte de los organismos de control electoral, su autonomía estructural, la disponibilidad de recursos materiales propios y un presupuesto adecuado y no condicionado, como también de un cuerpo administrativo especializado y estable.

En cuanto a la composición, es decir, al origen de quienes integran los organismos electorales Barrientos advierte que existe una tendencia a que tales cargos sean desempeñados por expertos en temas electorales, esto es, funcionarios "apartidistas", o para el caso de los organismos que impartan justicia electoral, de carrera en el ámbito judicial.

Solo en pocos países, Colombia, México y Venezuela, las agrupaciones políticas inciden de manera directa en su designación, aunque formalmente los miembros de los órganos electorales no los representan.

Algunos análisis consideran que el "grado de independencia" es menor en aquellos casos en que el gobierno interviene en el nombramiento de los miembros de los organismos electorales, o su

<sup>12</sup> Barrientos del Monte, Fernando. *Independencia e imparcialidad de los organismos electorales en América Latina*. En Barrera, Mikel y otra, op. cit., pág. 74.

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

composición es partidista, mientras que será mayor si en su designación intervienen dos o más poderes del Estado, sus funcionarios son de carrera o sus dignatarios son expertos en la materia, pero no tienen origen partidista.

El siguiente cuadro describe el grado de independencia de los organismos electorales:

CUADRO GRADO INDEPENDENCIA ORGANISMOS ELECTORALES

País	Organismo Electoral	Número miembros	Composición
Argentina	Cámara Nacional Electoral	3	Presidente en acuerdo con Senado
	Dirección Nacional de Elecciones	1	Ministerio Interior
Bolivia	Corte Nacional Electoral	15	Presidente: 1 (Congreso: 4)
Brasil	Tribunal Superior Electoral	7	Supremo Tribunal Federal (3) Tribunal Justicia (2) Presidente (2)
	Tribunal Calificador Elecciones	15	Corte Suprema
Chile	Senado Electoral	15	Presidente Consejo Directivo
Colombia	Consejo Nacional Electoral	9	Congreso de la República en proporción a la representación de los partidos
	Registraduría Nacional Estado Civil	4	Presidentes Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	3 magistrados y 6 suplentes	Corte Suprema de Justicia por mayoría calificada de 2/3 partes
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	15	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante concurso público
	Tribunal Contencioso Electoral	15	
México	Instituto Nacional Electoral	19	2/3 partes Cámara de Diputados a propuesta grupos parlamentarios
	Tribunal Electoral del Poder Judicial	7	Cámara de Senadores a propuesta del Pleno Suprema Corte
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	7	Asamblea Nacional
	Tribunal Superior de Justicia	3	Suprema Corte de Justicia a

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

País	Órgano	Composición	Independencia
Paraguay	Electoral		
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	1	Consejo Nacional Magistratura
	Jurado Nacional de Elecciones	15	Cada uno elegido Corte Suprema, Junta Fiscales Supremos, Colegio Abogados Lima, Decanos Facultades Derecho Universidades Privadas
	Registro Nacional de Identidad y Estado Civil	1	
República Dominicana	Junta Central Electoral	15	Senado votos 2/3 partes
	Tribunal Superior Electoral		Consejo Nacional Magistratura
Uruguay	Corte Electoral	7/9	Mayoría Asamblea Nacional
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	15	

La información anterior permite concluir que no existe un modelo de organización electoral único, aunque en la región existe una preferencia por órganos electorales de rango constitucional, autónomos, que están encargados de la organización, vigilancia y juzgamiento de los procesos electorales, sin que – como se ha visto – exista homogeneidad en su estructura.<sup>13</sup>

Finalmente, algunos estudios que miden los niveles de credibilidad y confianza en las elecciones sugieren que la confiabilidad en las elecciones y los niveles de abstención se encuentran asociados a "organismos electorales imparciales de integración no partidista y a un sistema de partidos institucionalizados"<sup>14</sup>. De allí que "la ingeniería constitucional puede contribuir a reforzar la honestidad de los procesos y la confianza de la población en ellos"<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Ídem.  
<sup>14</sup> Molina, José y Hernández, Janeth. *La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas*. En Barrera Díez, Mikel y otra. *Organismos Electorales y Calidad de la Democracia en América Latina*, op. cit., pág. 89 y siguientes. Al respecto de la conformación partidista de los órganos electorales, señalan lo siguiente: "La vigilancia partidista recíproca presenta, en primer lugar, el problema de que se funda precisamente en la desconfianza, y cualquier situación que altere momentánea o permanentemente el equilibrio dará lugar si no a violaciones a la ética, al menos sí a la suspensión y pérdida de credibilidad. En condiciones de bipartidismo perfecto o casi perfecto este peligro se reduce, ya que los dos únicos partidos tienen la facultad legal y la posibilidad material de estar presentes en todos los actos del proceso, de modo que puede asumirse que la supervisión recíproca funciona adecuadamente. No ocurre lo mismo cuando el país es multipartidista, con tres o más partidos importantes. En estas condiciones es muy probable que se produzcan alianzas de unos partidos

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

3. Organización Electoral en Colombia: breve recuento histórico

El conflicto interno armado en Colombia se ha alimentado de una larga tradición de pugna sobre la legitimidad democrática y las prácticas recurrentes de fraude electoral<sup>15</sup>. Al igual que en otros países de América Latina "... 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"<sup>16</sup>.

Pero no solo eso, las propias autoridades de control han señalado los problemas más recurrentes de los procesos electorales que aún persisten en nuestra cultura electoral: trahumancia, compra de votos, manipulación de los documentos electorales, son prácticas no superadas, al punto de concluirse que con "el actual Código Electoral y el actual sistema electoral no deberían haber elecciones"<sup>17</sup>.

Por esas razones, con las reformas al sistema electoral que permitan una nueva apertura democrática, resulta imperioso avanzar en ajustes a la organización electoral para constituirse como un árbitro imparcial, garante de los principios de igualdad y transparencia de las contiendas electorales.

3.1. Constitución de 1886

Desde la Constitución de 1886, y más concretamente, con la frustrada ley electoral de 1898, el propósito de un "poder electoral independiente" ha sido un propósito inconcluso<sup>18</sup>.

- La creación de los jueces de escrutinios, suprimidos en 1903, fueron concebidos como garantía de los comicios electorales.

contra otro u otros. O en todo caso, siempre habrá una alta posibilidad de que alguno piense que los demás están aliados en su contra, sea esto real o figurado...". pág. 92.  
<sup>14</sup> Ídem, pág. 110.

<sup>15</sup> David Bushnell menciona algunas de las modalidades más frecuentes a lo largo del siglo XIX: irregularidades en el registro electoral, depósito de papeletas falsas, compra de votos, abusos en los escrutinios, y control excluyente sobre la organización electoral práctica resumida en expresiones como "el que escruta elige". Esta precepción ha sido también recurrente en los grupos que han tomado las armas para confrontar el orden constitucional.

<sup>16</sup> Jaramillo, Juan Fernando. *Los órganos electorales supremos*. En Zovatto, Daniel, Orozco Jesús y Thompson, José (comp). *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pág. 371-436.  
<sup>17</sup> En el año 2007, Edgardo Maya, en ese momento Procurador General de la Nación, señaló en un reportaje periodístico lo siguiente: "Hay tres momentos en el proceso de elecciones: el preelectoral, el electoral y el postelectoral: en el primero se encuentra el traste de votos; en el segundo, la compra de votos, la suplentación de electores y de jurados. En el tercero, la manipulación de resultados... Yo digo que con el actual Código Electoral y el actual sistema electoral no debería haber elecciones. Pero es necesario realizarlas porque ese es un mecanismo democrático que hay que ejercer". "No debería haber elecciones con el actual sistema electoral". En El Tiempo, 12 de agosto de 2007, pág. 1-19.

<sup>18</sup> En un proyecto aprobado parcialmente en agosto de 1888, se decía: "Las reformas que se proponen en el presente proyecto tienen por objetivo: 1. Dar origen popular a los funcionarios encargados de preparar, prestar y declarar las elecciones; 2. Conservar el principio de representación de las minorías en las corporaciones electorales y aún en las que administran los intereses colectivos; 3. Dar mayores garantías a la libertad, la efectividad y la pureza del sufragio". En Mayorga García, Fernando. *Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2012)*. Universidad del Rosario. Colección Textos Jurisprudencia, pág. 40.

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del 14 Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

- Más adelante, se estableció una organización electoral en cabeza del Gran Consejo Electoral.
En los años treinta, se creó la Oficina de Identificación Electoral, pero se objetaba su integración porque estaban conformadas por "ciudadanos vinculados estrechamente a la política"19.
En 1932, con la Ley 7 se dio más poder al Presidente de la República en asuntos electorales y en 1936 se le autorizó para nombrar dos inspectores por departamento en cargos de supervisar la cedulaación y el desarrollo de las elecciones.
En ese mismo año, la Ley 120 modificó la composición del Gran Consejo Electoral que estaría integrado por nueve miembros, elegidos en tercios por el Presidente de la República, la Cámara y el Senado.
Durante la primera mitad del siglo XX, el salto más importante se produjo con la expedición de la ley 89 de 1948 que con la promesa de "imparcialidad política", sentó las bases de la actual organización electoral20. La Ley fue expedida luego de los sucesos del 9 de abril. A la cabeza de la organización electoral se ubicó una Corte Electoral, en reemplazo del Gran Consejo Electoral, encargada de los escrutinios, conformada por cinco miembros: el ex presidente de la República más antiguo, el Rector de la Universidad Nacional, el gerente del Banco de la República y los dos magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia, estos últimos de distinta filiación política. En todo caso, no podía estar integrada por más de tres miembros del mismo partido político. Esta Corte, designaría por unanimidad al Registrador Nacional del Estado Civil, funcionario encargado de la organización de las elecciones, la expedición de la cédula de ciudadanía y del censo electoral, que a su vez nombraría al Secretario de la Oficina de Identificación, de filiación política distinta a este21. El período de la Violencia y la abstención del Partido Liberal en los procesos electorales en los años subsiguientes, truncó la vigencia plena de estos cambios.

