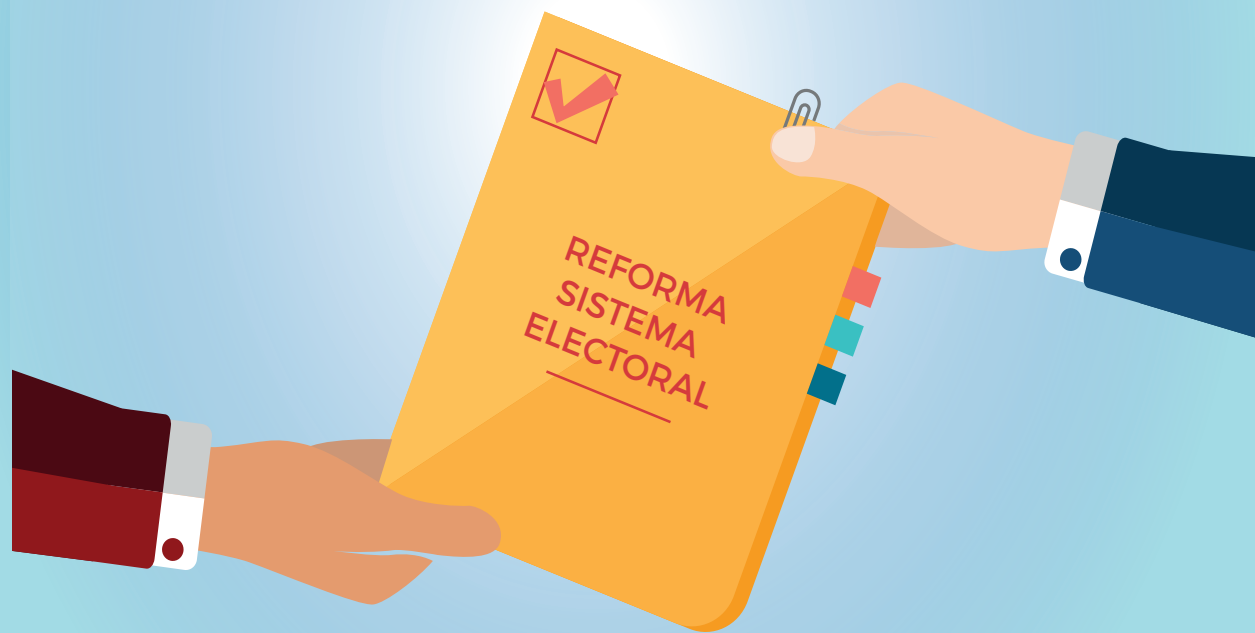


PROPUESTAS

**REFORMA**  
POLÍTICO Y  
ELECTORAL

---



# PROPUESTAS REFORMA POLÍTICO Y ELECTORAL



MISIÓN ELECTORAL  
●●●●● ESPECIAL



“ Esta publicación se realizó gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos. ”



Netherlands Institute for  
**Multiparty Democracy**



# MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL

## Integrantes

Alejandra Barrios Cabrera - MOE  
Elisabeth Ungar Bleier  
Jorge Enrique Guzmán  
Juan Carlos Rodríguez Raga  
Salvador Romero Ballivian  
Alberto Yepes Barreiro

## Asesores

Fabián Alejandro Acuña Villarraga  
Daniela Alvarado Rincón –MOE  
Felipe Botero Jaramillo  
Fabian Hernández Cadena –MOE  
Camilo Alejandro Mancera Morales –MOE  
Frey Alejandro Muñoz Castillo–MOE  
Marlon Pabón Castro–MOE  
Nadia Jimena Pérez Guevara  
Germán Andrés Robayo Cabrera –MOE  
Javier Eduardo Revelo Rebolledo –MOE  
Luisa Fernanda Salazar Escalante –MOE  
Viviana Andrea Sarmiento Peña –MOE  
Oscar Danilo Sepúlveda Rodríguez –MOE  
Cristhian José Uribe Mendoza  
Camilo Vargas Betancourt –MOE

## Secretaría Técnica

Netherlands Institute for Multiparty  
Democracy – (NIMD)  
Ángela Rodríguez Sarmiento – Directora  
Ejecutiva  
Anderson Sanabria – Asistente técnico  
Diana M. Osorio – Asistente de investigación  
Juan Carlos Lancheros - Derecho Justo

## Expertos internacionales que aportaron observaciones y propuestas a la Misión Electoral Especial

Fernando Tuesta Soldevilla –Perú  
Rafael Piñeiro Rodríguez - Uruguay

## Organizaciones Políticas que aportaron observaciones y propuestas a la Misión Electoral Especial

Partido Social de Unidad Nacional  
Movimiento Progresistas  
Partido Comunista Colombiano  
Partido Unión Patriótica

Partido Alianza Verde  
Partido Liberal Colombiano  
Poder Ciudadano  
Polo Democrático Alternativo  
Movimiento Voces de Paz  
Movimiento Alternativo Indígena y Social  
Partido Conservador Colombiano  
Movimiento Independiente de Renovación  
Absoluta  
Marcha Patriótica  
Partido Cambio Radical  
Partido Opción Ciudadana  
Partido Alianza Social Independiente  
Compromiso Ciudadano  
Movimiento Autoridades Indígenas de  
Colombia

## Autoridades que aportaron observaciones y propuestas a la Misión Electoral Especial

Procuraduría General de la Nación  
Registraduría Nacional del Estado Civil  
Magistrados Consejo Nacional Electoral  
Sección Quinta del Consejo de Estado  
Superfinanciera  
Unidad de Información y Análisis Financiero  
–UIAF–

## Organizaciones Sociales que aportaron observaciones y propuestas a la Misión Electoral Especial

Grupo de Interés en la reforma política -  
GIREPO  
Mesa de Género de la Cooperación  
Internacional en Colombia, Sisma Mujer y  
Red Nacional de Mujeres  
Regionales MOE

## Diseño y diagramación

Eric Javier Muñoz Pérez  
Paula Camila Cruz Fajardo

## Impresión

Torreblanca Agencia gráfica S.A.S.  
Bogotá D. C., Abril de 2017  
ISBN 978-958-56093 3-4

Descargue este  
informe con el  
siguiente Código QR



# CONTENIDO

MIEMBROS DE LA MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL .....	8	3.2. Modelo de financiamiento político .....	94
DECLARACIÓN DE IMPARCIALIDAD.....	10	3.3. Elementos de Consideración y propuestas frente a la financiación del funcionamiento de las organizaciones políticas.....	97
PRESENTACIÓN .....	11	3.3.1. Distribución inequitativa de los recursos públicos para el funcionamiento de las organizaciones políticas .....	97
<b>1. REFORMA AL DISEÑO INSTITUCIONAL ELECTORAL ..</b>	<b>15</b>	3.3.2. Opacidad en la rendición de cuentas de los ingresos de origen privado para el funcionamiento de las organizaciones políticas.....	100
1.1. Contexto .....	19	3.3.3. Falta de controles sobre la destinación de los recursos provenientes de la financiación estatal.....	101
1.2. Jurisdicción Electoral .....	21	3.4. Problemas y propuestas frente a la financiación de las campañas electorales .....	102
1.3. Organización Electoral .....	31	3.4.1. La financiación pública vía anticipos es mínima y el proceso para acceder a los recursos estatales (tanto anticipos como reposición de votos) es demasiado complejo y poco eficiente.....	102
1.3.1 Elementos de consideración y propuestas .....	32	3.4.2. Desconocimiento del costo real de las campañas políticas.....	104
1.4. Proyecto de Articulado de Diseño Institucional Electoral .....	48	3.4.3. Excesiva dependencia de los recursos de origen privado.....	104
<b>2. REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL .....</b>	<b>59</b>	3.4.4. Falta de claridad y de sanciones en el proceso de rendición de cuentas de las campañas.....	107
2.1. Contexto .....	60	3.4.5. Débiles controles y sanciones para candidatos y organizaciones políticas..	109
2.1.1. Personalismo y clientelismo. . .	60	<b>4. REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL PARA INCREMENTAR Y FORTALECER EL LIDERAZGO, LA INCLUSIÓN Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES. . .</b>	<b>113</b>
2.1.2. Desprestigio de la política. . .	63		
2.1.3. Complejidad.....	65		
2.2. Diagnóstico .....	66		
2.3. Objetivos .....	70		
2.4. Descripción de la propuesta de sistema electoral .....	70		
2.4.1. Senado .....	70		
2.4.2. Cámara de Representantes. . .	74		
2.4.3. Ventajas del nuevo sistema electoral .....	83		
2.5. Proyecto de Articulado de Reforma al Sistema Electoral.....	86		
<b>3. REFORMA AL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN COLOMBIA. . .</b>	<b>91</b>		
3.1. Contexto .....	92		



4.1. Contexto. . . . .	114
4.2. Marco constitucional y legal y los acuerdos de la Habana. . . . .	115
4.2.1. Marco constitucional. . . . .	115
4.2.2. Marco legal. . . . .	115
4.3. La situación actual. . . . .	115
4.4. Propuesta de reformas. . . . .	118
4.4.1. En el diseño institucional. . . . .	119
4.4.2. En las instituciones electorales. . . . .	119
4.4.3. En el sistema de partidos. . . . .	120
4.4.4. En el periodo pre electoral. . . . .	122
4.4.5. En el periodo electoral. . . . .	123
4.4.6. En periodos post electorales . . . . .	123
4.4.7. En la financiación. . . . .	123
4.4.8. En el régimen sancionatorio. . . . .	124

**5. REFORMA AL RÉGIMEN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA. . . . .** 125

5.1. Proyecto de Articulado de Reforma al Régimen de Perdida de Investidura . . . . .	131
---	-----

**6. REFORMA AL REGISTRO DE AFILIADOS DE PARTIDOS Y ORGANIZACIONES POLÍTICAS. . . . .** 133

6.1. Afiliación. . . . .	137
6.2. Procedimiento para el registro de la afiliación. . . . .	137
6.3. Requisitos de la afiliación. . . . .	139
6.4. Validez y oponibilidad del acto de afiliación. . . . .	140
6.5. Notificación del registro de afiliación en el SNA. . . . .	140
6.6. Doble afiliación. . . . .	141
6.7. Desafiliación. . . . .	141

6.8. Régimen para prevenir y sancionar nuevas irregularidades. . . . .	142
6.9. Seguridad y administración de los sistemas de información. . . . .	142

**7. REFORMA AL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS. . . . .** 145

7.1. Régimen de avales de los partidos y movimientos políticos. . . . .	146
7.1.1. Problemas en relación con la definición de avales. . . . .	146
7.1.2. Problemas para la verificación del cumplimiento de requisitos para el otorgamiento de avales. . . . .	148
7.1.3. Problemas en torno al procedimiento de revocatoria de avales. . . . .	152
7.1.4. Ineficacia del régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas por el otorgamiento de avales. . . . .	156

**8. PROPUESTA DE PEDAGOGÍA ELECTORAL Y DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA. . . . .** 161

**9. PROPUESTAS SOBRE ACCESO A PUESTOS DE VOTACIÓN COMO LÍMITE PARA LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA. . . . .** 169

9.1. Marco normativo. . . . .	171
9.2. Falencias de los datos oficiales para el diagnóstico del acceso al voto . . . . .	172
9.3. Panorama del acceso a puestos de votación en Colombia. . . . .	174
9.3.1 La medición del acceso a puestos de votación. . . . .	174
9.3.2 Resultados de la medición: municipios con posible dificultad de acceso a puestos. . . . .	175
9.3.3. El impacto de la falta de acceso a puestos entre las minorías étnicas. . . . .	181

9.3.4. El estado actual de la falta de cobertura. ....	184	<b>12. PROPUESTAS FRENTE A CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES INDÍGENAS, AFRODESCENDIENTES Y RAIZALES.</b> .....	225
9.4. Recomendaciones. ....	185	12.1. Inscripción de candidatos en las circunscripciones especiales de minorías étnicas. ....	226
<b>10. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN PARA LA COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROCESOS ELECTORALES – CCSPE.</b> .....	199	12.2 Postulación de candidatos a través de movimientos sociales. ....	228
10.1. Breve contexto sobre el funcionamiento de las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de Procesos Electorales -CCSPE. ....	200	12.3. Coaliciones. ....	229
10.2. Problemas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de Procesos Electorales -CCSPE. ....	202	12.4. Comunidades negras. ....	230
<b>11. PROPUESTAS SOBRE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS.</b> .....	207	12.4.1. Contexto. ....	230
11.1. Democracia interna en Colombia .....	210	12.4.2. Dificultades. ....	231
11.2. La democracia interna de los partidos políticos, propuesta para una reforma en Colombia. ....	216	12.4.3. Propuestas de reforma. ....	233
11.3. Contenidos generales de la reforma. ....	217	12.5. Circunscripción Especial para Comunidades Raizales. ....	235
11.3.1. Selección de candidatos. ...	217	12.5.1. Diagnóstico. ....	235
11.3.2. Selección de autoridades. ...	217	12.5.2. Dificultades. ....	236
11.3.3. Inclusión de grupos subrepresentados. ....	218	12.5.3. Propuestas de reforma. ....	237
11.3.4. Régimen de afiliados. ....	219	<b>13. PROPUESTAS SOBRE EL VOTO OBLIGATORIO EN COLOMBIA.</b> .	241
11.3.5. Rendición de cuentas y transparencia .....	220	13.1. Proyecto de Articulado de Reforma. ....	245
11.3.6. Otras recomendaciones. ...	220	<b>BIBLIOGRAFÍA.</b> .....	246
11.4. Proyecto de Articulado de Reforma. ....	221	<b>ANEXOS.</b> .....	256
		<b>Anexo 1:</b> Resumen de la propuesta de reforma al diseño institucional electoral. ...	256
		<b>Anexo 2:</b> Propuesta de trazado de los distritos uninominales en la Cámara de Representantes. ....	262
		<b>Anexo 3:</b> Fechas de reunión con organizaciones políticas, autoridades y sociedad civil. ....	298

# ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Distribución de escaños por departamento.....	78
<b>Tabla 2.</b> Votación en la porción plurinominal departamental - Ejemplo 1 .....	81
<b>Tabla 3.</b> Distribución general de curules entre los partidos por cifra repartidora - Ejemplo 1.....	81
<b>Tabla 4.</b> Votación en los distritos uninominales (DUN) - Ejemplo 1....	82
<b>Tabla 5.</b> Distribución de las curules de cada partido entre DUN y lista - Ejemplo 1... ..	82
<b>Tabla 6.</b> Votación en la porción plurinominal departamental - Ejemplo 2 .....	82
<b>Tabla 7.</b> Distribución general de curules entre los partidos por cifra repartidora - Ejemplo 2.....	83
<b>Tabla 8.</b> Votación en los distritos uninominales (DUN) - Ejemplo.....	83
<b>Tabla 9.</b> Distribución de las curules de cada partido entre DUN y lista - Ejemplo 2... ..	83
<b>Tabla 10.</b> Propuesta de aplicación de la cuota.....	122
<b>Tabla 11.</b> Número de consultas realizadas por mes. Elecciones de autoridades locales.....	149
<b>Tabla 12.</b> Ex alcaldes investigados y sancionados por delitos contra la administración pública.....	158
<b>Tabla 13.</b> Resumen de municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación.....	177
<b>Tabla 14.</b> Número de municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación por departamento.....	177
<b>Tabla 15.</b> Dificultad de acceso a puestos de votación en municipios con resguardos indígenas.....	182
<b>Tabla 16.</b> Dificultad de acceso a puestos de votación en municipios con consejos comunitarios afro.....	183
<b>Tabla 17.</b> Número de municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación y número de resguardos indígenas y consejos comunitarios afro en esos municipios por departamento. ..	183
<b>Tabla 18.</b> 128 Municipios con dificultad media de acceso a puestos de votación .....	187
<b>Tabla 19.</b> Municipios con dificultad alta de acceso a puestos de votación. ....	191
<b>Tabla 20.</b> Municipios con dificultad extrema de acceso a puestos de votación.....	195
<b>Tablas de anexos 1.....</b>	256 - 261
<b>Tablas de anexos 2.....</b>	262 - 297

# ÍNDICE DE GRÁFICAS

**Gráfica 1.** Participación electoral en América Latina.....63

**Gráfica 2.** Confianza en las elecciones y los partidos en Colombia, 2004-2016. Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP..... 64

**Gráfica 3.** Confianza en las elecciones y los partidos en las Américas, 2014. Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.....65

**Gráfica 4.** Criterios de distribución de la financiación estatal para el funcionamiento de las organizaciones políticas.....98

**Gráfica 5.** Propuesta de redistribución de la financiación estatal para el funcionamiento de las organizaciones políticas..... 99

**Gráfica 6.** Afiliados por organización política con personería jurídica. Fuente: elaboración MOE con base en datos del Consejo Nacional Electoral (CNE) ...135

**Gráfica 7.** Etapa de preinscripción de candidaturas.....154

# ÍNDICE DE MAPAS

**Mapa 1.** Porcentaje de participación por municipio en la elección de la Cámara de Representantes, 2014.....68

**Mapa 2.** Porcentaje de participación por municipio en la elección del Departamento de Antioquia a la Cámara de Representantes, 2014..... 69

**Mapa 3.** Municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación. .... 176

**Mapa 4.** Máxima distancia recorrida por un ciudadano para votar en Alcalá, Valle del Cauca; bajo el supuesto de un solo puesto de votación ubicado en la cabecera municipal.....179

**Mapa 5.** Máxima distancia recorrida por un ciudadano para votar en Tocancipá, Cundinamarca; bajo el supuesto de un solo puesto de votación ubicado en la cabecera municipal.....179

**Mapa 6.** Máxima distancia recorrida por un ciudadano para votar en Guaduas, Cundinamarca; bajo el supuesto de un solo puesto de votación ubicado en la cabecera municipal.....180

**Mapa 7.** Máxima distancia recorrida por un ciudadano para votar en Ituango, Antioquia; bajo el supuesto de un solo puesto de votación ubicado en la cabecera municipal..... 181

**Mapas de anexo 2** ..... 262 - 297



## MIEMBROS DE LA MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL

### Alejandra Barrios Cabrera:

Es la Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral MOE desde su Fundación en 2006. Hasta la fecha ha coordinado más de 76 observaciones electorales de carácter nacional y local. Es actualmente Presidente de la Red Global de Monitores Electorales Nacionales (GNDEM, por sus siglas en inglés). Ha participado como conferencista y consultora nacional e internacional en temas de reforma política, sistema de partidos, observación electoral y participación ciudadana.

### Elisabeth Ungar Bleier:

Es politóloga de la Universidad de los Andes. Hizo una maestría en Instituciones legales y sociología del derecho en la Universidad de Wisconsin en Estados Unidos. Fue profesora e investigadora en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes por más de 30 años donde fundó Congreso Visible. Hasta hace poco fue la Directora Ejecutiva de Transparencia por Colombia.

### Jorge Enrique Guzmán:

Es Sicólogo. Es el Co-Fundador y director del Departamento de Sicología Social de la Universidad Javeriana. Ha trabajado en asesoría técnica, facilitación de procesos electorales y capacitación como consultor de la división electoral de las Naciones Unidas, del PNUD, de la Cooperación Técnica Alemana, de NIMD y de IDEA.



**Juan Carlos Rodríguez Raga:**

Doctor en Ciencia Política en la Universidad de Pittsburgh. Actualmente es Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, de donde fue su director. También es co-director del Observatorio de la Democracia de dicha universidad.

**Salvador Romero Ballivian:**

Doctor en Sociología y Políticas Públicas en el Instituto de Estudios Políticos de París. Fue Director del Centro de Asesorías y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL - IIDH), y director del Instituto Nacional Demócrata en Honduras. Ha participado en misiones electorales para la OEA (El Salvador, México, Costa Rica, Colombia). Actualmente es jefe de la Misión de Observadores Electorales del Centro Carter.

**Alberto Yepes Barreiro:**

Es abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Tiene una maestría en Responsabilidad contractual, extracontractual, civil y del Estado de la Universidad Externado de Colombia. Es especialista en Derecho Constitucional y en Derecho Público de esa misma universidad. Es Magistrado de las Sección Quinta del Consejo de Estado.



## DECLARACIÓN DE IMPARCIALIDAD

*De acuerdo a lo establecido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la Misión Especial Electoral (MEE) fue creada con el objetivo de presentar propuestas tendientes a asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral y mayor transparencia y garantías en los procesos electorales.*

*En este sentido, una de las funciones de la MEE fue generar espacios para un amplio y efectivo proceso de participación, con los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica vigente, Agrupaciones Políticas, representantes del sector privado, académico, particulares expertos en derecho electoral, y demás personas y entidades que la Misión consideró convenientes a fin de que estos actores dieran de primera mano sus opiniones, sugerencias y/o propuestas de reforma al sistema electoral colombiano. Estos espacios NO implican compromiso alguno con los partidos o movimientos.*

*La Misión Especial Electoral se permite informar a la opinión pública que se constituyó como una comisión autónoma, de carácter consultivo, independiente a cualquier sector político. Además, aclara que NINGUNO de sus miembros tiene aspiraciones electorales para las elecciones de 2018. La Directora de la MOE, Alejandra Barrios Cabrera, hace extensiva esta declaratoria pública de impedimento voluntario, a las instituciones que sean reformadas o creadas a partir de las recomendaciones que se presentan en este informe.*

*Finalmente, los miembros de la MEE declaran que tampoco tienen conflicto de interés derivados de contratos con alguna de las entidades que conforman la organización electoral.*



# PRESENTACIÓN

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

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

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





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

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

Durante ese tiempo, la MEE trabajó con independencia en la elaboración de las propuestas de reforma. Contó con el permanente apoyo del NIMD como secretaria técnica, y recibió valiosos apoyos puntuales de organismos de cooperación, en especial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y USAID Colombia.

## EL ESPÍRITU DE LA PROPUESTA

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

Para determinar el contenido de las propuestas, la MEE estableció un diagnóstico del sistema electoral colombiano a partir de reuniones con la mayor cantidad posible de organizaciones y dirigentes políticos. En encuentros individualizados, se recogieron los planteamientos partidarios. La MEE sostuvo reuniones con las autoridades electorales del Consejo Nacional Electoral (CNE), de la Re-

gistraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y del Consejo de Estado, además de citas con instituciones que aportaron valiosos elementos de juicio (como Procuraduría General de la Nación, Superintendencia Financiera, Unidad de Información y Análisis Financiero). Hubo igualmente sesiones de intercambio con asociaciones de la sociedad civil vinculadas con temas electorales o políticos, y con investigadores y analistas con experiencia en asuntos electorales, tanto colombianos como internacionales.

La MEE expuso las recomendaciones preliminares en un evento en Cartagena (24 – 25 de marzo), con la presidencia del Presidente de la República, los

Presidentes del Senado y de la Cámara de representantes, las máximas autoridades de los organismos electorales, ministros, senadores y congresistas. Se recogió las reacciones de los partidos en su conjunto para proseguir con la elaboración de las propuestas con el consenso más amplio posible.

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

Las propuestas de la MEE se dirigen a cinco grandes objetivos. El primero es la constitución o el fortalecimiento de organismos electorales sólidos,

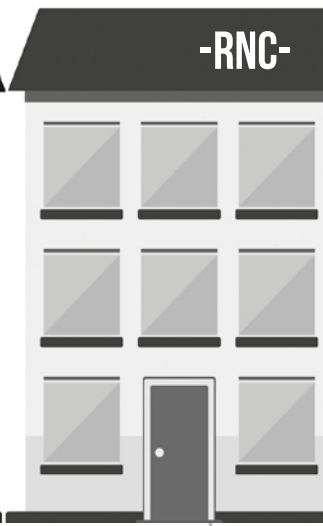
con legitimidad social y política, con personal profesional, capaces de llevar adelante procesos con elevados estándares y que aumenten la confianza ciudadana en las elecciones. El segundo es el mejoramiento de la calidad de la representación política, con un énfasis en las oportunidades para jóvenes,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



# 1.

## REFORMA AL DISEÑO INSTITUCIONAL ELECTORAL

---





# 1. REFORMA AL DISEÑO INSTITUCIONAL ELECTORAL

La MEE presenta una propuesta de diseño institucional electoral que busca establecer un modelo fortalecido, eficiente, sin funciones duplicadas, que actúe con celeridad, certeza y transparencia en el ámbito electoral, el financiamiento de la política y la supervisión de las organizaciones políticas. Para ello, se trabajó en el planteamiento de un esquema que se adapte a la estructura constitucional colombiana, aprovechando las fortalezas del actual funcionamiento institucional y corrigiendo sus mayores debilidades.

Las modificaciones propuestas generarán eficacia e inmediatez en la respuesta de la institucionalidad frente a los cuestionamientos que existen en las elecciones y, de manera directa, una mayor responsabilidad de las organizaciones políticas frente a sus actuaciones. Así mismo, se dirigen a aumentar la confianza del ciudadano frente a los procesos electorales, puesto que autoridades independientes, autónomas y con capacidad real de control sobre quienes se postulan a cargos de elección popular, harán efectivo el respeto de la voluntad del ciudadano, expresada en las urnas, por encima de los intereses políticos.

El modelo propuesto tendrá división de funciones para, de esta forma, lograr controles sobre las actuaciones de cada una de las entidades que componen la organización electoral. De acuerdo a lo anterior el registro civil de las personas y la organización de elecciones seguirá a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil –RNEC–, mientras que la función de vigilancia y control estará a cargo del Consejo Electoral Colombiano -CEC- y, finalmente, la resolución de controversias y sanciones que afecten derechos políticos será de competencia de la Jurisdicción Electoral.



Como se señaló anteriormente, la RNEC mantendrá el registro, la organización de las elecciones y la conformación del censo electoral, aprovechando la experticia de esta entidad en la realización de elecciones y evitar mayores traumatismos en el desarrollo de los procesos electorales venideros. Sin embargo, en lo referente a las funciones de esta entidad, uno de los objetivos fundamentales es que logre apropiarse las tecnologías y procedimientos necesarios para el desarrollo del proceso electoral, así como la implementación de la carrera administrativa para sus funcionarios.

Como segunda medida se propone la creación del CEC, ente de carácter administrativo que, en razón de un principio de colaboración, se encargará, junto con la RNEC, de la aprobación del censo electoral, la vigilancia y control de las campañas electorales, y el desarrollo de los escrutinios. El objetivo es aprovechar la infraestructura y planta de personal de esta última para el desarrollo coordinado y armónico de dichas tareas.

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

El CEC mejora el actual sistema y es una garantía de independencia ya que su conformación no depende

rá de los partidos políticos. En este sentido, estará compuesto por siete (7) Consejeros de dedicación exclusiva, quienes serán elegidos por este mismo cuerpo colegiado a partir de ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Presidente de la República. Cada Corte deberá postular dos (2) ternas, una de las cuales estará conformada por mujeres, garantizando su participación al interior de la máxima autoridad administrativa en lo electoral.

Esta independencia genera mayor confianza en la ciudadanía, los candidatos y las mismas organizaciones políticas, en la medida en que se entiende que quienes están brindando las garantías y estableciendo las reglas, no tienen intereses partidistas particulares.

Para el adecuado desarrollo de sus funciones, el CEC tendrá plena autonomía presupuestal y financiera, además de desconcentración a nivel territorial. Se garantiza de este modo mayor eficiencia para realizar sus funciones, en especial las de control y vigilancia sobre las campañas políticas y su financiación. Para cumplir con este objetivo, el CEC contará con personal especializado vinculado mediante concurso de méritos, que tendrá funciones de policía judicial y además contará con la colaboración de los diferentes entes de control y de inteligencia del Estado para ejercer su función.



Como tercer elemento del diseño institucional electoral propuesto, se encuentra la Jurisdicción Electoral. A la cabeza de ésta, la Corte Electoral, la cual estará conformada por siete (7) Magistrados de dedicación exclusiva, que, al igual que en el CEC, serán elegidos por este mismo cuerpo colegiado a partir de ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Presidente de la República. Cada Corte deberá postular dos (2) ternas, una de las cuales estará conformada por mujeres, garantizando su participación al interior de la máxima autoridad administrativa en lo electoral.

La jurisdicción electoral contará con presencia territorial a través de seis (6) Tribunales Regionales, de tal forma que pueda responder a exigencias básicas de la justicia electoral, tales como los plazos cortos, la especialización del juez y la doble instancia.

Adicionalmente, se tiene como objetivo el evitar la duplicidad de funciones que actualmente se presenta con la máxima autoridad administrativa en lo electoral. Esta duplicidad está generando contradicciones entre las entidades y demoras en las decisiones sobre las controversias en materia electoral, así como inseguridad jurídica sobre los candidatos y organizaciones políticas; pero, sobre todo, una afectación clara y grave a la voluntad popular y la misma democracia. Al crear la jurisdicción electoral se está poniendo bajo su responsabilidad ex-

clusiva la declaración de nulidad de las inscripciones de candidaturas por inhabilidad o doble militancia, teniendo como efecto directo el disminuir sustancialmente el número de elecciones atípicas que se han venido realizando en Colombia y que han generado costos millonarios al Estado colombiano, además de afectación de la gobernabilidad en los territorios.

Por otro lado, resulta conveniente la creación de este órgano jurisdiccional por la especialidad que tendrá en materia electoral. Esto permitirá que la resolución de los conflictos se realice con fundamento en la democracia y la voluntad popular, dejando atrás el rezago de fallos judiciales que privilegian la voluntad de la administración y los derechos particulares de los elegidos popularmente.

Finalmente, la Jurisdicción Electoral será la que resolverá sobre aquellos asuntos de carácter disciplinario y electorales sancionatorios que afectan los derechos políticos de los ciudadanos. Esto resolverá un serio problema que ha sido evidenciado en repetidas ocasiones en Colombia, por cuanto autoridades de carácter administrativo están restringiendo estos derechos, en contravía de obligaciones adquiridas por el Estado a través de tratados internacionales en los que se indica que este tipo de decisiones sólo puedan ser tomadas por un Juez.

## 1.1. CONTEXTO

En las últimas tres décadas, Colombia ha sido terreno fértil para la discusión y adopción de reformas político-electorales a nivel constitucional. A través de cuatro reformas constitucionales se han introducido importantes cambios al sistema electoral nacional sobre temas como: el régimen de partidos políticos<sup>1</sup> y la responsabilidad política de los mismos<sup>2</sup>, la implementación del voto electrónico<sup>3</sup>, y la adopción y posterior eliminación de la reelección presidencial inmediata<sup>4</sup>, por mencionar solo algunas de ellas.

A pesar de las múltiples reformas políticas y electorales que se han aprobado en los últimos años en Colombia, debe señalarse que, en ninguna de ellas, se realizó una revisión integral del diseño institucional de las autoridades electorales y sus funciones, lo que ha provocado distorsiones en el funcionamiento coherente del sistema electoral y, por ende, de los mecanismos de fortalecimiento y control de las organizaciones políticas. Es decir que

se generaron soluciones parciales sobre asuntos específicos, no necesariamente armónicas con el diseño institucional vigente.

Las dos reformas constitucionales que hacen modificaciones a la arquitectura institucional electoral son las del 2003 y 2009. Con la reforma política de 2003, se determinó que el Registrador Nacional del Estado Civil dejaría de ser elegido por el Consejo Nacional Electoral, como inicialmente establecía la Constitución de 1991, y que, desde entonces, sería elegido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado mediante un concurso de méritos<sup>5</sup>. Por su parte, con la reforma de 2009 se adicionaron funciones al Consejo Nacional Electoral, dentro de las cuales se encuentran las de (i) revisión de los escrutinios y documentos electorales de cualquier elección que se celebre en el país y (ii) la decisión sobre la revocatoria de la inscripción de candidaturas de personas que se encuentran incursas en cau-

<sup>1</sup>Con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1991 se adoptó la Ley 134 de 1994 como estatuto básico de los partidos y movimientos políticos. De manera reciente, con la aprobación de la Ley 1475 de 2011, se introdujeron importantes modificaciones al régimen de las organizaciones políticas sin por ello derogar la ley de 1994.

<sup>2</sup>El artículo 107 de la C.P., tal y como fue modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2009, establece un régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas por las actividades ilegales de sus miembros. Dicho régimen fue desarrollado posteriormente a través de la Ley 1475 de 2011.

<sup>3</sup>El párrafo 2 del artículo 258 de la C.P., que fuere introducido por el artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 2003, establece que “Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones”. Con fundamento en dicha disposición, el Congreso de la República adoptó la Ley 892 de 2004 cuyo artículo 3 estableció que la implementación debería realizarse en 5 años. Es decir, para el 2009 ya debería contarse con voto electrónico, situación que no ocurrió. Posteriormente, el artículo 39 de la Ley 1475 de 2011 ratificó la adopción del voto electrónico en Colombia y fijó como plazo máximo de su implementación las elecciones que se celebraron en el año 2014. No obstante la reiteración normativa, este último plazo tampoco se cumplió.

<sup>4</sup>Mediante el Acto Legislativo 02 de 2004 se adoptó la reelección presidencial inmediata en Colombia que fue derogada a través del Acto Legislativo 02 de 2015.

<sup>5</sup>Artículo 266 de la C.P., modificado por el artículo 15 del Acto Legislativo 01 de 2003.





sales de inhabilidad<sup>6</sup>.

Si bien estas reformas avanzaron en la ampliación de las funciones del CNE y en la definición de mayores estándares en el proceso de selección del Registrador Nacional del Estado Civil, no incluyeron reformas que solucionaran dos aspectos que de manera reiterada se han diagnosticado como problemáticos para el buen funcionamiento y credibilidad de la autoridad electoral. El primero de ellos, la conformación partidista de la máxima autoridad electoral teniendo como consecuencia el que no haya confianza en la imparcialidad de la entidad. El segundo aspecto hace referencia a la falta de autonomía presupuestal del CNE, lo que genera una serie de limitaciones en el cumplimiento de sus funciones de vigilancia y control, tanto a las organizaciones políticas como al proceso electoral.

Sumado a lo anterior y particularmente con las reformas constitucionales de los años 2003 y 2009, que atribuyeron al CNE la facultad de revisión de escrutinios y la de revocar inscripciones de candidatos inhabilitados, ciertamente se duplicaron funciones jurisdiccionales atribuidas inicialmente al contencioso administrativo. Debido a lo

anterior las dos entidades deciden conflictos sobre inhabilidad de los candidatos e irregularidades en los escrutinios y los procedimientos de elección.

El panorama expuesto se ve agravado por el hecho de que el diseño institucional de las elecciones en Colombia derivado de la Constitución de 1991, se aplica bajo las reglas del Código Electoral de 1986, norma que obedece a una época superada de la historia política del país, razón por la cual no atiende de manera precisa a las necesidades del sistema electoral actual. Problema que se ha ido agudizando con cada reforma política, pues entran a fusionarse los nuevos elementos introducidos al texto constitucional, con lo que se evidencia en la práctica y la costumbre electoral<sup>7</sup>.

Por las falencias ya señaladas en la arquitectura institucional electoral, y debido a la incoherencia e insuficiencia de algunas de sus reglas, los diferentes sectores de la sociedad colombiana demandan una reforma pronta y urgente al sistema político electoral desde el orden constitucional y legal. Reforma que coadyuve de manera cierta a brindar garantías de justicia, transparencia e imparcialidad, como requi-

<sup>6</sup>Numerales 2 y 12 del Artículo 265 de la C.P., modificados por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2009.

<sup>7</sup>Como ejemplo de lo anterior se pueden señalar dos aspectos centrales. De una parte, el artículo 32 del Código Electoral colombiano establecía que “en cada circunscripción electoral habrá dos (2) Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, de filiación política distinta, quienes tendrán la responsabilidad y vigilancia de la organización electoral, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Nacional, a nivel seccional”. La justificación de la dicha disposición se encuentra en el contexto político en el cual se produjo. De otra parte, que mediante la Sentencia C-230A de 2008, la Corte Constitucional declaró la inexactitud de la expresión “de filiación política distinta” del artículo citado.

sito necesario para el desarrollo de las instituciones democráticas del país y la consolidación de una paz estable y duradera.

Motivo de las razones expuestas, la Misión Electoral Especial –MEE– considera pertinente brindar una serie de recomendaciones encaminadas a modificar la arquitectura institucional de las autoridades electorales, bajo la consideración de que unas instituciones electorales autónomas, independientes, y con recursos presupuestales y humanos suficientes, son las bases para el mejoramiento del sistema electoral colombiano.

La propuesta de arquitectura institucional se encuentra dividida en dos partes. En la primera se expondrán las motivaciones para crear una jurisdicción especializada en asuntos electorales con funciones que permitan la definición de los conflictos de esta naturaleza de manera pronta y eficaz, encabezada por una Corte Electoral. La segunda se ocupará de identificar de manera específica los problemas que llevan a recomendar la creación de una autoridad administrativa electoral, denominada Consejo Electoral Colombiano –CEC–, que remplazaría el actual Consejo Nacional Electoral –CNE. Así mismo, se formularán una serie de recomendaciones frente al actual funcionamiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil –RNEC–

, todas ellas con el objetivo de brindar una mayor coherencia al diseño de la institucionalidad electoral y de mejorar, a su vez, los procesos de coordinación y colaboración armónica entre las instituciones que hacen parte de la Organización Electoral Colombiana.

## 1.2. JURISDICCIÓN ELECTORAL

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera otorgó a la Misión Electoral Especial un mandato amplio, contenido en el punto 2 “Participación política: apertura democrática para construir la paz”, el cual implica una revisión integral del régimen jurídico electoral colombiano que supone, sin duda, el régimen judicial que ejerce control sobre los actos de naturaleza electoral. De lo contrario, las propuestas para reformar el régimen electoral no solo serían incompletas e incoherentes, sino que desconocerían los propósitos del Acuerdo de paz, verbigracia, no se entendería cómo solucionar el problema endémico y estructural de la falta de eficacia de las acciones de nulidad electoral y de nulidad contra actos de contenido electoral en las situaciones de voto directo ejercido por los ciudadanos colombianos.