19 Mayorga, Fernando. op. cit., pág. 119.
20 El artículo 1° de la Ley decía: "La presente ley tiene por objeto crear una organización electoral ajena a las influencias de los partidos, de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo pueda derivar ventajas sobre los demás en la obtención de la cédula de ciudadanía para su afiliados, ni en la formación de los censos electorales, ni en las votaciones y escrutinios; y cuyas regulaciones garantizan y plena responsabilidad y la imparcialidad política de los funcionarios electorales a ella. Este principio constituye la norma de conducta a la cual deberán ceñirse rigurosamente todas las personas encargadas de cumplir cualquier función dentro de los organismos electorales". Jaramillo, pág. 144. También, Mayorga, op. cit. pág. 186 y siguientes.
21 En la exposición de motivos, los senadores Carlos Utrera y Gilberto Moreno señalaron, entre otros aspectos, lo siguiente: "En nuestra modesta opinión, la Organización Electoral del país viene adoleciendo de dos grandes fallos: la primera, consiste en que los organismos electorales se constituyen con el concepto de que sus miembros son representantes de los partidos, y con tal carácter se designan. En segundo, la de que ciertas funciones electorales, colocadas en manos de las corporaciones, se ejercen defectuosamente sin que pueda localizarse la responsabilidad de quienes incurran en omisiones y culpas, y sin que exista un sistema de sanciones que permita al superior corregir oportunamente la actuación de los organismos subalternos". Mayorga, op. cit. pág. 184.

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del 15 Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

- Con el Pacto del Frente Nacional, que estableció la paridad entre liberales y conservadores, se determinó que la Corte Electoral estaría integrada por los dos ex presidentes más antiguos y cuatro delegados más, en forma paritaria nombrados por la Corte Suprema de Justicia (Decreto 399 de 1957)22.
En 1979, la Ley 2823, decidió que la Corte Electoral estaría integrada por nueve miembros, escogidos por la Corte Suprema de Justicia, cuatro por cada partido mayoritario y uno más por el tercer partido, sin la presencia de los ex presidentes de la República, de acuerdo al resultado de las últimas elecciones.
En 1985, mediante la Ley 96, se dispuso cambiar el nombre de la Corte Electoral por el Consejo Nacional Electoral de siete miembros, como autoridad que debería ejercer "la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral", elegidos ya no por la Corte Suprema de Justicia, sino por el Consejo de Estado, tres por cada uno de los dos partidos mayoritarios y uno más por el tercer partido, con base en los resultados de los últimos comicios al Congreso de la República, por un período de cuatro años24.
Con base en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, se expidió el Decreto 2241 de 1986, de 218 artículos que integraron el Código Electoral de marcado contenido bipartidista. En lo relacionado con la organización electoral, su artículo 9° señaló que estaría integrada por el Consejo Nacional Electoral; el Registrador Nacional del Estado Civil; los Delegados de Registrador Nacional; los registradores distritales, municipales y auxiliares; y los delegados de los registradores distritales y municipales. Estableció también que el Consejo Nacional Electoral se integraría con siete miembros, tres por cada partido mayoritario y uno más por el partido que los siguiera en votos en la última elección de Congreso. Entre sus funciones señaló que el Consejo Electoral elegía y podía remover al Registrador y aprobar el presupuesto de esta entidad, entre otros asuntos.

3.2. La Constitución de 1991 y la organización electoral
La Constitución del 91 elevó a rango constitucional el modelo de organización electoral que venía desde 1948, y mantuvo algunos rasgos de su esquema organizativo, en especial las competencias asignadas al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional25. El énfasis estuvo en la

22 La paridad en materia electoral no fue propiamente un cambio de los acuerdos de fines de los años cincuenta, pues estaba contemplada entre los ex presidentes Mariano Ospina Pérez y Darío Echandía como "soporte de la paz política y la confiabilidad de los resultados electorales". Mayorga, op. cit. pág. 315.
23 El artículo 10 de la Ley decía: "La presente Ley tiene por objeto mantener y perfeccionar una organización electoral ajena a la influencia partidista, de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo político pueda derivar ventaja sobre los demás en la obtención de la cédula de ciudadanía para su afiliados, ni en la formación de los censos electorales, ni en las votaciones y escrutinios...". Mayorga, op. cit. pág. 321.
24 Mayorga, op. cit. pág. 344.
25 Algunos proyectos que se presentaron en la Asamblea Constituyente incluían aspectos innovadores: el proyecto de la Ad-18 establecía que el órgano Electoral estaría conformado por el Tribunal Supremo Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, la delegataria María Teresa Garcés contemplaba una "Rama Electoral" integrada por el Consejo Nacional de Participación Política y Electoral, los Consejos Seccionales de Participación Política y Electoral y la

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del 16 Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

creación de una estructura electoral con "independencia y autonomía necesarias para asegurar la imparcialidad y el libre ejercicio del sufragio..."26.
Los aspectos más destacados son los siguientes:

- El artículo 113 estableció que además de las ramas del poder público, existen otros órganos, autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado". Y el artículo 120 dispuso que la organización electoral, integrada por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los demás organismos que establezca a ley, de manera que estas dos entidades son órganos autónomos, que concurren en la función de "organizar las elecciones, su dirección y vigilancia, así como - en - lo relativo a la identidad de las personas".
Por otra parte, en el artículo 264 señaló que el Consejo Nacional Electoral estaría compuesto por el número de integrantes que determine la ley, sin ser inferior a siete, elegidos por períodos de cuatro años por el Consejo de Estado de temas elaboradas por los partidos con personería jurídica, reflejando la composición del Congreso. Sus miembros deberían cumplir las mismas calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y no serían reelegibles.
El artículo 265 señaló las atribuciones del Consejo, entre ellas la de ejercer la "suprema inspección y vigilancia de la organización electoral", elegir y remover al Registrador, efectuar el escrutinio general de las votaciones nacionales y hacer la declaratoria de las elecciones, como expedir las respectivas credenciales. Adicional, a estas funciones que venía del año 1948, dispuso también otorgarle facultades para pronunciarse sobre situaciones de hecho y cuestiones de derecho que antes estaba asignada en forma exclusiva a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo27, el reconocimiento de la personería jurídica de las agrupaciones políticas, el control sobre los partidos y movimientos políticos, garantizar los derechos de las minorías y la oposición y velar porque los procesos electorales se adelantaran en condiciones de "plenas garantías".
Por otra parte, el artículo 112 de establecía que los partidos políticos que no participaran del gobierno tenían derecho a representación en "los organismos electorales". Y la Ley 130 de 1994 dispuso que dos puestos del Consejo Nacional Electoral se asignarían a los partidos que no hubieran alcanzado representación en él por derecho propio, siempre que no participaran del gobierno28.

Registraduría Nacional; Alfredo Vásquez Carrizosa y Aida Abella plantearon el "Sistema Electoral" como "una Rama del Poder Político", mientras que Fernando Carrillo propuso el "Consejo Nacional Electoral" como "supremo órgano administrativo y jurisdiccional... en materias electorales" y Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño se refirieron a la "Función Electoral". Algunos delegatarios del Partido Liberal propusieron una "Rama Electoral", conformada por una "Corte Electoral como Rama Independiente del Poder Público". Mayorga, pág.359 a 366.
26 Mayorga, op. cit. pág. 367.
27 Jaramillo, op. cit. pág. 149.
28 El artículo 32 de la Ley 130 de 1994 dice así: "ARTÍCULO 36. PARTICIPACIÓN DE LA OPOSICIÓN EN LOS ORGANISMOS ELECTORALES. Dos puestos en el Consejo Nacional Electoral serán reservados para los partidos y movimientos políticos

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del 17 Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

- En el artículo transitorio 32 se dispuso que mientras se integraba el nuevo Consejo Nacional Electoral en los términos señalados en la Constitución, se ampliaría a cuatro miembros más designados por el Consejo de Estado, de ternas presentadas por los partidos y movimientos que no tuvieran representación en él, en proporción a los resultados de las elecciones celebradas el 9 de diciembre de 1990, cuando se eligieron los delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente.
En cuanto al Registrador Nacional del Estado Civil, el artículo 266 estableció su elección por el Consejo Electoral, por un período de cinco años, sin posibilidad de reelección, al tiempo que mantuvo la función de la dirección y organización de las elecciones, del registro civil y de la identificación de las personas, como también la celebración de contratos en nombre de la Nación. Estas funciones deben entenderse en consonancia con otras normas de la Constitución, como la contemplada en el artículo 258 que dispone el suministro a los electores de las tarjetas de votación a cargo del Estado, y con las que venían del Código Electoral como la identificación de las personas y la elaboración del censo electoral.

3.3. Acto Legislativo 1 de 2003
Precedido de extensos debates sobre la necesidad de avanzar en la "despolitización de la organización electoral"29, este acto legislativo introdujo varios cambios al texto de la Constitución del 91, que se pueden resumir así:

- En primer lugar, modificó el artículo 264 de la Constitución, al determinar que el Consejo Nacional Electoral se compondría de nueve miembros, ya no elegidos por el Consejo de Estado, aspecto que permitía alguna distancia de sus partidos políticos, sino directamente por el Congreso de la República, por períodos institucionales de cuatro (4) años, previa postulación por los partidos políticos con representación en el Congreso, mediante el sistema de cifra repartidora, o en coalición entre ellos.
En segundo lugar, suprimió el artículo 112 de la Constitución el derecho de que los partidos y movimientos que no tuvieran representación en el gobierno a tener representación en la organización electoral y, en particular en el Consejo Nacional Electoral.

que no participen en el Gobierno y cuyas votaciones sean las mayores pero que no alcanzan para obtener posición por derecho propio en este organismo. Los partidos y movimientos que así obtuvieren puesto en el Consejo Nacional Electoral, lo mantendrán en tanto no tengan representación en el Gobierno. De lo contrario, el puesto será ocupado por el partido o movimiento que le siga en votos y que carezca de participación en el Gobierno".
29 En un proyecto presentado por varios senadores del Partido Liberal se sostenía lo siguiente: "El hecho de que desde la cédula hasta la base de la organización electoral se proveen los cargos por el sistema de 'cuentas políticas' compromete la imparcialidad indispensable de esa institución -se refieren a la Organización Electoral- y conduce a desviaciones como las que dieron lugar al escándalo fraude advertido en la última elección de congresistas". En otro proyecto presentado por varios senadores conservadores se planteó una Corte Electoral con las siguientes consideraciones: "Como sabemos, hoy nuestro país cuenta con un Consejo Nacional Electoral totalmente politizado que responde a los intereses de los partidos políticos que los designan para ser elegidos", pág. 387. Mayorga, op. cit. pág. 388.

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del 18 Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

- En tercer lugar, sus integrantes serían de dedicación exclusiva, con las mismas calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y se habilitó su reelección por "una sola vez".
En cuarto lugar, que la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil está a cargo de los Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, mediante concurso de méritos que fue reglamentado por la ley 1134 de 2007.
En quinto lugar, y con el propósito de lograr la despolitización de la Registraduría, dispuso que los servidores públicos que laboren en ella deben pertenecer a la carrera administrativa especial, con retiro flexible, en tanto que los cargos de responsabilidad administrativa son de libre remoción.
Finalmente, ordenó que la acción de nulidad debe resolverse por la Jurisdicción contenciosa administrativa en el término máximo de (1) año, y de seis (6) meses en los casos de única instancia, con el fin de dar certeza a la declaratoria de los resultados electorales.

3.4. Acto legislativo 1 de 2009 y Ley 1475 de 2011

Aunque este acto legislativo no introdujo cambios en el diseño institucional de la organización electoral, asignó nuevas atribuciones del Consejo Nacional Electoral, como lo menciona el artículo 265 de la Constitución:

- Preció sus facultades de control y vigilancia a la actividad de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos,
Le otorgó una facultad de "regulación", que debe diferenciarse de la función reglamentaria;
Le autoriza para revisar escrutinios y los documentos electorales en cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección "con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados";
Le asignó competencia para velar "por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías".
Le facultó para decidir la revocatoria de inscripciones de candidatos a corporaciones públicas o a cargos de elección popular, por cualquiera de las inhabilidades previstas en la Constitución y la ley.

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del 19 Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

Este acto legislativo fue desarrollado por la Ley estatutaria 1475 de 2011, que prohibió algunas fuentes de financiación como las provenientes de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras; las que se deriven de actividades ilícitas o persigan fines antidemocráticos o atenten contra el orden público y las provenientes de grupos armados ilegales, vinculados al narcotráfico o de delitos contra la administración pública.

Sin embargo, no se crearon nuevas herramientas para ejercer esas atribuciones, en especial, las relacionadas con los controles a la financiación de las campañas electorales, ni tampoco modificó el sistema de elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral, con lo cual aunque se amplió su poder institucional, lo mantuvo en la órbita de control de los partidos políticos36.

3.5. El acto legislativo 2 de 2015

Mediante este acto legislativo que suprimió la posibilidad de la reelección inmediata del presidente de la República, también se eliminó de los artículos 264 y 266 de la Constitución la posibilidad de la reelección de los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Registrador Nacional del Estado Civil, con lo cual quedaron con períodos institucionales de cuatro años.

4. Un balance de las reformas a la organización electoral

Ahora bien, a partir de la realidad material corresponde evaluar si resulta necesario adoptar cambios institucionales para lograr una mayor "autonomía e independencia de la organización electoral", con el propósito de "dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia", como lo establecen los acuerdos de paz. Y si la respuesta es asertiva, qué tipo de cambios deberían adoptarse.

Este asunto se examina en forma separada para el Consejo Nacional Electoral y para la Registraduría Nacional del Estado Civil.

4.1. El Consejo Nacional Electoral

En distintos momentos se han adelantado esfuerzos importantes para avanzar y consolidar al Consejo Nacional Electoral como un órgano autónomo e independiente.

En 1991 se le dio a este organismo jerarquía constitucional, se avanzó en la profesionalización de sus dignatarios y se facultó al Consejo de Estado para elegir sus integrantes, con base en la representación de los partidos en el Congreso de la República, en el propósito de lograr una mayor independencia de estos. Sin embargo mantuvo el modelo de organización electoral establecido desde 1948.

36 Contreras, Renato Rafael. op. cit. pág. 254- 288.

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del 20 Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

La reforma constitucional del año 2003 trasladó la atribución de elegir los nueve miembros del Consejo Nacional Electoral al Congreso de la República, mediante el sistema de cifra repartidora por períodos institucionales de cuatro años.

Distintos estudios coinciden en calificar como un retroceso esta reforma pues hizo más dependiente este organismo de los partidos mayoritarios representados en el Congreso de la República37.

Como consecuencia de esta reforma:

- Se volvió al esquema existente antes de 1948, cuando era el Congreso de la República, el cuerpo que elegía a sus miembros, con la precisión de que en ese entonces también intervenía el Presidente de la República.
Este diseño hizo más notoria la falta de independencia de los consejeros de los partidos políticos, tal como lo muestra la elección de sus integrantes en los períodos subsiguientes38.
El establecimiento de la reelección inmediata de los consejeros electorales, aunado a la coincidencia de períodos institucionales con el Congreso de la República creó un incentivo a la pérdida de autonomía e independencia de los consejeros con respecto a los partidos políticos representados en el Congreso pues de estos depende la posibilidad de la reelección39.
La adopción del sistema de la cifra repartidora para la asignación de los cupos en el Consejo Nacional Electoral, favorece a los partidos mayoritarios y priva a las minorías de representación en ese organismo.
Esta pérdida de independencia y autonomía del Consejo Nacional Electoral con respecto a los partidos políticos se constata en decisiones como las siguientes:
I. Las dilaciones que impidieron sancionar a los miembros del Comité Promotor del Referendo de reelección presidencial por las infracciones cometidas en el proceso de financiación de la campaña de recolección de firmas34
II. El CNE "actuó con favorecimiento indebido de la Dirección Nacional del Partido Liberal y en contra de los derechos de los miembros y simpatizantes de esa

34 Villegas, Mauricio y Revelo, Javier. Estrado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia. Dejusticia y Jaramillo, Juan Fernando. Constitución, democracia y derechos. Véase también, Mayorga, op. cit.
35 "... no se modificaron los elementos de la organización electoral que requería reformas, y no se obtuvo, como se dijo en la mayoría de los informes presentados al llevar a cabo el debate, una "despolitización de la organización electoral"; se mantuvo la elección de los magistrados en manos de los partidos políticos, inconveniente que se presentaba antes de la reforma, pero que se hizo más agudo desde su aprobación". Mayorga, op. cit. pág. 465.
36 Jaramillo. La Reforma de la Organización electoral colombiana, en op. cit. pág. 161.
37 García y Revelo, op. cit. pág. 193 y siguientes.

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del 21 Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

colectividad...40. (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección B. Sentencia del 5 de Marzo de 2015. Expediente: Ap. 25000-23-41-000-2013-00194-01. C.P.: Stella Conto Díaz Del Castillo. Estatutos del Partido Liberal).

- iii. Refiriéndose a su actuación en relación con una convención del Partido Conservador para escoger candidato presidencial en 2014, el Consejo de Estado concluyó que el Consejo Nacional Electoral "impuso un requisito que ni la Constitución, ni la ley, ni los estatutos del partido conservador consagraban... lo que permitía, entre otros, que los miembros de la colectividad que no apoyaron la propuesta de tener un candidato propio, tuvieran la posibilidad de apoyar otra candidatura sin el temor de incurrir en la prohibición legal de la doble militancia"41.
iv. Los criterios adoptados por el Fondo de Financiación de campañas para el reconocimiento y desembolso de los recursos por concepto de reposición de votos es arbitrario y discriminatorio y favorece a los partidos y movimientos políticos mayoritarios, pues la prioridad en los pagos no sigue reglas preestablecidas, sino que quedan al arbitrio de quien maneja esa dependencia.42
v. Los criterios diferenciados e injustificados, para imponer sanciones a algunas agrupaciones políticas no representadas en ese organismo, por violación al régimen de rendición de cuentas de las campañas, como se observa en algunas campañas de 2011.43
vi. Existen, además, debilidades administrativas y de personal que afectan el control de la financiación política y electoral y lo hace ineficaz.

38 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección B. Sentencia del 5 de Marzo de 2015. Expediente: Ap. 25000-23-41-000-2013-00194-01. C.P.: Stella Conto Díaz Del Castillo. Estatutos del Partido Liberal). Citado por Contreras, Renato, op. cit. pág. 292.
39 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 15 de Octubre de 2015. Expediente: 11001-03-28-000-2014-00139-00. C.P.: Alberto Yepes Barreiro. Convención del Partido Conservador Colombiano. Citado por Contreras, Renato, op. cit. pág. 293.
40 Constancia presentada a la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral de fecha 7 de junio de 2016. En http://nebulawsmg.com/48c96b0dfc0957eab7da558866a5ff?AccessKeyId=036D5C84F80BC89575C&disposition=0&allowIgin=1
41 En el Primer Informe Público de Actividades. 15 de Junio de 2016, el suscrito consejero señaló: "Trato desigual en el régimen de sanciones: La anterior situación contrasta con la circunstancia de que en algunos casos y para las elecciones del 30 de octubre de 2013, se sancionó a algunas agrupaciones políticas con personería jurídica, como ocurrió con el PDA al cual se le impuso una sanción monetaria "con ocasión de la presentación incompleta del Informe de Ingreso y gastos de la campaña de los candidatos... para las elecciones llevadas a cabo el 30 de octubre de 2011...". pero en otro caso absolvió a un partido político por la misma causa. En relación con este tratamiento diferenciado frente a las mismas conductas, debe advertirse que el artículo 10 del CPACA establece un principio de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, que ha debido observarse". Ver http://nebulawsmg.com/cce7fbcc21e2b5e32481360258154f3?AccessKeyId=036D5C84F80BC89575C&disposition=0&allowIgin=1

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del 22 Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

vii. Por otra parte, los criterios laxos que se utilizan para examinar los avales que otorgan los partidos y movimientos políticos a sus candidatos; y los que, en algunas ocasiones se han utilizado para resolver querrelas relacionadas con este asunto son, entre otros aspectos, debilidades del Consejo Nacional Electoral que le impiden cumplir en forma adecuada su misión institucional<sup>39</sup>.