A lo largo del punto 2 del Acuerdo Final se acordó la creación o



fortalecimiento de garantías de participación política y ciudadana para dotar de una mayor transparencia al sistema electoral. En tal dirección, se pactó “[f]ortalecer los diseños institucionales y la metodología con el fin de facilitar la participación ciudadana (...)”; “[h]abilitar mecanismos para facilitar las denuncias ciudadanas y crear un sistema de seguimiento (...)”; y “[f]ortalecer la capacidad de investigación y sanción de los delitos, las faltas electorales y la infiltración criminal en la actividad política (...)”, entre otros puntos<sup>8</sup>.

Ahora bien, huelga manifestar que el control judicial de los actos electorales es una expresión de las garantías -de carácter judicial, valga la redundancia- que tienen las personas para defender la participación ciudadana, puesto que, en últimas, lo que se pretende a través de este instrumento es preservar, a través del aparato judicial, la voluntad legítima mayoritaria expresada mediante el voto popular. Revisar el régimen electoral y su organización excluyendo lo jurisdiccional, es inocuo.

El Título IX “De las elecciones y de la organización electoral” de la Constitución Política de 1991, ciertamente no contempla a la estructura jurisdiccional que actualmente ejerce el control sobre

los actos electorales, sino que señala un término máximo para que decida la acción de nulidad electoral (art. 264, parágrafo); y ello es obvio en la medida en que en Colombia no existe rama electoral y por ende, la jurisdicción de lo electoral solo tiene cabida en la rama judicial en uno de sus órganos o independiente.

Resulta de perogrullo que el régimen electoral de cualquier país comprende necesariamente todo el conjunto de normas, incluido el jurisdiccional, para controlar desde el punto de vista jurídico todas las decisiones que inciden en la configuración del poder público, particularmente de aquel que proviene de la expresión del pueblo a través del voto.

Sabido es que, actualmente, el control judicial de los actos relacionados con el proceso electoral está a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, en cabeza del Consejo de Estado, particularmente la Sección Quinta.

Dicha Sección es eficiente y resuelve la mayoría de los asuntos tan pronto llegan a su conocimiento, no obstante, algunos casos de relevancia nacional tardan años en resolverse, por ejemplo, la definición del Senado de la República 2014-2018 aún no se ha producido<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA [Internet]. 2015.11.2016. Consultado 2017.03.25. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Constituye un hecho evidente que la Sección Quinta está certificada en la norma de calidad ISO 9001-2015 NTC GP 1000:2009, sin embargo, carece de estructura e infraestructura suficientes para resolver los conflictos oportuna y eficazmente, puesto que los litigios se desatan una vez el elegido está en ejercicio del cargo. Es decir, el control sobre las causales de nulidad objetivas (vicios en el procedimiento de elección) y las subjetivas (vicios respecto de las calidades y requisitos del elegido) no son decididos en tiempo real. La misma situación se presenta respecto de los actos de contenido electoral, pues los pronunciamientos sobre su legalidad, si bien se producen con prontitud, no logran el fin que se perseguía con ellos, lo que deriva en decisiones inanes.

La revisión del régimen electoral, y particularmente el control judicial, no implica desconocer la jurisprudencia dictada en la materia, ni tampoco la experiencia de los jueces que han tenido a su cargo la definición de estos procesos; implica sí, la búsqueda de mecanismos e instituciones que doten de eficacia, mayor seguridad jurídica y, sobre todo, legitimidad a las autoridades y a los procedimientos establecidos para el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido.

En Colombia existe diferenciación entre la autoridad administrativa elec-

toral –Consejo Nacional Electoral- y la autoridad que ejerce el control jurisdiccional sobre estos asuntos –jurisdicción contencioso administrativa: Consejo de Estado, Tribunales y Juzgados Administrativos-.

En efecto, la Sección Quinta del Consejo Estado, es la llamada en principio, a resolver las acciones de nulidad electoral, salvo que, por importancia jurídica o trascendencia nacional, el proceso sea asumido por la Sala Plena de dicha corporación.

En estos eventos, los procesos electorales tardan mucho más que en la Sección Quinta, no solo por la dinámica propia de un cuerpo colegiado con un gran número de miembros, sino por la complejidad de los asuntos electorales que requiere de una experticia con la que en muchos casos no se cuenta (son magistrados expertos en asuntos laborales administrativos, contractuales, extracontractuales, tributarios, entre otros).

La nulidad electoral es tan solo uno de los medios de control cuyo conocimiento está atribuido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, por ende, a su máximo órgano el Consejo de Estado, que también conoce de: nulidad por inconstitucionalidad, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, controversias contractuales, repetición, pérdida de investidura<sup>10</sup>, pérdida del cargo,

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. [Internet]. Consultado 2017.04.25. Disponible en: <http://consejodeestado.gov.co/actuaciones.asp?mindice=201400117>



acción popular, acción de grupo, acción de cumplimiento y acción de tutela. Es decir, es una jurisdicción que tiene a su cargo un gran número de asuntos propios del derecho administrativo.

Lo anterior significa que la facultad de juzgar la validez de los actos verdaderamente electorales, es decir, los provenientes de la voluntad popular expresada mediante el voto, no son la única competencia de la Sección Quinta. Lo mismo puede decirse de Tribunales y Juzgados Administrativos.

Por tanto, las autoridades judiciales que actualmente juzgan asuntos electorales no están especializadas en asuntos de dicha naturaleza, a diferencia de lo que ocurre en otros países de Latinoamérica (p.ej., México, Chile, Perú, Ecuador, Venezuela), puesto que integran la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que hace de nuestro país, un caso exótico a nivel regional. En consecuencia, en Colombia se terminan juzgando actos electorales como si fueran actos administrativos, con los graves resultados que ello conlleva, como que se privilegien los derechos subjetivos del elegido sobre la democracia, pilar del Estado Social de Derecho.

En términos generales, puede afirmarse que a la jurisdicción con-

tencioso administrativa le corresponde efectuar el control de la actividad de la administración que se materializa en actos administrativos; contratos estatales; hechos y operaciones administrativas, lo que supone la aplicación de reglas y principios propios del derecho administrativo, a saber, normas que rigen la acción de la administración, generalmente, de manera distinta a los que gobiernan la actividad de los particulares. La jurisdicción de lo contencioso administrativo es el juez de la administración, de ahí que se trate de una jurisdicción distinta de la ordinaria y debería ser distinta de la electoral, pues es evidente la diferenciación que existe entre función administrativa y función electoral, como se explica a continuación:

La administración ejerce de manera preponderante la función administrativa que redundará en la realización de los fines del Estado y la garantía de los derechos fundamentales mediante el establecimiento y ejecución de políticas públicas.

La función administrativa es la actividad reglada, de carácter decisorio y ejecutivo que produce efectos jurídicos frente a los ciudadanos, encaminada a materializar los fines del Estado mediante la definición de situaciones jurídicas que se consolidan a través de la manifestación

de la voluntad de la administración pública<sup>11</sup>.

Así, la administración, que actúa mediante las diferentes entidades que la componen y bajo el marco constitucional y legal, toma decisiones y expresa su voluntad, principalmente en actos administrativos que producen efectos jurídicos, respecto de los cuales tiene la capacidad de ejecutarlos por sí misma.

La función electoral es la ejercida por los ciudadanos, y también por diversas autoridades, con la finalidad de definir la estructura del poder del Estado, en últimas, materializa el fin funcional del derecho de organizar y legitimar el poder. En otras palabras, esta función tiene como propósito la elección de representantes en las otras ramas del poder público o sus titulares, de manera directa o indirecta, es decir, concretar la democracia participativa y el diseño institucional, entre otros.

A diferencia de la función administrativa, la función electoral está en cabeza de los ciudadanos. Es la voluntad ciudadana, no la de la administración, la que se expresa mediante el voto y se concreta en el acto electoral.

El acto electoral, en su acepción más pura, es decir, como manifestación de la voluntad popular, es el soporte de la democracia parti-

cipativa que se constituye en fundamento del Estado Colombiano, tiene su génesis en la democracia participativa y en un derecho fundamental de carácter político: el de elegir o ser elegido, artículo 40, numeral 1 de la Constitución, y no en la mera y simple expresión de la voluntad de la administración derivada del ejercicio de dicha función, cuyo resultado son los actos administrativos.

En consecuencia, la función electoral que ejerce el ciudadano cuando vota, es claramente diferenciable de las demás funciones que, de antaño, han sido reconocidas por la teoría constitucional: administrativa, legislativa y judicial. Es, por tanto, una función autónoma.

Justamente la tradicional tridivisión de las funciones del Estado, ha llevado a que se considere que la electoral no es autónoma, sino que es una función administrativa, en otras palabras, como el asunto electoral no es legislativo ni judicial, necesariamente es administrativo. Bajo esta misma lógica, se ha entendido, erradamente, que por ser la acción de nulidad electoral competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, lo electoral es administrativo. Sin embargo, estas posturas desconocen que a través del “asunto electoral”, se garantiza

<sup>11</sup> Sobre la función electoral autónoma pueden consultarse: Yepes A. Apuntes sobre la autonomía de la función electoral en Colombia. En: Derecho Electoral de Latinoamérica. Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral. Bogotá: Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil; 2013. p. 587 – 602.; Yepes A. ¿La jurisdicción contenciosa electoral en vía de extinción? Revista de la Academia Colombiana de Juristas. 2013; (253); Tribuna Jurídica. Pasado y futuro de la jurisdicción contenciosa electoral. En: Cien años de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. XIX Encuentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Tribuna Jurídica, 2013.





la democracia participativa misma y, por tanto, no corresponde a una actividad administrativa más del Estado.

La función electoral es de reconocida y vital importancia en todas las democracias del mundo, máxime, si se tiene en cuenta que el acto electoral contiene la voluntad de elegir a alguien y, como efecto jurídico, produce la consecuencia de legitimarlo y revestirlo del poder que requiere para desempeñar sus funciones.

La especificidad del acto electoral se hace palpable fácilmente si se tiene en cuenta cómo se produce: a diferencia del procedimiento de formación de actos administrativos, cuyas reglas están contenidas en el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, y en las leyes que regulan procedimientos administrativos especiales, el procedimiento específico de creación de actos electorales, tiene fundamento en atribuciones de carácter constitucional concretas y en principios democráticos sobre los que descansa un Estado Social de Derecho y, para los cuales, precisamente por esa naturaleza, se prevé un procedimiento de elaboración que es y debe ser autónomo.

En este contexto, el papel del juez de lo electoral consiste en resolver las tensiones que se generan entre los valores y principios propios del

sistema democrático y los derechos de quien, en ejercicio de las reglas que fija ese sistema, resulta como titular de cierta porción del poder estatal. Tensión que, en el marco de las funciones asignadas al juez electoral, no puede ser resuelta bajo la lógica de la prevalencia de los derechos de la persona, en tanto ha de entenderse que, para que aquellos se materialicen, necesariamente primero ha de lograrse la pervivencia del sistema democrático pues, de no respetarse éste, la garantía y realización de aquéllos se hace imposible.

El juez electoral está encaminado a garantizar el respeto a la democracia y al elector. No se trata entonces de la prevalencia de los derechos del elegido, sino de asegurar la materialización de la voluntad popular y, por ende, la legitimación de quienes van ejercer el poder. Fines estos ajenos al juez de lo contencioso administrativo.

Pese a la clara diferenciación que existe entre el acto administrativo y el acto electoral, actualmente el control de uno y otro recae actualmente en el juez de lo contencioso administrativo.

Esta disfunción no implica en modo alguno abandonar la tradición colombiana del control judicial respecto de los actos de naturaleza electoral, más bien, se busca la coherencia y armonía en el régimen electoral de modo que exista



un juez especializado, y exclusivo, para los asuntos relacionados con el ejercicio democrático.

El panorama expuesto explica la necesidad de la creación en la Rama Judicial de una jurisdicción electoral que tenga a su cargo el conocimiento de los asuntos de naturaleza específica referidos a lo electoral, tal como lo plantearon las organizaciones políticas y autoridades que fueron consultadas por la Misión Electoral Especial.

#### • Propuesta

- o Dicha jurisdicción estaría compuesta por una Corte Electoral como máximo órgano y seis (6) tribunales electorales regionales.
- o La Corte Electoral se integraría por siete (7) magistrados de modo que por lo menos dos (2) de las salas que se pueden integrar a su interior, a efectos del reparto de los asuntos de su competencia, estarían conformadas por magistrados distintos, con lo cual es posible garantizar la segunda instancia al interior de la misma Corte.
- o Para ser magistrado se exigirá ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, abogado, mayor de 35 años y con experiencia de 15 años en asuntos electorales.
- o Como inhabilidades están la de no haber ejercido cargos directivos organizaciones políticas, ni haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los 10 años inmediatamente anteriores a su elección, así como tampoco haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
- o La primera Corte Electoral estaría integrada por los actuales magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado, que son cuatro (4), quienes culminarían sus periodos individuales.
- o Los tres (3) restantes serían designados por la Corte Constitucional, para periodos individuales de tres (3), cinco (5) y siete (7) años, respectivamente. De esta manera se garantiza que su salida sea escalonada y que la elección de los reemplazos se produzca por lo menos con seis (6) miembros.
- o En todo caso se debe garantizar que por lo menos tres (3) de los magistrados que integran la primera Corte Electoral sean de un mismo género.
- o En lo sucesivo, los magistrados serían elegidos por la Corte Electoral, para períodos individuales de ocho (8) años de ternas, así: dos (2) ternas de la Corte Constitucional, dos (2) ternas de la Corte Suprema de Justicia; dos (2) ternas del Consejo de Estado y una (1) terna del Presidente de la República.





- o Una de las ternas de cada una de las Cortes deberá estar integrada únicamente por mujeres.
- o Se excluye la participación de la rama legislativa, pues justamente respecto de sus integrantes versarán algunos de los litigios de naturaleza electoral. Con la postulación por parte de las altas cortes, se asegura que el origen de la Corte Electoral no será político. El mecanismo de selección reafirma la independencia de la que debe gozar.

Sus funciones, en términos generales están relacionadas con la conformación y permanencia en el ejercicio del poder público mediante el voto popular:

- o Resolver las demandas de nulidad de elecciones, tanto por causales subjetivas (antes de que se produzca la elección, lo que implica la definición judicial —ya no por parte de la autoridad electoral, hoy Consejo Nacional Electoral— sobre la existencia de causales de inhabilidad y doble militancia respecto de los candidatos inscritos), como por causales objetivas (en tiempo real, es decir, de manera paralela al procedimiento electoral y en todo caso con definición antes de la declaratoria de elección).
- o Resolver demandas de nulidad sobre actos de contenido electoral, es decir, respecto de actos expedidos por la autoridad electoral

en esta materia.

- o Resolver las solicitudes de pérdida de investidura, teniendo en cuenta que opera respecto de funcionarios elegidos popularmente y, por tanto, está en juego la representación democrática. Se garantizará la doble instancia en todos los procesos. Las causales de inhabilidad, por corresponder a un régimen objetivo de elegibilidad, no serán causal de pérdida de investidura, que es un proceso sancionatorio de carácter subjetivo. En ese orden solo serán causales de pérdida de investidura: el conflicto de intereses, el tráfico de influencias y la condena a pena privativa de la libertad excepto por delitos políticos y culposos. De otra parte, las causales de inhabilidad de los congresistas deberán ajustarse a la jurisprudencia vigente de la Sección Quinta del Consejo de Estado.
- o Pérdida del cargo que, al igual que la anterior, opera respecto servidores elegidos por voto popular: alcaldes y gobernadores, razón por la que igualmente está inmersa la democracia.
- o Decidir, previa solicitud de la Procuraduría General de la Nación, sobre las sanciones disciplinarias de funcionarios elegidos popularmente cuando impliquen separación del cargo. De esta manera se garantiza el cumplimiento de la Convención Interamericana

de Derechos Humanos con el fin que de que la limitación de los derechos políticos esté a cargo de un juez, particularmente el juez electoral, pues se reitera, se trata de la afectación de la democracia.

- o Por solicitud del CEC –que podrá actuar de oficio o a petición de interesado-, declarar la pérdida y suspensión de personería jurídica, privación del derecho de presentar candidatos en una determinada circunscripción de las organizaciones políticas, puesto que está relacionado con el ejercicio de derechos políticos, que solo pueden ser limitados por un juez.
- o Resolver los conflictos internos de las organizaciones políticas.
- o Decidir la nulidad de la elección de Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Procurador General de la Nación, antes de su posesión, puesto que son elecciones en las que interviene el Congreso de la República que es elegido popularmente.

Con estas competencias de la Corte Electoral se evita la duplicidad de funciones que actualmente existe con el Consejo Nacional Electoral, principalmente en dos aspectos: (i) el pronunciamiento sobre inhabilidades y doble militancia de los candidatos inscritos a cargo del CNE y el control judicial del elegido también por estar incurso en

alguna de estas causales; y (ii) la facultad de revisión de los escrutinios por parte del CNE y el control judicial de la elección por vicios en los comicios. Estas competencias, por ser de naturaleza jurisdiccional estarían a cargo del juez electoral.

Con la reforma constitucional del año 2009 se le atribuyó al CNE la potestad de decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley.

Sin embargo, esta facultad, materialmente jurisdiccional en la medida en que implica la resolución de un conflicto jurídico, no enervó la posibilidad de que los jueces que actualmente conocen asuntos electorales –Sección Quinta, Tribunales y Juzgados administrativos– pudieran pronunciarse sobre las mismas causales de nulidad al fallar las demandas contra quienes resultaran elegidos. Así, actualmente el CNE puede considerar que determinado candidato no está inhabilitado y, por tanto, permite su participación en la contienda electoral; si dicho candidato resulta electo, su elección puede demandarse si se considera que estaba inhabilitado y, de encontrarlo probado, el juez puede anular la elección. De esta manera, se evidencia que existe una duplicidad de funciones entre



el CNE y el juez electoral.

También, en el año 2009, se le otorgó al CNE la facultad constitucional de revisar, de oficio o por solicitud, los escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del procedimiento de elección, con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados. Esta facultad coincide con la atribuida al juez a la hora de fallar las demandas de nulidad electoral por vicios en el proceso de elección, esto es, aquellos relacionados con las causales de nulidad objetivas, como que *“Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales”*<sup>12</sup>. De este modo, tanto la autoridad administrativa, como la judicial, realizan el control del proceso electoral con el fin de garantizar que los resultados electorales correspondan a la voluntad popular.

Con la jurisdicción electoral se fortalece el control respecto de los asuntos electorales, sustento de la democracia participativa, pues estará a cargo de un juez especializado y dedicado exclusivamente a estos asuntos, con capacidad para decidir con eficiencia y eficacia respecto del acceso a los cargos de elección popular para que se garantice la voluntad popular y el poder público se dote de legitimidad; así como de la separación del cargo de

quienes fueron investidos de poder público por los ciudadanos.

Por ello, las decisiones que adopte este juez especializado y de cierre en asuntos electorales, deben privilegiar la representación y la voluntad de los electores más que los derechos fundamentales de los elegidos, por consiguiente, no puede, a través de cualquier otra acción constitucional (de la misma naturaleza que la electoral), someterse a los demás jueces de la república la definición de conflictos que afectan de manera directa uno de los pilares fundamentales de nuestro Estado Social de Derecho, como es la democracia. No obstante, existirá ante la Corte Constitucional, un recurso extraordinario de revisión contra las sentencias dictadas por la Corte Electoral, únicamente por las causales especiales que fije la ley.

Se necesita entonces un juez electoral —distinto al juez de lo contencioso administrativo—, precisamente para asegurar un correcto control del acto derivado de la función electoral, pues su rol no se limita al control de legalidad respecto de las actuaciones que se surten durante el procedimiento electoral, sino que se extiende a la protección de la democracia y legitimación del poder constituido —no de los derechos fundamentales del elegido—, puesto que en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales garantiza que el poder público se constituya

12 Numeral 3º, art. 275. Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

con respeto a la expresión de la voluntad de los electores y al procedimiento electoral previsto en la ley.

### 1.3. ORGANIZACIÓN ELECTORAL

El diseño institucional electoral contemplado en la Constitución de 1991, establece que la organización de los procesos electorales está a cargo de autoridades independientes de las tradicionales ramas del poder público, las cuales gozarían de autonomía presupuestal y administrativa.

Dentro de esta estructura se encuentra el CNE, el cual tiene a su cargo la *“inspección, vigilancia y control de la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, sus representantes legales, directivos y candidatos”*<sup>13</sup>; de otro lado está la RNEC que se encarga de la *“dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas”*<sup>14</sup>.

Las mencionadas entidades han evidenciado una serie de problemas en su funcionamiento que afectan el correcto desarrollo de las elecciones y, por ende, el otorgamiento de garantías democráticas a los candidatos, organizaciones políticas y, sobre todo, a la ciudadanía

en general. A continuación, se presentan las temáticas que la MEE cree necesarias destacar, a fines de plantear alternativas de solución mediante un modelo de arquitectura y funcionamiento institucional:

- Conformación partidista de la máxima autoridad administrativa electoral.
- Falta de capacidad presupuestal y administrativa de la máxima autoridad administrativa electoral.
- Falta de capacidad técnica y territorial de la máxima autoridad administrativa electoral para investigar casos de financiación y publicidad prohibida.
- Apropiación de conocimiento y tecnologías del proceso electoral.
- Falta de control efectivo a la consolidación del censo electoral.
- Capacidad territorial limitada para ejercer control efectivo de los escrutinios.
- Designación de funcionarios bajo criterios de origen partidista, heredados del Frente Nacional
- Conformación partidista de la máxima autoridad administrativa electoral.

<sup>13</sup> Constitución Política, art. 265, modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2009.

<sup>14</sup> Constitución Política, art. 266.



### 1.3.1 Elementos de consideración y propuestas

#### 1.3.1.1. *Naturaleza política de la Organización Electoral*

La Carta Política de 1991 estableció que el Consejo de Estado tenía la facultad de elegir a los Magistrados del CNE a partir de ternas presentadas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, teniendo como criterio de selección la composición política del Congreso, regla devenida del espíritu pluralista y participativo de la Constitución y con el propósito de darle espacio a las nuevas fuerzas políticas. También dispuso que estuviera integrado con no menos de siete miembros para un periodo de cuatro años<sup>15</sup>.

De otra parte, estableció que el Registrador Nacional del Estado Civil sería elegido por el Consejo Nacional Electoral para un periodo de cinco años. En ningún caso los Magistrados del CNE o el Registrador Nacional, podían ser reelegidos.

En 2003, el Congreso de la República aprobó una reforma política<sup>16</sup> que estableció un nuevo mecanismo para la conformación de las autoridades electorales. Respecto a los Magistrados del CNE, se deter-

minó que sus miembros serían elegidos por el Congreso de la República en pleno mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos y con posibilidad de reelegirse. En virtud de este cambio se dejó a un lado la exigencia que tenía el CNE de “reflejar la composición política del Congreso”, y se les permitió a los partidos y movimientos políticos hacer coaliciones para postular a sus candidatos al Consejo.

En esta misma reforma se estableció que el Registrador Nacional del Estado Civil sería escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos<sup>17</sup>, - en lugar de ser elegido por el CNE- y que podía ser reelegido para un periodo adicional. Esta medida en su momento fue aplaudida por muchos sectores, quienes afirmaron que de esta manera se garantizaría el carácter técnico e independencia de la autoridad encargada de la dirección y organización de las elecciones.

**La injerencia política en el CNE y su falta de independencia:** Al eliminarse, en el año 2003, la intervención que tenía el Consejo de Estado en la elección de los Magis-

15 En 1992 el CNE estuvo integrado por 11 miembros, luego, desde 1994 hasta el 2014, la han integrado 9 Magistrados.

16 Acto Legislativo 01 de 2003. Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial No. 45.237 de Julio 3 de 2003.

17 La organización del concurso de méritos para nombrar al Registrador Nacional del Estado Civil fue reglamentada mediante la Ley 1134 de 2007 y se aplicó por primera vez en el 2007

trados del CNE, y poner en manos del Congreso esta facultad, se profundizó el grado de incidencia de los partidos políticos sobre la conformación de la máxima autoridad electoral, generado desconfianzas sobre la independencia de la autoridad encargada de ejercer funciones de inspección, vigilancia y control sobre la actividad electoral de los mismos partidos y movimientos políticos encargados de postularlos y elegirlos.

Por ejemplo, todos los magistrados posesionados en el 2010 pertenecían a partidos políticos que conformaban la Unidad Nacional. Estos asumieron la responsabilidad de vigilar los comicios locales del 2011, el control sobre las reglas de financiación, publicidad y equidad de las campañas electorales de la mayoría de los parlamentarios que en el pasado los eligieron y que, en 2014, aspiraban a reelegirse para hacer parte del Congreso. Finalmente, estos últimos tendrían la facultad constitucional de elegir a los miembros del CNE, - para el 2014 tres (3) Magistrados fueron reelectos-.

A su vez, los mismos magistrados elegidos en el 2010 tenían como función garantizar, entre otros aspectos, el equilibrio informativo de

las campañas presidenciales, entre las que se encontraba la del presidente, postulado por los partidos de la “Unidad Nacional”<sup>18</sup>.

Independientemente de si se concretó o no algún tipo de favorecimiento a las organizaciones políticas que postularon y eligieron a los miembros del máximo organismo electoral, este diseño institucional, que se mantiene en la actualidad, ha afectado la credibilidad y legitimidad de la autoridad, sin tener que demostrarse alguna conducta fraudulenta en específico. Además, deja en evidencia el alto grado de influencia que tienen los partidos sobre el CNE y las dificultades que este órgano puede llegar a tener al momento de tomar decisiones que afecten a los partidos políticos que los postulan<sup>19</sup>.

En consecuencia, se puede concluir que entregar el control de las elecciones a una autoridad resultante de la representación de algunos partidos y movimientos políticos no es el mejor mecanismo para garantizar el equilibrio en el debate electoral, ni la aplicación de controles y sanciones sobre temas trascendentales que afectan el ejercicio de la política, como la financiación y publicidad de las campañas.

<sup>18</sup> Es de tener en cuenta que las decisiones del Consejo Electoral son tomadas por las dos terceras partes de los integrantes, es decir que cuatro de los integrantes tienen un alto poder de veto, sin embargo, tal y como está planteado el escenario lo más posible es que exista votación en bloque de 7 de los 9 Magistrados.

<sup>19</sup> Sobre el particular son muchas las investigaciones en las que se ha estudiado la conformación del CNE y la posible politización que puede presentar, entre otras se puede consultar Vargas C. La politización del Consejo Nacional Electoral y la reelección presidencial. En: García M, Revelo J. Mayorías sin democracia: desequilibrio de poderes y Estado de Derecho en Colombia, 2002-2009. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [Dejusticia], pp. 282-313.; GARCÍA, Mauricio y REVELO Javier. Estado alterado: Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.



## • Propuesta

### a) Creación de una nueva autoridad administrativa electoral: Consejo Electoral Colombiano –CEC–

Manteniendo la estructura de la RNEC y el modelo actual de elección del Registrador Nacional del Estado Civil, se propone crear, sobre la base del actual CNE, una nueva suprema autoridad administrativa en lo electoral denominada Consejo Electoral Colombiano –CEC–, con mayores garantías de independencia, imparcialidad e idoneidad de quienes conformarían este órgano electoral. Téngase en cuenta que los órganos electorales independientes son piedras angulares de los procesos de democratización<sup>20</sup>, pues sus decisiones afectan de forma definitiva el futuro y la estabilidad política de los países<sup>21</sup>.

### b) Dirección del CEC

La cabeza del CEC estará representada por siete (7) miembros en un cuerpo colegiado, entendiendo que el principio de colegialidad resulta vital para garantizar dicha independencia.

MÉNDEZ DE HOYOS reconoce que en los modelos independientes

los órganos electorales directivos son colegiados, mientras que en los gubernamentales están encabezados por un funcionario público que se auxilia de un secretariado. Esta distinción tiene consecuencias radicales en la toma de decisiones pues *“el primer caso tenderá a la dominación de la negociación y la búsqueda de consensos. Mientras que en el segundo muy probablemente privará una toma de decisiones más orientada por criterios administrativos y gerenciales”*<sup>22</sup>.

Adicional a lo anterior, diferentes autores coinciden en que los órganos colegiados, ya sea en materia administrativa o judicial, presentan una serie de ventajas frente a los de carácter unipersonal, pues posibilitan un mejor diseño institucional e inciden directamente en la garantía de valores esenciales para los sistemas democráticos<sup>23</sup>.

Los cuerpos colegiados también salvaguardan la independencia de los actores que lo conforman y, en consecuencia, las decisiones que se toman al interior del mismo. Según Calamandrei, la colegialidad es garantía de imparcialidad, porque quienes componen el colegio ejercen un control constante y recíproco entre ellos<sup>24</sup>. Además, frente a

<sup>20</sup> Méndez I. Órganos de administración electoral en América Latina, 2010 – 2012. 1era Edición. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

<sup>21</sup> Jaramillo J. Los órganos electorales supremos. En: García M, Rodríguez A, Uprimny R, Güiza M. (Edición). Constitución, Democracia y Derechos. Textos escogidos de Juan Fernando Jaramillo Pérez. Bogotá: Colección DeJusticia, 2016. Págs. 168 – 238.

<sup>22</sup> Méndez I. Op. cit., p. 20.

<sup>23</sup> FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, FUSADES. ¿Cómo deciden los tribunales colegiados? En: Análisis Legal Institucional, 2016. Número. 184. Págs. 1 – 8.

<sup>24</sup> Alvarado A. Formación de las mayorías en los Tribunales colegiados. En Revista lus et Praxis, 2011. Año 17 (1). Págs. 271-280.

casos difíciles, en los que se ponen en juego intereses de funcionarios públicos o del poder político, la decisión en colectivo ofrece mayor fortaleza frente a la influencia gubernamental, política o partidista<sup>25</sup>.

Otra ventaja está relacionada con el nivel de pluralismo y representación democrática que se garantiza. La toma de decisiones en órganos colegiados posibilita la discusión de posturas diversas y/o contrarias sobre una cuestión particular<sup>26</sup>. Precisamente, el ánimo de este tipo de órganos es que todos los puntos de vista puedan ser ponderados en igualdad de condiciones frente a las decisiones que se toman, lo cual resulta imposible cuando el titular de la decisión es una única persona.

La anterior consideración deriva en tres ventajas adicionales del llamado 'Principio de colegialidad'. Por un lado, se propicia la democracia deliberativa en la cual "(...) *no es el voto en sí mismo lo que le confiere valor a la organización política, sino la forma en que se conforma la voluntad, a través del diálogo y la discusión colectiva*"<sup>27</sup>. En efecto, la deliberación, el debate y la votación son prácticas que contrarrestan las decisiones arbitrarias<sup>28</sup>. Por otro lado, los procedimientos de votación al interior de los órganos cole-

giados permiten que, para determinados temas de relevancia política o constitucional, se aseguren mayorías calificadas, lo que impone un mayor nivel de rigor y consenso. Por último, aunque las decisiones mayoritarias son las que se reconocen legalmente, en los órganos colegiados los disidentes (*dissenting opinions*) son públicos y hacen parte integral de las decisiones, lo cual enriquece los debates al interior del órgano y garantiza la transparencia frente a los destinatarios de las decisiones<sup>29</sup>.

### c) Periodo, inhabilidades y elección del CEC

Con el objetivo de garantizar la mayor independencia, imparcialidad y no influencia partidista en las actuaciones del CEC, se toman las siguientes medidas que de manera clara restringen las posibilidades de que un gobierno específico tenga injerencia en las decisiones y garantizan que los miembros no obedezcan a criterios partidistas. De esta manera:

- o El periodo de los miembros del CEC debe ser institucional por 8 años y sin reelección, evitando así que la autoridad responda a intereses de un determinado gobierno y que, bajo ninguna circunstancia, utilice su gestión para buscar una

25 Cascajo J. La figura del voto particular en la jurisdicción constitucional española. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1986. 6 (17); FUSADES, Op. cit., p. 4.

26 Alvarado A. Op. cit.

27 Sentencia C-105 de 2013. Corte Constitucional. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

28 Ver: Sentencia C – 1040 de 2005. Corte Constitucional. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa et al.

29 Cascajo J. Op. cit.





posible reelección.

Se introducen como inhabilidades para ser miembro del CEC:

- o Haber ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, o haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los 10 años inmediatamente anteriores a su elección. Esta medida tiene por objetivo garantizar casi que una total desvinculación partidista.
- o Haber tenido un nexo contractual en los 2 años anteriores por valor superior a 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes, ya sea por firma o que se encuentre en ejecución, con alguna de las entidades que componen la organización electoral. De esta manera se busca sobre todo restringir el ingreso de personas que han sido contratistas para la organización electoral o hayan tenido relación alguna con las empresas contratistas.

Los miembros del CEC serán elegidos por el mismo CEC, de ternas presentadas así:

- o Dos (2) de Consejo de Estado.
- o Dos (2) de Corte Constitucional.
- o Dos (2) de Corte Suprema de Justicia.
- o Una (1) de Presidente de la República.

Para la elección de los primeros 7 miembros del CEC, en vez de postular, el Consejo de Estado (2), la

Corte Constitucional (2), la Corte Suprema de Justicia (2) y el Presidente de la República (1) elegirán a los miembros del organismo de manera directa a través de convocatoria pública.

Este mecanismo de selección del CEC, aunque en un principio tiene un origen predominantemente jurisdiccional, por cuanto son las Cortes quienes postulan las ternas, debe tenerse en cuenta que el objetivo es mantener un parámetro amplio en la selección de los candidatos, pues no necesariamente serán abogados, ya que no es una instancia judicial; por el contrario, se busca que la conformación obedezca a criterios multidisciplinarios para que se logre una visión integral del certamen electoral.

La razón por la que se determina que el origen de los candidatos sea de las altas Cortes es porque así se logra que sean aquellos organismos que no representan intereses políticos y muchos menos partidistas, quienes tengan a su cargo la postulación de ternas para la conformación de esta autoridad electoral. De esta manera la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, son los llamados a cumplir dicha función.

De otra parte, frente a la terna conformada por el presidente de la República, se considera pertinente que postule, por ser el representante de la unidad nacional, y la

suprema autoridad administrativa y jefe de Estado, siendo el cargo de mayor dignidad en un régimen democrático.

Una de las ternas de cada una de las Cortes deberá estar integrada sólo por mujeres<sup>30</sup>, asegurando una representación real de género en un escenario que tiene estrecha relación con el principio de igualdad, como es lo el de discusión de los asuntos políticos y electorales.

#### d) Calidades y requisitos

Frente a los requisitos para ser miembro del Consejo Electoral Colombiano, la propuesta dispone:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Tener título profesional
3. Mayor de 35 años
4. Experiencia de 10 años en sus respectivas profesiones.

Como se evidencia en los requisitos establecidos, no se incluye la necesidad de ser abogado debido a que al ser un órgano de carácter administrativo, que tiene una serie de funciones de diversas disciplinas, la

idea es que se cumplan con perfiles multidisciplinarios.

#### 1.3.1.2. Falta de autonomía presupuestal y administrativa de la máxima autoridad administrativa electoral

Debe recordarse que el constituyente de 1991 no concibió al Consejo Nacional Electoral como una institución permanente, ni a sus miembros se les dio la calidad de servidores públicos. Fue hasta la expedición del Acto Legislativo 01 de 2003 que a esta entidad se le autorizó dotarse de una estructura administrativa y sus miembros pasaron a ser catalogados como funcionarios públicos de dedicación exclusiva. Para ser elegido miembro de la autoridad electoral se establecieron las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con la posibilidad de ser reelegidos por una sola vez.

En cuanto a su estructura, si bien la reforma de 2003 le otorgó autonomía, a la fecha no se han realizado las modificaciones legales que le hayan permitido ajustar tanto

<sup>30</sup> La situación política, social y económica de las mujeres ha sufrido profundos cambios en la historia reciente. A principios del siglo XX en Colombia, las mujeres estaban destinadas a labores como profesoras, telegrafistas, niñas; actividades necesarias y valoradas por la sociedad, pero sin la oportunidad de ocupar cargos de representación política o de decisión. En el siglo XXI pueden elegir y ser elegidas, sin embargo, seguimos discutiendo su efectiva representación en política, tema que cada vez toma más auge en las discusiones e investigaciones académicas, sociales y políticas, incluso llegando a convertirse en un elemento central para evaluar la legitimidad del sistema democrático. Como respuesta a los llamados de inclusión del género femenino en política y en las diferentes esferas sociales que resultaban de las Conferencias Internacionales, a partir de 1991, en América Latina, se introdujeron acciones afirmativas para favorecer a las mujeres en las listas de candidatos a cargos públicos con el fin de aumentar el número de mujeres en las corporaciones públicas y aumentar su representación política. Este hecho encontró en principio amplias resistencias bajo el argumento de que la discriminación positiva derivaba en el establecimiento de privilegios para las mujeres, produciendo inequidad de género. Con el paso de los años se ha reconocido que generar mecanismos que permitan alcanzar la igualdad de género y el pluralismo político es una necesidad democrática proveniente de la exigencia de misma ciudadanía.



los aspectos administrativos como presupuestales. Debido a este vacío estructural dentro de la conformación del CNE, es la Registraduría Nacional del Estado Civil la entidad a cargo del presupuesto y la planta administrativa de la institución. Es decir, la entidad responsable de la vigilancia y control depende presupuestalmente de la entidad objeto de dicha responsabilidad.