4.2. Registraduría Nacional del Estado Civil

Desde la Ley 89 de 1948, la facultad de nombrar y remover al Registrador Nacional del Estado Civil se encontraba asignada al Consejo Nacional Electoral. La Constitución del 91 mantuvo tal atribución en este organismo. El Registrador era nombrado por un período de cinco años. Sus funciones se concentraban en "la dirección y organización de las elecciones, en el registro y la identificación de las personas - como la de celebrar contratos en nombre de la Nación".

Este arreglo institucional derivó en que al ser el Registrador un funcionario elegido por el Consejo Nacional Electoral, perdió autonomía para la administración de los procesos electorales, y se entronizó el manejo burocrático de esa entidad por parte de los partidos que controlaban el Consejo.

A lo anterior, se agregaba el hecho de que el Código Electoral (Decreto 2241 de 1986), que aún se encuentra vigente, establecía varias normas que proyectaban el esquema bipartidista sobre la organización electoral:

- El secretario general de la entidad debía ser de "distinta filiación política a la suya" (art. 26);
• En las circunscripciones electorales y en el Distrito de Bogotá debe haber dos delegados del Registrar de filiación política distinta (art. 32 y 40);
• A su vez, estos delegados nombran a los registrados del estado civil y los demás empleados de la circunscripción electoral (art. 33);
• En las ciudades de más de 100.000 habitantes debían existir dos registradores también de distinta filiación política (art. 47).

El control de los dos partidos tradicionales de la organización electoral era pues incuestionable, y así lo disponía el artículo 10 del Código Electoral.

4.3. Avances

a) El acto legislativo 1 de 2003 modificó parcialmente la anterior situación al establecer que el Registrador es nombrado por las cortes judiciales, previo concurso de méritos, y dispuso que sus servidores públicos serían de carrera administrativa especial.

39 Contreras, Renato, op. cit. pág.

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del 23 Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

- b) A partir de ese arreglo institucional, mientras que el Consejo Nacional Electoral cumple unas funciones de carácter político, a la Registraduría le corresponde "la preparación y el desarrollo de las jornadas electorales", con criterios técnicos, como garantía de imparcialidad<sup>40</sup>.
c) Por otra parte, la Corte Constitucional declaró inexecutable varias de las normas mencionadas que establecían un dominio bipartidista en esa entidad, por ser contrarias a la normativa constitucional.
d) La reforma de 2003 logró parcialmente su propósito, pues avanzó en dirección de atenuar el control de los partidos de esa entidad.

Por otra parte, resultan inobjetable los avances de la Registraduría Nacional el aspecto como la prontitud con la que dan a conocer los resultados preliminares de los procesos electorales denominado preconteo (aunque no tienen fuerza vinculante) y las mejoras en la identificación civil de los habitantes.

4.4. Dificultades

Sin embargo, subsisten varias dificultades en esa entidad que le impiden cumplir adecuadamente con el objeto de organizar los procesos electorales en condiciones de credibilidad y transparencia. Además, han surgido otras falencias, advertidas desde el momento en que se aprobó la reforma de 2003.

Mencionamos las siguientes:

- Control burocrático de los partidos políticos de delegados departamentales y municipales. Aún hasta el año 2015, varios delegados del Registrador Nacional en las circunscripciones departamentales y municipales tenían vínculos directos con congresistas<sup>41</sup>. Por tanto, no se ha logrado superar el control de los partidos mayoritarios en varias dependencias territoriales de esa organización.
• Carrera administrativa. En cuanto a la carrera administrativa de un total de 3.948 servidores vinculados a la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la actualidad: Seiscientos sesenta y cuatro (664) se encuentran bajo la modalidad de carrera administrativa,
i. Ciento sesenta y ocho (168) funcionarios son de libre nombramiento y remoción,
ii. Dos mil seiscientos treinta y uno (2631) funcionarios se encuentran vinculados con nombramiento provisional y

40 Corte Constitucional, sentencia C-230A de 2008
41 Lewin, Juan Esteban. Los amigos de los políticos en la Registraduría. http://fasilivaca.com/hagame-el-crucel/los-amigos-de-los-politicos-en-la-registraduria/NC3NA0a-55432.

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del 24 Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

- iii. Cuatrocientos ochenta y cinco (485) servidores son supernumerarios.
iv. Según la Registraduría para julio de 2016, solo el 19.15% del personal a su servicio se encuentra vinculado a la carrera administrativa.

De acuerdo con lo anterior, a la fecha no se ha cumplido con lo establecido en el artículo 266 de la Constitución y la Ley 1350 de 2009, a pesar de mediante sentencia de tutela T-317 de 2013, la Corte Constitucional ordenó que "En el término máximo de 6 meses, contados a partir de la notificación del presente fallo, la Registraduría Nacional del Estado Civil debe iniciar los trámites para convocar los concursos públicos para proveer todos los cargos de carrera que en la actualidad son ejercidos en provisionalidad". En el año 2012, se calculó que el monto de los concursos ascendía a la suma de \$10.500'000.000, pero para la vigencia de 2015 solo se habían asignado \$2.500'000.000<sup>42</sup>

• Fraude electoral y desconfianza en la administración de los procesos electorales es persistente. A pesar de que en los últimos años se ha avanzado en la adopción de herramientas tecnológicas para contrarrestar el fraude y hacer más transparentes los procesos electorales, persisten dificultades en las etapas del proceso electoral:

En sentencia del Consejo de Estado, de julio de 2009, se dispuso la anulación de la elección para el período 2006-2010 de varios senadores al constatarse irregularidades como la "suplantación de electores, errores de jurados de votación y de escrutadores no corregidos por las comisiones escrutadoras, como también de aquellos documentos electorales en donde los errores, tachaduras y enmendaduras impidieron observar la intención de voto de los electores", falsificación masiva de cédulas de ciudadanía, votantes fallecidos, o no habilitados para votar y de diferencias entre los formularios E-11 y E-24<sup>43</sup>.

i. En el mes de Julio de 2012 las autoridades investigaban varias irregularidades a partir de lo que algunos medios periodísticos denominaron una "Registraduría paralela", para las elecciones atípicas para la Gobernación del Valle del Cauca<sup>44</sup>

ii. El 28 de octubre de 2013, la Registraduría reconoció que en las elecciones para la Alcaldía de Valledupar fueron usadas más de 4.500 cédulas de manera ilegal<sup>45</sup>.

42 Respuesta derecho de petición N° ANG-CNE-373 del 15 de julio de 2016. Registraduría Nacional del Estado Civil.
43 Consejo de Estado, Sección Quinta. Radicado N° 11001032800020060011500 (4056). Consejera Ponente. Dra. Susana Buitrago.
44 http://www.semmana.com/hacion/articulo/los-cabos-sueños-registraduria-paralela-valle/260572-3. Los cabos sueños de la Registraduría paralela en el Valle.
45 http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/registraduria-reconoce-fraude-elecciones-valledupar. La Registraduría reconoce fraude en elecciones de Valledupar, 28 de octubre de 2013.

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del 25 Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

iii. Existen problemas recurrentes con la certificación de firmas para inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, como ha ocurrido con su inscripción a cargos uninominales en los certámenes electorales de 2011 y 2014<sup>46</sup>. En particular, no es claro el procedimiento de reclamación cuando no se tienen en cuenta las firmas aportadas en cuanto a los medios de impugnación (por ejemplo, unprocedencia en el diligenciamiento del formulario)<sup>47</sup>.

iv. En las elecciones de Congreso para el período 2014-2018, el movimiento MIRA presentó reclamación por existir una diferencia de votos superior al 10% de los resultados de Senado de la República y Cámara de Representantes. En el preconteo reportado por la Registraduría Nacional del Estado Civil esa diferencia fue del 20.8% al encontrarse 326.943 votos depositados en el Senado por ese movimiento y 411.800 votos en la Cámara de Representantes<sup>48</sup>. Igualmente menciona que se encontraron diferencias significativas entre los formularios E-14 y E-26, como también irregularidades por parte de los jurados de votación<sup>49</sup> y en el transporte del material electoral.

v. Por lo general estas dificultades afectan las últimas votaciones en corporaciones públicas de elección popular y es allí donde surgen.

46 El primero se presentó con la candidatura de Rodrigo Guerrero en la ciudad de Cali. "En este caso la BNEC contrató a una empresa privada para adelantarse el proceso de revisión de firmas. La póliza se presentó porque el candidato a la Alcaldía de Cali, Rodrigo Guerrero, le rechazaron buena parte de las firmas que presentó para sustentar su aspiración electoral. Lo mismo que le sucedió a otro de los aspirantes, el dirigente del movimiento Firmes con Cali, Susana Correa. Según la información conocida, el primero le advirtieron que tenía problemas en unas 4.500 firmas y a la segunda le quedó un faltante de 800. Fue en ese momento cuando el presidente Santos salió a denunciar que algo raro estaba sucediendo en Cali... Pero las denuncias del presidente Santos, aclarando además que la Policía y la Fiscalía tienen en su poder información sobre la utilización fraudulenta de muchas cédulas o de otras irregularidades relacionadas con votantes inexistentes, fallecidos o inhabilitados para participar en las elecciones, provocaron un alud de reclamos contra la Registraduría, unos por la presunta participación en política de algunos funcionarios, otros por irregularidades en la expedición de formularios electorales e, incluso, por manipulación documental." Quvedo, Norbey. Las Huelgas del ex-director del censo http://www.elselector.com/noticias/politica/huelgas-del-exdirector-del-censo-articulo-24838. El segundo caso es el de Pedro Vicente Obando, entonces candidato a la alcaldía de Pasto. Ver http://diariodelsur.com.co/noticias/politica/pedro-vicente-sigue-firme-para-alcaldian-de-pasto-159524.
47 La Registraduría Nacional del Estado Civil sostiene que el único medio de impugnación admitido es un dictamen pericial, pero no el recurso de reposición contra el acto administrativo que anula las firmas.
48 MOE. Informe de la Misión de Observación Electoral - MOE - sobre Irregularidades electorales que reporta e Movimiento Político de Renovación Absoluta - MIRA - en elecciones de Congreso de la República 2014, 22 de agosto de 2014.
49 En un Informe Verbal de la Misión de Veredura Electoral- Colombia para las elecciones legislativas y las presidenciales (primera y segunda vuelta) de 2014, esa misión señaló: "Las fuentes de información utilizadas por el mecanismo de nominación y selección de los jurados representan riesgos de afinidades que podrían afectar la imparcialidad en la conformación de las mesas de votación. La Misión recomienda avanzar hacia la plena ciudadanía del proceso de nominación de los jurados de mesa mediante el establecimiento de bases de datos incluyendo e imperiosas a cargo de las autoridades electorales". Disponible en https://www.oas.org/es/sap/deco/moe\_informe/Informe\_Verbal\_Colombia2014.pdf.

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del 26 Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

problemas asociados con el fraude, la suplantación de electores, y las inconsistencias entre los distintos documentos electorales.

VI. Más recientemente la Misión de Veeduría Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) conformada para observar las elecciones de autoridades locales del 25 de octubre de 2015, advirtió una vez más sobre algunas de las mayores imperfecciones del sistema electoral en Colombia en lo atinente a la compra de votos y la trashumancia, como algunos de los problemas que "desvirtúan la voluntad popular en las urnas y atentan contra el fortalecimiento democrático de cualquier democracia".<sup>10</sup>

• La "externalización" de la administración de los procesos electorales. Al examinarse la contratación se encuentran dos aspectos relevantes en lo relacionado con las atribuciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para ejercer sus funciones de "garantizar la organización y transparencia del proceso electoral, la oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales" y de contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante su neutralidad y objetividad.<sup>11</sup>

En primer lugar, la contratación de toda su actividad misional con particulares para la administración de los procesos electorales y para el suministro del material electoral, soluciones informáticas, preconteo y digitalización de los resultados electorales, red de comunicaciones, etc.<sup>12</sup>

En segundo lugar, el uso generalizado del régimen de selección abreviada establecido en el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007.<sup>13</sup>

Así, para el año 2015 se encuentra que se realizaron varias contrataciones con particulares:

<sup>10</sup> Los apartes pertinentes señalan lo siguiente: "La trashumancia y la compra de votos fueron los temas más recurrentes de las elecciones de autoridades locales. La Misión de la OEA reconoce que se trata de fenómenos evidenciados en procesos electorales anteriores, que desvirtúan la voluntad popular en las urnas y atentan contra el fortalecimiento democrático de cualquier democracia. En ese sentido, las medidas adoptadas para combatir ambos flagelos por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE) responden a un problema histórico y a una imperfección del sistema democrático. Sin embargo, la Misión de la OEA recomienda mejorar los sistemas y mecanismos de verificación de las inscripciones de cédulas, con el propósito de perfeccionarlos". Informe Preliminar Misión de Veeduría Electoral (MVE) de la Organización de Estados Americanos, Octubre 2015.

<sup>11</sup> Artículos 266 de la Constitución y 3° y 4° del Decreto 1010 de 2000

<sup>12</sup> El artículo 11 de la ley 489 de 1998, señala lo siguiente: "ARTÍCULO 11. FUNCIONES QUE NO SE PUEDEN DELEGAR. Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación: (...) 3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación."

<sup>13</sup> Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado han señalado que no se deben celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente, pues en este caso la actividad debe ejecutarse con personal de planta, pues lo contrario, "desnaturaliza la contratación estatal". Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2009.

<sup>14</sup> Lewin, Juan Esteban. Los ganadores del negocio detrás de las elecciones. La Silla Vacía. <http://lasillavacia.com/historia/los-ganadores-del-negocio-detras-de-las-elecciones-46762>. También Cuevedo, Norbey. Dos contratos de la Registraduría bajo la lupa. En <http://www.elselector.com/noticias/investigacion/articulo/194173-dos-contratos-de-registraduria-bajo-lupa>

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del 27 Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

- I. Suministro de elementos constitutivos del kit electoral y otros servicios.
- II. Servicio de una solución informática e integral para los procesos de Preconteo, Digitalización y Publicación de actas E14.
- III. Adquisición de los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo el período de inscripción de cédulas (Elementos para el kit de inscripción de cédulas y otros servicios), el soporte, mantenimiento y actualización del sistema de información de Censo Electoral, con el fin de lograr la conformación, actualización y depuración del Censo Nacional Electoral para las elecciones de Autoridades Locales, y los diferentes procesos electorales.
- IV. Servicio de una solución informática para el proceso de escrutinio para las elecciones de Gobernadores, Asambleas Departamentales, Alcaldes, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales.
- V. Servicio de una solución informática que incluya la plataforma tecnológica (hardware y software), la red de comunicaciones, el componente de seguridad informática y el recurso humano para el proceso de verificación y Divulgación de resultados electorales a fin de realizar la publicación en internet y en la sala de prensa nacional de la información relacionada con las elecciones de carácter local.
- VI. Servicio de auditoría externa a los diferentes componentes de los procesos electorales para las elecciones.

Al respecto, cabe señalar que la contratación indiscriminada de todo el proceso de administración electoral, podría no estar atendiendo las restricciones que establece la Constitución para el ejercicio de funciones públicas por particulares contribuyendo a un vaciamiento de las competencias de la organización electoral en lo atinente a "la organización de las elecciones" que señala el artículo 120 de la carta fundamental.

Al respecto, en el Informe de la Misión de Veeduría Electoral de la Organización de Estados Americanos, correspondiente a las elecciones locales, llevadas a cabo el 30 de octubre de 2011, luego de verificar que entre el 1 de julio y el 1 de noviembre de 2011 la Registraduría Nacional "realizó un total de 23 contratos con empresas privadas por un monto mayor a cien millones de pesos (aproximadamente \$52,000 dólares), llegando a un total superior a \$110 millones de dólares", señaló lo siguiente:

"Se considera que esta tercerización del proceso disminuye el papel del órgano electoral para llevar a cabo la administración y control del proceso. Una de las grandes debilidades es no poder garantizar la calidad y funcionamiento de futuros procesos electorales al tener escasamente acceso a los recursos que gestionan este conocimiento para ponerlo al alcance de la organización. Sin duda el proceso más afectado es el proceso de documentación de experiencias previas, por carecer de la posibilidad de

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del 28 Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

observar las circunstancias que pudieran afectar el normal desarrollo del proceso, evitando que se repitan en el futuro".<sup>14</sup>

• Excesiva dependencia del Consejo Nacional Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil afecta su capacidad de vigilancia y control de la organización electoral. De acuerdo con el artículo 113 de la Constitución, aunque los diferentes órganos del estado, en este caso la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral, tienen funciones separadas, deben colaborar en forma armónica para cumplimiento de las funciones del Estado. Así, mientras el Consejo debe "ejercer la suprema inspección y vigilancia y control de la organización electoral" y velar por el desarrollo de los "procesos electorales en condiciones de plenas garantías", a la Registraduría le corresponde "la dirección y organización de las elecciones", entre otros aspectos.

I. La Corte Constitucional ha señalado que aunque el Consejo Electoral tenga una función de inspección y vigilancia sobre la organización electoral, ello no significa que la Registraduría Nacional pierda su autonomía, pues ello implicaría una injerencia indebida del Consejo. Por tanto, ambas órganos son autónomos, lo que no excluye su coordinación, sin que ninguna tenga sobre el otro una relación de jerarquía sobre el otro.<sup>15</sup>

II. No obstante lo anterior, con la reforma de 2003 se creó una nueva ecuación que en la práctica ha derivado en una relación de jerarquía material de la Registraduría sobre el Consejo Nacional Electoral. Esta situación se ha producido por varios factores:

El Consejo Nacional Electoral no cuenta con una infraestructura adecuada (estructura organizacional, planta de personal, presupuesto suficiente) que aunada al manejo de su planta de personal por la Registraduría limita su capacidad de gestión.

III. Por otra parte, el presupuesto asignado al CNE es ejecutado por la Registraduría y depende de su aprobación por el Ministerio de Hacienda y del Congreso de la República.

IV. En lo relacionado con el ejercicio de sus competencias, no existe diálogo institucional entre una y otra entidad, ni se armonizan las agendas o planificación sus actividades misionales, como el calendario electoral o la programación de elecciones atípicas, no obstante que el Código Electoral establece que el Registrador ejerce varias funciones ejecutivas en relación al CNE (art. 26).

Esta situación conduce a que, en la práctica, el CNE no ejerza adecuada ni oportunamente sus competencias de control y vigilancia de la organización electoral, esto es, sobre la administración de los procesos electorales a cargo de la Registraduría, lo cual se constata en la ausencia de

<sup>14</sup> Organización de Estados Americanos, O.E.A. Informe de la Misión de Veeduría Electoral. Elecciones Locales República de Colombia, 30 de Octubre de 2011. En [https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Informe\\_CO2012\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Informe_CO2012_s.pdf)

<sup>15</sup> Contreras, Renato, op. cit. pág. 268 a 272.

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del 29 Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

controles del CNE en relación a las irregularidades electorales descritas en el numeral c) de este aparte".<sup>16</sup>

Qué tipo de reforma?

Visto todo lo anterior, de tiempo atrás se han planteado distintas iniciativas en relación con los problemas mencionados.

En la mayoría de los casos el énfasis se encuentra en la necesidad de reformar el Consejo Nacional Electoral, para contrarrestar su "politización extrema"<sup>17</sup>, y contar con autoridades electorales neutrales que cumplan en debida forma sus atribuciones de administración, vigilancia y control de los procesos electorales.

Sin embargo, en pocos casos se considera la necesidad de mejorar la coordinación y el sistema de control institucional al interior de la organización electoral, esto es, entre el CNE y la Registraduría Nacional, bajo el principio de integridad electoral.<sup>18</sup>

Prácticas como el fraude electoral, inscripción irregular de ciudadanos, suplantación de electores, irregularidades en los procesos de escrutinios y consolidación de datos electorales, manipulación del censo electoral, que afectan las bases de la legitimidad de sistema democrático, son aspectos que se encuentran en la órbita de este organismo, y que demandan una mejora sustancial de las funciones de control, sin afectar el principio de coordinación y preservación institucional.

Es por ello, que el presente acto legislativo se enfoca en mejorar la coordinación de las autoridades que integran la organización electoral, tal como lo contempla el artículo 120 de la Constitución, y para hacer efectivos los controles administrativos removiendo sus obstáculos, sin ocuparse de propuestas como las de un poder electoral concentrado o la creación de un tribunal electoral como una rama del poder político.