El CNE dejó constancia de esta situación en el marco del proyecto de Acto Legislativo 18 de 2013 – Senado. En este proyecto, la autoridad electoral presentó una nueva propuesta de reforma constitucional con el fin de reiterar la necesidad de obtener una real autonomía presupuestal y financiera frente a la RNEC. Si bien esta iniciativa no prosperó satisfactoriamente en el trámite legislativo, en ella se hacía referencia a que el *“Consejo Nacional Electoral ha mantenido una estructura y planta de cargos que dependen absolutamente de la Registraduría Nacional del Estado Civil hasta para sus más elementales necesidades, lo que dificulta cumplir eficaz y eficientemente la misión institucional que la Constitución le asigna a la Corporación en esta nueva etapa”*<sup>31</sup>.

Adicionalmente se aduce que el presupuesto que le es otorgado a la autoridad electoral no se compade-

ce con la cantidad de funciones que se le han adicionado a través de dos reformas constitucionales. Es de esta manera que el CNE señaló que había visto multiplicada su carga de trabajo, sus responsabilidades institucionales, sin que de manera paralela su estructura administrativa y organizacional se hubiere visto actualizada para responder a tan grandes retos. Todo lo anterior lleva a concluir que actualmente se presenta una incoherencia entre las competencias que ostenta la autoridad electoral y las herramientas institucionales con que cuenta para realizarlas.

#### • Propuesta

Garantizar la plena autonomía administrativa y presupuestal del CEC, de manera que pueda desarrollar de manera efectiva y eficiente las funciones que se establecen en la propuesta de arquitectura institucional. De esta manera se garantiza que la misma entidad tenga la facultad de autogobierno, de la cual hace parte la autodeterminación administrativa y presupuestal que les permita como entidad autónoma la consecución de los objetivos que le ha establecido el texto constitucional.

### 1.3.1.3. Falta de capacidad técnica y territorial de la máxima autoridad administrativa electoral para investigar casos de financiación y publicidad prohibida

El CNE no cuenta con las capacidades para investigar y sancionar efectivamente las quejas que le son presentadas en materia de Financiación y Publicidad Electoral, debido a la carencia de capacidades técnicas y de presencia territorial que les permitan realizar procedimiento de investigación eficaces.

En materia de procedimientos de investigación, una gran falencia que tiene la autoridad electoral es que las investigaciones son lideradas por los magistrados. Esta forma de adelantar las investigaciones tiene como debilidades, las siguientes:

- Al tener los magistrados un origen político, los casos que llegan a su conocimiento pueden tener impulso procesal y criterios de decisión, que dependen de la filiación política de los investigados.
- No todos los magistrados tienen formación y capacidades investigativas, al igual que sus colaboradores, razón por la cual las actuaciones pueden carecer de información y análisis relevantes para el proceso.
- Los Magistrados no tienen dedicación exclusiva a las investigaciones, razón por la cual los términos llegan a ser prolongados en el tiempo.

Las falencias señaladas llevan a que, por ejemplo, para las elecciones del año 2015, de los 1044 reportes que remitió la MOE al CNE por publicidad ilegal, al año 2017, ninguno de estos casos ha tenido sanción. Otro ejemplo, ya en materia de financiación, se encuentra en las páginas 56 y 57 del informe “ANÁLISIS DE LA FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS LEGISLATIVAS DE COLOMBIA EN 2014”, elaborado por Transparencia por Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil y Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales:

*“(...) al indagar mediante un derecho de petición por la cantidad de investigaciones iniciadas en el CNE por irregularidades en la financiación de las campañas legislativas, la respuesta fue la siguiente:*

*Que revisada la base de datos de la Subsecretaría del Consejo Nacional Electoral encontró que para las Elecciones Legislativas de 2014:*

1. *Ningún partido o movimiento ha sido sancionado con la privación de financiación estatal de acuerdo con el artículo 8vo ley 130 de 1994.*
2. *Se han iniciado 33 investigaciones administrativas por violaciones a disposiciones sobre financiamiento contenidas en la Ley 130 de 1994.*



3. *No se han impuesto sanciones por violaciones a las disposiciones contenidas en la ley 130 de 1994.*
4. *No ha habido solicitudes de pérdida de investidura por violaciones a los montos máximos de financiación.*
5. *Se ha iniciado 1 investigación por actos de financiación prohibida.*

*Lo anterior muestra un porcentaje muy pequeño de investigaciones frente a la cantidad de denuncias e irregularidades que se observaron en el financiamiento de las campañas legislativas*<sup>32</sup>.

La anterior incapacidad administrativa derivada de un procedimiento de investigación, se ve reforzada por la falta de personal idóneo y presupuesto que le permitiría a la autoridad electoral adelantar investigaciones en todo el territorio nacional, situaciones que sumadas dan como resultado una situación de impunidad frente a las faltas administrativas que comenten los candidatos y partidos políticos en materia de publicidad y financiación estatal.

#### • Propuesta

Crear dentro de la nueva autoridad electoral administrativa, una dependencia encargada exclusivamente de las investigaciones en materia de financiación y publicidad que tenga capacidad para adelantar investiga-

ciones en todo el territorio nacional.

La autoridad electoral administrativa debe estar desconcentrada a nivel departamental, y en dicho nivel debe tener una dependencia encargada exclusivamente de las investigaciones dentro de su circunscripción.

Es necesario fortalecer presupuestalmente y con personal las dependencias de investigación dentro de la autoridad electoral, dada la cantidad de quejas que llegan en las diferentes elecciones, especialmente en las de carácter local.

#### 1.3.1.4. Apropiación de conocimiento y tecnologías del proceso electoral

Los requerimientos financieros, logísticos, técnicos, de personal y seguridad que demanda la organización de las elecciones, son de especial relevancia para garantizar unos resultados confiables de las mismas. De igual forma, es importante que todos los procedimientos y actuaciones que se adelantan para adquirir los recursos que demandan la gestión de las elecciones, sean administrados con transparencia, responsabilidad, de cara al escrutinio público, reduciendo costos y con vigilancia de las autoridades de control.

Actualmente la organización de las elecciones está a cargo de la RNEC, entidad que si bien ha sido loada por llevar de manera eficiente a cada

<sup>32</sup> Transparencia por Colombia. Análisis de la financiación de las campañas legislativas de Colombia en 2014. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil y Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales. 2014.

municipio el material logístico necesario para las elecciones y dar unos resultados de preconteo oportunos, también ha sido objeto de crítica por no realizar directamente la organización del proceso electoral. Es así que se somete a un proceso de tercerización mediante modalidades de contratación, que en sus pliegos de condiciones demandan una serie de bienes y servicios a ser prestados de manera conjunta, razón por la cual solo pueden ser prestados por una serie de empresas que se conforman en uniones temporales<sup>33</sup>, que en la mayoría de casos resultan ser proponentes únicos y, por ende, adjudicatarios de contratos multimillonarios<sup>34</sup>. Además, en los casos que se les presenta competencia, resultan ser los únicos con la experiencia requerida.

Este proceso de tercerización, bajo contratos que engloban una serie de bienes y servicios a ser prestados de manera conjunta, supondría una especie de economía de escala que ahorraría costos en la realización del certamen. No obstante, al compararse los costos de la organización de las elecciones en Colombia con los de otros países se tiene que los costos en algunos casos son superiores. Según EL TIEMPO<sup>35</sup> los costos para las elecciones de 2014, sumado Congreso y Presidencia, eran de un billón 86 mil millones de pesos, cifra ampliamente superior a lo que costaron unas mismas elecciones en Canadá: \$808.776.000.000<sup>36</sup>, Perú: \$261.391.000.000, o Argentina: \$92.736.000.000<sup>37</sup>, hecho que lleva a reflexionar sobre las estra-

<sup>33</sup> El Espectador. [Internet]. Thomas Greg, la empresa que se enriqueció con contratos electorales. 27 de abril de 2016. Consultado 2017.04.02. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/thomas-greg-empresa-se-enriquecio-contratos-electorales-articulo-629341>; El Tiempo. [Internet]. La FND pide lupa a contratos con Thomas Greg and Sons. 30 de enero de 2017. Consultado 2017.04.02. En: <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/federacion-nacional-de-departamentos-pide-lupa-a-contratos-41866.cia/cortes/federacion-nacional-de-departamentos-pide-lupa-a-contratos-41866>

<sup>34</sup> Por ejemplo la Resolución N°13184 de 05 de diciembre de 2013, adjudico al proponente único “UNION TEMPORAL SOLUCIONES INFORMATICAS ELECTORALES 2014 “UT SIE 2014”, la solución informática para los procesos de pre conteo, escrutinio y digitalización de las Actas E-14 para las elecciones de Congreso de la República, Parlamento Andino, Presidente y Vicepresidente a realizarse en 2014”, el cual luego de un término inicial de contratación de \$154.995.900.000. luego de sendas adiciones paso a valer \$208,153,236,439, según se extrae del SECOP: <https://www.contratos.gov.co/consultas/resultadoListadoProcesos.jsp#>. Según se extrae del Contrato de Prestación de Servicios N° 246 de 2013, la unión temporal estuvo conformada por las firmas: GRUPO ASESORÍA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS SOCIEDAD ANÓNIMA; DATA PROCESSING & SYSTEMS S.A. CON SIGLA DPS S. A; CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S; THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S. A; y THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A. Para las elecciones 2018, el contrato para llevar a cabo la 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, se adjudicó a la UNION TEMPORAL INSCRIPCIÓN DE CIUDADANOS 2017 “UT IDC 2017” mediante contrato de prestación de servicios 020 de 2017, en el cual los adjudicatarios en unión temporal son: CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S; THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S. A; y THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S. A; SEGURIDAD MÓVIL DE COLOMBIA S.A. y SEGURIDAD S.A.S. Como vemos se reiteran parte de los contratistas en dos procesos totalmente diferentes.

<sup>35</sup> El Tiempo. Recursos para elecciones en 2014 ya sobrepasan el billón de pesos. 30 de mayo de 2014. [Internet]. Consultado 15.02.2017. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14055138>

<sup>36</sup> Fekete J. Cost of federal election will soar to \$376 million in 2015. [Internet]. 2015.03.17. Consultado 2017.03.15. <http://ottawacitizen.com/news/politics/cost-of-federal-election-will-soar-to-376-million-in-2015>

<sup>37</sup> El Cronista. Los costos de la elección: casi \$ 500 millones para los padrones y el escrutinio provisorio. [Internet]. 2015.06.08. Consultado 15.02.2017. Disponible en: <http://www.cronista.com/elecciones2015/Los-costos-de-la-eleccion-casi-500-millones-para-los-padrones-y-el-escrutinio-provisorio-20150608-0102.html>





tegias que se pueden utilizar para reducir el costo de la organización de las elecciones.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que la tercerización de la organización de las elecciones implica que las empresas contratistas son las que, con cada proceso, adquieren la experiencia en la realización del certamen y desarrollan sus tecnologías y mejoran sus procesos con dicho propósito. Este hecho representa un desconocimiento de la RNEC sobre cómo se organizan las elecciones, y la hace dependiente de las empresas contratistas; situación de subordinación que no resulta estratégica en una función pública que es vital para el mantenimiento de la institucionalidad y el régimen democrático.

Sobre lo anterior, La OEA en el INFORME DE LA MISION DE VEEDURIA ELECTORAL, ELECCIONES LOCALES REPÚBLICA DE COLOMBIA 30 de octubre de 2011, señaló:

*“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 fu-*

*turos 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 observar las circunstancias que pudieran afectar el normal desarrollo del proceso, evitando que se repitan en el futuro”<sup>38</sup>.*

### • Propuesta

Establecer “posibles alternativas que le permitan obtener autonomía de las empresas consultoras a través de la modernización de la infraestructura informática que faculte a la Registraduría para tomar el control de los sistemas críticos que conforman los procesos electorales”<sup>39</sup>, este proceso de apropiación de conocimiento y tecnologías puede desarrollarse en un proyecto a 8 años.

Dado que la autoridad electoral administrativa ejercerá la suprema vigilancia y control sobre los certámenes electorales, y en virtud del principio de la colaboración armónica que debe existir entre las entidades públicas que hacen parte de la organización electoral, la Registraduría deberá presentar a la

<sup>38</sup> OEA. Informe final de la Misión de Veeduría Electoral de la Organización de los Estados Americanos de las elecciones de gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales, concejos municipales y miembros de juntas administradoras locales celebradas en la República de Colombia. 30 de octubre de 2011. Observaciones electorales, Serie Américas, no. 70.

<sup>39</sup> Esta recomendación se haya contenida en OEA. INFORME FINAL DE LA MISIÓN DE VEEDURÍA ELECTORAL DE LA OEA SOBRE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL Y SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL CELEBRADAS EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA EL 30 DE MAYO Y EL 20 DE JUNIO DE 2010. 4 de octubre de 2011. Secretaría de Asuntos Políticos.

autoridad electoral el direccionamiento estratégico de la entidad, plan de anual de acción y adquisiciones, a fin de que ésta realice las recomendaciones que considere pertinentes.

### **1.3.1.5. Falta de control efectivo a la consolidación del censo electoral**

El censo electoral<sup>40</sup> en Colombia es elaborado, aprobado y publicado por la Registraduría Nacional del Estado Civil -RNEC, dejando al actual CNE con una sola competencia frente a este registro, que es la de adelantar las investigaciones administrativas para dejar sin efecto las inscripciones irregulares por trashumancia electoral<sup>41</sup>, decisiones que al tomarse ad portas de la fecha de elecciones afectan el debido desarrollo y confianza sobre el certamen electoral.

Debido a esta división de funciones, a las dificultades administrativas, y a la falta de colaboración y coordinación entre RNEC y CNE, la acción de las autoridades electorales para conformar el censo electoral y enfrentar la trashumancia<sup>42</sup>, ha sido deficiente y con una serie

de problemas que a continuación se relacionan:

- o Ausencia de reflexiones y decisiones conjuntas entre RNEC y CNE para combatir modalidades de trashumancia electoral poco visibles o evidentes, por ejemplo, la de jóvenes que al cumplir su mayoría de edad, son cedulados por grupos políticos en municipios distintos al de su residencia, con el propósito de que queden inscritos automáticamente y así favorecer en elecciones candidaturas de forma ilegítima.
- o El CNE, a la fecha, no hecho una depuración y control sobre la totalidad del censo electoral, sino que se ha limitado a realizar un control a las inscripciones de cédulas para votar por cambio de residencia. Prueba de ello es el reconocimiento de las autoridades electorales de no poder adelantar acciones contra lo que se ha denominado la “trashumancia histórica”<sup>43</sup>.
- o El procedimiento administrativo que está utilizando la autoridad

<sup>40</sup> El censo electoral es la base de datos que permite a la autoridad electoral determinar los ciudadanos y extranjeros habilitados para votar y su lugar de votación, además es el instrumento técnico, elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que le permite a la Organización Electoral planear, organizar, ejecutar y controlar los certámenes electorales y los mecanismos de participación ciudadana. El artículo 49 de la ley 1475 de 2011, establece que el ingreso a este registro se da de manera automática al momento de la expedición de la cédula de ciudadanía, con posibilidad de que se modifique el lugar de votación por cambio de residencia, para lo cual se habilita un periodo de inscripción el cual comprende el año anterior al respectivo proceso electoral y se cierra dos (2) meses antes de la jornada electoral.

<sup>41</sup> La trashumancia electoral, es el traslado de personas a lugares distintos al de su residencia, con el propósito de que voten a favor de determinada candidatura y así obtener ventaja ilícita dentro del certamen electoral. Esta conducta es ilegal para elecciones de carácter local, debido a que el artículo 316 de la Constitución Política señala que “en las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio”.

<sup>42</sup> El Heraldo. Uno de cada dos municipios del país está en riesgo de trashumancia: MOE. [Internet]. 16 de septiembre de 2015. Recuperado 2017.02.02. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/nacional/uno-de-cada-dos-municipios-del-pais-esta-en-riesgo-de-trashumancia-moe-217524>





electoral para dejar sin efecto las inscripciones irregulares es deficiente.

Para las elecciones de 2015, la autoridad electoral tomó la decisión de hacerle frente a la trashumancia electoral mediante la identificación de este fenómeno en todo el territorio nacional. Para lograr este cometido dispuso la realización de un cruce de información de diferentes bases de datos de distintas entidades públicas a fin de determinar la magnitud del fenómeno, así como la identificación específica de los posibles trashumantes.

Este cruce de datos e información institucional que debía haber sido realizado por la autoridad electoral fue adelantado por la RNEC, habida cuenta de la falta de capacidad técnica del CNE para adelantar una función que le es propia. La tarea le fue encomendada a la Registraduría por decisión de la Presidencia de la República, que mediante Decreto 1294 de 2015 ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, conforme a sus competencias, de manera inmediata y oficiosa, cruzara diferentes bases de información propias y de terceros, con el propósito de que sus resultados fueran entregados al CNE, y éste tomara las decisiones del caso.

Lo anterior dejó en evidencia los siguientes aspectos:

- o El CNE, que tiene como una de sus responsabilidades la verificación y depuración del censo electoral, no tiene ni la capacidad técnica, ni la presencia territorial para cumplir esta función.
- o Debido a que la autoridad electoral no tiene ni la capacidad técnica, ni la presencia territorial para depurar el censo electoral, esta tarea es finalmente realizada por la misma institución que se encarga de su consolidación, la RNEC.
- o Las bases de datos entre las diferentes instituciones del Estado están desactualizadas y utilizan parámetros diferentes, lo que hace imposible hacer verificaciones oportunas frente a información que no ha sido estandarizada. La incompatibilidad y desactualización de las bases de datos de los ciudadanos colombianos obligan a que la depuración del censo electoral, solicitada vía impugnación de cédulas, se efectúe a través de verificación física, incrementando los costos de este procedimiento y limitando sus alcances.

Otra situación que amerita atención, es la urgente necesidad de incrementar los controles a los procesos de inscripción de cédulas en los niveles municipales y de puesto, a través de auditorías que incluyan

<sup>43</sup> El Heraldo. MOE: “No puede ser que voten trashumantes históricos y que no lo puedan hacer ciudadanos de buena fe”. [Internet]. 19 de octubre de 2015. Recuperado 2017.02.22. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/politica/moe-no-puede-ser-que-voten-trashumantes-historicos-y-que-no-lo-puedan-hacer-ciudadanos-de>

la inscripción automatizada.

### • Propuesta

La capacidad de investigación y sanción del CEC está directamente relacionada con la fortaleza técnica de que se le dote para realizar este tipo de actuaciones con efectividad y respeto a las garantías procesales. Dada la importante cantidad de investigaciones que puede llegar a adelantar, es necesario que cuente con el personal necesario y le sean brindadas herramientas jurídicas que le permitan acceder fácilmente a diversas fuentes de información.

Debe existir un principio de coordinación y colaboración armónica entre la RNEC y el CEC, de tal forma que la organización electoral monitoree las inscripciones en tiempo real y, en caso de variaciones irregulares, se inicien las investigaciones oficiosas que sean del caso.

El CEC debe aprobar el censo electoral, teniendo la capacidad de verificar los diferentes cruces de datos realizados por la Registraduría para la conformación del mismo. Por lo tanto podrá acceder a los Registros del Archivo Nacional de Identificación para hacer las verificaciones correspondientes.

Para que la autoridad electoral pueda adelantar las investigaciones y decidir en un término que no afecte la conformación del censo electoral definitivo, el cierre de la

modificación de la inscripción de ciudadanos en el censo electoral, por cambio de residencia, debe contar con un periodo de, al menos, 4 meses antes de las elecciones.

#### 1.3.1.6. Capacidad territorial limitada de ejercer control efectivo de los escrutinios

Los escrutinios de mesa, zonales y municipales se caracterizan por ser las primeras instancias de definición de resultados electorales, y son el espacio donde de primera mano se discuten las diferentes irregularidades que puedan presentarse en el proceso y, si es del caso, subsanarlas. No obstante su importancia, la máxima autoridad electoral carece de la competencia y capacidad institucional para organizar los escrutinios de mesa, zonales y municipales, ejerciendo sólo esta función a nivel departamental y nacional.

Actualmente la RNEC, entidad que organiza las elecciones, es la misma que a nivel municipal se encarga de los escrutinios, de tal forma que por medio de sus delegados es la encargada de recoger el material escrutado y llevarlo a los claveros, uno de los cuales es el registrador, quien también funge como secretario de los escrutinios.

Así mismo, la RNEC es la encargada de brindar todo el soporte tecnológico del proceso de escrutinio lo cual implica el procesamiento



electrónico de datos de preconteo; los servicios tecnológicos y logísticos para la realización de los escrutinios, incluido el software de escrutinios; la disposición de una plataforma tecnológica para la divulgación de los resultados electorales vía WEB; las comunicaciones para el seguimiento del avance de las comisiones escrutadoras; la digitalización, transmisión, publicación en la web y el proceso de interpretación y verificación de las imágenes de las actas de jurado de votación E-14 delegados.

El hecho de que la autoridad que organiza las elecciones tenga la responsabilidad de organizar y colaborar en los escrutinios, demuestra una disfuncionalidad en términos de arquitectura institucional, que conlleva a disminuir las capacidades y responsabilidades institucionales que debe asumir la máxima autoridad administrativa en lo electoral.

De otra parte, si bien los escrutinios a nivel departamental actualmente son realizados por delegados del CNE, estos son funcionarios que no son permanentes y, en algunos casos, su nominación y designación obedece a criterios políticos que reflejan la composición del CNE, hecho que puede afectar la función electoral.

### • Propuesta

- El CEC debe contar con los recursos humanos y capacidad financiera para desarrollar los escrutinios en todos los municipios de Colombia. La labor logística puede ser realizada por funcionarios de planta temporales, debidamente capacitados para la jornada electoral.
- Es adecuado y coherente que la autoridad electoral sea parte del equipo escrutador y tenga la custodia y responsabilidad sobre el manejo del software de escrutinios, así como del diligenciamiento de los formularios donde se consolidan los datos electorales.
- Los delegados del CEC, a nivel departamental, deben ser funcionarios permanentes que no obedezcan en su nominación y designación a criterios partidistas, y que en época electoral sean responsables de los escrutinios seccionales. Se propone que uno de los actuales delegados de la Registraduría Nacional a nivel departamental, pase a ser funcionario del CEC.
- La digitalización y publicación en la página web del formulario E14 debe hacerse desde el mismo puesto de votación, antes de iniciar el escrutinio de zona o municipal. Lo anterior tiene como objetivo dar mayores garantías de

transparencia a las organizaciones políticas y a la ciudadanía en general.

#### 1.3.1.7. *Designación de funcionarios bajo criterios de origen partidista, heredados del Frente Nacional*

De las entrevistas y reuniones realizadas con representantes y directivos de organizaciones políticas, organizaciones sociales y académicos de diferentes centros de investigación y universitarios, se destaca la percepción de politización de algunos funcionarios de la Registraduría en el nivel local.

Esta percepción es resultado:

- o Del mantenimiento de la figura de dos (2) delegados del registrador por departamento.
- o Del reiterado aplazamiento de la implementación de la carrera administrativa para los funcionarios de la Registraduría.
- o De los incrementos desbordados en algunas circunscripciones y periodos específicos de la inscripción de cédulas sin que estos

hechos sean oportunamente denunciados a las autoridades competentes.

#### • **Propuesta**

- o Se recomienda eliminar la figura de dos (2) registradores delegados departamentales, manteniendo un solo delegado.
- o Pese a que en Colombia ya se estableció, por norma, la obligación de implementar la carrera administrativa al interior de la RNEC - como sistema técnico de administración de personal en el sector público que pretende la selección y promoción de los empleados, teniendo como base únicamente la idoneidad, capacidad y méritos de la persona -, es necesario reiterar el mandato ampliándolo a los funcionarios del CEC, como medida para la reducción de la politización y clientelismo que se puede evidenciar en la planta de personal de los organismos electorales.
- o Establecer una definición de residencia electoral que ponga límites al fenómeno de volatilidad en



el proceso de inscripción de cédulas.

#### 1.4. PROYECTO DE ARTICULADO DE DISEÑO INSTITUCIONAL ELECTORAL

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° \_\_\_\_ DE 2017

Por medio del cual se adoptan disposiciones para lograr una mayor autonomía e independencia de la organización electoral

### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

En virtud del Procedimiento Especial para la Paz

#### DECRETA:

**ARTÍCULO 1.** Los incisos 5 y 7 del artículo 109 de la Constitución Política y el parágrafo, de este artículo quedarán así:

#### **ARTICULO 109. (...)**

Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Electoral Colombiano. (...)

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo por la Corte Electoral. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

**Parágrafo.** La financiación anual de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

La cuantía de la financiación de las campañas de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Adicionalmente habrá una financiación indirecta que incluye, entre otros, el costo del transporte del día de elecciones, el costo de las franquicias de correo hoy financiadas, así como la propaganda en medios masivos de comunicación pública.

Las consultas de los partidos y movimientos que opten por este me-

canismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo.

**ARTÍCULO 2.** El inciso 1 de artículo 116 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 116.** La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Electoral, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

**ARTÍCULO 3.** El inciso 6 del artículo 126 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 126. (...)**

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Electoral, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Consejero del Consejo Electoral Colombiano, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

**ARTÍCULO 4.** El artículo 156 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 156.** La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Electoral, el Consejo Electoral Colombiano, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

**ARTÍCULO 5.** El inciso 3 del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 197. (...)**

Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, la Corte Electoral, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Consejero del Consejo Electoral Colombiano, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Auditor General de la República, Director General de la Policía, Gobernador de departamento o Alcalde.



**ARTÍCULO 6.** El artículo 181 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 181.** Las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo, quedará sometido a las mismas normas aplicables sobre incompatibilidades y conflictos de interés a partir de su posesión; el régimen de inhabilidades será el que tenía a la fecha de su elección.

**ARTÍCULO 7.** El artículo 183 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 183.** La pérdida de la investidura de los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular ante la Corte Electoral procederá por las siguientes causales:

1. Por haber sido condenados penalmente, por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
2. Por violación del régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses.
3. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley, mociones de censura, ordenanzas u acuerdos, según el caso.
4. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de la Corporación, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.
6. Por los eventos descritos en los artículos 109 y 110 de la Constitución Política de Colombia.

El decreto de la pérdida de la investidura tendrá como consecuencia que el miembro de la Corporación Pública de elección popular no pueda ser elegido, en ningún tiempo, en cargos de elección popular.

**PARÁGRAFO 1.** La causal 2 no aplicará por el solo hecho de reformar la Constitución Política, ni cuando se trate de considerar asuntos que afecten, al miembro de la Corporación Pública, en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.

**PARÁGRAFO 2.** Las causales 3 y 4 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.



**PARÁGRAFO 3.** Las causales 1, 2, 5 y 6 se extenderán a los demás cargos de elección popular con las mismas consecuencias establecidas para la pérdida de investidura. La ley desarrollará la materia.

**PARÁGRAFO 4.** Las sentencias de pérdida de investidura proferidas antes de esta reforma constitucional mantendrán su validez.

**ARTÍCULO 8.** El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:

**ARTÍCULO 231.** Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación, previa audiencia pública, de lista de diez elegibles enviada por el Consejo Superior de la Judicatura tras una convocatoria pública reglada de conformidad con la ley

En el conjunto de procesos de selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se atenderá el criterio de equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, de la Rama Judicial y de la academia.

Los Magistrados de la Corte Electoral serán elegidos por la misma de ternas así: dos (2) ternas de la Corte Constitucional, dos (2) ternas de la Corte Suprema de Justicia; dos (2) ternas del Consejo de Estado y una (1) terna del Presidente de la República. Una de las ternas de cada corporación deberá estar integrada solo por mujeres.

Cada una de las corporaciones postulantes, según sea el caso, reglamentará el procedimiento de selección de los ternados o magistrados para garantizar su reemplazo antes de que termine su período y, en los demás eventos, en un plazo no superior a treinta días. El incumplimiento de este deber será causal de mala conducta. La elección deberá hacerse en el plazo de diez días por la Corporación y en caso de que así no ocurra, la misma se hará al día siguiente por la mayoría simple de los magistrados restantes.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO:** La Corte Electoral entrará en funcionamiento dentro de los tres meses siguientes a la aprobación del presente acto legislativo. Los integrantes de la primera Corte Electoral serán los actuales magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado, quienes culminarán sus periodos individuales y los magistrados que sean elegidos, uno por el Presidente de la República, uno por la Corte Constitucional y uno por la Corte Suprema de Justicia. Los períodos de dichos magistrados serán de ocho, siete y seis años respectivamente.

**ARTÍCULO 9.** El artículo 232 de la Constitución Política quedará así:





**ARTICULO 232.** Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Electoral se requiere:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado.
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
4. Haber desempeñado, durante quince años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. Para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Electoral, la cátedra universitaria deberá haber sido ejercida en disciplinas jurídicas relacionadas con el área de la magistratura a ejercer.

**PARAGRAFO 1.** Para ser Magistrado de estas corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial.

**PARÁGRAFO 2.** No podrá ser Magistrado de la Corte Electoral quien haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, ni haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los diez años inmediatamente anteriores a su elección.

**ARTÍCULO 10.** El artículo 233 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 233.** Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Electoral serán elegidos para un período de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.

**ARTÍCULO 11.** El artículo 245A de la Constitución Política quedará así:

## **TÍTULO VII DE LA RAMA JUDICIAL. CAPÍTULO 5. DE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL**



**ARTÍCULO 245 A.** La jurisdicción electoral estará compuesta por una Corte Electoral y los Tribunales Electorales que determine la ley. Sus decisiones preservarán el principio democrático y la primacía de los derechos de los electores.

La Corte Electoral estará integrada por siete magistrados. La Ley determinará su funcionamiento por salas y la manera en la que se garantizará la doble instancia en los procesos de pérdida de investidura de Congresistas y en aquellos casos en que la Corte Electoral actúe como primera instancia.

**ARTÍCULO 12.** El artículo 245B de la Constitución Política quedará así:

**ARTÍCULO 245B:** La Corte Electoral es el máximo tribunal de la jurisdicción electoral y cumplirá las siguientes funciones:

- Conocer de la validez del acto de inscripción de candidatos a cargos de elección popular.
- Conocer de la nulidad del acto de elección que se promueva contra quienes hayan sido elegidos popularmente y resolverla antes de su posesión en el cargo.
- Conocer de las demandas de nulidad sobre actos de contenido electoral.
- Conocer de las solicitudes de pérdida de investidura o del cargo, según sea el caso, garantizando siempre la doble instancia.
- Decidir, previa solicitud de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República, sobre las sanciones disciplinarias o fiscales de funcionarios elegidos popularmente cuando impliquen separación temporal o definitiva del cargo.
- Decretar, previa solicitud del Consejo Electoral Colombiano, la pérdida o suspensión de personería jurídica y la privación del derecho de presentar candidatos en una determinada circunscripción de las organizaciones políticas, en los casos previstos por la ley.
- Conocer de la nulidad del acto de elección del Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Procurador General de la Nación y resolverla antes de su posesión.
- Darse su propio reglamento.



- Las demás que defina la ley

Contra las decisiones de la Corte Electoral solo procederá un recurso extraordinario de revisión por las causales especiales que fije la ley. Este recurso se tramitará ante la Corte Constitucional.

**ARTÍCULO 13.** El artículo 264 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 264.** El Consejo Electoral Colombiano se compondrá de siete (7) miembros elegidos por el mismo Consejo Electoral Colombiano, para periodos institucionales de ocho (8) años de ternas así: dos (2) ternas de la Corte Constitucional, dos (2) ternas de la Corte Suprema de Justicia; dos (2) ternas del Consejo de Estado y una (1) terna del Presidente de la República. Una de las ternas estará integrada únicamente por mujeres.

Para ser consejero del Consejo Electoral Colombiano se requiere:

- Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio
- Tener título universitario.
- Ser mayor de 35 años
- Tener experiencia de 10 años en su respectiva profesión

No podrá ser consejero del Consejo Electoral Colombiano quien:

- Haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, ni haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los diez años inmediatamente anteriores a su elección.
- Haya celebrado con alguna de las entidades que componen la organización electoral, contrato por valor superior a 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes durante los 2 años anteriores o se encuentre en ejecución dentro de este mismo periodo.
- Tampoco, quien haya sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, o haber contratado en los 10 años anteriores con alguna de las entidades que componen la organización electoral.

**ARTÍCULO 14.** El artículo 265 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 265.** El Consejo Electoral Colombiano ejercerá la inspección, vigilancia y control de la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos. Estará organizado como



persona jurídica de derecho público, con autonomía técnica, presupuestal y administrativa.

El Consejo Electoral Colombiano ejercerá las siguientes funciones de conformidad con la ley:

- Reglamentar las normas electorales de rango legal.
- Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.
- Realizar los escrutinios, conocer de los recursos que se presenten contra ellos, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
- Servir de cuerpo consultivo del Gobierno, organizaciones políticas y los ciudadanos en materias de su competencia,
- Presentar proyectos de acto legislativo y de ley en materia electoral.
- Establecer el número de curules a proveer en las distintas corporaciones públicas de conformidad con la Constitución y delimitar las circunscripciones uninominales.
- Convocar las elecciones.
- Coordinar las Comisiones de Seguimiento Electoral y la Unidad de Transparencia Electoral.
- Velar por el cumplimiento de las normas electorales e imponer las sanciones que correspondan por su incumplimiento, de acuerdo con la Constitución y la ley. En los casos que así corresponda, solicitar a la jurisdicción electoral la pérdida del cargo o de investidura de funcionarios elegidos popularmente, así como la pérdida o suspensión de personería jurídica de las organizaciones políticas y la privación del derecho de presentar candidatos en una determinada circunscripción.
- Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos y demás organizaciones políticas y llevar su registro y el de sus afiliados de las mismas.
- Declarar la disolución, liquidación, fusión y escisión de las organizaciones políticas.
- Administrar y distribuir oportunamente los aportes para el funcionamiento de las organizaciones políticas y el financiamiento de las campañas electorales.



- Aprobar y auditar permanentemente el Censo Electoral.
- Fijar los criterios que en la conformación de las listas deben implementar los partidos y movimientos políticos para garantizar una mayor inclusión de mujeres, jóvenes y minorías al interior de los partidos y movimientos políticos, así como en la integración de listas o postulación de candidatos para cargos de elección popular, en virtud de los principios de paridad, alternancia y universalidad de género.
- Contribuir activamente al fortalecimiento de valores democráticos, promover e implementar programas de formación y educación ciudadana en asuntos electorales, formación de Partidos y Movimientos Políticos.
- Requerir al Registrador Nacional del Estado Civil los proyectos de direccionamiento estratégico y planes de gestión anual de la organización electoral, con el propósito de formular las respectivas recomendaciones.
- Acreditar a los testigos y observadores electorales.
- Darse su propio reglamento.
- Las demás que le confiera la ley.

**ARTÍCULO 15.** El artículo 266 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 266.** El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido 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. Su período será de cuatro (4) años, deberá cumplir las siguientes calidades:

- Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
- Tener título universitario.
- Ser mayor de 35 años.
- Tener experiencia de 10 años en su profesión.

No podrá ser Registrador Nacional del Estado Civil quien haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, ni haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los diez años inmediatamente anterior a su elección. Tampoco, quien haya sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, o haya celebrado con alguna de las entidades que compo-



nen la organización electoral, contrato por valor superior a 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes durante los 2 años anteriores o se encuentre en ejecución dentro de este mismo periodo.

La Registraduría Nacional del Estado Civil ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.

La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.

**ARTÍCULO 16.** Vigencia, concordancias y derogatorias. Sustitúyase en los artículos 120 y 134 de la Constitución Política la expresión “Consejo Nacional Electoral” por la de “Consejo Electoral Colombiano”. Se derogan los numerales 5 y 7 y el párrafo del artículo 237 de la Constitución.

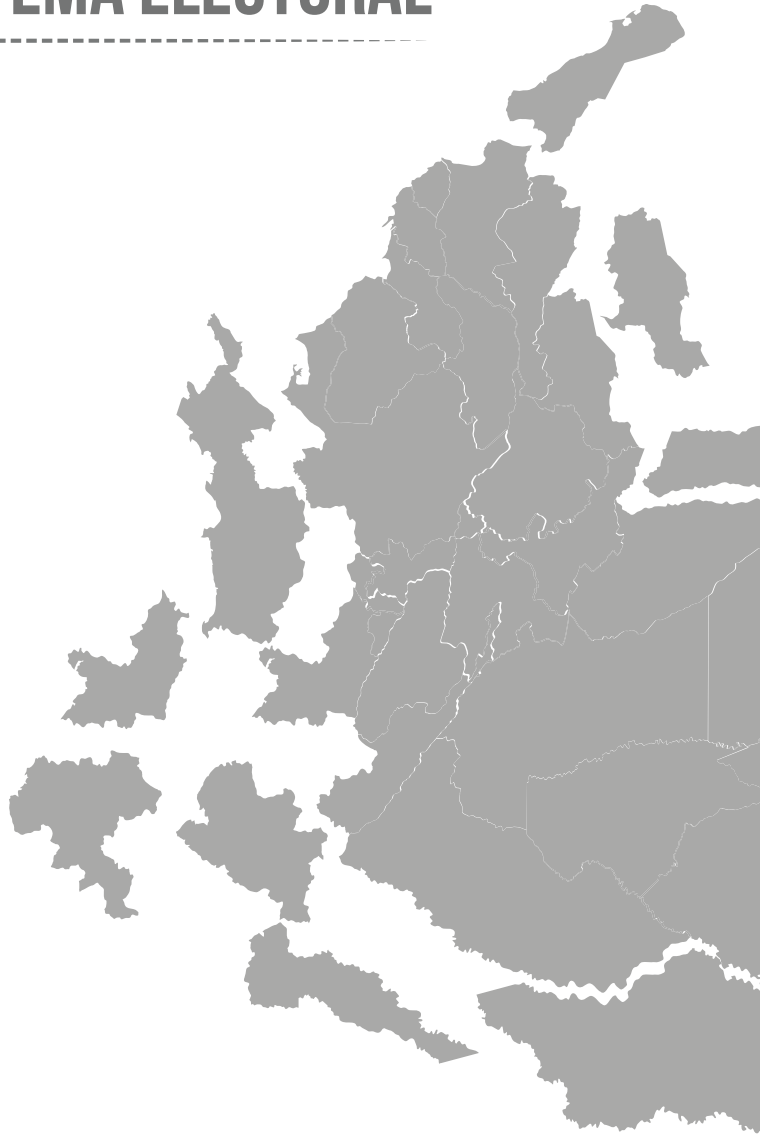
El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.