Estas opciones se descartan, no solo porque el problema central de la democracia electoral en Colombia en la actualidad se refiere a la desconfianza ciudadana hacia estos procesos electorales, y porque eso es lo que sugieren los acuerdos de paz, sino también porque no es viable en un horizonte de tiempo tan limitado y en un año preelectoral, adentrarse en un cambio integral de toda la arquitectura institucional de las autoridades que concurren en el ciclo electoral, sin

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, el caso de la anulación masiva de inscripción de cédulas en Bogotá, para las elecciones de octubre de 2015, situación originada en la Registraduría Nacional del Estado Civil, la cual fue convalidada por la Mesa Directiva del CNE de la época. Revista Semana. CNE resuelve el fío de las cédulas, pero sólo en Bogotá. En <http://www.semana.com/nacion/articulo/cne-resuelve-el-fio-de-las-cedulas-pero-solo-en-bogota/446561-3>. También Noticias RCN. Polémica por gran cantidad de anulación de cédulas por trashumancia. En <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/polémica-ar-an-cantidad-anulacion-cedulas-trashumancia>.

<sup>17</sup> Jaramillo. La reforma de la organización electoral colombiana. Pág.163.

<sup>18</sup> Este principio tienen distintas acepciones. Como principio ético obliga a respetar los principios de la democracia electoral. En un sentido restringido puede entenderse también como la necesidad de entender el proceso electoral en forma articulada (fase pre-electoral, electoral y pos electoral) para asegurar la expresión genuina de la voluntad popular en las urnas. Ver ACE. Integridad Electoral. En [https://aceproject.org/ace-en-topics/el\\_new/e10](https://aceproject.org/ace-en-topics/el_new/e10).

*Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...*

ningún tipo de gradualidad en el período de implementación de los mencionados acuerdos (Registraduría, Consejo Nacional Electoral y Sección Quinta del Consejo de Estado)<sup>30</sup>.

No se desconocen los problemas derivados del control judicial en cabeza de la Sección Quinta del Consejo de Estado, como el retardo en la resolución de las acciones de nulidad electoral que en algunas ocasiones se producen en forma extemporánea, o la duplicidad en cierto tipo de controles con el Consejo Nacional Electoral, derivada de la creciente judicialización de sus competencias.

Sin embargo, de acuerdo al examen anterior, el reto mayor de la reforma a la organización electoral pasa por establecer una marco institucional de mayor transparencia para el ejercicio de las atribuciones asignadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil y de fortalecimiento de las que actualmente se encuentran en cabeza del Consejo Nacional Electoral, a partir de una autoridad con competencias concentradas, distribuidas funcionalmente que permita la simplificación de los procesos y la mayor y mejor coordinación institucional<sup>30</sup>.

**5. Explicación y precisiones sobre el articulado**

**Artículo 1°.**

Propone dos modificaciones al artículo 120 de la Constitución.

**a) Autoridad administrativa electoral concentrada.** Se adopta un modelo de autoridad electoral administrativa única y cambia la actual estructura dual por una que agrupa las funciones administrativas de distintos orden, esto es, las que actualmente se encuentran señaladas en los artículos 265 y 266 de la Constitución.

**b) Nueva denominación.** Se adopta una nueva denominación como Organización Nacional Electoral, que acompañe la nueva estructura que hoy se encuentran distribuidas en el Consejo Nacional Electoral y en la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esto es, las atribuciones de administración y organización de los procesos electorales que concurrirán con las de supervisión y vigilancia y de seguimiento a la actividad de las agrupaciones políticas con personería jurídica.

<sup>30</sup> En Comunicado del Consejo de Estado de fecha 30 de marzo de 2017, se dice al respecto: "El punto dos del 'Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera' habla de una reforma al Sistema Electoral en procura de garantías para la actividad proselitista y la pureza del sufragio, pero no de reformas a la Rama Judicial y al control judicial electoral, para asignar su ejercicio a un órgano externo a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por la vía del 'fast track', que puede resultar inconstitucional, además de inconveniente y constituir en un resquebrajamiento del orden institucional...". En [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/publicaciones/30-03-2017\\_comunicados.pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/publicaciones/30-03-2017_comunicados.pdf)

<sup>31</sup> En el Informe de la Misión de Vereduría Electoral de la OEA, del año 2011, se sugiere lo siguiente: "2. Reestructuramiento de la capacidad y delimitación de las responsabilidades institucionales. La Misión observó que en la organización del proceso electoral participan un numeroso grupo, diverso, de agentes institucionales. Esto deriva en un tramo amplio de control y se percibe la necesidad prioritaria de evitar la duplicidad de funciones. Es recomendable revisar el proceso en su conjunto y tomar medidas de simplificación, así como favorecer la mejor coordinación entre los participantes." [https://www.oas.org/es/sap/docs/decv/Informe\\_CO2012\\_1.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/decv/Informe_CO2012_1.pdf).

*Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...*

**c) Deber de coordinación institucional electoral.** El objeto principal de la reforma es permitir que las atribuciones que hoy se encuentran distribuidas entre el CNE y la RNEC, se adelanten de manera coordinada y armónica en desarrollo del principio de integridad electoral, para corregir las fallas derivadas de la falta de "colaboración armónica" que constituye una de las principales falencias de la actual organización electoral.

- Como se señaló en la exposición de motivos, como consecuencia del acto legislativo 1 de 2003, que cambió el sistema de elección del Registrador este se asignó a los presidentes de la Corte Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia.
- Esta modificación permitió alejar a la Registraduría del control de los partidos políticos, asignándole una función puramente técnica.
- Sin embargo, este nuevo arreglo institucional condujo a otro tipo de dificultades: al crearse – por la vía de la designación del Registrador – un mecanismo de separación de ambas entidades, la administración de los procesos electorales perdió diálogo institucional con el órgano encargado de ejercer la suprema inspección y vigilancia y derivó en que ambas funciones se ejercan como compartimentos-estancos, en forma fraccionada, y aisladas entre sí. Esta fractura no permite que el deber de corrección atribuido al Consejo Electoral opere adecuadamente.
- Basta observar, lo ocurrido en certámenes electorales como las elecciones atípicas en el departamento de La Guajira, en donde, por una parte el Registrador Nacional del Estado Civil manifestaba públicamente que el evento transcurría y había concluido en forma satisfactoria, y algunos consejeros electorales se apresuraban a respaldarlo perdiendo de paso la autonomía necesaria para la inspección y vigilancia, el proceso de las votaciones se encontraba afectado gravemente por la corrupción y el fraude electoral, como lo señaló en su momento el Fiscal General de la Nación.
- Según datos provenientes de la propia Registraduría la organización de las elecciones atípicas en ese departamento ascendió a la suma de \$8.039'000.000.00<sup>31</sup> que condujo a la elección de un candidato investigado por las autoridades judiciales por corrupción al elector.
- Este tipo de situaciones que se produce en distintos procesos electorales se presenta, entre otras razones, por la falta de coordinación institucional entre las autoridades electorales y judiciales y de allí la importancia de establecer un correctivo que obligue a cumplir con el principio de colaboración armónica.

**d) Estructura interna:**

- Sala General y Salas Especializadas. Para el efecto, la ley estatutaria de funciones electorales (art. 152 C.P.) establecerá la distribución del trabajo por salas especializadas,

<sup>31</sup> Información presentada el 15 de diciembre, en la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas de 2016

*Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...*

que se acompañará de asignación de responsabilidades individuales a cada uno de los miembros de la nueva Organización. Estas salas se organizarán a partir de las competencias administrativas concentradas que en la actualidad cumplen el CNE y la RNEC en forma separada e inconexa (por ejemplo, régimen electoral, escrutinios, investigaciones a los partidos y candidatos, financiación política y electoral, censo electoral, encuestas, etc.).

- **Auditoría Externa.** Contará también con una Auditoría Externa para la consolidación del censo electoral, previo a los certámenes de votación nacionales y a las elecciones territoriales, cada cuatro años. El fin de esta auditoría es darle mayor claridad y transparencia a los procesos electorales, en particular, luego del cierre del período de inscripción de cédulas y de las decisiones que adopte la Organización Nacional Electoral en relación a prácticas como la trahamancia.

• **Unidades Especializadas.**

**Artículo 2°.**

En consonancia con lo anterior, el Capítulo 2 del Título IX de la Constitución precisa que los temas tratados en este aparte de la Constitución se refieren a la Organización Nacional Electoral, de tal manera que para todos los efectos se anuncia en la titulación de este Capítulo que existirá una sola autoridad electoral bajo esa denominación.

**Artículo 3°.**

Modifica el artículo 264 en los siguientes aspectos:

**a) Principios que guían a las autoridades electorales.** En primer lugar, reitera los principios de autonomía e independencia de la Organización Nacional Electoral, aspecto que se deriva de las características de órgano autónomo e independiente que tiene el nuevo ente<sup>32</sup> y agrega otros que resultan indispensables en el nuevo contexto institucional:

- **Neutralidad,** con el fin de que las autoridades electorales en su conjunto se orienten por el principio de interés público y no por el de mayoría o de representación política como ocurre actualmente con el Consejo Nacional Electoral.
- **Máxima publicidad y transparencia,** de manera que todas las actuaciones de las autoridades electorales contribuyan a contrarrestar la desconfianza ciudadana en los procesos electorales, en los controles que se ejercen sobre los partidos políticos, financiación campañas y mejores sustancialmente la credibilidad en sus actuaciones.
- **Representación de género.** Con base en este principio en la integración de la Organización Nacional Electoral, debe observarse la representación de hombres y mujeres que ya está contemplada en la Ley de Cuotas, pero que no se ha aplicado para la conformación del Consejo Nacional Electoral.

<sup>32</sup> Contreras, Renato, op. cit. Pág. 81 y siguientes.

*Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...*

**b) Composición y sistema de elección.** La Organización Nacional Electoral tendrá una nueva composición en los siguientes términos:

- **Selección a través de concurso de méritos.** Estará integrado por siete (7) miembros, seis (6) de los cuales serán seleccionados mediante concurso de méritos organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. De esta manera se avanza hacia un sistema de origen meritocrático y profesional, propósito que hasta la fecha no ha podido concretarse en forma integral para la organización electoral, a pesar de las múltiples iniciativas que se han planteado en esa dirección.
- **Intervención de las Cortes en la designación del séptimo miembro.** El séptimo (7) estará encargado de la organización y administración de los procesos electorales, y se escogerá como ocurre en la actualidad con el Registrador Nacional, por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Lo anterior con el fin de otorgar un carácter singular y especial al funcionario que mantendrá bajo su responsabilidad las competencias de administración y organización de los procesos electorales. Con el mantenimiento de esta facultad en las altas cortes se pretende mantener el reconocimiento de que dicho funcionario cumple un rol de especial importancia en la organización electoral, sin separarlo de la sala plena y sin establecer una mayor jerarquía administrativa de este ante los demás integrantes de a misma.
- **Calidades.** Los siete (7) integrantes de la nueva organización deberán reunir las siguientes calidades: tener 20 años de ejercicio profesional con buen crédito en áreas del derecho relacionadas con el derecho constitucional, administrativo o electoral, y/o haber desempeñado la docencia en las mismas áreas por un tiempo equivalente. Este requisito pretende que los nuevos integrantes de la Organización Nacional Electoral tengan un nivel de formación profesional y de experiencia que acorde con los estándares y el nivel de legitimidad que demanda la organización electoral.
- **Publicidad de salas o sesiones.** Todas las sesiones de la Organización Nacional Electoral serán de libre acceso por la ciudadanía y contarán con el apoyo de los medios de comunicación social del estado, en particular del canal Institucional.

**c) Comité Consultivo de Participación de Partidos Políticos.** En los debates congresionales que antecedieron a la aprobación del acto legislativo 1 de 2003, se propuso un Comité de Vigilancia Electoral, con una conformación pluralista a cargo de los partidos<sup>33</sup>. Aunque la iniciativa surtió su aprobación en la primera vuelta, finalmente fue desestimada por el Congreso.

Ahora se toma una propuesta similar, en el propósito de que siendo la Organización Nacional Electoral un cuerpo técnico y neutral pueda contar con el apoyo de un Comité Consultivo de Partidos Políticos, conformado por un representante por cada partido con personería jurídica, en los términos que establezca la ley, que sirva como instancia de interlocución con las agrupaciones

<sup>33</sup> Mayorga, op. cit., páginas 395-406.

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

políticas al momento de que se desarrollen las competencias regulatorias por la organización electoral.

Artículo 4°.

Se relaciona con el actual artículo 265 y 266 de la Constitución, que en lo referente a sus competencias fusiona las que actualmente ejercen en forma separada en CNE y la RNEC.

a) Integración de competencias. La norma integra en un solo cuerpo las facultades que en la actualidad corresponden al CNE y a la RNEC, agrega algunas como velar por el derecho de participación política de los ciudadanos y las agrupa de mejor manera. Así, el nuevo cuerpo unificado deberá velar por la transparencia y la igualdad en las etapas pre-electoral, electoral y post-electoral y en ese sentido, le corresponderá "regular, vigilar, y controlar toda la actividad electoral" de las agrupaciones políticas, "velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos..." y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías...

b) Nuevo marco normativo. Esta integración de competencias demandará la expedición de un nuevo marco normativo de jerarquía legal con el fin de integrar en un solo cuerpo la asignación de funciones que hoy se encuentran dispersas en el Decreto 1010 de 2000 en lo relacionado con la RNEC y en las Leyes 130 y 1475 de 2011 con respecto al Consejo Nacional Electoral.

c) Unidad Especializada de Investigaciones financieras y policía electoral como instrumento para fortalecer los controles sobre la financiación política y de las campañas electorales. El numeral 4° del artículo 265 propuesto, al tiempo que reproduce la redacción actual que asigna la atribución de controlar, vigilar y regular la actividad electoral de las agrupaciones políticas y sus candidatos,

Al respecto, cabe recordar las observaciones que, a propósito del acto legislativo 1 de 2003, presentó el entonces Senador Carlos Holguín Sardi en su trámite ante esta cédula legislativa, sobre los riesgos que podrían derivarse de la nueva arquitectura de la organización electoral que en ese momento se adoptó, en relación con el poder del Registrador Nacional del Estado Civil: "Hoy parece además que tal como viene la propuesta, la Registraduría, el Registrador, queda de aya y señor de un poder fuertemente grande, sin muchos, al bien escogido o a través de un concurso, de todas maneras sin nadie ante quien responder, hoy de alguna manera el Registrador es autónomo. Aquí quedaría completamente autónomo sin nadie que lo vigile, ni que lo controle, ni que le pida cuentas, al tanto de un organismo nuevo que se crea que está conformado por unos representantes de los partidos, papapos por los partidos, pero que sus facultades y sus funciones pues son de simple vigilancia electoral y mientras tanto el poder del Registrador es bastante ampliado...". En Mayorga, op. cit, pág. 415.

Decreto 1010 de 2000 "Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones".

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

establece que para estos efectos deberá contar con un cuerpo especializado, "organizado como una unidad especial de investigación y política electoral" que es el mismo de que trata el numeral 8° y con literal c) del artículo transitorio 2, en cuanto hace referencia a la creación, por disposición constitucional de una "Unidad Especializada de Investigaciones financieras y policía electoral".

Esta unidad especializada, con competencias concurrente en el ejercicio de control y vigilancia de la actividad de financiación de las campañas y de financiamiento de los partidos, se deberá constituir bajo el mismo esquema de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), creada mediante ley 526 de 1999, como Unidad Administrativa Especial. Sin embargo, dadas las funciones y las funciones que debe desempeñar como parte de la organización electoral, tendrá las siguientes particularidades: no contará con personería jurídica, aunque cuenta con una cierta autonomía en relación con la sala plena de la Organización Nacional Electoral, ello no implica una separación orgánica de la misma, pues a su cargo estará uno de los seis (6) miembros de la sala plena, excluido de allí quien tiene la función de organizar y administrar los procesos electorales. En los demás seguirá las reglas fijadas para la creación de este tipo de entes por la ley 489 de 1998.

d) Conformación de tribunales regionales de garantías políticas y electorales. El numeral 13 del artículo 4° propuesta que se refiere al actual artículo 265, establece que es atribución de la Organización Nacional Electoral la designación de los integrantes de los tribunales regionales de garantías electorales.

En la actualidad, los Decretos 2547 de 1989 y 16 de 1994 contemplan un Tribunal Nacional de Garantías Electorales y de unos tribunales seccionales, constituidos por el CNE, con un número impar de miembros. Sus funciones se relacionan con el trámite de quejas durante el proceso electoral y por consiguiente no son de carácter permanente, sino transitorio. Para el desarrollo de sus funciones, pueden comisionar a los funcionarios de la RNEC. A su vez, los tribunales seccionales tienen una función de garantías y vigilancia sobre los funcionarios de la organización electoral-Registraduría.

En la norma propuesta, estos tribunales se constituirán con carácter permanente, con criterios regionales, agrupando las circunscripciones departamentales por cercanía geográfica y cultural. Para el efecto, deberá tenerse en cuenta que como consecuencia del acto legislativo se cambiará la estructura territorial de la nueva Organización Nacional Electoral, en particular, la existencia de dos delegados del Registrador Nacional, por lo que algunos de sus integrantes podrán hacer parte de las nuevas estructuras territoriales.

e) El acuerdo de Paz y los tribunales de garantías. Por otra parte, en la ley estatutaria que se dicte para el efecto, deberá atenderse también la circunstancia de que en los acuerdos de paz se contempla la creación de unos tribunales especiales seccionales que bien podían armonizarse con esta facultad.

En el punto 2.3.3.1. del Acuerdo de Paz, se contempla lo siguiente: "Conformar un tribunal nacional de garantías electorales y tribunales especiales seccionales, en las circunscripciones de mayor riesgo de fraude electoral. Las circunscripciones se definirán de acuerdo con las denuncias y alertas que reciba la organización electoral por parte de las autoridades, la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales especializadas en la supervisión de procesos electorales y los partidos y movimientos políticos, entre otros."

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

Artículo 5°

a) Meritocracia para el ingreso y permanencia en la nueva Organización Nacional Electoral. La norma constitucional que tenía como finalidad crear una organización electoral despolitizada en el ámbito de la RNEC, mediante una carrera administrativa especial no se ha cumplido.

Como se señaló en la exposición de motivos, de 3.948 servidores que se encontraban vinculados a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para mediados del año 2016, y solo 664, menos del 20%, se encuentran bajo la modalidad de la carrera. Por tanto, existen altos niveles de inestabilidad laboral, lo cual atenta contra la profesionalización de la entidad.

b) Asignación presupuestal adecuada para cumplir con el mandato constitucional. Recurrentemente se han invocado razones de orden presupuestal para cumplir con la norma constitucional. Por consiguiente, se propone en una norma transitoria que una vez aprobado el acto legislativo, en forma inmediata el gobierno nacional destine el 50% del presupuesto proyectado para iniciar y ejecutar parcialmente este proceso, y en el segundo año, se efectúen los desembolsos correspondientes al excedente de tal manera que en el horizonte de dos años, todo el personal de la nueva Organización Nacional Electoral se encuentre en carrera.

c) Régimen especial de la Unidad de Investigación financiera. En cuanto al personal que hará parte de la unidad especial de investigación financiera y policía electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley, pues en este caso es necesario contar con una planta de personal flexible en orden a cumplir con los requerimientos de esta unidad.

d) Distribución de actividades en Sala General y Salas Especializadas. Como la nueva Organización Nacional Electoral agrupa en un solo ente, las atribuciones que en la actualidad corresponden al CNE y a la RNEC, en forma separa, sin cumplir con el mandato constitucional de colaboración armónica, en la ley estatutaria debe contemplarse una Sala General que examine la marcha de todas y cada una de las competencias asignadas. Estas se distribuirán a cada Sala, las cuales estarán integradas colectivamente por un responsable temático (por ejemplo, régimen electoral, escrutinios, investigaciones a los partidos y candidatos, financiación política y electoral, entre otras). La Sala General deberá asegurar la armonización y complementariedad de cada una de las atribuciones de la Organización Nacional Electoral.

e) Miembro responsable de la administración de los procesos electorales. El encargado de la administración de los procesos electorales, podrá participar en las deliberaciones sobre aspectos de investigación de los partidos y candidatos, financiación de las campañas, pero no participará de las votaciones sobre estos aspectos, como tampoco de las decisiones que se adopten en relación con el cumplimiento de las normas electorales en lo atinente al régimen sancionatorio. Esta diferenciación se justifica en razón a la especial neutralidad que debe guardar como responsable de esa administración.

f) Salas especializadas. Para el efecto, la ley estatutaria de funciones electorales (art. 152 C.P.) establecerá la distribución del trabajo por salas especializadas, que se acompañará de asignación de responsabilidades individuales a cada uno de los miembros de la nueva Organización. Estas salas

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...

se organizarán a partir de las competencias administrativas concentradas que en la actualidad cumplen el CNE y la RNEC en forma separada e inconnexa (por ejemplo, régimen electoral, escrutinios, investigaciones a los partidos y candidatos, financiación política y electoral, censo electoral, encuestas, etc.).