# 2.

## REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL

---







## 2. REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL

### 2.1. Contexto

Los miembros de MEE adelantaron reuniones con miembros de los diferentes partidos y movimientos políticos para hacer un diagnóstico comprensivo del funcionamiento del sistema político-electoral colombiano y que acogiera las posiciones de los diferentes actores que participan en éste. Esta información, complementada con la que tenían los miembros de la MEE, permitió formular un diagnóstico a partir del cual se plantearon las recomendaciones de reforma al sistema electoral del país que se presentan más adelante.

Hay varios factores contextuales que enmarcan el funcionamiento del sistema electoral en Colombia que vale la pena mencionar y que son relevantes para entender el diagnóstico realizado.

#### 2.1.1. Personalismo y clientelismo

La propuesta de sistema electoral de la MEE busca preservar y profundizar la intención del constituyente de 1991 de contar con un Congreso bicameral, en el que el Senado tenga un origen y una representación nacionales, mientras que la Cámara de Representantes esté encargada de representar los diferentes territorios del país. Las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 dejaron en claro que el objetivo principal de la circunscripción nacional era que el Senado se convirtiera en el espacio por excelencia para dar los debates sobre los asuntos gruesos, transversales, que conciernen a poblaciones y sectores en toda la nación. Los senadores, dado su origen,



deberían abogar por proyectos de índole nacional y pensar en cómo resolver los principales problemas del país<sup>44</sup>. Esta intención, sin embargo, no se ha materializado a cabalidad, por diferentes factores.

El propósito de la circunscripción nacional en el Senado se desdibujó por las reglas electorales consagradas por la Asamblea Nacional Constituyente, las cuales no establecieron límites a la postulación de listas por parte de cada partido u organización política. Esto, combinado con la fórmula Hare de cocientes y residuos para convertir votos en escaños, incentivó la proliferación de listas que, en el mejor de los casos, lograban hacer elegir a su cabeza o, en muy pocas ocasiones, a un segundo renglón, la mayoría de las veces por residuo<sup>45</sup>. Esta atomización de los partidos, se exacerbó hasta tal punto que, por ejemplo, en 1998 alrededor de setenta partidos presentaron más de trescientas listas para aspirar a las cien curules de la circunscripción nacional del Senado. En la práctica, el sistema electoral promovía el personalis-

mo y la competencia intrapartidista, hasta tal punto que la literatura especializada lo consideraba uno de los más personalistas del mundo<sup>46</sup>. Además, la mayoría de los senadores concentraban sus votos en pocas regiones y municipios, desvirtuando el propósito de tener una representación nacional en el Senado<sup>47</sup>.

La reforma electoral aprobada por el Congreso de la República en 2003 buscó incluir correctivos a esa situación caótica. Esta reforma, cuyos fundamentos básicos ya habían sido incluidos en un Acto Legislativo presentado al Congreso durante el cuatrienio 1998-2002, y que no superó el séptimo debate, consagró la prohibición a los partidos de presentar más de una lista en la circunscripción nacional, la inclusión de un umbral electoral para obtener representación el Senado, y la fórmula d'Hondt o de cifra repartidora para convertir votos en curules. Estas medidas tenían como objetivo incentivar una mayor cohesión al interior de los partidos y desincentivar las microempresas electorales<sup>48</sup>.


<sup>44</sup> Botero F. El Senado que nunca fue. La circunscripción nacional después de tres elecciones. En Ana María Bejarano y Andrés Dávila (editores). Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998. Bogotá: Ediciones Uniandes. 1998. p. 285-335.

<sup>45</sup> Rodríguez J. Participación, sistema de partidos y sistema electoral. Posibilidades de la ingeniería institucional. Análisis Político. 1998; (33).

<sup>46</sup> Carey J, Matthew S. Shugart. Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. Electoral Studies. 1995; 14(4): 417-439.

<sup>47</sup> Rodríguez J. ¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partidos en Colombia: Capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional. En Francisco Gutiérrez (comp.) Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano. Bogotá: Norma. 2001. p. 222-260.

<sup>48</sup> Rodríguez J. Posibilidades y riesgos de la actual reforma electoral en Colombia. Un análisis del sistema electoral colombiano. Pensamiento Jurídico. 1999; (11).



Aunque estas medidas sí lograron reducir el número de partidos que postulaban listas a las elecciones y obtenían curules, la introducción en la reforma de 2003 del voto preferente no promovió la solución de los problemas internos de acción colectiva de los partidos, perpetuando la personalización y la fiera competencia intrapartidista que aún perviven en la política electoral colombiana<sup>49</sup>. Además de constituir un incentivo para la construcción y reproducción de relaciones clientelares, esta dinámica de competencia individual en una circunscripción nacional contribuyó a elevar exponencialmente los costos de las campañas electorales que han llegado hasta límites insólitos, lo cual determinó que dichas campañas tendieran a concentrarse en una región o en algunos pocos municipios del territorio nacional. Además de que, como se mostrará más adelante, la Cámara de Representantes no ha logrado representar adecuadamente los diferentes territorios del país, mientras que la promesa de un Senado de origen y representación nacionales, hasta hoy, no se ha cumplido.

Ante el escenario de unos senadores que no hacen parte de un proyecto colectivo que se ocupe de los asuntos transversales que

trascienden los intereses de una región específica, algunos sectores políticos y académicos, recientemente, alejándose de la intención del constituyente del 91, han denunciado como uno de los problemas urgentes a resolver, la supuesta falta de representación de algunos departamentos en el Senado. Algunas de las reformas que se han propuesto incluyen la idea de regresar a un Senado departamental. Otras han propuesto crear curules reservadas, una especie de circunscripción especial específicamente dirigida a algunos departamentos que, por ser poco poblados, hoy “no eligen senador”.

Creemos que éstas y otras propuestas similares van en la dirección equivocada. La territorialización del Senado haría de esta corporación una mera réplica de la Cámara de Representantes, lo cual podría poner en entredicho la existencia misma de un Congreso bicameral. Para que la institución del bicameralismo cumpla de forma más eficaz sus funciones de promover debates más elaborados, que permitan la producción de mejores políticas públicas y de proveer frenos y contrapesos como pieza central del equilibrio de poderes, propio de un sistema republicano, no basta con el hecho de que existan

---

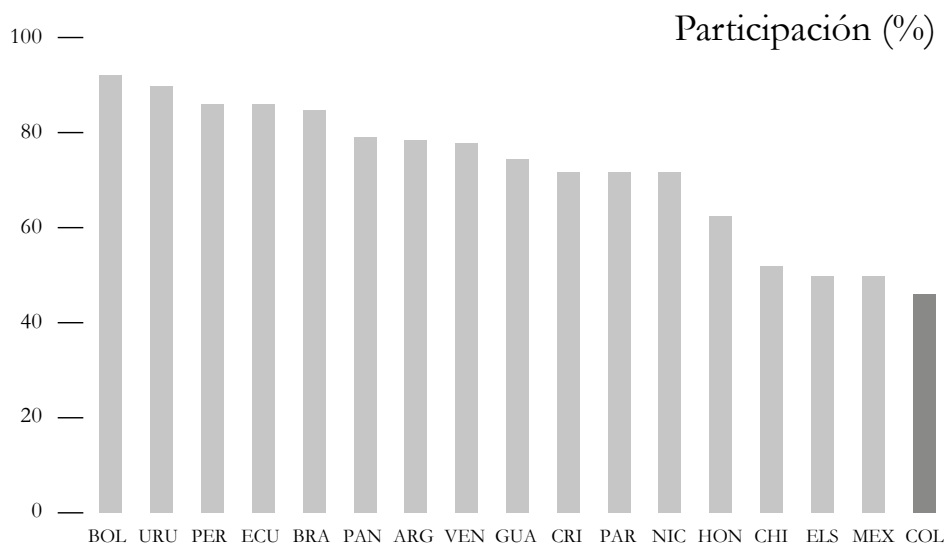
<sup>49</sup> Botero F, Rodríguez J. Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la Reforma Política. En: Martín Tanaka (ed.). La nueva coyuntura política en los países andinos. Lima: IEP, IDEA Internacional. 2009.

dos cámaras, también es necesario que estas dos cámaras difieran en su composición y en el origen de sus miembros<sup>50</sup>.

### 2.1.2. Desprestigio de la política

Colombia sufre los niveles más altos de abstención de los países de América Latina, paralelamente al aumento en los niveles de desprestigio con la política. En 1997 se promulgó la Ley 403 que estableció estímulos positivos para que las personas participaran políticamente; en su momento, esta medida recibió reconocimiento por su aproximación pedagógica y favorable para incrementar la participación ciudadana, la cual se formuló en contravía de la ten-

dencia en la región de establecer estímulos negativos para castigar la abstención. Mientras que en Colombia se ofrecen estímulos positivos para el votante, el voto es obligatorio en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En varios de estos casos, la obligatoriedad del voto implica sanciones efectivas. Las evidencias señalan que el experimento colombiano de premiar el voto en lugar de sancionar la abstención no logró sus metas: La tasa de participación es la más baja del continente, según se puede observar en la Gráfica 1.



GRÁFICA 1. Participación electoral en América Latina.

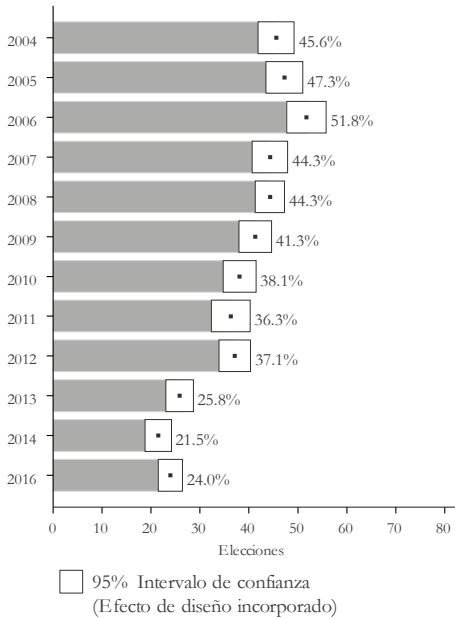
<sup>50</sup> Uhr J. Bicameralism. En: Rohdes, R. A. W, Sarah Binder & Bert Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press. 2006. p. 474-494.



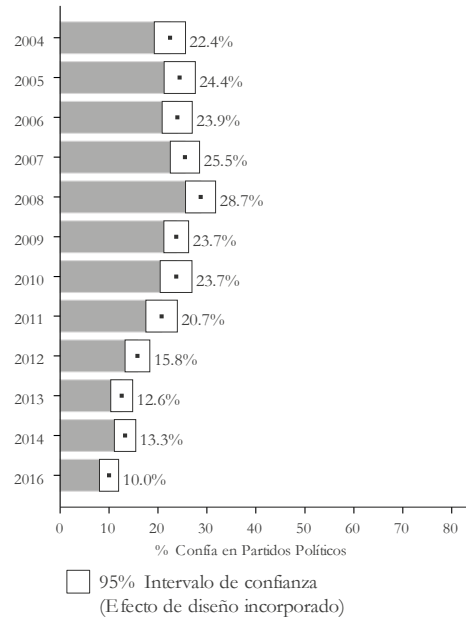
Adicionalmente, la ciudadanía ha venido perdiendo confianza tanto en la política como en las elecciones. Si bien es relativamente común que haya escepticismo frente a la política —no sólo en América Latina, sino en el mundo entero— en Colombia estos niveles de confianza no son sólo

bajos, sino que han disminuido notablemente en los últimos años. La Gráfica 2 muestra cómo en los últimos tres años son cada vez menos los ciudadanos que confían tanto en las elecciones como en los partidos políticos del país.

% que confía en las elecciones



% que confía en los partidos

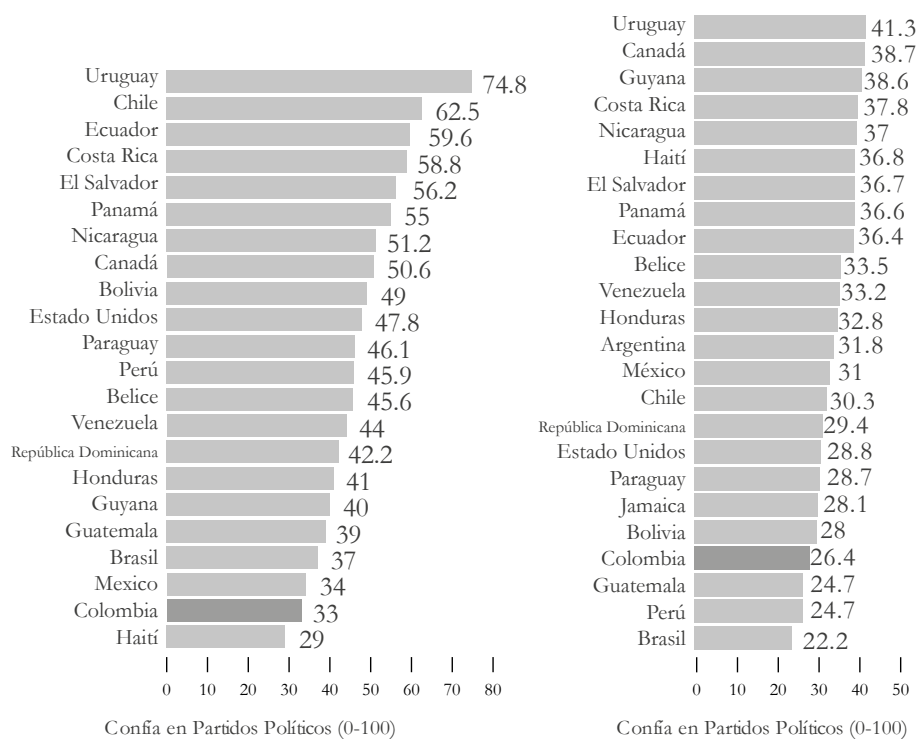


Fuente: Barómetro de las Américas -LAPOP

**GRÁFICA 2.** Confianza en las elecciones y los partidos en Colombia, 2004-2016.

Igualmente, la Gráfica 3 muestra cómo esta percepción negativa, tanto de las elecciones como de la política, es particularmente crítica en Colombia en comparación con sus vecinos. La confianza en las elecciones, medida aquí en una escala de 0 a 100, sólo supera la que profesan los haitianos

frente a sus procesos electorales. La confianza en los partidos es apenas superior a la expresada en Brasil, Guatemala y Perú, países reconocidos por su debilidad partidista.



95% Intervalo de confianza (Efecto de diseño incorporado)

95% Intervalo de confianza (Efecto de diseño incorporado)

Fuente: Barómetro de las Américas -LAPOP

**GRÁFICA 3.** Confianza en las elecciones y los partidos en las Américas, 2014. Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

### 2.1.3. Complejidad

Por último, el sistema electoral vigente es innecesariamente complejo para el votante. La existencia de varias circunscripciones electorales (además de las ordinarias del Senado y Cámara, están las circunscripciones especiales para minorías indígenas y afrocolombianos) hace que el ciudadano se enfrente a una tarjeta electoral con múltiples alternativas que son excluyentes. Una de las principales razones para la

anulación de los votos tiene que ver con que las personas marcan la circunscripción general y alguna(s) de las circunscripciones especiales.

El voto preferente complejiza aún más la labor del elector al dificultar la tarea de marcar correctamente al candidato de sus preferencias dentro de una vasta lista de nombres. Como consecuencia, una cantidad muy alta de votos se invalidan. En la elección al Senado en 2014, se anularon



1,394,597 votos, lo cual equivale al 10,5% de los votos válidos en esa elección. Por comparación, en la elección del plebiscito para refrendar el Acuerdo entre el Gobierno y las Farc, de octubre de 2016, se anularon tan sólo 170,946 votos, equivalentes al 1,3% de los votos válidos. Una tarjeta electoral más sencilla podría ayudar a resolver el grave problema del número elevado de votos que se anulan en las elecciones.

## 2.2. Diagnóstico

*Las campañas electorales tienen costos que son elevados en demasía.* La combinación particular de listas abiertas con voto preferente en circunscripciones grandes —ora todo el país, ora los departamentos— produjo como consecuencia el aumento de los costos de las campañas políticas. De acuerdo con la resolución 389 de 2014 del Consejo Nacional Electoral, el tope de gastos para una campaña al Senado es de \$740 millones. Sin embargo, evidencias anecdóticas sugieren que los gastos reales de las campañas oscilan entre los \$3,000 y los \$12,000 millones<sup>51</sup>. El costo de las campañas se ha hecho prohibitivo, lo cual es la

puerta de entrada para fenómenos como, por ejemplo, la financiación ilegal a través de grandes corporaciones, el subreporte de los gastos reales y la entrega de dádivas de los congresistas como retorno a sus financiadores bajo la forma de contratos fraudulentos, subsidios, etc., además de otras prácticas lesivas para la democracia.

*Los partidos políticos son débiles, poco cohesionados, e impera el clientelismo.* La Reforma Política de 2003 contribuyó enormemente a racionalizar la competencia partidista y redujo la excesiva fragmentación que había propiciado la competencia intrapartidista permitida en el sistema anterior, explotada por la perniciosa “operación avispa”. Sin embargo, a pesar de la restricción a una sola lista por partido, el éxito electoral de las organizaciones políticas sigue dependiendo en mayor medida de la reputación individual de sus candidatos que de los proyectos programáticos partidarios. El voto preferente es la expresión de este fenómeno. Son muy pocos los partidos que presentan listas cerradas y la mayoría de los votos reflejan preferencias por candidatos específicos; son excepcionales los votos que se marcan solamente por el partido. El uso del voto preferente sigue fomentando la competencia

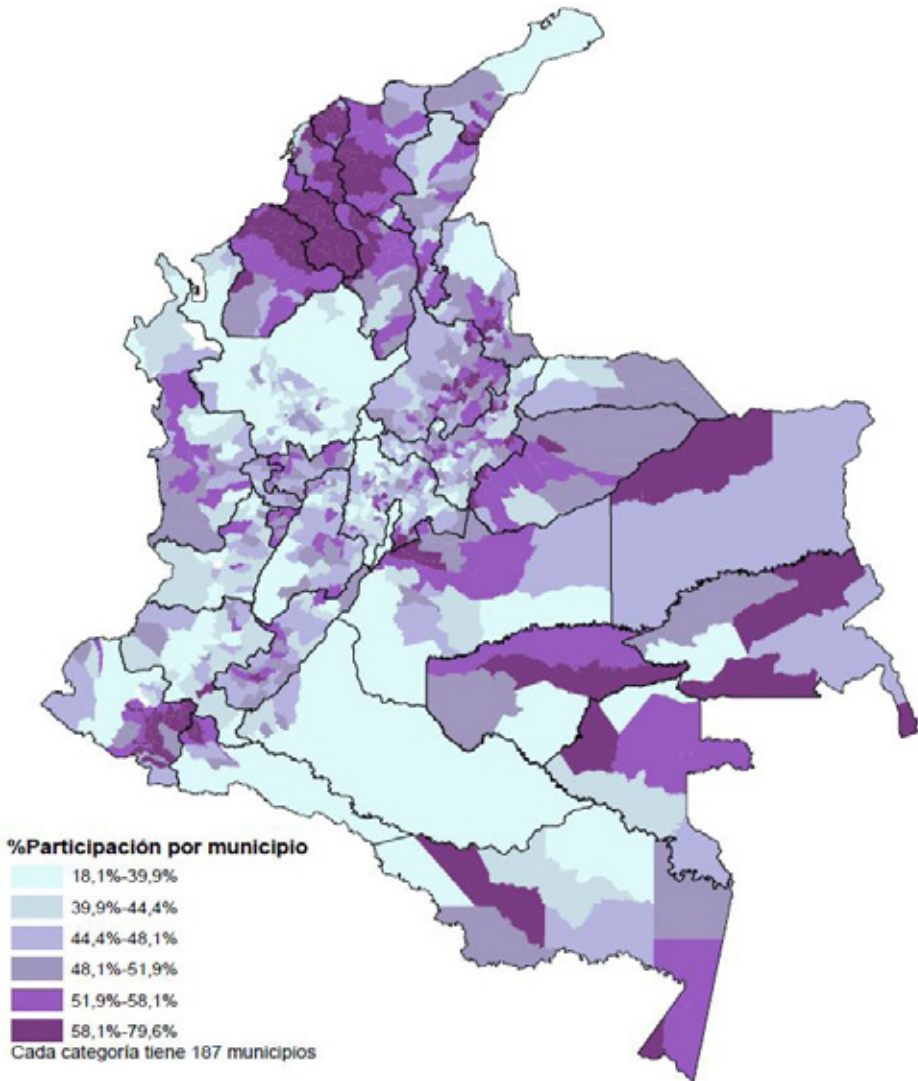
<sup>51</sup>Ver: El Tiempo. ¿Cómo terminar el flagelo de la violación de topes en campañas?. [Internet]. 19 de marzo de 2017. Consultado 2017.04.02. Disponible en línea: <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/como-poner-limite-a-financiacion-de-campanas-politicas-69166>

al interior del partido. En varias de las reuniones con los miembros de los partidos, se utilizó el término “canibalismo” para referirse a este fenómeno. Esta expresión no puede ser más dicente. Además, la excesiva personalización de la política tiende a resultar en fenómenos nocivos tales como el clientelismo y la corrupción. La tradición clientelista en el país se apoya, en gran medida, en la relación personal que construyen los políticos individuales con un grupo de votantes concentrado en una zona particular (su “cliente-la”). Por otro lado, el alto costo de las campañas incentiva la búsqueda de recursos que, luego, deben ser pagados con asignación fraudulenta de contratos, subsidios y otro tipo de dádivas que atentan contra intereses públicos colectivos.

***Hay un déficit importante en la representación territorial.*** La crítica usual señala que hacen falta senadores de varios departamentos. Si bien esta idea contradice la lógica de la circunscripción nacional —en la que por definición ningún senador pertenece a un solo departamento—, en la práctica, los senadores concentran sus votos en pocos municipios y se vuelven, de facto, representantes regionales. Sin embargo, el déficit de representación también se presenta en la Cámara. Allí, los representantes replican a nivel departamental lo

que sus colegas senadores hacen a nivel nacional: concentran su votación en algunos pocos municipios, generalmente los más poblados, dejando sin representación amplias zonas de las periferias de sus departamentos. . El mapa 1 muestra para cada municipio del país su nivel de participación en la elección de la Cámara de Representantes de 2014. El mapa 2 muestra el detalle de este fenómeno en el departamento de Antioquia. En estos mapas, los municipios con mayores niveles de participación aparecen con colores más oscuros, mientras que los municipios donde hay menos participación aparecen con colores claros. Los dos mapas muestran patrones interesantes con municipios con altos niveles y otros con bajos niveles de participación. Exceptuando a los de la Costa Atlántica, en los demás departamentos hay regiones importantes con alta abstención. Esto implica que los representantes obtienen sus votos principalmente en unos pocos municipios, generalmente en las capitales departamentales.



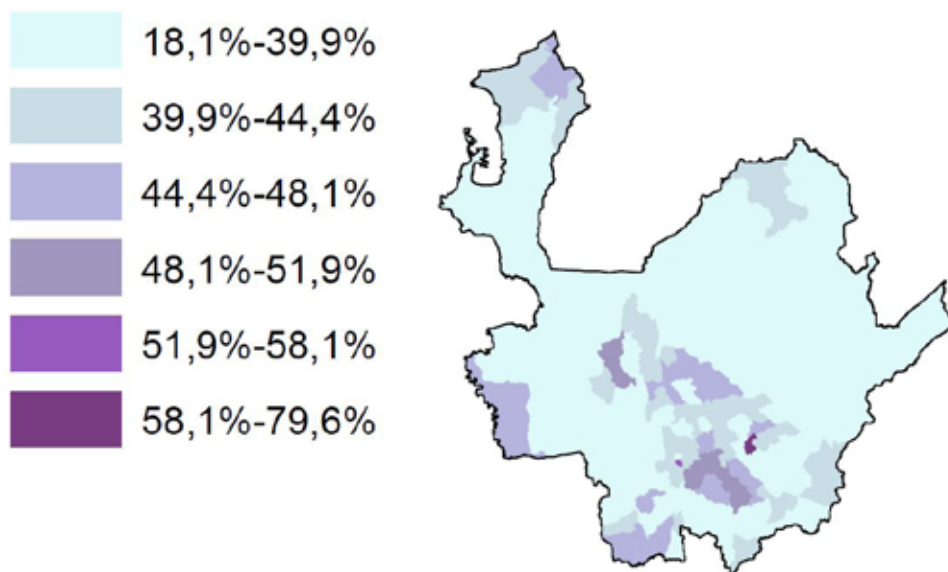


(Fuente: elaboración MOE con datos de escrutinio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.)

**Mapa 1.** Porcentaje de participación por municipio en la elección de la Cámara de Representantes, 2014.

El departamento de Antioquia es particularmente representativo de esta tendencia de concentración de los votos en unos cuantos municipios (ver mapa 2). La gran mayoría de los municipios tienen niveles bajos de participación.

## %Participación por municipio



**Mapa 2.** Porcentaje de participación por municipio en la elección del Departamento de Antioquia a la Cámara de Representantes, 2014. (Fuente: elaboración MOE con datos de escrutinio de la Registraduría Nacional del Estado Civil).

Adicionalmente al problema de la representación desigual de muchas regiones del país, el censo electoral que se usa para efectos electorales es obsoleto. Actualmente, en Colombia se utiliza el censo poblacional de 1985 para definir el número de representantes que le corresponden a cada departamento. En los más de treinta años que han transcurrido desde entonces, la población nacional aumentó de 30 millones de habitantes a 47 millones (según la estimación del DANE para 2017)<sup>52</sup>. Por tanto, la representación no sólo está distorsionada por la dinámica de concentración de votos en los

municipios más poblados, sino también por la desactualización supina del censo electoral.

***La dinámica política dificulta el acceso de nuevos candidatos, particularmente mujeres.*** Como efecto adicional de los temas que se han discutido, las listas abiertas, el canibalismo al interior de los partidos y los altos costos de las campañas se constituyen en barreras de acceso muy altas para nuevos candidatos. Además impactan en particular las posibilidades que tienen las mujeres de abrirse espacios en la política y lograr participar de forma efectiva.

<sup>52</sup> Ver DANE. Proyecciones nacionales y departamentales de población 205 – 2020. [Internet]. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>.



### 2.3. Objetivos

Teniendo en cuenta lo planteado en el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en particular lo establecido en el Punto 2 sobre Participación Política, y en consideración del diagnóstico descrito con anterioridad, la Misión Electoral Especial formuló unos objetivos generales que deberían lograrse con la propuesta de reforma al sistema electoral.

Por lo tanto, se plantea que el sistema electoral debe:

1. Buscar un equilibrio entre facilitar la entrada de organizaciones políticas nuevas, alternativas, y controlar a la vez la fragmentación del sistema de partidos.
2. Promover el fortalecimiento de los partidos, hacia partidos programáticos, con democracia interna, e inclusión efectiva de grupos subrepresentados.
3. Controlar la personalización de la política, el clientelismo, las microempresas electorales, las alianzas puramente electorales.
4. Mejorar la calidad de la representación política:
  - En términos de territorios.
  - En términos de grupos de población (mujeres, grupos étnicos, jóvenes)

5. Reducir los costos de la actividad política.
6. Desincentivar las prácticas corruptas/ilegales (v. g. compra-venta de votos, ingreso de dineros ilegales, cooptación de la política).
7. Combatir la abstención, la apatía, la desconfianza ciudadana en las elecciones, en los partidos y en los políticos.
8. Contar con un sistema electoral simple para:
  - Electores
  - Candidatos
  - Autoridades

### 2.4. Descripción de la propuesta de sistema electoral

La propuesta de sistema electoral busca preservar y profundizar la intención del constituyente de 1991 de contar con un Congreso bicameral en el que el Senado tenga un origen y una representación nacionales mientras que la Cámara de Representantes está encargada de representar los diferentes territorios del país.

#### 2.4.1. Senado

Por las consideraciones expuestas arriba, la propuesta de la Misión Electoral Especial no sólo respeta, sino que profundiza la intención del constituyente de 1991 de contar con un Senado de representación nacional. En



consecuencia, esta propuesta conserva la mayoría de los rasgos del sistema electoral actual para el Senado, con una modificación sencilla y a la vez poderosa. Los elementos del sistema electoral propuesto son los siguientes:

#### **2.4.1.1. Circunscripción nacional ordinaria**

Con el fin de preservar la intención del constituyente de 1991 de contar con un Senado que se ocupe de los asuntos de índole nacional, transversal y no local o regional, se recomienda preservar el sistema de elección de cien senadores en una única circunscripción nacional<sup>53</sup>.

También se mantiene el espíritu de la circunscripción nacional en la Constitución de permitir la llegada al Senado de fuerzas políticas minoritarias que no representan apoyos localizados territorialmente, sino que podrían recibir el respaldo electoral necesario, agregando votos obtenidos en todo el territorio nacional.

#### **2.4.1.2. Listas únicas por partido, cerradas y bloqueadas**

Se recomienda abandonar el uso del voto preferente en las listas y que los partidos presenten listas

cerradas y bloqueadas. Tal como se señaló, la utilización del voto preferente —o listas abiertas— atenta contra la organización interna de los partidos. La vida partidista requiere que se den debates al interior de los mismos de forma democrática e incluyente y que se establezcan prácticas que permitan organizar su funcionamiento. Las listas abiertas fomentan la competencia entre los miembros de un partido y trasladan al votante decisiones que deberían tomarse en el seno del partido<sup>54</sup>.

Las listas cerradas y bloqueadas buscan generar una lógica de representación de proyectos colectivos en los que se fomenta la responsabilidad del partido frente a los electores. Para poder competir y diferenciarse unos de otros, las organizaciones políticas tendrán que recurrir a sus propias reputaciones, es decir, deberán desarrollar programas, propuestas y mensajes de amplio alcance que sean atractivos y convincentes para los votantes. Al mismo tiempo, los ciudadanos tendrán la posibilidad de hacer un mejor control a la capacidad de los partidos de cumplir con las propuestas que hagan en la época

<sup>53</sup> Sobre las circunscripciones especiales, ver “Propuestas sobre Circunscripciones especiales indígenas, afros y raizales”, pág. 201.

<sup>54</sup> Desde su adopción en 2003, se ha señalado múltiples veces que el voto preferente debería tener carácter transitorio y que los partidos deberían hacer la transición hacia listas cerradas y mecanismos de democracia interna. La coyuntura actual de implementación del Acuerdo de Paz es un momento ideal para adoptar esta modificación trascendental, la cual contribuirá de forma directa y decidida a la consolidación de partidos políticos más cohesionados e incluyentes.



de elecciones. Esta dinámica estimularía discusiones importantes al interior de los partidos acerca de las personas que deben ocupar la lista de manera que sean representantes fieles del proyecto político colectivo del partido. Al mismo tiempo, se desencadenarían procesos internos para la selección de los miembros de la lista<sup>55</sup>, que, a su vez, tendrán que esforzarse por realizar una campaña en nombre del partido con la expectativa de maximizar el número de votos que obtienen y, consecuentemente, el número de curules que pueden lograr.

En sintonía con la intención del constituyente de 1991, las listas cerradas, en combinación con la circunscripción nacional, favorecen la promoción en el Senado de proyectos colectivos de alcance general, los cuales aborden asuntos no de un territorio específico, sino concernientes a toda la nación (vg. la política exterior del país) o a grupos de ciudadanos que habitan en todo el país (vg. el sistema nacional de salud o de pensiones, las políticas para el adulto mayor, etc.).

En esta misma línea, mediante la adopción de las listas cerradas, los senadores no podrán acreditarse los votos de uno u otro municipio o departamento, simplemente porque no será po-

sible determinar cuántos votos obtiene un determinado miembro de una lista en tal municipio o departamento. Los electores depositan un voto por la lista de un partido, en señal de apoyo al proyecto colectivo que encarna o representa dicho partido, sin individualizar su respaldo a un determinado miembro de la lista. Esto, como se dijo antes, limita el personalismo y, por consiguiente, las prácticas clientelistas que hoy hacen que, en su afán por conseguir los fondos necesarios para derrotar a sus competidores fuera y dentro de su propia organización política, un candidato, en el sistema actual, quede comprometido a proveer un retorno a la inversión que sus financiadores han hecho a su campaña, ya sea mediante la promoción de políticas públicas que favorezcan los intereses de dichos financiadores - en detrimento del interés general -, o por adjudicación de forma ilegal de contratos, licencias u otras prebendas.

De hecho, uno de los fenómenos que, a juicio de las mismas organizaciones políticas, afecta más la vida interna de los partidos y organizaciones políticas, y la construcción de proyectos partidistas coherentes, es la competencia intrapartidista. En el sistema actual, el uso del voto preferente

<sup>55</sup> Sobre mecanismos de democracia interna, ver “Propuesta sobre la democracia interna de los partidos políticos, propuesta para una reforma en Colombia”, pág.178.

hace que, para un candidato de la lista de un partido determinado, sus competidores no sean solamente los candidatos de las listas de otro partido sino, principalmente, sus propios copartidarios. Por eso no es excepcional que las demandas de nulidad de la elección de un senador provengan de algún miembro de su propia organización política, que aspira a arrebatarse su curul en los estrados judiciales.

Por el contrario, las listas cerradas y bloqueadas fomentan la cohesión partidista en la medida en que eliminan esta competencia entre miembros de la misma organización política. Los candidatos que un partido postule en su lista al Senado tendrán el claro incentivo de trabajar conjuntamente en la campaña, por cuanto de su esfuerzo colectivo en obtener la mayor cantidad de votos, para la lista del partido, depende la cantidad de senadores electos por dicho partido.

Un efecto adicional, que no es menor, es que el uso de listas cerradas y bloqueadas reduce dramáticamente el costo de las campañas al Senado. Como ya se indicó, con el sistema de voto preferente que opera actualmente cada miembro de una lista debe emprender y buscar la financiación de su propia campaña. Eso significa que, para cada partido u

organización política que aspire al Senado, se pueden desplegar hasta cien campañas distintas, sin mayor coordinación y, más bien, en una franca competencia entre ellas. En muchos casos, el candidato que más dinero logre recaudar, legal o ilegalmente, es quien obtiene la ventaja sobre sus copartidarios y tiene la mayor probabilidad de salir electo.

Para la autoridad electoral, controlar que el desarrollo y, en particular, la financiación de hasta cien campañas individuales por partido se desarrollen de acuerdo con las normas consagradas en la Constitución y en la ley es una tarea prácticamente imposible, lo cual constituye un riesgo enorme que facilita el ingreso de dineros de procedencia ilegítima o ilegal a las campañas. La adopción de las listas cerradas, en cambio, fomenta en gran medida la efectividad de los controles que puede ejercer la autoridad electoral sobre la financiación de dichas campañas. En suma, una medida fundamental para reducir los costos de campaña, controlar la financiación ilegal de las elecciones y, en consecuencia, mitigar el efecto del dinero en la política, es el abandono del voto preferente y la adopción de las listas cerradas y bloqueadas.

Finalmente, la lista cerrada, combinada con un mandato de posi-



ción entre hombres y mujeres — la llamada “lista cremallera”—, aumenta las posibilidades de que más mujeres sean elegidas, ampliando así la representatividad y la inclusión democrática.

Por otra parte, es importante que se mantenga la lista única por partido. Esta fue la corrección que introdujo la Reforma Política de 2003 para acabar de forma definitiva con la llamada “operación avispa”. La exagerada fragmentación de los partidos colombianos tiene explicación en la utilización de múltiples listas de partidos. Sin duda, la restricción a listas únicas fue el elemento de dicha reforma que con mayor fuerza produjo la reducción de la atomización partidista. Vale la pena recordar que antes de 2003 las listas ya eran cerradas y bloqueadas, pero la posibilidad de presentar más de una lista por partido condujo a una situación caótica. Es imperativo no cometer el mismo error.

#### **2.4.1.3. Fórmula electoral d'Hondt o de cifra repartidora**

Consideramos que la decisión tomada en 2003, pasar de la fórmula Hare de cocientes y residuos a la fórmula d'Hondt de cifra repartidora, fue acertada en la medida en que fomenta la agrupación y agregación de preferencias en un número razonable de partidos. En aras de mantener los

elementos del sistema electoral que funcionan adecuadamente y son conocidos por la ciudadanía, se recomienda continuar utilizando esta fórmula.

#### **2.4.1.4. Umbral electoral del 3%**

De la misma manera que no se cambió el mecanismo de cifra repartidora, se sugiere mantener el actual umbral del 3% de los votos para obtener representación en el Senado. El umbral es importante para que sirva como mecanismo que evite que los partidos se fraccionen. En presencia de listas cerradas, el umbral es un incentivo claro a la agrupación de los partidos y a que busquen resolver sus problemas internos de acción colectiva mediante el desarrollo y fortalecimiento de sus estructuras — claro, de forma democrática.

### **2.4.2. Cámara de Representantes**

#### **2.4.2.1. Sistema mixto: Circunscripciones plurinominales y distritos uninominales**

Con el espíritu de hacer de la Cámara un cuerpo de representación territorial, se recomienda la adopción de un sistema mixto que combine, en cada departamento, el uso de circunscripciones plurinominales y distritos uninominales (DUN) en la misma elección<sup>56</sup>. Este tipo de sistemas es reconocido por combinar las

<sup>56</sup> El término distrito uninominal (DUN) se refiere a circunscripciones electorales que territorialmente agrupan un grupo de municipios y en las que se elige solamente un representante. Por contraposición, en las circunscripciones plurinominales se eligen dos o más representantes.

ventajas del sistema mayoritario con las del sistema de representación proporcional<sup>57</sup>. Los sistemas mayoritarios tienden a proveer mayor claridad y responsabilidad en la relación entre representante y elector. Por su parte, los sistemas proporcionales buscan que la composición del cuerpo colegiado refleje de la manera más fiel posible la diversidad de intereses de la ciudadanía. Estos objetivos, que en principio tienden a ser mutuamente excluyentes, se combinan en los sistemas mixtos que ofrecen la posibilidad de lograr los dos objetivos simultáneamente. Esto los hace muy atractivos como alternativa de diseño institucional.

Por una parte, las circunscripciones plurinominales fomentan proyectos de agregación de intereses en partidos, particularmente cuando en estas circunscripciones compiten listas únicas cerradas y bloqueadas por partido, como se recomienda más adelante. Las circunscripciones plurinominales departamentales en la Cámara de Representantes dan origen, entonces, a una representación de los asuntos del nivel departamental en el Congreso de la República. Esta representación, como se verá más adelante, privilegia aún más los departamentos que, por tener

pocos habitantes y por consiguiendo pocos representantes, no tienen el peso suficiente para que sus problemas reciban la atención adecuada en los debates de la cámara baja.

Por otra parte, los distritos uninominales (DUN) permiten que los electores tengan claridad acerca de quién es su representante en un territorio dado y de los proyectos que éste representa. Con los DUN, los representantes también pueden tener claro cuáles son los intereses que los electores les han encomendado velar. De esta forma, los ciudadanos de un territorio específico están en capacidad de identificar a su representante para exigirle rendición de cuentas acerca de sus promesas de campaña. El representante, a su vez, tiene incentivos fuertes para trabajar por su distrito, de manera que su gestión sea evaluada positivamente por los electores con el fin de lograr la reelección.

Al subdividirse cada departamento en varios DUN, se busca mejorar la calidad de la representación territorial al desconcentrar la representación de los municipios más poblados y hacer que los representantes se preocupen por los intereses de municipios alejados u olvidados en cada departamento. Esto es particularmente

<sup>57</sup> Ver Matthew S. Martin P. Wattenberg (editores), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, 2001.





relevante en el contexto de la implementación del Acuerdo de paz entre el Gobierno y las Farc, por cuanto dicha implementación está concebida como un proceso de abajo hacia arriba, desde la periferia hacia el centro. Los DUN, que son territorios dentro de cada departamento, articulan áreas geográficamente acotadas a las dinámicas del centro de cada departamento y, desde éste, hacia el Congreso Nacional.

Además, al abarcar territorios acotados, las campañas en estos distritos tienden a abarataarse; el esfuerzo de campaña se circunscribe a unos cuantos municipios del departamento y no a la totalidad de éste. Finalmente, la tarjeta electoral sería mucho más simple para los electores, mientras que facilita las labores de conteo, escrutinio y reporte a las autoridades electorales.

Se recomienda que la conformación de estas circunscripciones plurinominales y los distritos uninominales en cada departamento se rija por las siguientes reglas:

**2.4.2.2. Cada departamento tendrá dos representantes y uno más por cada 1% de la población nacional, o fracción superior al 0.5% en exceso del primer 1%**

Actualmente, se establece el cálculo del número de representan-

tes por departamento con base en un número absoluto de habitantes (365.000). Consagrar en la Constitución esta cifra, como base para la distribución de la representación en la Cámara, no sólo es antitécnico sino que genera rigideces que, en parte, inhiben la aprobación de un censo más reciente que el legalmente vigente, es decir, el de 1985, por temor a que, de adoptarse el censo de 1995 o de 2005, se genere un aumento desbordado en el número de representantes. Este temor, sin embargo, ha ocasionado que la Cámara represente al país que teníamos hace más de 30 años y no al que tenemos ahora.

Al incluir una fórmula que haga uso de una base correspondiente a un porcentaje del censo de población se permite, a la vez, actualizar la distribución de los representantes entre los departamentos y controlar el aumento del número total de aquéllos. Más adelante se ilustrará este efecto.

**2.4.2.3. Ningún departamento tendrá un número de representantes menor al actual**

Aunque la actualización del censo, como base para la distribución de representantes entre departamentos, puede en principio aumentar o disminuir para ellos el número de curules elegidas, se recomienda que el nuevo sistema de elección no afecte el status

quo. Por lo tanto ningún departamento disminuirá el número de sus curules.

#### **2.4.2.4. Ningún departamento tendrá menos de tres representantes**

Como ya se expuso, uno de los objetivos de la reforma debe ser reforzar la representación que tienen un grupo de departamentos que hoy, por contar con poca población, tienen apenas dos representantes en la Cámara. Este ejercicio de compensar la actual subrepresentación de estos territorios debería hacerse aumentando a cuatro el número de representantes por departamento. Sin embargo, esto aumentaría el número total de representantes de 161 a 188. Aunque es claro que, si se quiere cumplir con el objetivo de mejorar la representación de los departamentos hoy subrepresentados, sin afectar negativamente ningún otro, eso implica necesariamente aumentar el número total de representantes; con un mínimo de cuatro representantes por departamento, este aumento (que sería de más del 10%), resulta inconveniente en las circunstancias actuales del país. Una fórmula intermedia consiste en fijar en tres el número mínimo de representantes a la Cámara para cada departamento, lo cual implicaría aumentar a 173 el número total de representantes

(un aumento del 7.5%).

#### **2.4.2.5. En los departamentos donde, según las directrices anteriores, correspondan tres representantes, todos ellos serán elegidos en distritos uninominales (DUN)**

Cuando un departamento, por su población, y de acuerdo con las normas anteriores, tenga el mínimo de tres representantes, no es posible hacer una combinación de listas plurinominales y distritos uninominales. Por lo tanto, para cumplir con el propósito de empoderar la representación de territorios a nivel subdepartamental, se recomienda que, en estos casos, estos departamentos sean divididos en tres distritos uninominales.

#### **2.4.2.6. En los departamentos donde correspondan cuatro o más representantes, la mitad de éstos serán elegidos por listas plurinominales y la otra mitad por distritos uninominales (DUN)**

En los departamentos con población suficiente como para elegir al menos cuatro representantes sí es posible implantar el sistema mixto como se describe. En caso de que el número total de representantes que corresponda a un departamento sea impar, debe privilegiarse la porción proporcional plurinomial para evitar



que el efecto de los sistemas mayoritarios, propios de los DUN, termine afectando de forma desproporcionada a los partidos minoritarios.

Las reglas descritas anteriormente tienen como resultado que el número total de curules en la Cámara de Representantes (sin contar las curules de las circunscripciones especiales) sería de 173, de las cuales 69 (es decir, el 40%) se elegirían en listas proporcionales

plurinominales y 104 (el 60%) en distritos uninominales. Usando los datos de proyección de población del DANE para 2018, la cantidad de representantes por departamento y su distribución entre plurinominales y DUN aparece en la Tabla 1. El Anexo muestra los mapas y la información de la propuesta de distribución geográfica de municipios en los distintos distritos uninominales para cada departamento.

**Tabla 1.** Distribución de escaños por departamento

Departamento	Actual	Propuesta	RP	DUN
Amazonas	2	3	-	3
Antioquia	17	17	9	8
Arauca	2	3	-	3
Atlántico	7	7	4	3
Bogotá	18	18	9	9
Bolívar	6	6	3	3
Boyacá	6	6	3	3
Caldas	5	5	3	2
Caquetá	2	3	-	3
Casanare	2	3	-	3
Cauca	4	4	2	2
Cesar	4	4	2	2
Chocó	2	3	-	3
Córdoba	5	5	3	2
Cundinamarca	7	7	4	3
Guainía	2	3	-	3
Guaviare	2	3	-	3
Huila	4	4	2	2
La Guajira	2	3	-	3
Magdalena	5	5	3	2
Meta	3	3	-	3
Nariño	5	5	3	2

Norte de Santander	5	5	3	2
Putumayo	2	3	-	3
Quindío	3	3	-	3
Risaralda	4	4	2	2
San Andrés	2	3	-	3
Santander	7	7	4	3
Sucre	3	3	-	3
Tolima	6	6	3	3
Valle	13	13	7	6
Vaupés	2	3	-	3
Vichada	2	3	-	3
	161	173	69 (40%)	104 (60%)

*Fuente: Elaboración propia.*

#### 2.4.2.7. Trazado de los distritos uninominales (DUN)

Será la autoridad electoral la encargada de trazar los distritos uninominales con base en las siguientes normas básicas:

- Todos los DUN deben ser contiguos: Se debe preservar la contigüidad de los municipios que componen un mismo DUN. No se deben permitir DUN territorialmente discontinuos.
- Los DUN deben respetar las fronteras de los departamentos: No debe haber DUN que incluyan municipios de dos departamentos simultáneamente.
- Dentro de cada departamento se debe seguir un principio de equidad de población entre los diferentes DUN: El objetivo de esta regla es que, en el marco

de cada departamento, cada representante elegido en un DUN represente aproximadamente a la misma cantidad de habitantes.

- Dentro de cada departamento, los DUN se distribuyen entre la capital (o su área metropolitana) y el resto de los municipios del departamento, dando prioridad a estos últimos: Dado que no es posible que a todos los DUN de un departamento corresponda a exactamente la misma cantidad de habitantes, y en consonancia con privilegiar la representación de los municipios periféricos del departamento, los DUN que correspondan a estos últimos podrán cobijar a una cantidad menor de habitantes que los que correspondan a la capital departamental o su área metropolitana.
- Dependiendo de su tamaño



de población, las capitales departamentales o las ciudades grandes serán subdivididas en más de un distrito uninominal: En el país existen ciudades que, por su población, deberán dividirse territorialmente en varios DUN. Es el caso, por ejemplo, de Bogotá, donde se elegirán nueve representantes en nueve distritos uninominales distintos (además de las nueve curules asignadas a las listas cerradas y bloqueadas de los partidos).

#### 2.4.2.8. Tipo de voto

En los departamentos con tres curules en disputa, como ya se dijo, las tres se eligen sendos distritos uninominales (DUN). En esos departamentos, los electores deben marcar en un solo tarjetón al candidato de su preferencia entre las candidaturas únicas que cada partido ha postulado en cada DUN.

En los departamentos donde exista una porción plurinominal y otra uninominal, es decir en los departamentos con cuatro o más curules en disputa, los ciudadanos emitirán un voto en cada una de dichas porciones. Por lo tanto, los votantes de estos departamentos recibirán dos tarjetones electorales para la Cámara. Un tarjetón corresponde a la circunscripción departamental (plurinominal); en él, el votante deberá marcar el partido (es de-

cir, la lista cerrada y bloqueada de dicho partido) de su preferencia. El otro corresponde al distrito uninominal (DUN) a la cual pertenece su municipio de residencia; en éste el votante deberá marcar al candidato, asociado a un partido, de su preferencia. Por ejemplo, un habitante del municipio de Chiquinquirá en Boyacá recibirá un tarjetón para la circunscripción departamental y otro para aquella circunscripción uninominal en la que está ubicado Chiquinquirá.

En la porción plurinominal departamental, cada partido podrá presentar una única lista cerrada y bloqueada. Para cada distrito uninominal, cada partido postulará un candidato único.

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

Las siguientes tablas ilustran cómo funcionaría la distribución de curules en dos departamen-



tos de diferente magnitud. El ejemplo 1 presenta el caso de un departamento que tiene en total seis representantes, tres en la circunscripción plurinominal y tres distritos uninominales (DUN). La Tabla 2 muestra el resultado hipotético de la votación en la porción plurinominal de las listas cerradas de los cinco partidos que se postularon en este departamento.

Para determinar el número total de curules que le corresponde a cada partido en el departamento, se utiliza esta votación en la porción plurinominal. La Tabla 3 muestra la distribución de las seis curules en disputa en dicho departamento, de acuerdo con la

**Tabla 2.** Votación en la porción plurinominal departamental - Ejemplo 1

Partido	Votación en porción plurinominal
A	400
B	310
C	140
D	110
E	40
Total	1000

fórmula d'Hondt de cifra repartidora. Las cifras que aparecen en rojo corresponden a las fracciones que reciben curul. En este ejemplo, al partido A le corresponde un total de tres curules en el departamento, al partido B le corresponden dos y al C uno.

**Tabla 3.** Distribución general de curules entre los partidos por cifra repartidora - Ejemplo 1

Partido	Votación en porción plurinominal	1	2	3	4	Total curules
A	400	<b>400</b>	<b>200</b>	<b>133</b>	100	3
B	310	<b>310</b>	<b>155</b>	103	78	2
C	140	<b>140</b>	70	47	35	1
D	110	110	55	37	28	-
E	40	40	20	13	10	-

Ahora bien, estos partidos también presentaron candidatos en los tres distritos uninominales con los resultados que se muestran en la Tabla 4. Las cifras que aparecen en rojo corresponden a las votaciones ganadoras en cada

DUN. El partido A triunfó en dos de ellos (DUN1 y DUN3), mientras que el vencedor en el DUN2 fue el partido B. La última columna muestra el total de curules obtenidas por cada partido en los DUN.



**Tabla 4.** Votación en los distritos uninominales (DUN) - Ejemplo 1

Partido	DUN1	DUN2	DUN3	Curules DUN
A	<b>180</b>	115	<b>140</b>	2
B	120	<b>135</b>	90	1
C	42	40	45	-
D	18	30	35	-
E	5	15	8	-

Sentado lo anterior, del total de curules de cada partido (Tabla 3) se resta el número de distritos uninominales donde el partido ha salido triunfador (Tabla 4) para determinar cuántos renglones de la lista cerrada que compitió en la porción plurinominal obtienen curul. Los resultados de esta operación aparecen en la Tabla 5. En este ejemplo, los partidos A, B y C eligen cada uno al primer renglón de su lista.

**Tabla 5.** Distribución de las curules de cada partido entre DUN y lista - Ejemplo 1

Partido	Total curules	Curules DUN	Curules lista
A	3	2	1
B	2	1	1
C	1	-	1
D	-	-	-
E	-	-	-

El ejemplo 2 hace unos cálculos similares para un departamento en el que se eligen en total trece representantes; siete en la circunscripción plurinominal y seis

en sendas circunscripciones uninominales. La Tabla 6 muestra la votación de los cinco partidos en la porción plurinominal.

**Tabla 6.** Votación en la porción plurinominal departamental - Ejemplo 2

Partido	Votación en porción plurinominal
A	1000
B	850
C	630
D	410
E	110
Total	3000

La Tabla 7 muestra la cantidad de curules que, en total, recibe cada partido en este departamento, que se calcula usando estos votos de las listas en la porción plurinominal para asignar las trece curules según la fórmula d'Hondt. En rojo aparecen las cifras que obtienen las trece curules, mientras que la última columna muestra la distribución total de las curules del departamento entre los diferentes partidos.



Tabla 7. Distribución general de curules entre los partidos por cifra repartidora - Ejemplo 2

Partido	Votación en porción plurinominal	1	2	3	4	5	6	Total curules
A	1000	<b>1,000</b>	<b>500</b>	<b>333</b>	<b>250</b>	200	167	4
B	850	<b>850</b>	<b>425</b>	<b>283</b>	213	170	142	4
C	630	<b>630</b>	<b>315</b>	210	158	126	105	3
D	410	<b>410</b>	205	137	103	82	68	2
E	110	110	55	37	28	22	18	-

La Tabla 8 muestra los resultados de los candidatos de los partidos en los seis DUN. En negrilla aparecen las votaciones de los partidos ganadores en cada distrito uninominal.

**Tabla 8.** Votación en los distritos uninominales (DUN) - Ejemplo

Partido	DUN1	DUN2	DUN3	DUN4	DUN5	DUN6	Curules DUN
A	<b>210</b>	60	<b>270</b>	140	180	<b>230</b>	3
B	180	<b>350</b>	180	<b>170</b>	25	41	2
C	80	45	50	85	<b>230</b>	70	1
D	25	50	35	60	76	75	-
E	5	25	15	30	15	5	-

Finalmente, en la Tabla 9 aparece el resumen de cuántas curules obtiene cada partido por DUN, cuántos renglones de su lista salen elegidos, y el total de curules por partido.

Tabla 9. Distribución de las curules de cada partido entre DUN y lista - Ejemplo 2

Partido	Total curules	Curules DUN	Curules lista
A	4	3	1
B	4	2	2
C	3	1	2
D	2	-	2
E	0	-	-

### 2.4.3. Ventajas del nuevo sistema electoral

La propuesta planteada, en su conjunto, implica cambios profundos para la forma de hacer

política en el país, de manera que los políticos, los partidos y toda la ciudadanía asuman los retos de una democracia abierta, participativa, incluyente y en paz. Como





se ha señalado, son muchas las ventajas del nuevo sistema electoral. A seguir se sintetizan las principales.

**La adopción de las listas cerradas contribuye directamente al fortalecimiento de los partidos.** Las listas cerradas implican disciplina interna y la puesta en marcha de mecanismos de democracia interna en los partidos. Esta es una tarea que está en mora y que los partidos han evitado desde 1991. El nuevo sistema cambia los incentivos de competencia política y pasa el foco de la acción del individuo al partido. De esta manera, los partidos se van a ver fortalecidos. Este cambio es benéfico tanto para los partidos como para los ciudadanos. Los votantes tendrán más claro cuáles son los proyectos políticos de los partidos y podrán tomar mejores decisiones a la hora de votar. La representación política también puede cambiar al dejar de depender de las voluntades individuales y vincularse más al proyecto político del partido.

Bien vale la pena señalar que Colombia, junto con Brasil, es de los pocos países en el continente que tiene listas abiertas. La gran mayoría de los países de la región utiliza listas cerradas. Por lo tanto, la propuesta es acorde con los estándares internacionales.

**El nuevo sistema ayudará a reducir los gastos de las campañas.** El sistema propuesto racionaliza los gastos de las campañas. El sistema actual tiene una combinación particularmente difícil y que lleva a campañas muy costosas y difíciles de controlar: campañas individuales en distritos grandes. En el Senado se haría una sola campaña por partido. Si hoy en día son trece partidos y cada uno presenta una lista de cien candidatos, estamos en un escenario en el que se realizan 1,300 campañas al Senado. Con la propuesta, ese número se reduce a trece campañas. Los partidos serían los principales encargados de adelantar la campaña. De esta forma no sólo se reducen los gastos, sino que para las autoridades electorales es muchísimo más fácil —de hecho, cien veces más fácil— monitorear, controlar y auditar las campañas políticas.

En la Cámara el efecto de reducción de costos también es palpable. Se haría solamente una campaña por partido en la porción plurinominal de cada departamento. En la porción uninominal se haría una campaña por candidato/partido, la cual se realizaría en un territorio acotado del departamento y no en su totalidad.

El nuevo sistema electoral es más simple. La complejidad innecesaria de un sistema electoral tiene

como consecuencias negativas como generar apatía y desconfianza de parte de los ciudadanos o que se desperdicien votos de manera que verdaderas preferencias de las personas no se traduzcan en representación política. Las listas cerradas simplifican en gran medida el sistema electoral debido a que la tarjeta electoral será más clara, fácil de entender y por tanto permitirá a los votantes seleccionar sus opciones con menor lugar a equívocos. Igualmente, para los jurados de votaciones será más fácil hacer los conteos y escrutinios con lo que se producirán menores errores y menor manipulación. También, a las autoridades electorales se les facilitará auditar los votos escrutados, lo cual ayudará a generar una imagen de confianza y legitimidad de las elecciones.

**El nuevo sistema electoral desincentiva el clientelismo.** El clientelismo es la forma preponderante que tiene la relación entre congresistas y votantes en el país. Si bien hay ciudadanos que votan a conciencia y de acuerdo con un cálculo de cuál partido o candidato representa mejor sus intereses, un número considerable de personas votan al ser movilizados a cambio de bienes específicos (dinero en efectivo, materiales de construcción, puestos de trabajo, etc). Además, los altos costos de la

política tienen como resultado que los congresistas se vean impelidos a retribuir a los donantes de sus campañas con dádivas tales como contratos fraudulentos o políticas públicas sesgadas hacia los intereses de dichos donantes. El sistema propuesto reduce significativamente los incentivos para el clientelismo. En el Senado y en la porción proporcional de la Cámara, la utilización de listas cerradas hace muy difícil —si no imposible— que los brokers electorales puedan establecer con certeza que los votos de una circunscripción fueron movilizados gracias a su intervención. Por lo tanto, para los políticos el uso del clientelismo como mecanismo de obtención de votos se vuelve más difícil y costoso. En la porción uninominal de la Cámara, los DUN hacen visible al Representante del distrito con lo que la ciudadanía puede exigir de ellos y ellas que se encarguen de atender las necesidades de la región, en lugar de responder a intereses privados restringidos.

**El nuevo sistema electoral es más incluyente.** Las listas cerradas, junto a un mandato de posición entre hombres y mujeres en las listas (lista cremallera), brindan mejores posibilidades para que las mujeres aumenten su representación en los cuerpos colegiados, haciendo así más incluyente la democracia.



## 2.5. PROYECTO DE ARTICULADO DE REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° \_\_\_\_ DE 2017

Por medio del cual se adoptan disposiciones para modernizar y hacer más transparente el sistema electoral

### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

En virtud del Procedimiento Especial para la Paz

DECRETA:

**ARTÍCULO 1.** El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 171.** El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Los Senadores serán elegidos de las listas únicas, cerradas y bloqueadas presentadas por los partidos y movimientos políticos, de acuerdo con el sistema de cifra repartidora contemplado en el artículo 263.

Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en Circunscripción Nacional Especial por Comunidades Indígenas y para su elección se usará el sistema de cociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro del Interior.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

**ARTÍCULO 2.** El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 176.** La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones departamentales y especiales. En las circunscripciones departamentales, los representantes serán elegidos mediante un sistema mixto compuesto por una porción plurinominal y un conjunto de distritos uninominales que dividan territorialmente el departamento.

Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá tendrán dos (2) representantes y uno más por cada 1% del censo poblacional o fracción superior al 0.5% en exceso del primer 1% del censo de población. Ningún departamento tendrá menos de tres (3) representantes.

En cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá, las curules se repartirán así:

En los departamentos con tres (3) representantes, todos serán elegidos en distritos uninominales.

En los demás departamentos con cuatro (4) o más representantes, la mitad de los representantes serán elegidos en una porción plurinominal a partir de listas únicas cerradas y bloqueadas presentadas por partidos o movimientos políticos para cada circunscripción departamental. La otra mitad de los representantes será elegida en distritos uninominales de candidatos únicos presentados por partidos o movimientos políticos en cada distrito. En caso de un número impar de curules, habrá una curul más en la porción plurinominal, que en la uninominal.

Dentro de cada departamento, las circunscripciones uninominales se distribuirán entre la capital departamental o su área metropolitana, y el resto de los municipios del departamento, dando prioridad a estos últimos.

La agrupación de municipios en circunscripciones uninominales será definida por la autoridad electoral de acuerdo con principios de equidad de población dentro de cada departamento, contigüidad de los municipios y afinidad cultural y territorial. En cualquier caso, las circunscripciones uninominales respetarán los límites departamentales.

Dependiendo de su tamaño de población, las capitales departamentales y las ciudades grandes podrán subdividirse en varios distritos uninominales.

Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, uno (1) por la circunscripción de las comunidades raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residen-



tes en el exterior.

Parágrafo transitorio. El sistema de elección de representantes a la Cámara previsto en el presente artículo entrará a regir a partir de las elecciones de 2022, hasta entonces regirá el vigente a la fecha de entrada en vigor de este artículo, con excepción del sistema de lista única plurinominal, cerrada y bloqueada para cada partido o movimiento político que entrará en vigor inmediatamente.

Parágrafo 2 transitorio. En la nueva conformación de la Cámara de Representantes, ningún departamento podrá quedar con menos representantes a la Cámara de los que tiene en el año 2018.

**ARTÍCULO 3.** El artículo 262 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 262.** Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas por uno más.

La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna establecidos en los estatutos de conformidad con la ley. En la conformación de las listas se observarán los criterios que sobre los principios de paridad, alternancia y universalidad de género establezca de forma progresiva el Consejo Electoral Colombiano.

La ley regulará la financiación estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

**ARTÍCULO 4.** El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:



Artículo 263. Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos, las curules del Senado de la República se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados.

La cifra repartidora resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más, el número de votos por cada lista ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

Para la Cámara de Representantes, en los departamentos donde sólo se asignen curules por distritos uninominales, los ciudadanos emitirán un solo voto por el candidato de su preferencia. La curul en cada distrito uninominal se asignará al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos mediante un mecanismo de mayoría simple.

En los departamentos donde exista una porción plurinominal y otra uninominal en la Cámara de Representantes, los ciudadanos emitirán un voto en cada una de ellas.

En estos departamentos, cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos recibirá un número total de curules equivalente al número resultante de la aplicación de la cifra repartidora con base en las votaciones recibidas por las listas cerradas y bloqueadas postuladas por los partidos en la porción plurinominal. A este número de curules se le restarán las que el partido haya obtenido por mayoría simple en los distritos uninominales del departamento para determinar el número de candidatos de la lista que resultan electos.

Si en un departamento el número de representantes elegidos en circunscripciones uninominales fuera mayor al que le corresponda proporcionalmente a una determinada organización política, la diferencia será cubierta restando escaños plurinominales a las organizaciones políticas que tengan los resultados más bajos de votación en la distribución por cifra repartidora en estricto orden ascendente del menor al mayor.

Para las demás Corporaciones, las curules se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%)



del cociente electoral.

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

Los miembros de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales serán elegidos de las listas únicas, cerradas y bloqueadas presentadas por los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

La ley reglamentará la materia.

**ARTÍCULO 5.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.



# 3.

## REFORMA AL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN COLOMBIA

---







## 3. REFORMA AL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN COLOMBIA

### 3.1. CONTEXTO

Todas las actividades de los movimientos y partidos políticos requieren en alguna medida de financiación. La sostenibilidad y el buen funcionamiento del régimen democrático involucran la consolidación de un sistema de financiamiento político que respete los valores básicos de la democracia: la igualdad de los ciudadanos, la libertad de los electores y la autonomía de los elegidos<sup>58</sup>.

Estos tres valores democráticos llevan a reflexionar sobre los desafíos que —en materia de reforma al sistema de financiamiento político— contiene el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, firmado entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), el 24 de noviembre de 2016.

El punto 2.3 del Acuerdo Final establece una serie de medidas orientadas a promover la competencia política en condiciones de equidad y transparencia en los procesos electorales, lo que implica: aumentar los recursos públicos para fortalecer la actividad política y partidaria, garantizar el acceso equitativo a los medios masivos de comunicación, fortalecer las capacidades de investigación y de sanción del órgano electoral, entre otras.

Estas medidas se encuentran en consonancia con muchas de las recomendaciones que, desde tiempo atrás, han venido realiza-

<sup>58</sup> De la Calle H. Financiamiento político, público, privado, mixto. En: Griner S, Zovatto D. De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina. San José: OEA-Internacional IDEA. 2004.

do diferentes sectores académicos, instituciones políticas y organizaciones no gubernamentales, quienes coinciden en que el sistema de financiamiento político y electoral colombiano necesita ser reformado con urgencia con miras a garantizar el cumplimiento de los valores democráticos mencionados previamente.

En Colombia, el marco normativo ha tenido avances importantes en cuanto a la incorporación de un régimen sancionatorio a las organizaciones políticas que avalen candidatos vinculados a grupos armados ilegales y al narcotráfico, sanciones por violación de topes, financiación preponderantemente estatal de las elecciones presidenciales y mecanismos de rendición de cuentas para transparentar los ingresos y gastos de las organizaciones políticas<sup>59</sup>; sin embargo, aún persisten problemáticas que se derivan del vínculo entre dinero y política, tales como: infiltración de dineros indebidos o ilegales a las campañas, subreporte de ingresos y gastos, débiles controles y sanciones por parte de la autoridad electoral, etc.

La implementación del Acuerdo Final constituye una oportunidad histórica para subsanar muchos de los vacíos y/o debilidades del actual sistema de financiamiento político. En consecuencia, este documento

presenta una serie de propuestas y recomendaciones orientadas a subsanar los principales problemas identificados en materia de financiamiento político, rendición de cuentas y control de las campañas electorales en Colombia, teniendo en cuenta los siguientes objetivos propuestos por la Misión Electoral Especial:

1. Mejorar la representación política (territorios, grupos de población –mujeres, grupos étnicos, jóvenes, minorías).
2. Facilitar la entrada y sostenimiento financiero de organizaciones políticas nuevas, incluyendo el partido de las Farc, controlando -a su vez- la fragmentación del sistema de partidos.
3. Promover el fortalecimiento de las organizaciones políticas, con democracia interna e inclusión efectiva de grupos sub-representados.
4. Equilibrar y disminuir los costos de la actividad política.
5. Desincentivar las prácticas corruptas/ilegales (v gr. compra-venta de votos, ingreso de dineros ilegales, cooptación de la política, utilización indebida de recursos públicos y privados).
6. Garantizar principios de máxima transparencia y equidad, junto con el cumplimiento de las normas.

<sup>59</sup> Misión de Observación Electoral. Entre reglas e incertidumbres. Financiación de las campañas políticas y la rendición de cuentas en Colombia. Bogotá: MOE. 2016.



## 7. Implementar un sistema de controles y sanciones, proporcional y efectivo.

Los siguientes apartados contienen una breve descripción de los principales problemas, junto con sus respectivas propuestas y/o recomendaciones, muchas de las cuales no sólo apuntan a ajustar y modificar el marco normativo vigente, sino también a proponer medidas conducentes a diseñar un sistema de controles y sanciones eficaces contra quienes violen las normas electorales.

En primer lugar, se presenta la propuesta frente al modelo de financiamiento político en Colombia. Luego, se describen las principales problemáticas y propuestas frente a la financiación del funcionamiento de las organizaciones políticas. Finalmente, se elabora un diagnóstico de los problemas relacionados con la financiación de las campañas electorales, el sistema de rendición de cuentas y el régimen de controles y sanciones, junto con sus respectivas propuestas o recomendaciones.

### 3.2. MODELO DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Existen tres modelos de financiamiento político, a saber: público, privado y mixto. Desde la perspectiva de esta propuesta se argumenta que el sistema de financiamiento mixto con predominancia de re-

ursos estatales es el mejor modelo posible para Colombia.

De acuerdo con De La Calle, el financiamiento público se puede definir, *grosso modo*, como el empleo de fondos estatales en beneficio de los partidos políticos y de las campañas electorales:

*Este puede hacerse de manera directa, transfiriendo a unos u otros dinero del presupuesto nacional, o de manera indirecta, mediante la concesión de ventajas, prerrogativas, aportes en especie o subvenciones a favor de los partidos o de las campañas electorales, o como incentivo para las donaciones privadas<sup>60</sup>.*

El financiamiento público directo se puede hacer de manera permanente y en periodos electorales. En el primer caso, los dineros del Estado se utilizan para financiar actividades cotidianas de las organizaciones políticas: gastos operativos, talleres de formación política, preparación de candidatos a cargos de elección popular, etc.; en el segundo caso, los fondos públicos se destinan estrictamente para cubrir gastos de campaña. Mientras que el financiamiento permanente fortalece los partidos, en tanto que articuladores y agentes de representación de los intereses políticos de la sociedad, el financiamiento electoral de campañas garantiza las

<sup>60</sup>De la Calle H. Op. cit. p. 23

condiciones mínimas de equidad para la competencia política. La interacción entre estos dos tipos de financiamiento directo genera un impacto positivo sobre la calidad del sistema de representación democrática<sup>61</sup>.

Por su parte, el financiamiento público indirecto comprende las contribuciones estatales en especie que buscan facilitar el desarrollo adecuado de la actividad política y electoral de los partidos. Este tipo de contribuciones puede comprender los siguientes elementos: transporte, uso de edificios gubernamentales, publicaciones, exoneraciones de impuestos y acceso a los medios de comunicación, entre otros; no obstante, cabe anotar que: “probablemente, el elemento que tiene mayor impacto en la realidad y en el desarrollo efectivo de la vida pública es el derecho a la utilización de los medios, entre ellos la televisión, que es una especie de ágora moderna, donde se decide buena parte de la lucha política”<sup>62</sup>.

En segundo lugar, el financiamiento político privado se refiere a los recursos en dinero o en especie provenientes del patrimonio de particulares en beneficio de las organizaciones políticas y de las campañas electorales<sup>63</sup>.

Según Bernal Moreno (2006), existen tres vías privadas mediante las cuales se puede obtener financiación: las cuotas de los afiliados, los créditos de entidades financieras y las donaciones. Las cuotas de los afiliados son periódicas y pueden ser voluntarias u obligatorias, pero no constituyen la fuente principal de ingresos de las organizaciones políticas. Los créditos otorgados por entidades financieras también constituyen una importante fuente de recursos; sin embargo, generalmente son estas entidades las que deciden qué partidos apoyar. Finalmente, las donaciones pueden provenir de personas naturales y jurídicas; no obstante, varios países prohíben las donaciones de extranjeros, militares, sindicatos, corporaciones, contratistas del Estado, anónimos, etc.:

*“Independientemente de qué personas pueden hacer las donaciones, hay un consenso extendido [...] de que los donativos sean nominativos a partir de ciertos montos: se hacen públicos tanto el nombre del donante como la cantidad entregada al partido y, por consiguiente, las donaciones anónimas quedan prohibidas o limitadas a montos de muy baja cuantía”*<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Gutiérrez P, Zovatto D. Balance regional: financiamiento político en América Latina 2004-2010. En: Gutiérrez P, Zovatto D (eds). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. México: IDEA/OAS/UNAM. 2011. p. 23.

<sup>62</sup> De la Calle H. Op. cit. p. 27.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Woldenberg J. El financiamiento a la política. En: Hernandez, María (coord.). Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. México: UNAM. 2003. p. 307.



De esta manera, se pretende evitar prácticas clientelares y la infiltración de recursos indebidos o provenientes de actividades ilícitas, lo cual no sólo distorsiona la competencia política y vulnera los valores democráticos, sino que también incentiva la configuración de Estados mafiosos, cuyas instituciones cooptadas perpetúan la violencia, la corrupción y la impunidad.

Por último, el financiamiento político mixto combina los dos modelos mencionados anteriormente: público y privado. Este es el modelo predominante en América Latina, salvo en los casos de Venezuela y Bolivia, que prohíben explícitamente el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con dineros de origen estatal. Por lo tanto, la mayoría de países latinoamericanos subsidian los partidos y las campañas electorales con dineros públicos y permiten, en mayor o menor medida, los aportes de origen privado. Las diferencias entre los casos se derivan del peso relativo que tienen los aportes públicos y privados en el desarrollo de los procesos democráticos. Así, algunos países, como México, favorecen ampliamente la financiación pública, mientras que otros, como Perú, favorecen el financiamiento político privado<sup>65</sup>.

Ahora bien, el financiamiento mix-

to pretende corregir las desventajas de los modelos públicos y privados cuando estos se emplean por separado, las cuales se refieren, por un lado, a la dependencia económica de los partidos con respecto al Estado y, por otro, a las prácticas clientelares que se puedan dar entre determinados grupos de interés y las fuerzas políticas<sup>66</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Misión Electoral Especial recomienda mantener el modelo de financiamiento mixto que existe actualmente en Colombia, aunque garantizando un mayor porcentaje de financiación pública (directa e indirecta) para el funcionamiento de las organizaciones políticas y para las campañas electorales, reduciendo – a la vez - la financiación de origen privado. Esta recomendación se sustenta en los siguientes argumentos:

1. El modelo de financiamiento mixto es el que predomina en la región, lo que sugiere que ha tenido buenos resultados en la mayoría de democracias latinoamericanas. No existe ningún país en América Latina con financiación 100% estatal.
2. El modelo mixto resalta las virtudes y atenúa las desventajas de los sistemas de financiamiento público y privado, cuando estos se emplean por separado.

<sup>65</sup> De la Calle. Op. cit.; Gutiérrez P, Zovatto D. Op. cit.

<sup>66</sup> Bernal J. El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México. En: González, Nuria (coord.). Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. Tomo II. Sistemas jurídicos contemporáneos, derecho comparado, temas diversos. México: UNAM. 2006.

3. El modelo de financiamiento mixto equilibra la dependencia de las organizaciones políticas respecto al Estado y respecto a los contribuyentes privados.
4. El modelo de financiamiento mixto genera identificación entre organizaciones políticas y ciudadanía.
5. El modelo de financiamiento mixto es razonable fiscalmente.
6. El modelo de financiamiento mixto genera mayor equidad para las organizaciones pequeñas y nuevas.

Pese a los anteriores argumentos, resulta claro que el fortalecimiento de las minorías políticas existentes, así como la inclusión de partidos y movimientos políticos que irrumpen por primera vez en el escenario político, requieren de una financiación estatal mayor o completa, especialmente, durante el régimen de transición al que alude el Acuerdo Final.

### **3.3. Elementos de Consideración y propuestas frente a la financiación del funcionamiento de las organizaciones políticas**

A continuación, se describen los problemas identificados en las sesiones de la MEE en relación con la financiación del funcionamiento de las organizaciones políticas y, posteriormente, se plantean algunas propuestas y recomendaciones al respecto. En términos generales,

se destacan tres problemáticas:

1. Distribución inequitativa de los recursos públicos para el funcionamiento de las organizaciones políticas.
2. Opacidad en la rendición de cuentas de los ingresos de origen privado para el funcionamiento de las organizaciones políticas.
3. Falta de controles sobre la destinación de los recursos provenientes de la financiación estatal.