Artículo transitorio 1.

Integración temporal de la nueva Organización Nacional Electoral. Dado que este acto legislativo contempla no solo un rediseño de la estructura de la organización electoral, sino también un nuevo mecanismo de selección y elección de los nuevos miembros de la Organización Nacional Electoral, es necesario establecer unas normas de transición que permitan el paso hacia el nuevo esquema con los menores traumatismos posibles.

La norma que se propone contempla dos aspectos:

- Al momento de entrar en vigencia el acto legislativo, en forma inmediata, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Procurador General designarán, cada corporación o entidad, un miembro transitorio, por el período de un (1) año, mientras se expide la ley estatutaria que reglamente entre otros aspectos el concurso de méritos de los dignatarios de la Organización Nacional Electoral. Una vez poseídos sus miembros escogerán los dos (2) restantes. En concordancia con lo anterior, el actual Registrador, con la nueva denominación como integrante de la organización electoral cumplirá el período para el cual fue elegido.
En la ley estatutaria se fijarán las condiciones del concurso de méritos para los miembros del nuevo organismo que se adelantará una vez expedida la ley y se posesionarán una vez vencido el período transitorio de un año.

Artículo transitorio 2.

Señala que la ley estatutaria que deberá expedirse en los seis (6) meses siguientes debe establecer la estructura y la distribución de competencias entre las salas y distintas unidades de la Organización Nacional Electoral que comprenderán las siguientes funciones especializadas: (i) de seguimiento y control a la administración de los procesos electorales; (ii) de regulación y conceptos; (iii) de promoción de la participación ciudadana; (iv) de estudios electorales y capacitación en democracia; (v) de asuntos de género, minorías étnicas y políticas, entre otras.

En esa ley se desarrollará lo atinente a la unidad administrativa especial de investigación sobre financiación política, las características de la Auditoría externa al censo electoral, y la composición, características y reglas de convocatoria y deliberación de la Organización Nacional Electoral con el Consejo Consultivo de Partidos, cuyos delegados recibirán honorarios a cargo de los partidos políticos.

Bogotá, 18 de Abril de 2017.

*Proyecto de Acto Legislativo por el cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y para mejorar la transparencia de los procesos electorales...*

Armando Novoa García  
Consejero  
Consejo Nacional Electoral

**INTERVENCIÓN EN LA AUDIENCIA PÚBLICA SOBRE LA REFORMA AL DISEÑO ELECTORAL (PAL 07 Y 015 DE 2022, SENADO), septiembre 05 de 2022**

Clara Rocío Rodríguez Pico  
Profesora asistente  
IEPRI Universidad Nacional de Colombia

Buenos días a todos y todas los participantes en esta Audiencia, así como a sus convocantes, los senadores Humberto de La Calle y Ariel Ávila.

Agradezco la invitación a participar en esta audiencia. Ante todo, quiero celebrar que se retome como una prioridad en el Congreso de la República y muy al inicio de la legislatura, la iniciativa de reformar el diseño electoral colombiano. Como lo mencionan las exposiciones de motivos que sustentan los actos legislativos que hoy nos convocan y como lo han planteado diversos académicos, estudiosos del sistema electoral colombiano e instancias de la sociedad civil como la MOE o el Grupo de Interés de Reforma Política, GIREPO, hay una coincidencia en la necesidad de una reforma que despolitice el Consejo Nacional Electoral, dé salida a problemas relacionados con la competencia jurisdiccional para resolver confrontaciones en materia electoral, otorgue real autonomía a los diferentes organismos que componen la autoridad electoral, establezca mecanismos de control frente a la labor realizada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otros asuntos de gran relevancia.

La urgencia de asumir estas reformas, que ha sido reiterada en variadas oportunidades y que fue desarrollada con una propuesta muy sustentada por la Misión Electoral Especial, creada en como desarrollo del punto 2 de los Acuerdos de paz, se hizo más patente con lo ocurrido en las elecciones del presente año, mostrando cómo la no resolución de estos asuntos incide en la legitimidad y la credibilidad en el proceso electoral, base de la democracia liberal representativa que sustente nuestro estado de derecho. Una encuesta realizada por el IEPRI y Cifras y Conceptos entre la primera y segunda vuelta entre votantes activos mostró que un 50% consideró que las elecciones habían sido fraudulentas, hecho, en el que, sin ser evidente, influyeron, sin duda, las actuaciones de las entidades electorales en la contienda.

En diversos contextos la democracia ha sido equiparada a un juego, que como todo tipo de juegos colectivos (el fútbol, el basquetbol, vólibol, tenis, etc.) tiene unas reglas que se espera todos los jugadores cumplan. En todos los casos, es esencial el rol que cumple el árbitro en dirimir conflictos que puedan presentarse. Haciendo la equivalencia con la democracia colombiana tenemos unas reglas imperfectas en muchos sentidos, no por todos aceptadas, y frente a las cuales hay desconfianza debido a que la institucionalidad que funge como árbitro ha mostrado deficiencias notables, derivadas, entre otras de decisiones

normativas y de no pensar la organización electoral en toda su integralidad. Dar solución a esta problemática es indispensable para avanzar en la consecución de la paz.

En este sentido considero de la mayor importancia los dos proyectos presentados, los cuales habría que considerar en conjunto con el proyecto de reforma política que se ha anunciado presentará el gobierno en la presente semana. Dando respuesta a una de las preguntas orientadoras del debate, considero también que este asunto debería priorizarse frente al proyecto de Código Electoral ya radicado en el Congreso, de tal manera que este último se adecúe y armonice conforme a las definiciones que sean adoptadas en materia electoral.

En este contexto quisiera plantear dos aspectos que considero relevantes para tener en cuenta en el marco de la reforma y su implementación futura. En primer lugar, el que el debate en el Congreso vaya acompañado de un ejercicio pedagógico de formación ciudadana sobre la importancia de la reforma. Ello porque, en el marco de la polarización que nos ha acompañado en el último período, ya han empezado a escucharse voces que estigmatizan todas las reformas políticas que están en la agenda pública como intentos del gobierno actual, y sus mayorías, de cerrar el sistema político y afectar las garantías democráticas. Percibo, como de la mayor importancia, el que, en un escenario en que simultáneamente se discutirán muchas otras reformas relevantes para el país, la relevancia de la reforma a la organización electoral y otras reformas políticas necesarias, sean entendidas a nivel ciudadano, de los medios y de la opinión pública en general.

En esta misma lógica, un segundo aspecto que me parece importante considerar, es la continuidad de estos ejercicios de formación en materia democrática a futuro, por lo cual considero clave el incluir en las funciones de los órganos electorales que finalmente se definan, competencias en difusión y educación en valores democráticos. Este asunto, bastante avanzado en otros países de América Latina y del mundo, como se muestra en Thomson (2012) no es tan claro en Colombia y ha sido, asumido, parcialmente y con diversos énfasis y prioridades en el tiempo por la Registraduría, sin que se vea un avance notable en la materia. Junto a esto debería incluirse que la nueva institucionalidad garantice la transparencia y accesibilidad en la información que manejan los órganos electorales y la promoción de la investigación en materias vinculadas a las elecciones, el sistema electoral, los mecanismos de democracia directa y los partidos políticos.

Universidades públicas, como a la que pertenezco, y universidades privadas podrían tener un papel relevante en la difusión de la reforma y en apoyar las labores de formación, educación e investigación mencionadas.

De otra parte, considero oportuno también recomendar que se revise la forma en que se incorporen las coaliciones partidistas en corporaciones públicas, en la normatividad que se está discutiendo. Como se sabe, no ha sido posible el desarrollo de estas en el legislativo, sino que se empezaron a implementar en 2018 como consecuencia del litigio jurídico, siendo hoy una realidad en el país, no solo en el Congreso de la República sino en el nivel

subnacional (asambleas departamentales, concejos municipales y juntas administradoras locales). Así, los proyectos de acto legislativo deben considerar cuál será el rol de las nuevas autoridades electorales en la materia y no solo en lo concerniente a partidos y movimientos políticos o a grupos significativos de ciudadanos, como aparece en los proyectos.

En torno a otros temas que se presentan a la discusión veo conveniente que la registraduría se mantenga como un órgano autónomo independiente, como lo propone el PAL No. 07 de 2022, y no que pase a ser parte del Consejo Electoral Colombiano como está contenido en el PAL No. 15 de 2022. Además de contribuir a mantener la independencia y autonomía requerida entre los diferentes órganos, puede hacer más fluida una transición que por la misma inercia de las instituciones ya constituidas, puede presentar resistencias. Así mismo, estoy de acuerdo en que se utilicen criterios de meritocracia para todos los funcionarios que deban estar en la cabeza de la nueva institucionalidad y que en su elección cumplan un rol preponderante las Universidades.

Por último, quisiera señalar que esta audiencia debe ser el inicio de un proceso amplio de deliberación que reúna los otros proyectos que se presente en torno al diseño electoral colombiano, para ahí sí abordar de conjunto diversos asuntos que todavía requieren mayor discusión, retomando las propuestas más adecuadas de los diferentes proyectos de reforma constitucional.

Muchas gracias.

Siendo las 1:50 p. m. la Presidencia da por finalizada la audiencia pública.

Presidente,

**H.S. FABIO RAUL AMIN SALEME**

Vicepresidenta,

**H.S. AIDA MARINA QUILCUE VIVAS**

Secretaria General,

**YURY LINETH SIERRA TORRES**