#### **3.3.1. Distribución inequitativa de los recursos públicos para el funcionamiento de las organizaciones políticas**

Las actuales reglas de distribución de los recursos públicos para el funcionamiento de las organizaciones políticas se basan primordialmente en el criterio de fuerza electoral. Como es bien sabido, el 10% de estos recursos se distribuye por igual entre todas las organizaciones políticas con personería jurídica, mientras que el 90% restante se distribuye en proporción al número de votos obtenidos en el Congreso, Asambleas y Cámara, así como en proporción al número de mujeres y jóvenes elegidos. Como resultado, los partidos tradicionales y mayoritarios se apropian de la mayor parte de los recursos estatales, reduciendo las posibilidades que tienen las organizaciones políticas minoritarias de acceder a ellos.

<sup>67</sup> Transparencia por Colombia, MOE. Diagnóstico de problemas en el proceso de financiación del funcionamiento y la rendición de cuentas de los partidos y movimientos políticos. [Inédito]. 2016. p. 7.



“Si bien el acceso a los recursos públicos debe estar reglamentado por unos principios de seriedad y cumplimiento (...), esta forma de repartir los fondos no permite ampliar el pluralismo político ni mejorar las capacidades de las organizaciones políticas más pequeñas para volverse más competitivas”<sup>67</sup>.

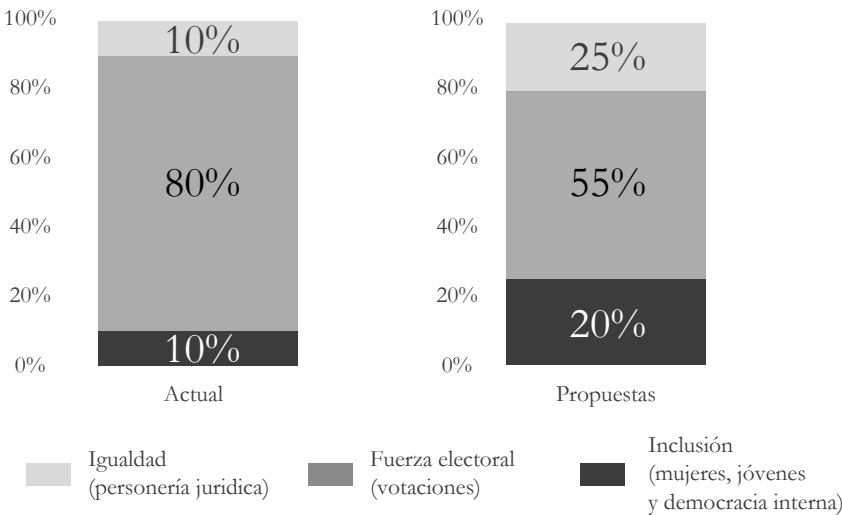
• **Propuesta**

**Modificar las reglas de distribución de la financiación estatal para el funcionamiento de las organizaciones políticas con el fin de sean más equitativas y democráticas.**

Actualmente, las reglas de distribución de los recursos estatales privilegian el criterio de fuerza electoral (80%) sobre la igualdad en el acceso a la financiación estatal (10%) y sobre las políticas de inclusión de sectores sociales sub-representados, tales como las mujeres (5%) y los jóvenes (5%), lo que genera que solo unas

cuantas organizaciones, particularmente los partidos mayoritarios, se apropien de la mayor parte del Fondo Nacional de Financiación Política. En ese sentido, la propuesta de modificar las reglas de distribución de la financiación estatal para el funcionamiento de las organizaciones políticas busca, además de reducir las barreras de acceso a los recursos estatales para las organizaciones políticas nuevas y minoritarias, favorecer la representación territorial, fortalecer las organizaciones políticas a nivel regional, promover la participación de la mujer e incentivar la democracia interna.

En este orden de ideas, aunque se mantiene un porcentaje importante de distribución con base en el criterio de fuerza electoral (55%), se aumenta el peso de los criterios de igualdad (25%) y de inclusión (dentro del cual se incluye la democracia interna) (20%). Estas diferencias se pueden observar en la gráfica 4:

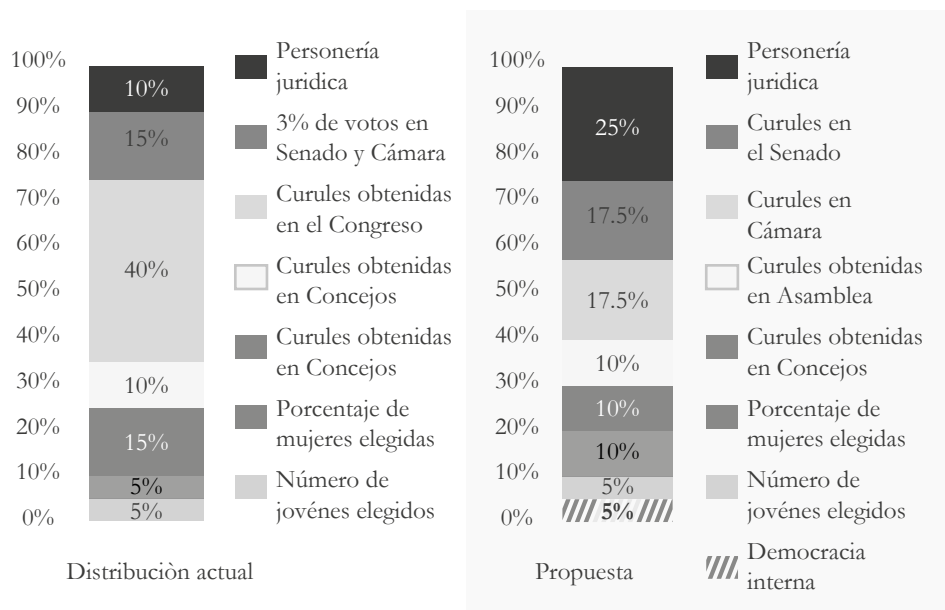


Gráfica 4. Criterios de distribución de la financiación estatal para el funcionamiento de las organizaciones políticas.



Bajo estas consideraciones, se propone modificar las reglas de distribución correspondientes al artículo 17 de la

ley 1475 de 2011, tal y como se expone en la Gráfica 7, de la siguiente manera:



**Gráfica 5.** Propuesta de redistribución de la financiación estatal para el funcionamiento de las organizaciones políticas.

Frente a la nueva distribución, se deben tener en cuenta las siguientes aclaraciones: en primer lugar, la propuesta implica cambiar la forma en que se distribuyen los recursos por concepto de mujeres elegidas. Actualmente, este porcentaje de recursos se distribuye en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas. Con la nueva regla, la distribución de esta porción de los recursos estatales se haría con base en el porcentaje de elegidos de cada partido que sean mujeres. Por ejemplo, si en el partido A el 70% de los elegidos a corporaciones públicas son mujeres

mientras que en el partido B este porcentaje es de 20%, el primero recibirá un mayor porcentaje de financiación por este rubro que el segundo, independientemente del número absoluto de mujeres elegidas en cada partido.

En segundo lugar, se recomienda que el CEC defina los criterios o indicadores, así como la metodología, para medir el uso efectivo de la democracia interna por parte de las organizaciones políticas; no obstante, cabe aclarar que desde la MEE se entiende por democracia interna el uso de mecanismos incluyentes y competitivos en el pro-





ceso de toma de decisiones al interior de las organizaciones políticas, la participación de los afiliados en los órganos de dirección y la existencia de canales que permitan el ejercicio efectivo del control político<sup>68</sup>. (Véase propuesta de la MEE en materia de democracia interna. Pág. 199).

### 3.3.2. Opacidad en la rendición de cuentas de los ingresos de origen privado para el funcionamiento de las organizaciones políticas

Según el artículo 16 de la Ley 1475 de 2011, además de la financiación estatal, las organizaciones políticas pueden financiar su funcionamiento con recursos de origen privado provenientes de las cuotas de sus afiliados, así como contribuciones, donaciones y créditos provenientes de personas naturales y/o jurídicas; sin embargo, a diferencia del financiamiento de las campañas políticas, no existe un tope máximo de recursos privados que las organizaciones políticas puedan recibir, ni tampoco un límite para el monto de las donaciones.

Aunado a lo anterior, la legislación colombiana (Ley 1475 de 2011, art. 19) obliga a las organizaciones políticas a presentar ante el CNE la rendición de cuentas de su patrimonio, ingresos y gastos durante

los primeros cuatro meses de cada año; sin embargo, en la mayoría de los casos, esta información no está disponible en la página web del órgano electoral ni en la página de las organizaciones políticas, lo cual “impide conocer quiénes son los donantes de los partidos y movimientos políticos y cuáles son los montos que aportan”<sup>69</sup>.

#### • Propuesta

Los aportes o donaciones que realicen las personas naturales, personas jurídicas y conglomerados económicos a las agrupaciones políticas deben tener un tope expresado en valores absolutos, el cual determinará el CEC con base en un estudio encaminado a este propósito. La razón para establecer dicho tope es evitar que las agrupaciones políticas sean cooptadas por grupos de interés que pretendan sacar beneficio de las decisiones que puedan adoptar funcionarios de elección popular, avalados por ellas. De igual forma, este límite económico reducirá el riesgo de que dentro de las organizaciones políticas se generen tratamientos especiales a grupos de donantes y/o facciones afines a ellos.

Adicionalmente, se debe establecer un mecanismo unificado de rendición de cuentas sobre el manejo de ingresos y gastos de los recursos para funcionamiento de las organizaciones políticas<sup>70</sup>, lo que implica:

<sup>68</sup> Freinberg F. La democratización de los partidos políticos entre la ilusión y el desencanto. Cuadernos de CAPEL 2006. (50).

<sup>69</sup> Transparencia por Colombia MOE. Op. cit. 2016. p. 9.

<sup>70</sup> Transparencia por Colombia MOE. Op. Cit

o Revisar el formulario 1B, definido por el órgano electoral para la presentación de los informes de ingresos y gastos de funcionamiento. Esta medida debe ser complementada con una auditoría externa contratada por la dependencia que administre los recursos de funcionamiento de los partidos dentro del CEC, quitándole esta competencia a la Registraduría Nacional del Estado Civil, que actualmente ejerce esta función (Ley 130 de 1994, artículo 49).

o Cumplir con la obligación de publicar en la página web del órgano electoral y de las organizaciones políticas, los informes de ingresos y gastos de las organizaciones políticas, así como los documentos que detallan el origen de los ingresos privados, aportes de particulares y montos.

### 3.3.3. Falta de controles sobre la destinación de los recursos provenientes de la financiación estatal

La ley 1475/2011 señala que un 15% de los recursos de funcionamiento se debe destinar para la promoción de la participación política de las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos; sin embargo, una de las problemáticas que se evidenció en el diálogo con organizaciones políticas e instituciones fue la falta de claridad frente a la destinación de estos recursos, con los que se pretende “ayudar a que

las organizaciones políticas cumplan con los principios de inclusión, participación y promoción de liderazgo, generando oportunidades y capacidades para participar en las contiendas electorales”<sup>71</sup>. Si bien cada organización política tiene autonomía para decidir sobre la forma en que va a alcanzar estos objetivos, no existe control para garantizar que dichos recursos cumplan con la destinación específica que determina la ley.

#### • Propuesta

El Consejo Electoral Colombiano deberá inspeccionar que los recursos provenientes de la financiación estatal con destinación específica, que según la propuesta de la MEE se orientan a fortalecer la participación política y electoral de la mujer y de los jóvenes, así como a los mecanismos de democracia directa, se destinen efectivamente a lo establecido en la ley. Para mayor información, revisar el documento de la MEE en donde se detallan las propuestas y recomendaciones en materia de participación de las mujeres.

Además, esta autoridad electoral deberá verificar que las organizaciones políticas destinen recursos para promover la transparencia y el acceso a la información pública de toda su gestión; así como para sufragar el valor de los recursos humanos, técnicos y tecnológicos para controlar, fiscalizar y auditar el manejo de los recursos.

<sup>71</sup> Ibidem. p. 10.

### 3.4. PROBLEMAS Y PROPUESTAS FRENTE A LA FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

En este apartado se resumen los principales problemas relacionados con el financiamiento de las campañas electorales, rendición de cuentas, controles y sanciones, al tiempo que se proponen algunos ajustes y recomendaciones con miras a fortalecer la equidad y la transparencia de los procesos electorales. A grandes rasgos, se destacan cinco problemáticas:

- o La financiación pública, vía anticipos, es mínima y el proceso para acceder a los recursos estatales (tanto anticipos como reposición de votos) es demasiado complejo y poco eficiente.
- o Desconocimiento del costo real de las campañas políticas.
- o Excesiva dependencia de los recursos de origen privado.
- o Falta de claridad y de sanciones en el proceso de rendición de cuentas de las campañas.
- o Débiles controles y sanciones para candidatos y organizaciones políticas por violación de reglas de financiación y publicidad.

#### 3.4.1. La financiación pública vía anticipos es mínima y el proceso para acceder a los recursos estatales (tanto anticipos como

#### reposición de votos) es demasiado complejo y poco eficiente

Los anticipos constituyen una mínima parte de la financiación de las campañas políticas. Para citar un ejemplo, en las elecciones regionales del 2015, los recursos de anticipos no superaron el 1% del total de los ingresos de las campañas, lo que contradice el principio constitucional de que estas se deben financiar con recursos públicos y privados<sup>72</sup>. A esto se suman algunos problemas expuestos en las entrevistas realizadas por la MEE a movimientos y partidos políticos, por ejemplo, la demora en el proceso de solicitud y entrega de los anticipos a las organizaciones políticas o la dificultad para obtener las pólizas de cumplimiento que la ley exige, principalmente, en el caso de las organizaciones minoritarias. Una situación similar sucede con los recursos que se entregan a través de la figura de reposición de gastos por votos. A pesar de que la ley 130 de 1994 establece que la entrega de estos recursos se debe efectuar máximo un mes después de las elecciones, en la práctica, la autoridad electoral no cumple con este límite de tiempo, ocasionando problemas financieros para los candidatos y organizaciones políticas que contraen préstamos con entidades financieras.

<sup>72</sup> Transparencia por Colombia, MOE. Diagnóstico de problemas en el proceso de financiación y rendición de cuentas de las campañas políticas. [Inédito]. 2016.

## • Propuesta

*o Mayor preponderancia de la financiación estatal a través de la figura de anticipos para las campañas electorales.*

El CEC contará con un Fondo de Financiación Estatal para Campañas que tendrá a su cargo una cuenta donde se depositan los recursos que el Estado está dispuesto a entregar por concepto de anticipos y de reposición de gastos por votos, los cuales serán girados previa autorización del cuerpo colegiado del CEC. Con el fin de garantizar que todas las organizaciones políticas puedan acceder a estos recursos, se recomienda entregar el 50% del financiamiento público antes de la campaña, y el 50% restante después de las elecciones, bajo las siguientes consideraciones frente a la distribución:

- o Una parte de los anticipos (10%) se distribuye por igual entre todas las organizaciones políticas con derecho a financiación, independientemente de su desempeño electoral en la campaña. Estos recursos no se deben devolver, pero sí justificar.
- o Otra parte de estos anticipos (40%) se distribuye con base en los resultados previos obtenidos en el mismo tipo de elección. Este valor de los anticipos se deducirá de la financiación que le corresponda a la organización política por concepto de reposición de gastos de la campaña.

o Finalmente, los recursos de reposición (50%) se distribuyen en proporción a los resultados electorales.

El Consejo Electoral Colombiano deberá establecer el monto y el porcentaje de recursos que se distribuirán por concepto de anticipos y de reposición de gastos por votos, garantizando que todas las organizaciones políticas puedan tener acceso a estos recursos. A su vez, esta autoridad electoral adoptará los mecanismos que sean necesarios para lograr una mayor celeridad en el desembolso de los recursos estatales bajo principios de equidad y transparencia. Esto implica reajustar el proceso de solicitud, aprobación y desembolso de los recursos. Además, se debe definir con claridad la fecha de inicio de las campañas para efectos de anticipos y el tiempo límite para la entrega de los recursos.

En consonancia con la propuesta de reforma al sistema electoral que ha planteado la MEE, se propone que en circunscripciones plurinominales, en donde habrá listas cerradas, los recursos se le entregarán directamente a la organización política; mientras que, en uninominales, se le entregarán al candidato.

Finalmente, es importante establecer un régimen de responsabilidad<sup>73</sup> para los encargados del desembolso de los recursos, especialmente, por reposición de gastos por votos, estableciendo que los intereses de mora generados por el no desembolso oportuno

<sup>73</sup> Sobre el Régimen de Responsabilidad ver: “Reforma al régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas” pág. 121

sean sufragados por estos funcionarios mediante la acción de repetición.

### 3.4.2. Desconocimiento del costo real de las campañas políticas

En cuanto a los costos de las campañas políticas, no existen parámetros claros para definir el costo real de estas. Por ejemplo, en un análisis del tope de gastos para las campañas a la Cámara de Representantes, en 2014, se evidencia que “en el departamento de Antioquia el gasto por persona que podría hacer una campaña sería de 2.866 pesos. Por el contrario, en el caso del departamento del Vaupés, el gasto por persona fue mucho mayor, ascendiendo a 61.487”<sup>74</sup>. Esta disparidad en los topes de gastos conlleva a reflexionar sobre cuáles deben ser los criterios para calcular los costos reales de las campañas en diversos contextos. Cabe anotar que la Ley 1475 de 2011 (artículo 24) establece que la autoridad electoral y el Ministerio de Hacienda deben realizar un estudio base para la actualización de los costos reales de las campañas; el cual no se ha llevado a cabo hasta el momento.

#### • Propuesta

El Consejo Electoral Colombiano deberá construir una metodología para calcular los costos reales de las campañas con criterio diferencial (local, regional, nacional) en función de las características geográficas y demográficas de las diferentes regiones

del país, el tipo de elección (Senado, asambleas departamentales, concejos, etc.) y el tipo de circunscripción de la Cámara (uninominal y plurinominal). Con base en esta metodología se debe calcular y reducir los topes de gastos de las campañas políticas, y adicionalmente, reducir, delimitar y establecer los tiempos de campaña.

### 3.4.3. Excesiva dependencia de los recursos de origen privado

La financiación privada es la principal fuente de ingresos de las campañas para elecciones locales y legislativas. Las fuentes de financiación más importantes en este tipo de campañas políticas son, en su orden, los recursos propios de los candidatos y/o de sus familiares, los aportes de personas naturales y/o jurídicas, los créditos y los recursos propios de las organizaciones políticas.

Aunque los recursos de origen privado constituyen una fuente legítima de financiación, la ausencia de restricciones y controles efectivos puede conllevar varios riesgos que afectan la equidad, la igualdad de oportunidades y la transparencia de las elecciones, a saber: la posibilidad de que dineros ilegales entren a las campañas, la incidencia de intereses corporativos, el encubrimiento de donaciones a través de créditos, la inequidad en el acceso a créditos con el sector financiero y las donaciones que se realizan a los

partidos pero luego se convierten en contribuciones a las campañas políticas, entre otros<sup>75</sup>.

Si bien las campañas tienen la obligación de revisar el origen de los recursos que reciben, la dinámica propia de las elecciones, y la falta de información oficial y pública que les permita verificar la idoneidad de los aportantes, impide que esta revisión se lleve a cabo de manera efectiva. Estas problemáticas también afectan a la autoridad electoral, que además no cuenta actualmente con registros que le permitan contrastar la información y realizar las indagaciones pertinentes.

Por otra parte, entre los contribuyentes privados permitidos por la legislación colombiana para el financiamiento de campañas electorales, se encuentran las fundaciones y organizaciones sin ánimo de lucro, las cuales (en la práctica) terminan realizando aportes a las campañas políticas que sobrepasan su patrimonio, constituyéndose, de esta manera, en fachadas para legalizar el ingreso de recursos que pueden provenir de fuentes prohibidas o para evadir los límites a la financiación privada.

Ahora bien, los recursos que reciben las campañas políticas se invierten, principalmente, en la contratación de publicidad electoral en medios masivos de comunicación. Aunque la legislación colombiana

exige a los concesionarios de la frecuencia de radio definir un valor de la pauta que esté por debajo de la mitad del valor comercial, no existen precios de referencia que permitan identificar si esta prerrogativa se aplica de manera equitativa a todos los candidatos. Este problema se agudiza aún más si se tiene en cuenta que las agencias de publicidad y los medios masivos privados no solamente son los que más pautan, sino que también aparecen como los principales donantes de algunas campañas, lo que puede terminar beneficiando a determinados candidatos sobre otros.

El alto costo de las pautas en radio, prensa escrita, televisión y vallas publicitarias, genera que sólo las campañas con mayor músculo económico y financiero puedan acceder a los medios privados para difundir sus propuestas y generar mayor grado de recordación entre los electores.

Teniendo en cuenta que la inequidad en la competencia política también se deriva de la falta de recursos económicos por parte de algunas organizaciones políticas para contratar publicidad, o difundir sus ideas a través de los medios masivos de comunicación, resulta necesario aprobar reformas orientadas a generar equilibrio entre las

<sup>75</sup> Transparencia por Colombia. Op. cit.





campañas políticas a través de los medios de comunicación privados.

### • Propuesta

Con el fin de corregir los desequilibrios que se derivan de la financiación de campañas políticas a través de recursos de origen privado se presenta un conjunto de propuestas que apuntan, por un lado, a fortalecer la financiación pública indirecta y, por otro, a establecer límites y restricciones más estrictas frente a las fuentes de financiación privada.

#### *o Mayor financiación pública indirecta*

En primer lugar, el aumento a la financiación pública indirecta está encaminada al fortalecimiento de dos componentes que pueden llegar a ser determinantes en los resultados de los procesos electorales: (i) el acceso a los medios de comunicación privados y (ii) el transporte masivo de electores.

La primera propuesta consiste en que el Estado financiará parcialmente la publicidad en medios masivos de comunicación. Para ello, el Consejo Electoral Colombiano será el encargado de contratar a precios reducidos y de distribuir entre las organizaciones políticas, los espacios dispuestos para publicidad electoral en medios (televisión, radio, prensa escrita). De modo similar, se recomienda que la autoridad electoral determine y distribuya los sitios para publicidad exterior visual (v gr. vallas publicitarias).

La segunda propuesta, en materia de financiamiento público indirecto, se orienta a facilitar la participación de la ciudadanía en los comicios electorales. Consiste en que el Estado subsidie medios de transporte masivos gratuitos el día de las elecciones en las principales ciudades del país, un gasto que, muchas veces, es asumido por las organizaciones políticas. A su vez, esta propuesta se debe complementar con la disposición de mecanismos de votación en zonas alejadas, tales como: mesas móviles, correo y mecanismos electrónicos.

Igualmente, con el fin de prevenir la incidencia de intereses particulares en las campañas políticas, se propone realizar algunos ajustes en materia de restricciones, límites y prohibiciones a la financiación privada.

#### *o Restricciones más estrictas a los aportes de origen privado*

En cuanto a las restricciones, resulta fundamental que las donaciones o aportes en especie se contabilicen en su valor comercial; para lo cual, el CEC contará con un registro de precios y proveedores de bienes y servicios. Además, tanto en el caso de los aportes provenientes de recursos propios y/o familiares, como en el de las donaciones de personas naturales y/o jurídicas, la autoridad electoral deberá verificar que se entreguen los soportes que defina la ley para comprobar la procedencia de los recursos y la capacidad económica de los aportantes. Entre los soportes que la autoridad

electoral puede solicitar, se sugieren: declaración de renta, bienes y patrimonio, y certificado de antecedentes, entre otros.

*o Tope en valores absolutos para los recursos de origen privado*

Frente a los límites al ingreso de recursos de origen privado, se recomienda que el Consejo Electoral Colombiano establezca un tope en valores absolutos para todas las donaciones o aportes que provienen de los recursos propios de los candidatos y/o de sus familiares, personas naturales y/o jurídicas, créditos bancarios y recursos propios de las organizaciones políticas. Esta propuesta permitirá, por un lado, reducir la incidencia de particulares que financian campañas en el accionar de los partidos políticos y, por otro lado, corregir el desequilibrio que caracteriza la mayoría de procesos electorales, en donde los candidatos con mayores recursos disponibles para invertir en sus campañas son quienes terminan ganando las elecciones.

*o Nuevas prohibiciones*

Además de las prohibiciones existentes en la actualidad (Ley 1475 de 2011, artículo 27), resulta necesario que la autoridad electoral establezca nuevas prohibiciones sobre algunas fuentes de financiación que pueden llegar a distorsionar los valores democráticos que orientan el sistema de financiamiento político o que resultan innecesarias ante la apuesta de una mayor financiación pública de origen estatal

(directa e indirecta). En este sentido, se recomienda incluir en la legislación las siguientes prohibiciones:

o Créditos no bancarios.

o Donaciones de publicidad electoral en medios masivos de comunicación.

o Donaciones de entidades sin fines de lucro, con excepción de aquellas que tienen dentro de sus funciones el apoyo a los procesos electorales y la democracia.

#### **3.4.4. Falta de claridad y de sanciones en el proceso de rendición de cuentas de las campañas**

Uno de los principales problemas en relación con el sistema de rendición de cuentas es el subreporte de información de ingresos y gastos en los registros contables (informes físicos y Cuentas Claras). A pesar de la insistencia de algunos candidatos y partidos políticos acerca de que los topes de gastos son demasiado bajos, -en la práctica- los candidatos no reportan la totalidad de los gastos permitidos. Por lo tanto, actualmente no se cuenta con información confiable y completa sobre los ingresos y gastos reales de las campañas.

Entre las explicaciones de esta problemática, cabe destacar que muchas donaciones en especie no se tasan en su valor comercial, los candidatos no se toman en serio el reporte contable al considerar-





lo como un simple requisito para acceder a la reposición de gastos por votos, y la imposibilidad de reportar ingresos y gastos que no cuentan con los soportes correspondientes<sup>76</sup>.

Otro problema tiene que ver con el seguimiento en tiempo real de los libros contables. A este respecto, la autoridad electoral realiza inspecciones a los libros físicos de algunas campañas políticas de forma aleatoria, especialmente en ciudades capitales; sin embargo, esta no cuenta con los recursos para hacer una inspección efectiva y exhaustiva de esta información. Por otra parte, a pesar de que el aplicativo Cuentas Claras busca facilitar el proceso de rendición de cuentas, no es debidamente utilizado durante el desarrollo de las campañas ni permite subir al sistema los soportes correspondientes para poder verificar los asientos contables reportados. Esto se debe, entre otras razones, a que no es completamente claro que el uso de dicho aplicativo durante las campañas sea obligatorio, no existen sanciones a las personas y organizaciones que no diligencien los libros contables en tiempo real a través del aplicativo Cuentas Claras, ni tampoco controles por parte de las autoridades a esta información: “La revisión es *ex post* y corresponde más a un ejercicio contable para verificar

que las cuentas cierren y existan los soportes que confirmen los gastos”<sup>77</sup>.

### • Propuesta

Con el fin de fortalecer el proceso de rendición de cuentas y mejorar la capacidad de la autoridad electoral para ejercer un debido control sobre los recursos que manejan las campañas políticas, se recomienda elevar a nivel de ley el uso en tiempo real del aplicativo Cuentas Claras. En la norma se deberá establecer que los candidatos y organizaciones políticas no sólo deben registrar sus asientos contables sino, también, anexar los respectivos soportes en dicho aplicativo. Esto implica revisar los formatos para la rendición de ingresos y gastos, y complementarlos con la inclusión de nuevos anexos que permitan un mejor detalle del origen de los recursos y los gastos en los que incurrieron las campañas.

La responsabilidad frente a la rendición de cuentas corresponderá a candidatos, organizaciones políticas, gerentes de campaña (en el caso de las campañas que excedan los 60 SM-MLV) y contadores. Los revisores fiscales también tendrán responsabilidad en los casos de presentación de los informes consolidados por parte de las organizaciones políticas.

Para que sea, en realidad, una herramienta con la cual la autoridad electoral pueda ejercer el debido control

<sup>76</sup> Transparencia por Colombia. Op. cit.

<sup>77</sup> Transparencia por Colombia, MOE. Op. cit. 15.

a la rendición de cuentas, es necesario que todas las campañas políticas manejen cuentas únicas; por lo tanto, la ley deberá garantizar el acceso de todas las organizaciones políticas al sistema financiero. Pese a ello, podrán existir excepciones a las campañas que se realicen en circunscripciones que no cuenten con entidades financieras. Por su parte, las entidades financieras deberán brindar a la autoridad electoral la información que solicite de estas cuentas, sin ninguna restricción.

Dado que los subregistros de los ingresos y gastos de las campañas se evidencian en los sitios donde se desarrollan las campañas, se recomienda ampliar canales y capacitación a la ciudadanía y a las organizaciones políticas frente al proceso de inspección, vigilancia y control de los recursos empleados en los procesos electorales, con el fin de que estos actores informen oportunamente ante la autoridad electoral cualquier anomalía al respecto.

Finalmente, en la actualidad, no existen sanciones por la omisión de ingresos y gastos de campañas, ni por la presentación en tiempo real de los registros contables a través de Cuentas Claras; por lo tanto, se recomienda establecer a nivel legislativo multas por este tipo de faltas al régimen de financiación de las campañas.

### **3.4.5. Débiles controles y sanciones para candidatos y organizaciones políticas**

Una de las mayores debilidades que tiene el sistema de financiamiento político en Colombia tiene que ver con la poca capacidad del CNE para aplicar controles y sanciones oportunas y ejemplarizantes por la violación a las normas de financiamiento político. Esta debilidad institucional se deriva de varias causas que ya fueron identificadas en el informe de recomendaciones sobre arquitectura institucional, a saber: conformación partidista del órgano electoral, falta de autonomía presupuestal, débil alcance territorial, ausencia de instrumentos para ejercer inspección y vigilancia, y falta de personal idóneo para adelantar las investigaciones.

Además, se observa que el Fondo Nacional de Financiación Política, dependencia del CNE a cargo del manejo y monitoreo de los recursos para el funcionamiento y desarrollo de las campañas de las organizaciones políticas, ha mostrado graves falencias en el desarrollo de sus funciones. Entre ellas, la falta de lineamientos claros que, en la revisión y certificación de cuentas, demuestren un trato objetivo a todas las organizaciones políticas.



## • Propuesta

El Consejo Electoral Colombiano deberá tener una dependencia encargada de velar por el estricto cumplimiento de lo que corresponde a la financiación de partidos y campañas electorales. En tal sentido, esta oficina tendrá a su cargo al menos las siguientes funciones:

- o Administrar la cuenta donde se depositan los recursos para el funcionamiento de las organizaciones políticas y para las campañas. Las erogaciones se harán previa orden del cuerpo colegiado que compone el CEC.
- o Adelantar de manera eficiente el proceso de monitoreo, revisión y certificación de las cuentas de gastos, tanto de sostenimiento de las organizaciones políticas como de las campañas electorales.
- o Inspeccionar que los recursos provenientes de la financiación estatal con destinación específica, de conformidad con la ley, se orienten a fortalecer la participación política y electoral de la mujer y de los jóvenes, así como a la implementación de mecanismos de democracia directa en las organizaciones políticas.
- o Verificar el cumplimiento de los requisitos legales por parte de las organizaciones políticas y las campañas para acceder a los recursos de funcionamiento, recursos de financiación pública indirecta, anticipos y reposición de gastos.

- o Verificar la entrega de los soportes que establezca la ley para comprobar la capacidad económica de los aportantes y la procedencia de los recursos de origen privado que ingresen a las campañas.
- o Contratar, a precios reducidos, y distribuir, entre las organizaciones políticas, los espacios dispuestos para publicidad electoral en medios de comunicación privados (televisión, radio, prensa escrita, etc.).
- o Establecer y distribuir entre las organizaciones políticas los sitios permitidos para publicidad exterior visual (v gr. vallas publicitarias).
- o Informar a la dependencia encargada de realizar las investigaciones y sanciones dentro del CEC, las inconsistencias o anomalías encontradas en el desarrollo de las campañas, así como en los informes de ingresos y gastos presentados por candidatos y organizaciones políticas.

Por otra parte, el CEC deberá contar con una dependencia de investigación y sanción, que con funciones de policía judicial se encargará de adelantar los procesos investigativos a fin de establecer la responsabilidad por incumplimiento de las reglas de financiación. Dicha dependencia podrá establecer las siguientes sanciones:

- o Multas a candidatos, directivos y organizaciones políticas.



- o Multas a personas naturales y jurídicas que violen las normas de financiación política.
- o Devolución de recursos por concepto de reposición de gastos por votos.
- o Suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios masivos de comunicación.
- o Desmonte de publicidad visual exterior.
- o En caso de no aplicarse el régimen disciplinario interno de las organizaciones políticas, en un plazo no mayor a un año, sancionar a directivos y militantes, conforme a los estatutos de estas.

De igual forma, en los casos en que los hechos investigados ameriten establecer sanciones que afecten los derechos políticos de los ciudadanos y las organizaciones políticas, competencia atribuida a la Corte Electoral, la dependencia de investigación y sanción remitirá los proyectos de solicitud al CEC para su respectiva evaluación. En caso de que el CEC apruebe el proyecto de solicitud, lo presentará ante la Corte para que, conforme al procedimiento establecido, tome algunas de las siguientes medidas, según la gravedad de la falta:

- o Cancelación de personería jurídica.
  - o Disolución de la organización política.
  - o Pérdida de investidura o cargo de elección popular.
- Finalmente, con el propósito de proveer herramientas e instrumentos para fortalecer la capacidad de inspección, control y vigilancia del CEC, se formulan las siguientes propuestas:
- Para las campañas políticas de Presidencia y Senado, la autoridad electoral designará un oficial de cumplimiento de reglas electorales, cuya función será supervisar que las campañas se estén desarrollando conforme a la normatividad electoral para lo cual recibirá el apoyo de los directivos, candidatos, gerentes y revisores fiscales de las campañas políticas.
- o Para las campañas políticas a nivel local y departamental, el CEC contará con funcionarios que se desplieguen a nivel territorial con el fin de verificar el cumplimiento de las normas de financiación.
  - o Se debe exigir por ley que las entidades bancarias faciliten la apertura de cuentas para campañas políticas. Asimismo, es recomendable que un solo banco de carácter estatal tenga a su cargo la apertura de estas cuentas.
  - o La CEC deberá fortalecer las relaciones interinstitucionales con entidades públicas y privadas con el fin de fortalecer sus capacidades
- o Suspensión de personería jurídica.
  - o Suspensión del derecho a inscribir candidatos o listas en una circunscripción.



de control y vigilancia, mediante el intercambio de información y herramientas para el análisis (UIAF, DIAN, Asobancaria, Cámara de Comercio, Ministerio del Interior, órganos de control y organizaciones de la sociedad civil).

- o A través del monitoreo de medios, realizar seguimiento a las pautas de publicidad electoral con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas de financiación.
- o El CEC tendrá a su cargo la creación de un registro único de proveedores de bienes y servicios para las campañas electorales, en el cual se relacionarán las razones sociales de las empresas y los respectivos precios de venta. Las campañas políticas sólo podrán contratar

con las personas naturales y jurídicas inscritas en este registro.

- o Fortalecer el registro de contratistas del Estado a fin de verificar inhabilidades para contratar por parte de personas naturales y jurídicas que hayan financiado campañas políticas (véase Ley 1474 de 2011).
- o En necesario que exista un procedimiento legislativo para determinar sanciones de tipo administrativo por parte del CEC. En esta reglamentación se debe establecer un término de caducidad de la facultad sancionatoria no inferior a 8 años.
- o Fortalecer a URIEL como canal de denuncia ciudadana.



# 4.

## **REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL PARA INCREMENTAR Y FORTALECER EL LIDERAZGO, LA INCLUSIÓN Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES**

---





## 4. REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL PARA INCREMENTAR Y FORTALECER EL LIDERAZGO, LA INCLUSIÓN Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

### 4.1. Contexto

En el Acuerdo de Paz, firmado entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP, se estableció la Misión Electoral Especial –MEE-, como una comisión autónoma de carácter consultivo que tiene como objetivo presentar al país recomendaciones para la reforma del régimen y de la organización electoral colombiana, asegurando una mayor autonomía, independencia, transparencia y modernización, para ofrecer mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y para mejorar la democracia.

Entre las funciones que se le asignaron a la MEE está, la de: Incluir a las mujeres como sujetos políticos activos.

A continuación, se presenta una síntesis de las propuestas de la MEE para cumplir con el mandato asignado, con relación a la participación política de las mujeres. Tanto los diagnósticos de la situación actual de las mujeres, en cuanto a participación política en Colombia, como las propuestas de reforma sugeridas, son el resultado de una amplia consulta con las principales organizaciones de mujeres en el país, con la Mesa de género de la cooperación internacional y con los representantes de la mayoría de los partidos y movimientos políticos vigentes en el país. Tanto las ONGs de mujeres, así como la Mesa de género y la mayoría de los partidos políticos presentaron propuestas concretas y documentos con sus sugerencias.

El análisis y las recomendaciones que se hacen a continuación, fueron discutidos ampliamente por los miembros de la MEE, hasta



alcanzar el consenso que este documento entrega para la discusión del gobierno y de los partidos políticos. Esperamos que el recibo de estas propuestas sea ampliamente aceptado por el Gobierno y por el Congreso de la República, pues, estamos convencidos, de su implementación depende un mejoramiento de la calidad y la inclusión de la democracia colombiana. La democracia sin mujeres no es democracia.

## 4.2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL Y LOS ACUERDOS DE LA HABANA

### 4.2.1. Marco constitucional

*La Constitución Política de Colombia incluye varios artículos donde se establece el derecho a la igualdad entre hombre y mujeres:*

- o Art. 13: *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.”*
- o Art. 40: *“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. [...]Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administra-*

*ción Pública.”*

- o Art. 43: *“La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”*
- o Art. 107: *“Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos”.*

### 4.2.2. Marco legal

- o Ley 581 del 2000, que trata sobre cuotas para cargos de designación en entidades públicas, ordena que los cargos de los niveles decisorios de las entidades públicas, que no correspondan a cargos a proveer por concurso de méritos, elección popular o carrera judicial, deban estar ocupados por mínimo el 30% de mujeres.
- o Ley 1475, sobre cuotas en partidos para cargos de elección y corporaciones. Cinco de los artículos de esta Ley desarrollan el principio de equidad de género establecido en el Artículo 107 de la constitución.
- o Art. 1: *“En virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades*





*la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto. [...] Se garantizará la participación de las mujeres y sus organizaciones y su representación equitativa en los diferentes espacios de participación*<sup>80</sup>.

### 4.3. LA SITUACIÓN ACTUAL

Las políticas de acción afirmativa para fomentar y mejorar la participación política de las mujeres en los organismos electorales, en los partidos políticos y en la vida ciudadana, o son insuficientes o si están contemplados no se aplican en su totalidad. Además, no hay mecanismos para hacerles seguimiento y para sancionar su incumplimiento.

Con la reglamentación actual, establecida en el Artículo 28 de la ley 1475, si bien representa un avance en legislación y ha representado un aumento en el porcentaje de mujeres elegidas en el Congreso, Colombia está bastante retrasada en la búsqueda de la paridad en la participación política, inclusive comparada con países latinoamericanos como Honduras, Argentina, Bolivia, Ecuador, México, etc.

En el Acto legislativo No. 2 de 2015<sup>81</sup>, por el cual se aprobó una reforma de equilibrio de poderes,

se da el marco general dentro del cual se pueden hacer propuestas a favor de la mayor y mejor participación política de las mujeres.

- o La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de *democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.*
- o *La ley regulará la financiación estatal de las campañas (de manera preponderante), los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que, sumados, hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.*

El texto aprobado de equilibrio de poderes presenta un telón de fondo para proponer reformas en la ley a favor de la participación de las mujeres, de forma gradual, en las siguientes áreas:

<sup>80</sup> *Ibidem.* Punto. 6

<sup>81</sup> Específicamente en el artículo 20.



- o En la cuota de mujeres en las listas, tendiendo progresivamente hacia la paridad, 50/50.
- o En la posición en las listas, tendiendo hacia la alternancia, cremallera, uno – uno.
- o En universalidad, es decir, en todos los cargos de elección, no solo los plurinominales, (incluye entonces los uninominales), no solo los que tengan más de cinco miembros.
- o También deja opcional a los partidos y movimientos políticos la presentación de las listas como cerradas o preferentes, de tal manera que permite proponer la que más conviene a la participación de las mujeres que es la cerrada y bloqueada, con diferentes grados de alternancia.
- o También permite hacer propuestas en cuanto a la financiación, de tal manera que teniendo también como referencia las atribuciones que tiene el CNE (la ley vigente 1475, en el artículo 13), para monitorear y sancionar a los partidos y movimientos políticos en la utilización de los recursos del estado se pueden proponer, progresivamente, mayor proporción, mayor especificidad, mayor control y mayores y más específicas sanciones por incumplimiento.
- o También abre el espacio para hacer propuestas de regulación de los mecanismos de democracia interna, por ejemplo, en los estatu-

tos de los partidos y movimientos políticos, las consultas internas, y en la estructura y cargos de la administración.

#### 4.4. PROPUESTA DE REFORMAS

Las propuestas se presentan en conjunto en este documento, para mostrar la importancia de generar acciones afirmativas, no solo en diferentes frentes de las organizaciones a cargo del proceso electoral y de los partidos y movimientos políticos, sino también en los diferentes momentos del ciclo electoral. Adicionalmente, las mismas recomendaciones se insertarán transversalmente en los documentos sobre arquitectura institucional, sistema de partidos y financiación.

Las propuestas de reforma que se expondrán a continuación, tienen como espíritu orientador los siguientes principios:

- o Poner en práctica los principios de la Constitución y los Acuerdos de la Habana sobre equidad de género, búsqueda progresiva de la paridad, alternancia y universalidad (PAU) y acciones afirmativas para que se garantice la participación política equitativa de las mujeres.
- o Mejorar la calidad de la representación política en los territorios y en grupos de población sub representados: mujeres, grupos étnicos, jóvenes.



- o Promover el fortalecimiento de los partidos, hacia partidos programáticos, con democracia interna, e inclusión y representación efectiva de grupos sub-representados.
- o Propender por un mejoramiento de la calidad de la política y de la formación ciudadana, particularmente para mujeres, grupos étnicos y jóvenes.
- o Proponer un sistema electoral simple tanto para votantes y candidaturas, así como para las autoridades electorales, con garantía de acceso a mesas para votantes, particularmente para quienes son sub representados (mujeres, grupos étnicos, jóvenes).

#### 4.4.1. En el diseño institucional

Las instituciones que reglamentan y organizan los procesos electorales, y que están a cargo de vigilar el accionar de los partidos y movimientos políticos - especialmente el CNE y la RNEC -, solo recientemente empezaron a incluir en sus funciones internas, así como en la reglamentación sobre los partidos políticos y en sus procedimientos de seguimiento, control y sanción de los incumplimientos de esa reglamentación, y medidas efectivas para propender por la igualdad de oportunidades de participación política de las mujeres.

Estas instituciones no aplican consistentemente las cuotas en sus organismos directivos, ni aplican po-

líticas de contratación y promoción de acción positiva para las mujeres; no producen en tiempo real la información desagregada por sexo, por edad, necesaria para evaluar la real situación de grupos sub representados y para proponer políticas correspondientes; así como tampoco desarrollan campañas suficientes de cedulaación, ni de formación ciudadana y electoral, con especificidad para las mujeres.

Con relación a su labor de vigilancia y control de los partidos y movimientos políticos, con la excepción de hacer cumplir el mandato de la cuota del 30% de personas de cada género en las listas, no ejercen un control real sobre la utilización de la financiación, ni sobre los rubros en los cuales se emplea esa financiación. Además no hacen seguimiento a la diferencia de apoyo económico a las campañas de los y las candidatas, ni tampoco vigilan ni aplican sanciones en los casos de mujeres víctimas de violencia política dentro de los partidos.

#### 4.4.2. En las instituciones electorales

- o Cuota (a razón de 4x3: nunca podrá haber menos de tres personas de un género) en posiciones de toma de decisión en los dos organismos y 30% mínimo de cuota de mujeres en políticas de reclutamiento en todos los niveles nacionales y territoriales.



- o Crear y fortalecer una oficina de promoción de la perspectiva de género con puntos focales en las diferentes direcciones de la institución.
- o Creación de mecanismos y procedimientos especiales para fomentar y facilitar la participación de las mujeres en los procesos electorales (cedulación, inscripción, cercanía de voto, horarios de formación).
- o Promoción específica de formación política y electoral de las mujeres en los partidos y movimientos políticos.
- o Recolección y producción de información desagregada por sexo y grupos de edad (hecha pública en tiempo real), sobre censo electoral, votantes, candidaturas y personas electas.
- o Registro de casos de acoso político contra las mujeres para visibilizar el fenómeno y tomar medidas de prevención y sanción.
- o Elaboración de materiales educativos sensibles a las diferencias entre hombres y mujeres, y para alentar la participación política y electoral femenina.
- o Campañas de promoción de cultura política al público en general y, con consideración especial a las condiciones de las mujeres, divulgar buenas prácticas para el empoderamiento y fortalecimiento de liderazgos de mujeres.
- o Reglamentación, seguimiento, control y sanciones de los partidos y movimientos políticos sobre la forma de promover la cantidad y la calidad de la participación de mujeres al interior del partido y con la ciudadanía.
- o Incluir dentro de las campañas de educación cívica y formación ciudadana mensajes contra la violencia y el acoso políticos contra mujeres y población LGTBI.

#### 4.4.3. En el sistema de partidos

- Problemática

- o En nuestro país las mujeres son más del 50% de la población y más del 50% de los votantes. A pesar de que desde las elecciones del 2011 se aplica la cuota del 30% en gran parte de las listas, lo cual ha promovido un salto significativo en la representación, las mujeres elegidas en la actualidad suman solamente: 22% en Congreso, 16.8% en asambleas, 17.6% en concejos, 12.5% en gobernaciones y solo 12.2% en las alcaldías.
- o La cuota (paso lento pero seguro), sí ha representado una mejora en la participación de las mujeres, pero pierde su poder por falta de mandato de posición en las listas. La mayoría de las veces, son colocadas en puestos con baja visibilidad y, en el caso de listas cerradas, con baja probabilidad de elegibilidad.
- o Como los partidos están en libertad de proponer listas cerradas o



- de voto preferente, la mayoría opta por esta última modalidad, la cual ofrece menos posibilidades de que una mujer salga elegida.
- o No hay mandato de cuotas para cargos uninominales.
  - o Como la cuota es obligatoria solo en listas para cuerpos colegiados donde haya por lo menos 5 curules, en el momento no se aplica en 19 departamentos ni en las tres circunscripciones especiales, afro, etnia e internacional.
  - o No hay mandato de cuota para los grupos significativos de ciudadanos.
  - o Colombia es uno de los países más atrasados en Latinoamérica y en el mundo (puesto 106 de 190) en Participación política de las mujeres<sup>82</sup>.
  - o No se pueden alegar razones culturales o de falta de interés de las mujeres en la política; en muchos países de América Latina con otros indicadores de igualdad menos favorables se han logrado participaciones más altas.
  - o Hay ejemplos de partidos en Colombia que han decidido autónomamente cuotas más altas y participación más paritaria, señal de que sí se puede.
- o En la mayoría de órganos de dirección de los partidos las mujeres están sub representadas.
  - o Con dos o tres excepciones, no existen en los partidos oficinas o secretarías de mujer operando con suficientes recursos, no hay formación especial para las mujeres ni hay apoyo equitativo en campañas políticas de las candidatas.
  - o Los recursos financieros destinados, por ley, a la promoción de las mujeres en los partidos y movimientos políticos, no están ni especificados ni controlados.

### • Propuestas

- o Aplicación de cuota en posiciones de decisión de las diferentes estructuras y mecanismos de los partidos.
- o Promoción de principios de igualdad en reglamentos.
- o Aplicación de la cuota en todas las instancias de decisión del partido, (asambleas, convenciones, consultas, encuestas).
- o Promoción de programas de Gobierno y planes de desarrollo que incluyan medidas específicas para lograr una mayor equidad entre hombres y mujeres en la sociedad.

<sup>82</sup> Colombia eligió 21% de mujeres en Congreso de la República, 19.8% de mujeres electas a la Cámara, y 22.5% al Senado. El país descendió 36 posiciones en dos años, al pasar del puesto 70, que ocupó junto a Arabia Saudita. Esto se explica porque se presentaron mejoras en otros países, lo que implicó el descenso de puesto de Colombia. El país se encuentra por debajo del promedio mundial -23.3%- y continental en América Latina -28.1%- de participación de las mujeres en el Congreso de la República. Ver: ONU MUJERES - COLOMBIA. El nuevo mapa global de la Unión Inter-Parlamentaria y ONU Mujeres muestra un estancamiento en la representación de las mujeres en política en el mundo entero y en Colombia. [Internet]. 2017.03.21. Consultado en 2017.04.22. Disponible en: <http://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2017/03/mujeres-en-politica-2017#sthash.zMepErw7.dpuf>



- o Creación de instancias, (secretaría, oficina, unidad) encargadas de la promoción de la participación de las mujeres, tanto en el nivel nacional como territorial.
- o Asignación de fondos específicos para la promoción de la participación de las mujeres, de financiación equitativa de sus campañas y de formación política y electoral para simpatizantes, candidatas y electas

#### 4.4.4. En el periodo pre electoral

- o Aplicar la obligatoriedad de presentación de listas únicas, cerradas, por partido para todas las elecciones de corporaciones públicas, Senado, Cámara, Asambleas y Concejos.
- o Avanzar progresivamente en la elaboración de las listas hacia la aplicación de la PAU: paridad (50% hombres, 50% mujeres), hacia la alternancia (listas ordenadas en cremallera, una mujer, un hombre, o una mujer, un hombre...) y hacia la universalidad (en todas las

listas, incluidas las de dos o más curules y en los cargos uninominales). El cuadro al final de este listado presenta una propuesta de aplicación progresiva de estos principios de Paridad, Alternancia y Universalidad. Esta medida incluirá a las circunscripciones especiales para la paz.

- o Aplicación de la cuota transversal en cargos uninominales (alcaldías, gobernaciones y Distritos Uninominales). Una propuesta de aplicación de esta cuota se presenta en la Tabla 10, en la fila denominada cuota horizontal.
- o Formación política y electoral en general para todas las mujeres del partido y en planeación y ejecución de campañas para las candidatas. Aplicación de la cuota como resultado final de cualquier procedimiento que elija el partido para consultas internas o elecciones primarias. Por ejemplo, la inclusión en la lista de las mujeres con las votaciones más altas hasta cumplir con el mínimo exigido.

**Tabla 10.** Propuesta de aplicación de la cuota

	2018	2019	2022	2023	2026	2027
Ampliación progresiva de la cuota hasta llegar a la Paridad - 50/50-	33%	33%	40%	40%	50%	50%
Alternancia -Cremallera-	2x1	2x1	1x1 en 10 2x1	1x1 en 10 2x1	1x1 total	1x1 total





Universalidad -En todas las elecciones-	Cámara desde 2 curules 2x1	2x1	1x1 en 10 2x1	1x1 en 10 2x1	1x1 total	1x1 total
Cuota horizontal -Cremallera-		25% Cargos uni nominales	25% DUN	35% Cargos uni nominales	35% DUN	35% Cargos uni nominales

Fuente: Elaboración propia. Nota: Todas las listas para corporaciones públicas cerradas

#### 4.4.5. En el periodo electoral

- o Promoción de la participación y voto por las mujeres, mediante campañas sensibles a las diferencias entre hombres y mujeres (por ejemplo, en caracterización de personajes no estereotipados, en horarios especiales), y campañas específicas para resaltar la importancia del papel de las mujeres en la política.
- o Generación de condiciones adecuadas de acceso a la cedulación y al voto de las mujeres.
- o Apoyo en las campañas de las mujeres, con financiación equitativa y apoyo de directivos.
- o Promoción de la participación de las mujeres como testigos electorales, como jurados y como observadoras.

#### 4.4.6. En periodos post electorales

- o Formación en técnicas legislativas para las nuevas electas y sus equipos de apoyo.

- o Brindar a las mujeres oportunidades equitativas en dirección de bancadas, con rotación.
- o Apoyo a las bancadas de mujeres inter partidarias.
- o Prevención control y sanción de violencia política sobre las mujeres.

#### 4.4.7. En la financiación

- Problemática
  - 15% del presupuesto de funcionamiento de partidos destinado a grupos sub representados y a centros de pensamiento. No hay ni porcentaje, ni rubros definidos para mujeres.
  - 5% de incentivos para repartir entre los partidos proporcionalmente al número de mujeres elegidas por el partido. No hay destinación clara de estos incentivos.
  - Mujeres candidatas no reciben apoyo económico proporcional para campañas.
  - Las oficinas de mujeres, en los partidos donde existen, no tienen





adecuada financiación para realizar sus funciones.

#### • Propuestas

- o Aumento hasta el 10% de los recursos del estado repartidos proporcionalmente a cada partido por número de mujeres electas y por número de mujeres en cargos de dirección.
- o Establecer una reposición diferenciada de los votos obtenidos por las mujeres, hasta un 30% mayor que el de los hombres.
- o Destinación específica para las mujeres de una parte del 15% de la financiación del partido.
- o Destinación específica de los recursos en rubros claramente dirigidos para promoción de la participación política y electoral de las mujeres, es decir, en acciones que de manera deliberada se orienten a este propósito en términos programáticos, electorales y organizacionales.
- o Adecuar instrumentos de seguimiento y de reporte del uso de los recursos públicos que reciben los partidos, de forma que puedan reflejar su inversión en poblaciones específicas. Desagregación por población y por rubros específicos sobre formación.

o Creación y apoyo a las oficinas o secretarías para la promoción de los derechos de las mujeres, con recursos adecuados.

o Financiación en campañas políticas, con destinación específica de porcentaje de acuerdo a cuota y apoyo de líderes del partido.

o Participación equitativa en medios de difusión, tanto privados como públicos.

#### 4.4.8. En el régimen sancionatorio

o Aplicación de multa equivalente a los recursos no aplicados por el partido para el fortalecimiento de la participación de las mujeres.

o Pérdida del acceso a medios masivos por el tiempo equivalente al que no fue asignado a las mujeres.

o Los delitos de violencia política contra las mujeres serán sancionados con pérdida de la curul para la persona condenada y silla vacía para el partido que lo avaló

o El incumplimiento de la ley 581 del 2000 (cuota del 30% en cargos), por parte de alcaldes y gobernadores, implicará una sanción para el partido que avaló esa autoridad.



# 5.

## REFORMA AL RÉGIMEN DE PÉRDIDA DE INVERSIÓN

---





## 5. REFORMA AL RÉGIMEN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA

El régimen de pérdida de investidura está establecido, a manera de medio de control de tipo sancionatorio, para los miembros de corporaciones públicas de elección popular, esto es, para los senadores, los representantes a la Cámara, los diputados, los concejales y los miembros de las JAL.

Ahora, la consagración normativa de dicho régimen varía según la dignidad de la que se trate, por ejemplo, las causales establecidas para los congresistas aparecen en la Constitución Política, en tanto que las de los demás tienen rango legal.

En efecto, el artículo 183 de la Constitución Política establece que los congresistas perderán su investidura por: (i) violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses, (ii) inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, (iii) no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse, (iv) Indebida destinación de dineros públicos y (v) tráfico de influencias debidamente comprobado.

En su parágrafo, dicho artículo precisa que las causales (ii) y (iii) no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

En cuanto a la competencia para tramitar y decidir este medio de control, en lo que a los congresistas respecta, el artículo 184 constitucional dispone que la pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de



la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano.

Por su parte, en lo que a las corporaciones públicas de elección popular respecta, el artículo 48 de la Ley 617 de 2000 consagra que los diputados, concejales municipales y distritales, así como los miembros de las JAL perderán su investidura por: (i) violación del régimen de incompatibilidades o del de conflicto de intereses, con la advertencia de que no existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general, (ii) inasistencia en un mismo período de sesiones a cinco (5) reuniones plenarios o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o acuerdo, según el caso, (iii) no tomar posesión del cargo dentro de los tres días siguientes a la fecha de instalación de las asambleas o concejos, según el caso, o a la fecha en que fueren llamados a poseerse, (iv) indebida destinación de dineros públicos y (v) tráfico de influencias debidamente comprobado.

El parágrafo primero del artículo en comento dispone, al igual que ocurre con la norma constitucional para congresistas, que las causales (ii) y (iii) no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

En cuanto al trámite, la norma dis-

pone que la pérdida de la investidura de quienes no son congresistas será decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento, de acuerdo con la ley, con plena observancia del debido proceso y en un término no mayor de cuarenta y cinco días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la asamblea departamental, el concejo municipal o por cualquier ciudadano.

La segunda instancia se surtirá ante la sala o sección del Consejo de Estado que determine la ley en un término no mayor de quince días, competencia que a la fecha radica en la Sección Primera del Consejo de Estado.

Nótese que en este aspecto el régimen de pérdida de investidura de los miembros de corporaciones públicas de elección popular parece ser casi idéntico, salvo las siguientes diferencias: (i) el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 no cobija la violación del régimen de inhabilidades como causal de pérdida de investidura<sup>83</sup> y (ii) el término que se entrega para la toma de posesión no es de 8 días, como ocurre con los congresistas, sino de tan solo 3.

Aunado a las anteriores causales, los artículos 109 y 110 de la Constitución Política establecieron dos causales comunes y adicionales cuya configuración da lugar a la pérdida de investi-

<sup>83</sup> Sin embargo, la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha llegado a la conclusión de que la materialización de dicha circunstancia sí da lugar a la sanción de pérdida de investidura.

dura: (vi) la violación de los topes en la financiación de campañas electorales<sup>84</sup> y (vii) recibir aportes prohibidos de servidores públicos o instar a que estos funcionarios efectúen tales aportes<sup>85</sup>.

El medio de control de pérdida de investidura, es un juicio de carácter jurisdiccional sancionatorio, de tipo ético, con consecuencias políticas, que castiga la violación de un régimen que se le impone a los Congresistas en razón del principio de representación que impone el mandato que se confiere en razón del voto popular<sup>87</sup>.

En ese orden de ideas, ha de entenderse<sup>88</sup> que el juez que conoce de la pérdida de investidura determina si el actuar del investigado se ajusta a lo que el constituyente esperaba de él o si se haya inmerso en las causales específicas para la procedencia de esta figura. Por tanto, la competencia del juez va más allá del reproche disciplinario, pues este no juzga la observancia de un deber funcional sino la actuación de quien fue elegido a partir, se repite, de la dignidad que le imprime el mandato expresado en las urnas a los

cuerpos colegiados de representación popular<sup>89</sup>.

Es necesario recalcar que el constituyente instituyó un castigo que no es redimible y, por tanto, perenne, pese a que uno de los principios axiales de la misma Constitución es la inexistencia de penas imprescriptibles (artículo 28). Esto sucede porque lo que se busca amparar y prevalece, en este caso, es el supra principio democrático que identifica y define al Estado colombiano (artículo 1), según el cual más allá del derecho ser elegido, se impone el respeto y mantenimiento de la democracia, impidiendo a quien ha defraudado ese principio volver a ser depositario de la confianza del elector.

De conformidad con la naturaleza que enmarca el alcance de la figura de la pérdida de investidura, vale la pena preguntarse si las causales que el constituyente -en el caso de los congresistas- y el legislador -frente a quienes no ostentan tal dignidad- han establecido para el efecto, responden a sus principios y finalidades identitarios.

La pregunta resulta relevante, especialmente, si se tiene en cuenta que

<sup>83</sup> Sin embargo, la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha llegado a la conclusión de que la materialización de dicha circunstancia sí da lugar a la sanción de pérdida de investidura.

<sup>84</sup> Constitución Política. Artículo 109. “Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto”.

<sup>85</sup> Constitución Política. Artículo 110. “Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura”.

<sup>86</sup> La Ley 1475 de 2011 ha establecido excepciones a dicha prohibición: Cfr. art. 27.

<sup>87</sup> Cfr. Sentencia 2013-01115. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. CP: Alberto Yepes Barreiro. Bogotá, D.C. 30 de junio de 2015.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

en el ordenamiento jurídico existen otros medios de control, como el disciplinario, el penal y la nulidad electoral, que controlan circunstancias que pueden tener puntos de contacto con aquellas que son objeto de control por parte de la pérdida de investidura, por lo que reflexiones en este sentido, además, proporcionan un uso adecuado de estas figuras sin que el sistema ofrezca, en relación con un mismo evento, respuestas que puedan parecer contradictorias.

Así, ha de recordarse que, como se dijo, mientras que el proceso disciplinario juzga la observancia de un deber funcional, el derecho penal pretende sancionar conductas previamente tipificadas como delitos, cuando quiera que con su materialización se afecte o ponga en peligro un bien jurídico tutelado. La pérdida de investidura, por su parte, reivindica el principio de representación a través de un control sancionatorio, y la nulidad electoral, a diferencia de los tres anteriores, es un proceso contencioso objetivo de legalidad que busca revisar, como ocurre con cualquier medio de control de nulidad, la legalidad de un acto jurídico, en este caso la del acto electoral, de manera que desde la perspectiva objetiva efectúa un cotejo entre el acto y el ordenamiento jurídico en el que aquel debería fundarse.

Recientemente, la Corte Constitucional tuvo oportunidad de identificar

algunas diferencias importantes entre la nulidad electoral y la pérdida de investidura y en este marco explicó que:

*“(...)no es posible aceptar que la diferencia entre los procesos sea únicamente la consecuencia jurídica que se impone. Por el contrario, la naturaleza del proceso debe ser congruente con su reproche y con sus efectos. Así, si la naturaleza del proceso es sancionatoria, el juicio debe corresponder al reproche sancionador, esto es, entre otras cosas a la valoración de la conducta frente al resultado. Pero si la naturaleza del proceso es correctivo o de depuración democrática frente al resultado electoral, el juicio correspondiente debe verificar las condiciones objetivas que lo produjeron. Dicho en otras palabras, la verdadera y principal diferencia sustancial en el reproche que se produce entre los procesos electoral y de pérdida de investidura, radica en establecer la culpa frente al resultado, de ahí que mientras el proceso electoral no juzga la culpa, el proceso sancionador de pérdida de investidura, sí lo debe hacer”<sup>90</sup>.*

En este contexto, las causales de pérdida de investidura deben reflejar la naturaleza y finalidad de este medio de control y no pueden usurpar controles propios de otros mecanismos. Tal es el caso de la causal de violación del régimen de inhabilidades, que revisa la legalidad del acceso al cargo y, por tanto, su análisis sólo es admisible

<sup>90</sup> Sentencia SU 424 de 2016. Corte Constitucional. M.P. Gloria Stella Ortiz.



## 5.1. PROYECTO DE ARTICULADO DE REFORMA AL RÉGIMEN DE PERDIDA DE INVESTIDURA<sup>91</sup>

**ARTICULO 181.** Las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo, quedará sometido a las mismas normas aplicables sobre incompatibilidades y conflictos de interés a partir de su posesión; el régimen de inhabilidades será el que tenía a la fecha de su elección.

**ARTICULO 183.** La pérdida de la investidura de los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular ante la Corte Electoral procederá por las siguientes causales:

1. Por haber sido condenados penalmente, por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
2. Por violación del régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses.
3. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley, mociones de censura, ordenanzas u acuerdos, según el caso.

4. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de la Corporación, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

6. Por los eventos descritos en los artículos 109 y 110 de la Constitución Política de Colombia.

El decreto de la pérdida de la investidura tendrá como consecuencia que el miembro de la Corporación Pública de elección popular no pueda ser elegido, en ningún tiempo, en cargos de elección popular.

**PARÁGRAFO 1.** La causal 2 no aplicará por el solo hecho de reformar la Constitución Política, ni cuando se trate de considerar asuntos que afecten, al miembro de la Corporación Pública, en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.

**PARÁGRAFO 2.** Las causales 3 y 4 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

**PARÁGRAFO 3.** Las causales 1, 2, 5 y 6 se extenderán a los demás cargos de elección popular con las mismas consecuencias establecidas para la pérdida de investidura. La ley desarrollará la materia.

**PARÁGRAFO 4.** Las sentencias de pérdida de investidura proferidas antes de esta reforma constitucional mantendrán su validez.

<sup>91</sup> Los artículos 109 y 110 de la Constitución Política quedan como están, en cualquier caso se sugiere analizar si vale la pena que esas causales configuren la pérdida de la investidura o, más bien, materialicen una nulidad electoral en tanto aquellas reivindican, no el principio de representación, sino el acceso al cargo con sujeción a las restricciones establecidas por el ordenamiento jurídico.





# 6.

## REFORMA AL REGISTRO DE AFILIADOS DE PARTIDOS Y ORGANIZACIONES POLÍTICAS

---





## 6. REFORMA AL REGISTRO DE AFILIADOS DE PARTIDOS Y ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Tanto el artículo 40 como el 107 de la Constitución Política establecen el derecho de todos los ciudadanos a afiliarse o retirarse libremente de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. El registro de afiliados es el instrumento técnico que el Consejo Nacional Electoral – CNE, conforme a la Ley 1475 de 2011, administra y utiliza para identificar a los militantes de una organización política y cumplir con sus funciones constitucionales. Según la Ley 130 de 1994, son afiliados aquellos ciudadanos que voluntariamente inscriben su nombre ante la organización del partido como miembros de dichas agrupaciones políticas.

La posibilidad de identificar a los militantes de un partido es importante, como mínimo, por dos razones. Primero, porque permite prevenir y sancionar la doble militancia y la duplicidad<sup>92</sup>. Segundo, porque con un registro de afiliados es posible convocar consultas verdaderamente internas o cerradas, es decir, en las cuales únicamente participan los afiliados<sup>93</sup><sup>94</sup>.

Infortunadamente, en el momento es imposible alcanzar estos objetivos, porque el registro de afiliados es prácticamente inexistente. Ni las organizaciones políticas ni el CNE se han esforzado lo suficiente para lograr que el registro de afiliados opere. Dos de las trece organizaciones que actualmente cuentan con personería jurídica no han entregado la información sobre sus afiliados (UP y AICO); dos de los once partidos que sí entregaron información tenían un

<sup>92</sup> La Ley 1475 de 2011 incluyó a las organizaciones sin personería jurídica, decisión que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011.

<sup>93</sup> Constitución Política, art. 108. Ley 1475 de 2011, art. 5.

<sup>94</sup> La posibilidad de limitar las consultas internas a los afiliados ha sido reconocida por la Corte Constitucional como un elemento central para promover el fortalecimiento de las organizaciones políticas y su democracia interna. Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011.

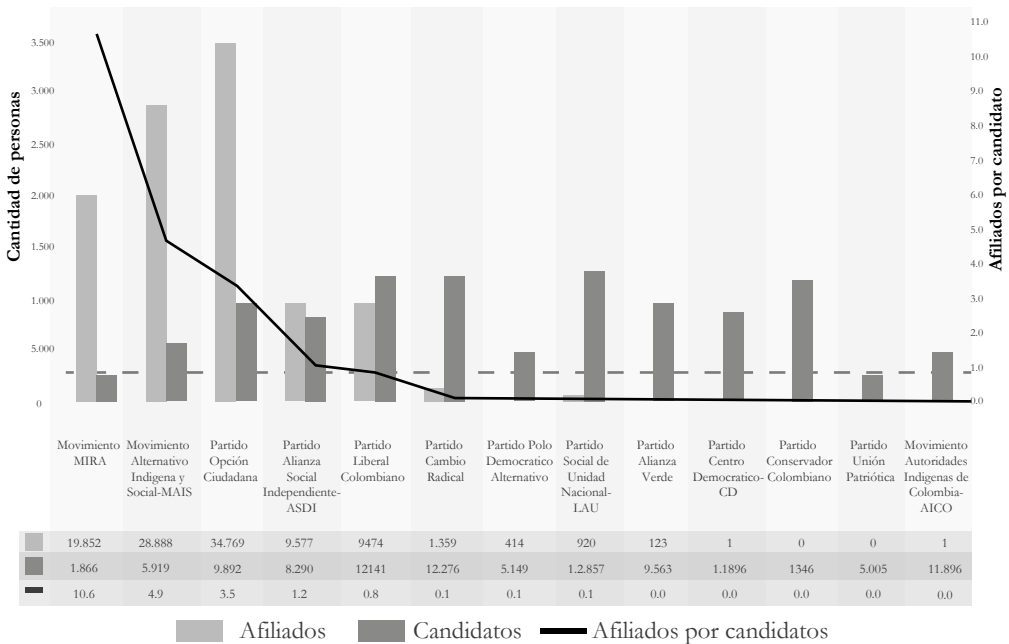


único afiliado (Partido Conservador y Centro Democrático)<sup>95</sup>; las organizaciones políticas más pequeñas suelen tener más candidatos que afiliados<sup>96</sup> y tan solo ciento cinco mil ciudadanos –el 0.31% del censo electoral en 2015– se encuentran afiliados a una organización política con personería.

La gráfica 6 muestra para cada organización política con personería, el

número de afiliados registrados tanto en el CNE, como de candidatos en las elecciones regionales de 2015. El eje derecho presenta la proporción de afiliados por candidato, la cual permite mostrar que nueve de las trece organizaciones ni siquiera incluyen a sus candidatos en el registro de afiliados. Es decir que tienen menos de un afiliado por candidato.

Gráfica 6. Afiliados por organización política con personería jurídica. Fuente: elaboración MOE con base en datos del Consejo Nacional Electoral (CNE).



Además de enviar al CNE la información actualizada sobre sus afiliados, las organizaciones políticas, según la Ley 1475 de 2011, tienen el deber de regular en sus estatutos (i) el régimen de pertenencia a la organización, la afi-

liación, el retiro, y los derechos, deberes y prohibiciones de sus miembros (núm. 2); (ii) el papel de los afiliados en la toma de decisiones por parte de la convención o el máximo órgano de dirección (núm. 4); (iii) los principios

<sup>95</sup> El Centro Democrático (CD) es el único partido que ha adelantado consultas verdaderamente internas, pero aún se desconoce el listado que se utilizó.

<sup>96</sup> Nueve organizaciones con personería presentaron más candidatos a las elecciones locales de 2015 que afiliados. Esto quiere decir que el registro de afiliados ni siquiera incluye a los candidatos de las organizaciones políticas.



éticos que deben observar sus afiliados (núm. 9); (iv) el régimen disciplinario, en particular, frente a la prohibición de la doble militancia (núm. 12); y v) el recaudo de cuotas, contribuciones, donaciones y créditos de los afiliados (núm. 13)<sup>97</sup>. A pesar de estas disposiciones legales, las organizaciones políticas poco han cumplido con sus obligaciones y, en muchas oportunidades, los estatutos se han limitado a repetir los contenidos generales de la Ley 1475 de 2011<sup>98</sup>.

Actualmente el procedimiento para la identificación y registro de los afiliados a los partidos y movimientos políticos está reglamentado por la Resolución No. 1839 de 2013, proferida por el Consejo Nacional Electoral. De manera general, se regula el procedimiento de afiliación, desafiliación y la información que deberán registrar las organizaciones políticas.

Pese a que dicha resolución es un paso importante hacia la consolidación del Sistema Nacional de Afiliados, no cumple con el estándar exigido por el art. 152 de la Constitución, de acuerdo con el cual los derechos y deberes fundamentales de las personas y la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos deberán tramitarse a través de ley estatutaria. En éste sentido y teniendo en cuenta, además, que el sistema de afiliados hace

parte de las medidas para promover el acceso al sistema político incluidas en el Acuerdo final para la terminación del conflicto, se recomienda avanzar hacia su reglamentación legal.

El Proyecto de Acto Legislativo sobre adquisición progresiva de derechos que se tramita en el Congreso por vía de Fast Track, establece que el número de afiliados será el factor determinante para otorgar la personería jurídica a las organizaciones políticas. De manera que la verificación de los afiliados no será un simple requisito de funcionamiento y control, sino la base misma del Sistema de Partidos.

Resulta indispensable una reglamentación coordinada y rigurosa sobre el tema. En este caso, solo las normas estatutarias tendrían la competencia para establecer requisitos, obligaciones y sanciones que afecten el principio de autonomía de los partidos y organizaciones políticas y el derecho fundamental de asociación.

A continuación, se detallan algunos lineamientos que se consideran pertinentes para reglamentar tanto el papel como el funcionamiento del registro de afiliados.

<sup>97</sup> Al respecto véase también el artículo 16 (núm. 1 y 2) de la Ley 1475 de 2011.

<sup>98</sup> Se estudiaron los estatutos de siete partidos que, a juicio de la MOE, ejemplifican la diversidad de organizaciones políticas que componen el sistema de partidos en el país: dos partidos de oposición (Polo Democrático y Centro Democrático), dos partidos tradicionales (Liberal y Conservador), dos partidos de gobierno (Cambio Radical y Partido de la U) y un movimiento político reconocido por su organización y disciplina (MIRA).

## 6.1. AFILIACIÓN

La afiliación comprende (i) el acto mediante el cual una persona manifiesta de forma voluntaria, expresa e inequívoca su intención de formar parte de un partido u organización política y (ii) la aceptación de dicha solicitud por parte de la organización política.

Lo anterior plantea dos principios fundamentales del proceso de afiliación:

Primero, el principio de voluntad libre de quien solicita la afiliación. Este acto es una expresión del derecho político fundamental de asociación, tal como lo establece la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011. Lo anterior no significa, sin embargo, que el proceso no deba estar sometido a formalidades mínimas.

Segundo, el principio de autonomía a favor de los partidos y organizaciones políticas. El proceso de afiliación debe permitir que bajo ciertas condiciones —que deben estar expresamente señaladas en la ley y los estatutos—, se puedan rechazar las solicitudes. En todo caso, se deberá garantizar el principio de no discriminación.

Adicionalmente, debe estudiarse la posibilidad de que existan mecanismos judiciales y/o administrativos que protejan al interesado en los casos de rechazo por parte de los partidos políticos. Como mínimo,

debe quedar establecido que los estatutos de dichas organizaciones regulen un procedimiento sumario respetuoso de todas las exigencias del derecho al debido proceso.

La ley determinará de forma taxativa cuándo será prohibida la afiliación de un ciudadano a un partido u organización política.

## 6.2. PROCEDIMIENTO PARA EL REGISTRO DE LA AFILIACIÓN

### • Afiliación directa ante los partidos u organizaciones políticas

Este tipo de afiliación se podrá hacer de manera presencial, a través de proformas o con ayuda de medios electrónicos. Se entenderá que el (la) interesado (a) conoce los planteamientos programáticos del partido, así como los derechos y deberes que adquiere con la afiliación. La solicitud es elevada ante el partido político u organización directamente, quién contará a partir de la recepción con un lapso de tiempo razonable (3 días máximo) para evaluar la viabilidad de la afiliación a la organización.

La instancia u órgano competente según los estatutos de la agrupación política podrá aceptar o rechazar de manera motivada una solicitud de afiliación, pero en aquellos eventos en que no se responda a la solicitud en el plazo establecido por la Ley, se entenderá que la mis-



la captura y el manejo de la información.

La autoridad electoral y las eventuales instituciones que apoyen la labor de inscripción de afiliados deberán garantizar los principios de protección de datos.

#### • Presunción de afiliación

Serán considerados afiliados a los partidos, movimientos y agrupaciones políticas:

- a) Quienes ejerzan cargos de dirección y gobierno en la colectividad.
- b) Quienes se encuentren ejerciendo cargo público o sean miembros de corporación de elección popular con su aval.
- c) Quienes se encuentren inscritos como candidatos con su aval.
- d) Los precandidatos que hubiesen participado en una consulta, mientras se surte la correspondiente elección.
- e) Quienes hubiesen sido parte de la constitución de la colectividad, en el caso de las organizaciones que se creen luego de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria que reglamente la materia.

### 6.3. REQUISITOS DE LA AFILIACIÓN

Los partidos y organizaciones políticas tendrán autonomía para hacer más restrictivo el proceso de afiliación, siempre y cuando éstos no vulneren la ley ni los derechos fundamentales de los interesados.

Sin embargo, para formalizar el registro a través de cualquiera de las alternativas señaladas anteriormente deberán cumplirse, como mínimo, los requisitos señalados a continuación.

- a) Para la **Inscripción presencial** ante el partido u organización política o ante el CNE o la autoridad que haga sus veces es necesario: (i) presentación personal; (ii) solicitud de afiliación o proforma; (iii) presentación del documento de identidad original y copia del mismo y (iv) toma de huella digital.
- b) Para la **Inscripción a través de un sistema de información on-line** (tanto los administrados por las organizaciones políticas como por las autoridades electorales) deberá adjuntarse: (i) documento de identidad escaneado; (ii) solicitud de afiliación o proforma y (iii) firma digital.

Información que debe ser registrada en el Sistema Nacional de Afiliados

Los aplicativos usados por los partidos u organizaciones políticas, así como el administrado por la Autoridad Electoral deberán capturar y registrar la siguiente información, con destino al SNA:

- o Nombre y apellidos completos del afiliado.
- o Número de identificación.





- o Dirección del afiliado, discriminando municipio y departamento.
- o Número telefónico de contacto del afiliado.
- o Dirección de correo electrónico del afiliado (será obligatoria en el caso de la inscripción online y deberá verificarse su autenticidad).
- o Fecha de afiliación.
- o Documento soporte de la afiliación.
- o Observaciones.

La Autoridad Electoral deberá garantizar que el SNA reporte los casos en que la afiliación no pueda ser registrada. Algunos de éstos supuestos pueden ser:

- a) Doble afiliación.
- b) Por cancelación o irregularidades asociadas con la validez del documento de identidad.
- c) Por limitación de derechos políticos ordenada por el órgano jurisdiccional competente a través de sentencia en firme.

#### 6.4. VALIDEZ Y Oponibilidad del Acto de Afiliación

La validez del acto de afiliación propende por la protección de los principios de autonomía de las organizaciones políticas y libre asociación de los ciudadanos.

En éste sentido, el acto de afiliación será **válido** una vez el interesado realice la solicitud ante la organización política y ésta sea aceptada

u autorizada. A partir de ése momento, el afiliado podrá gozar de los derechos y deberes establecidos tanto en la ley como en los estatutos.

No obstante, dicho acto sólo será **oponible** ante la autoridad electoral una vez sea registrado en el Sistema Nacional de Afiliados por el partido u organización política o directamente por el interesado. En consecuencia, para efectos de la determinación del número de afiliados de un partido, el único registro válido será el administrado por la autoridad electoral a través del SNA.

Esto implica que tanto para los partidos como para los afiliados será un deber prioritario el registro del acto de afiliación en el Sistema Nacional de Afiliados.

#### 6.5. NOTIFICACIÓN DEL REGISTRO DE AFILIACIÓN EN EL SNA

La autoridad electoral tendrá la obligación de notificar al (la) interesado (a), de forma expedita y por todos los medios posibles, que ha sido registrado como afiliado a un partido político en el Sistema Nacional de Afiliados. Esta notificación tiene como fin alertar a los ciudadanos sobre posibles casos de afiliación fraudulenta, permitiendo que el acto pueda ser controvertido.



El ciudadano que considere que fue afiliado y registrado de manera fraudulenta, deberá informar de esta situación a la autoridad electoral aportando las pruebas que considere pertinentes. Esta declaración se entenderá bajo la gravedad de juramento.

La autoridad electoral suspenderá de manera provisional el registro de afiliación impugnado, hasta tanto no se realice la investigación correspondiente y se tome una decisión de fondo.

La notificación debe estar acompañada de un portal público de consulta individual del Sistema Nacional de Afiliados, con el fin de verificar la pertenencia, o no, del ciudadano a una organización política. El portal garantizará la protección de la información de los demás usuarios del SNA.

## 6.6. DOBLE AFILIACIÓN

Teniendo en cuenta que el artículo 107 de la Constitución Política establece que ningún ciudadano puede pertenecer de manera simultánea a más de un partido o movimiento político con personería jurídica, el Sistema Nacional de Afiliados no permitirá el registro de afiliación a aquellos ciudadanos que se encuentren registrados como miembros de otro partido u organización política. La imposibilidad de registro será puesta en conocimiento tanto del ciudadano interesado como

del partido u organización política para que se tramite la respectiva desafiliación. Esta situación tiene la intención de asegurar una mayor responsabilidad en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, así como de facilitar la administración del Sistema Nacional de Afiliados.

## 6.7. DESAFILIACIÓN

La desafiliación a un partido u organización política procede:

- a) Por renuncia expresa, que se deberá realizar a través de los mismos medios y formalidades que se encuentran dispuestas para la solicitud de afiliación. En estos casos la desafiliación se adelantará ante la autoridad electoral sin necesidad de justificación alguna y surtirá efectos solamente a partir de su presentación; es de carácter personal y no se requerirá la aceptación por parte de la agrupación política.

De llegarse a presentar la renuncia directamente ante el partido político, este la remitirá de forma inmediata (dentro del día siguiente a la recepción de la renuncia) a la autoridad electoral para su trámite y se entenderá de esta manera notificado el partido u organización política.

La ley reglamentará posibles sanciones a los partidos u organizaciones políticas que omitan registrar las renunciaciones o lo hagan de forma extemporánea.

- b) Por expulsión. La ley regulará lo atinente al incumplimiento de deberes, sanciones y garantías procesales mínimas de los afiliados.
- c) Por cancelación o irregularidades asociadas con la validez del documento de identidad.
- d) Por limitación de derechos políticos ordenada por el órgano jurisdiccional competente a través de sentencia en firme.
- e) Por verificación, por parte de la autoridad electoral, de fraude en el proceso de afiliación.
- f) Por verificación de doble afiliación (En discusión).

La autoridad electoral procederá a eliminar el registro en el Sistema Nacional de Afiliados y a notificar al representante legal del partido u organización política.

Cuando un ciudadano haya presentado la renuncia al partido u organización política, no podrá alegar posteriormente que fue registrado de manera fraudulenta.

#### 6.8. RÉGIMEN PARA PREVENIR Y SANCCIONAR NUEVAS IRREGULARIDADES

Considerando la reforma al sistema político que se propuso desde el Gobierno, y el significado de la base de afiliados en materia de reconocimiento de la personería jurídica, es probable que ello abra la puerta a nuevas irregularidades y delitos electorales (por ejemplo, compra de afiliaciones, constre-

ñimiento al afiliado, afiliación no consentida). En este contexto, es recomendable crear un nuevo régimen para prevenir y sancionar las irregularidades que puedan llegar a presentarse en esta materia.

#### 6.9. SEGURIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Teniendo en cuenta el principio de separación y colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado, se considera pertinente que se realicen de manera periódica cruces entre bases de datos (por ejemplo, cruces entre el Archivo Nacional de Identificación y el Sistema Nacional de Afiliados).

Específicamente, se debería reportar de manera permanente a la autoridad electoral la información relacionada con la cancelación de cédulas de ciudadanía, así como desde la Rama Judicial, la limitación de derechos políticos mediante decisión en firme. Recepcionada la información se deberá disponer de una depuración continua del registro que permita, además, una notificación global a los partidos políticos afectados sobre la actualización del sistema nacional de registro de afiliados.

Asimismo, los partidos y organizaciones políticas deberán actualizar a través de la plataforma dispuesta por la autoridad electoral la información sobre el estado de sus afiliados, ya sea reportando correc-

ciones, novedades o retiros producidos por la expulsión de la agrupación política. La actualización deberá realizarse, como mínimo, los primeros siete (7) días de cada mes. La inobservancia comprobada de este deber, especialmente en el último caso, podrá ocasionar la imposición de sanciones administrativas.

El correcto funcionamiento del registro de afiliados requiere que la autoridad electoral lo administre de forma técnica y confiable, para ello, es necesario crear la estructura administrativa interna y las herramientas tecnológicas que lo hagan posible. Es indispensable recordar que como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, la administración de estos datos personales, que realizarían tanto los partidos y movimientos políticos, como la autoridad electoral, que fungen a la vez como fuentes y usuarios, deberá sujetarse a los principios propios del derecho fundamental al hábeas data, que se encuentran plasmados y desarrollados en el artículo 4 de la Ley 1581 de 2012. El manejo de la información debe brindar la confianza suficiente, tanto en los partidos como en los ciudadanos, para evitar que las bases de datos de afiliados sean utilizadas para otros fines.

La autoridad electoral deberá garantizar que los sistemas que respaldan el Sistema Nacional de

Afiliados cumplan con todos los protocolos técnicos de manejo de bases de datos, de forma que se asegure la consistencia e integridad de la información.

Para el caso de los aplicativos de captura de información online, los partidos y organizaciones políticas, así como la autoridad electoral, deberán implementar las medidas necesarias para autenticar la identidad de los registrados. Actualmente existen múltiples métodos de autenticación en el marco de la seguridad informática, entre los que se cuentan la clásica comprobación a través de usuarios y contraseñas, la verificación a dos pasos (con notificaciones al correo electrónico o con códigos de verificación), etc.



# 7.

## REFORMA AL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

---





# 7. REFORMA AL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

## 7.1. RÉGIMEN DE AVALES DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

### 7.1.1. Problemas en relación con la definición de avales

- Inexistencia de la definición clara de los avales en el derecho colombiano.** Se encuentra que la legislación colombiana no ha sido lo suficientemente clara en definir qué es un aval de una organización política y sus implicaciones. Las disposiciones normativas se han referido de manera exclusiva a la inscripción de candidatos ante la organización electoral, por ejemplo, el artículo 108 de la Constitución Política en el párrafo tercero establece una regla al respecto consistente en que, “*Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento político o por quien él delegue.*” (Negrilla fuera de texto); en ese mismo sentido se refiere el artículo 28 de la ley 1475 de 2011, cuando señala que: “*Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad.*”

Las anteriores referencias normativas son insuficientes para determinar qué significa otorgar un aval por parte de las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos. Ello ha conllevado a que dichas organizaciones no asuman con responsabilidad el acto de otorgar un aval, el cual significa que éstas garantizan las condiciones morales y calidades de los beneficiarios



del aval, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado y del Consejo Nacional Electoral.

En consecuencia, la insuficiencia de definición ha llevado a que elementos como los criterios subjetivos para otorgar un aval no cuenten con un sistema de controles que los hagan efectivos. Por ejemplo, en casos de candidatos que se inscriben privados de la libertad, aunque no condenados<sup>99</sup>, es importante que los partidos apelen a los principios de moralidad y a la garantía de condiciones morales de sus candidatos a la luz de sus estatutos, para no otorgar estos avales, en tanto afectan la gobernabilidad de los territorios en los que compiten electoralmente.

### Propuesta

o Mantener la definición de aval a la luz de la jurisprudencia, la Ley 130 de 1994 y la Ley 1475 de 2011, unificando el concepto de aval en la legislación, indicando que: **el aval es una manifestación de la voluntad de la organización política que posibilita una candidatura y garantiza las condiciones morales y calidades del ciudadano beneficiario.**

Lo anterior, surge de lo manifestado por la Sección Quinta de la Sala del Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al referirse a la Sentencia del 12 de octubre de 2001, del Consejero ponente, Reinaldo Chavarro Buritica<sup>100</sup>, definió como aval:

***“(...) la garantía que un partido o movimiento político expide a un candidato, para dar fe de su pertenencia al partido y que, en tal condición, goza del reconocimiento de buenas condiciones de moralidad, honestidad y decoro al punto que puede presentar su candidatura a consideración del electorado. Constituye, por tanto, para el partido, un mecanismo de consolidación de su autoridad y disciplina, en la medida en que tiene la potestad de autorizar y convalidar las aspiraciones de sus integrantes frente al electorado y, de otra, el compromiso de su responsabilidad ante sus miembros a quienes asegura la pertenencia del candidato a sus filas y la condición ética del mismo.”**<sup>101</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto)*

<sup>99</sup> Es el caso del tistemente celebre “Jhon Calzones”, candidato a la alcaldía de Yopal en las elecciones de 2015, quién estando privado de la libertad realizó su campaña política y resultó elegido. Fue condenado por urbanización ilegal en marzo de 2017 a 3 años y 7 meses de cárcel y a una multa por encima de 6.100 millones de pesos. Sigue respondiendo por lavado de activos. Semana. Ahora sí se le acabó el reinado a ‘John Calzones’. 2017.03.03. Consultado 2017.04.05. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/juez-condena-a-jhon-calzones-por-urbanizacion-ilegal/517330>

<sup>100</sup> Sentencia 2013-00037. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C., 9 de diciembre de 2013.

<sup>101</sup> Sentencia 2000-0787. Consejo de Estado Sala de lo contencioso administrativo, Sección quinta. Bogotá, D.C. del 12 de octubre de 2001.





Por su parte, el Consejo Nacional Electoral, mediante concepto del No. 0458 del 10 de marzo de 2005, determinó que los avales son

*“(...) un acto potestativo y unipersonal de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, en cuanto a que es una **manifestación de la voluntad que posibilita una candidatura, y simultáneamente es garantía de las condiciones morales y calidades del beneficiario, dable es predicar su revocabilidad aún sin consentimiento del candidato**”<sup>102</sup> (Negrilla fuera del texto).*

o Adicionalmente, la definición de aval debe contemplar las causales de otorgamiento del mismo por parte de los partidos y movimientos políticos, así como de grupos significativos de ciudadanos para viabilizar candidaturas en las diferentes elecciones populares, incluso para el caso de las consultas populares de las organizaciones políticas. En este sentido, se propone determinar causales objetivas y subjetivas para el otorgamiento de avales:

• Causales objetivas:

- Cumplimiento de calidades establecidas en la Constitución y la ley para aspirar.
- No incurrir en régimen de inhabilidades e incompatibilidades, ni doble militancia.

- Cumplimiento de la cuota de género establecida por la ley para listas que se inscriban para cargos plurinominales.

• Causales subjetivas:

- Los partidos deben certificar la pertenencia del candidato a la organización política, lo cual significa que éste da fe de los principios y lineamientos del partido, de conformidad con lo establecido en los estatutos de la organización electoral.

**7.1.2. Problemas para la verificación del cumplimiento de requisitos para el otorgamiento de avales**

**Ventanilla Única Electoral Permanente VUEP-** como único mecanismo institucional para alertar a las organizaciones políticas sobre los antecedentes judiciales, fiscales y disciplinarios de los candidatos que desean **aval**. Desde el Estado se han generado diversos mecanismos para que las organizaciones políticas puedan acceder oportunamente a la información sobre los antecedentes judiciales, fiscales y disciplinarios de los candidatos, previos al otorgamiento del aval y su respectiva inscripción ante la autoridad electoral. Es por esta razón que, desde el 2011, se implementó la Ventanilla Única Electoral Permanente – VUEP, la cual está a cargo del Ministerio del Interior.

<sup>102</sup> Concepto 0458 del 10 de marzo de 2005. Consejo Nacional Electoral.

A través de esta instancia se recibe, tramita y suministra información a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, sobre los antecedentes de sus posibles candidatos, la cual es otorgada por instituciones y autoridades como la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación, e incluye datos como:

- i) las investigaciones activas por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad;
- ii) las sentencias condenatorias;
- iii) certificaciones de órdenes de captura, entre otras.

Para las elecciones de autoridades locales realizadas en el 2015, se tramitaron entre los meses de febrero y diciembre de ese año, a través de la Ventanilla Única Electoral Permanente – VUEP-, 360.812 solicitudes presentadas por las distintas organizaciones políticas. Lo anterior arrojó como resultado que 11.464 precandidatos (el 3%) registraban algún antecedente, lo cual los inhabilitaba para aspirar a algún cargo de elección popular, dicha información se distribuye de la siguiente manera:

- i) Según datos de la Fiscalía General de la Nación **7.273** pre candidatos tenían registrado algún antecedente penal;

- ii) **170** habían recibido sanción fiscal por parte de la Contraloría General de la República;

- iii) La Procuraduría General de la Nación reportó que **4.021** de los ciudadanos consultados tenían alguna sanción disciplinaria.

Como anteriormente se señaló, para las elecciones de autoridades locales se recibieron 360.812 consultas entre los meses de febrero y diciembre de 2015, solicitadas por 13 organizaciones políticas con personería jurídica y solo 10 de igual número de grupos significativos de ciudadanos.

**Tabla 11.** Número de consultas realizadas por mes. Elecciones de autoridades locales.

Mes	No. consultas	Porcentaje
Febrero	4.114	1,1%
Marzo	8.824	2,4%
Abril	34.173	9,5%
Mayo	39.113	10,8%
Junio	104.779	29,0%
Julio	134.887	37,4%
Agosto	32.892	9,1%
Septiembre	1.537	0,4%
Noviembre	1	0,0%
Diciembre	3	0,0%
Sin información	489	0,1%
Total	360.812	100%

**Fuente:** Ministerio del Interior, cálculos MOE



la revocatoria de la inscripción de 733 candidatos, quienes posiblemente estarían incurso en alguna de las inhabilidades establecidas en la ley y la Constitución, teniendo en cuenta los datos obtenidos del Sistema de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI). Esta situación podría obedecer a la inobservancia de la información que se entrega a las organizaciones políticas a través de la VUEP, su eventual desacato genera mayores desgastes institucionales.

**- Poca efectividad de la información contenida en la VUEP para evitar la inscripción de candidatos que no están habilitados legalmente.** A la inobservancia de las organizaciones políticas descrita anteriormente, se le suma el hecho de que la autoridad electoral no tiene conocimiento sobre la información de la VUEP antes de la inscripción de candidatos, lo cual permite que se inscriban candidatos que en efecto no podrían hacerlo a la luz de la legislación vigente.

• **Propuestas para mejorar el funcionamiento de la VUEP**

o Se sugiere que la coordinación de la VUEP esté en cabeza de un órgano electoral o del Ministerio Público y no en manos de una entidad del ejecutivo como el Ministerio del Interior. De esta manera se garantizaría la exigibilidad a las

organizaciones políticas de solicitar los antecedentes a sus pre candidatos como requisito previo para el otorgamiento del aval, a su vez una autoridad electoral podría imponer sanciones por su incumplimiento.

o Para optimizar el funcionamiento de la VUEP, es necesario que se fijen plazos para que las organizaciones políticas puedan solicitar información y para que las autoridades envíen las respuestas. Sin perjuicio de la competencia de la autoridad electoral para conocer sobre las inhabilidades constitucionales y legales de los candidatos, cuando curse un proceso de revocatoria de la inscripción. Se recomienda que las organizaciones políticas soliciten información de los antecedentes de los precandidatos hasta antes de la fecha de la preinscripción ante la autoridad electoral (el procedimiento de preinscripción se detallará más adelante).

o Fijar como requisito esencial para la inscripción de los candidatos, el certificado de paz y salvo que emita la VEUP, en este sentido debe ser obligatoria la consulta de antecedentes por parte de las organizaciones políticas y grupos significativos de ciudadanos, y de esta manera el certificado será conocido directamente por la autoridad electoral.

### 7.1.3. Problemas en torno al procedimiento de revocatoria de avales

En Colombia se han realizado 11 elecciones atípicas para alcaldes y gobernadores para el período 2016-2019, por causa de la nulidad electoral por inhabilidades. Situación alarmante porque durante el proceso electoral están establecidos procedimientos en cabeza de unas autoridades responsables de depurar el listado de candidatos inscritos, para así evitar no solo que personas con alguna inhabilidad accedan a un cargo de elección popular, sino para impedir que entren a la contienda electoral, pues con la existencia de inhabilidades, como haber ostentado un cargo público de manera inmediata a la elección, puede afectarse el equilibrio en el certamen democrático.

En este sentido el procedimiento de revocatoria contemplado, dados los datos anteriormente presentados, no logran su objetivo, pues el filtro no ha sido efectivo por las razones que se presentan a continuación:

- **No existe un procedimiento legal apropiado y claro para llevar a cabo la revocatoria.** El CNE había reglamentado el procedimiento de la revocatoria de la inscripción de las candidaturas por medio de la Resolución 921 de 2011, sin embargo, esta fue declarada nula por el Consejo de Estado

(Sentencia del 6 de mayo de 2013) al manifestar que el CNE no tenía competencia para reglamentar esta actuación ya que es exclusiva de una ley estatutaria. Por lo anterior, la máxima autoridad electoral en este trámite se rige por el CPACA en lo correspondiente al procedimiento administrativo común y principal, sin embargo, de acuerdo con el Segundo Informe Público de actividades de noviembre de 2015 del magistrado del CNE Armando Novoa: “aún no hubo homogeneidad en los trámites y en la forma de notificar las decisiones”. Lo cual, afecta el debido proceso y la seguridad jurídica de este procedimiento.

- **Dos decisiones sobre el mismo actuar.** La autoridad administrativa electoral pese a tener la función constitucional de “decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección” (art. 265, num. 12). Sin embargo, estas decisiones no son definitivas por cuanto lo que resuelve el actual Consejo Nacional Electoral fue establecido como requisito previo, al control jurisdiccional posterior hecho por la sección quinta del Consejo de Estado.

Esta situación presenta dos grandes inconvenientes: el primero de ellos, es la demora del proceso administrativo y el judicial, teniendo como consecuencia que difícilmente sea resuelto durante los tres meses de campaña y una vez se cierra el periodo de inscripciones, conllevando a una alta incertidumbre en la ciudadanía sobre quienes van a aspirar. Adicionalmente, se permite que acceda al cargo una persona que constitucional y legalmente no está habilitada, afectando la representación y la gobernabilidad de un territorio, ya que es necesario realizar una elección atípica para subsanar la incapacidad de la institucionalidad.

- **Limitación temporal para resolver.** Independientemente de la duplicidad en la competencia de verificación de requisitos e inhabilidades de las autoridades electorales, es indiscutible el gran reto que representa para las autoridades competentes resolver todas las solicitudes de revocatoria de inscripción de candidaturas en un periodo de 2 meses, dejando al menos un mes de estabilidad sobre el listado definitivo de candidaturas, permitiendo a la organización electoral realizar la disposición logística y de control de campañas que se les exige.

Lo anterior, se complementa con lo que ha manifestado el magistra-

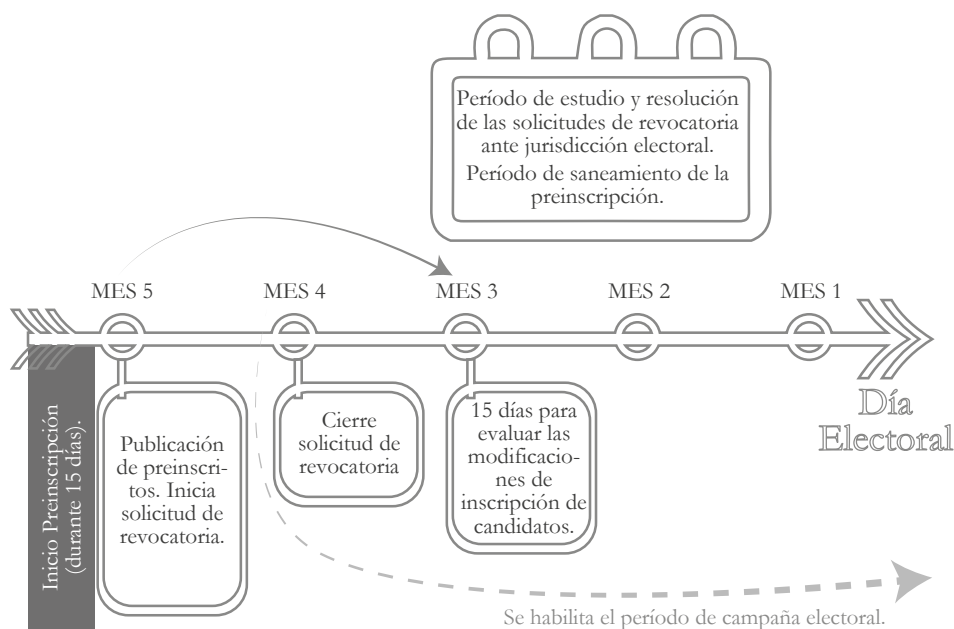
do Novoa: “las dificultades derivadas del calendario electoral: como el cierre de la inscripción de candidatos debe ocurrir tres meses antes de la elección, el CNE solo puede pronunciarse sobre las revocatoria una vez vence este lapso, esto es, cuenta con un (1) mes para decidir, pues si revoca una inscripción por fuera de este plazo limita el derecho de los partidos a postular candidatos”<sup>103</sup>.

#### • Propuestas:

**Procedimiento de verificación de cumplimiento de criterios objetivos y subjetivos para otorgamiento de avales e inscripción de candidaturas**

a) **Periodo de preinscripción de candidaturas (antes de otorgar el aval definitivo):** Dentro del modelo de arquitectura institucional electoral se crea una jurisdicción electoral, la cual tiene dentro de sus competencias la revocatoria de la inscripción de la candidatura, precisamente con el objetivo de dejar un solo procedimiento para determinar si el candidato cumple o no los requisitos constitucionales y legales. En este sentido, conforme a la Gráfica 7. se propone que se realice una etapa de preinscripción de candidaturas de la siguiente manera:

<sup>103</sup> Novoa A. El Consejo Nacional Electoral y las Elecciones de octubre 2015. [Internet]. c2015. Consultado 2017.02.05. CNE. Disponible en: <http://www.cne.gov.co/cne/media/file/Informe%20Publico1.PDF>



Gráfica 7. Etapa de preinscripción de candidaturas

**Inicio de preinscripción.** El periodo de preinscripción iniciará cinco meses de antes del día electoral y tendrá un término de 15 días. Durante este periodo, se habilitará a los interesados en ser candidatos a realizar la preinscripción ante la autoridad electoral, de la manera en la que lo indica la ley actualmente, esto es, mediante un acto que certifica el aval expedido por el representante legal del partido y/o movimiento político o por quién él delegue de manera expresa, que contenga la siguiente información:

- i. La corporación y cargo que se avala.
- ii. La identificación del avalado o avalados.

- iii. El período constitucional que abarca.
- iv. La relación de todos los integrantes de la lista de acuerdo con el número de curules a proveer en la respectiva circunscripción según sea el caso, o la corporación a que aspire.
- v. La modalidad de voto y la ciudad en la que se inscribe.
- vi. Adicionalmente, el interesado en preinscribirse deberá aportar el certificado de paz y salvo de la VEUP del mismo.
- vii. Certificado del partido en el que se indique que cumple con los criterios subjetivos de otorgamiento de aval.



**Publicación de preinscritos y solicitud de revocatoria de preinscripción.** Durante 15 días se pondrá a disposición de la ciudadanía el listado de preinscritos, con el fin de que se puede solicitar la revocatoria de la preinscripción de dichos precandidatos. Estas solicitudes se elevarán ante la jurisdicción electoral, la cual deberá resolver por el término de 1 mes y medio, desde el primer día que se publique el listado de preinscritos. De esta manera se amplía el período de estudio de dichos casos antes de que quede en firme su inscripción. Este proceso será de única instancia ante la autoridad judicial.

Las solicitudes de revocatoria se presentarán por violación de los criterios objetivos y subjetivos de otorgamiento de aval, esto es:

- i. Por incumplimiento del régimen de inhabilidades.
- ii. Doble militancia.
- iii. Incumplimiento de calidades de los candidatos.
- iv. Incumplimiento de la cuota de género.
- v. Incumplimiento de las condiciones de moralidad a la luz de los estatutos de la organización política.

vi. Incumplimiento de las decisiones tomadas de conformidad con los mecanismos de democracia interna de los partidos.

**Evaluación de la modificación de los candidatos.** Teniendo en cuenta que luego de finalizado el periodo de solicitudes de revocatoria, se puede generar modificaciones en las listas de candidatos preinscritos para cargos plurinominales y para cargos uninominales, es necesario que se inicie un periodo de evaluación de los nuevos candidatos que se preinscriban. Los términos se reducen a 15 días contados a partir de la finalización del período de estudio y resolución de las solicitudes de revocatoria.

**En relación con las consultas populares de partido para selección de candidatos,** el aspirante que resulte ganador de ésta deberá ser preinscrito y será objeto del procedimiento indicado anteriormente.

**b) Inscripción definitiva de candidatos:** Culminado este período de dos meses, se inscribirán efectivamente los candidatos que sean declarados por la jurisdicción electoral como sujetos habilitados para aspirar a los respectivos cargos de elección popular, habilitando la realización de campaña.





En este ejemplo, encontramos que, de acuerdo con la regulación actual, el Partido Liberal no estaría llamado a responder por las actuaciones de su avalado para el periodo 2004-2007, a pesar de que los hechos delictivos se cometieron durante el periodo que ejerció su cargo como alcalde. Paradójicamente, dado que la condena quedó en firme dentro del periodo de alcalde 2015-2019, cuando fue avalado por Opción Ciudadana, este partido sí tendría responsabilidad política por haber otorgado el aval.

#### • Propuestas

**o Modificación al límite temporal de responsabilidad por los delitos contemplados en el artículo 107** constitucional. Con relación a la modificación de los límites temporales, se propone:

a. La responsabilidad debe recaer por los hechos cometidos en ejercicio del cargo, sin importar el tiempo en el cual quede en firme la condena.

b. Es necesario establecer responsabilidad por los hechos delictivos contemplados en el artículo 107, siempre que sea la conducta cometida con anterioridad al aval y sobre los cuales exista investigación al tiempo del otorgamiento del mismo, así como durante el periodo de campaña, sin importar el tiempo en el cual quede en firme la condena.

#### **o Responsabilidad de las agrupaciones políticas por avalar candidatos electos que cometan delitos contra la administración pública en ejercicio del cargo.**

De la mano del anterior problema, el régimen actual no contempla, para las agrupaciones políticas, responsabilidad por delitos contra la administración pública que comentan sus candidatos avalados. Se debe tener en cuenta que esta clase de conductas reprochables son recurrentes en el ejercicio de la administración pública y, además, derivan de acciones propias del ámbito de dominio de los servidores públicos electos popularmente.

Ejemplo de lo anterior podemos observar en la Tabla 12. que solo hasta finales de diciembre de 2016 e inicios de marzo de 2017, se inició la judicialización de 17 ex alcaldes por delitos contra la administración pública. Sin embargo, por la ocurrencia de estas conductas reprochables las organizaciones políticas no serán responsables, ya sea porque no existe un régimen de responsabilidad frente a los delitos de la administración pública, o porque la imputación de cargos y condenas se dieron con posterioridad a la terminación de las funciones del cargo de elección popular.



**Tabla 12.** Ex alcaldes investigados y sancionados por delitos contra la administración pública

	Alcalde / Nombre	Municipio	Depto.	Delito contra la administración pública	Estado
2004–2007	Roque Julio Vargas Castañeda	Bolívar	Santander	Celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales	Imputación de cargos
	Edelberto Vargas Ariza	El Peñón	Santander	Delitos de celebración de contratos sin el lleno de requisitos legales y peculado por apropiación	Imputación de cargos
	Iván David de León Villa	Fundación	Magdalena	Delitos de concierto para delinquir agravado, interés indebido en la celebración de contratos y peculado por apropiación.	Medida de aseguramiento
2008–2011	Armando González Fernández	Corozal	Sucre	Contrato sin cumplimiento de requisitos legales	Condenado
	Néstor Castellanos Cáceres	San Andrés	Santander	Contrato sin cumplimiento de requisitos legales	Imputación de cargos
	José Manuel Gamarra Navarro	Galeras	Sucre	Celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales	Medida de aseguramiento
	Ever Ramón Guzmán Burbano	La Vega	Cauca	Peculado	Condenado
	Fredys Enrique Jiménez Torres	San Cristóbal	Bolívar	Peculado, prevaricato	Imputación de cargos
	Nelson Parra Suárez	Carmen del Chucurri	Santander	Contrato sin cumplimiento de los requisitos legales, falsedad material en documento público y peculado por apropiación	Imputación de cargos
	Aldemar Gómez González	Cumaribo	Vichada	Peculado por apropiación	Imputación de cargos
	Hugo Venancio	Florida	Valle del Cauca	Peculado por apropiación.	Medida de aseguramiento

**o Incluir la responsabilidad de las agrupaciones políticas por avalar candidatos condenados por delitos contra la administración pública.**

Teniendo en cuenta las cifras de investigaciones, medidas de aseguramiento y condenas frente a candidatos electos que han cometido delitos contra la administración pública, se considera necesario ampliar el régimen de responsabilidad para que estas agrupaciones políticas no puedan avalar candidatos para la próxima elección, bien sea atípica (en el caso que la privación de la libertad ocurra durante el ejercicio del cargo), u ordinaria (cuando la sentencia condenatoria se emita con posterioridad a la culminación de sus funciones).

o Las organizaciones políticas no podrán tener candidatos para ocupar las vacancias temporales, en los casos en que los candidatos sean retirados del cargo debido a sanciones por incumplimiento del régimen legal y constitucional. En este sentido, el gobernador o presidente, según sea el caso, deberá escoger el ciudadano que ejercerá temporalmente la dignidad de alcalde o gobernador encargado.

**o Altos costos en los que incurre el Estado por elecciones atípicas con ocasión a sentencias**

**condenatorias e inhabilidades.**

Es preocupante el elevado costo que le acarrearán estas elecciones atípicas al Estado colombiano, derivadas de la irresponsabilidad de las organizaciones políticas al momento de otorgar los avales. Por ejemplo, entre el 2016 y lo que va corrido de 2017, se han realizado 14 elecciones atípicas por el incumplimiento del régimen de inhabilidades y sanciones penales, que le han costado al país aproximadamente 7.645.232.899, sin que exista responsabilidad alguna por parte de las organizaciones políticas y los candidatos electos.

**o Responsabilidad solidaria de las organizaciones políticas, el candidato avalado, los directivos de la organización y el veedor designado de la misma.**

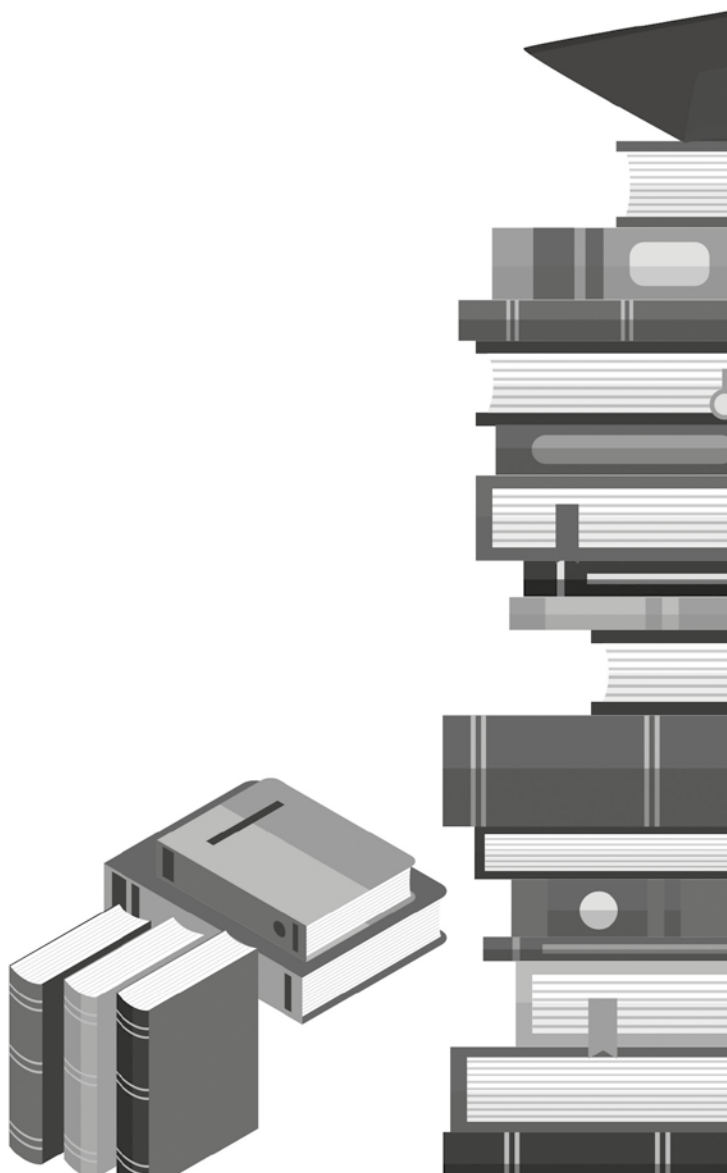
Otra de las sanciones que deben ser impuesta a los sujetos descritos es el pago de una multa correspondiente al valor de la elección atípica que se produjo por causa de acciones y/u omisiones de estos sujetos, quienes deberán responder de manera solidaria por dicho costo.



# 8.

## PROPUESTA DE PEDAGOGÍA ELECTORAL Y DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA

---





## 8. PROPUESTA DE PEDAGOGÍA ELECTORAL Y DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA

El objetivo de esta parte del documento es presentar una serie de recomendaciones que permitan avanzar en la superación del déficit en formación para la democracia en el país. Los principales problemas detectados son los siguientes:

**1. La juventud colombiana tiene carencias significativas en conocimientos y habilidades en materia de educación cívica, sumado a problemas de cultura política.** Esto de conformidad con el segundo y último Estudio Internacional de Educación Cívica, organizado por la Asociación Internacional para la Evaluación de la Educación (IEA) en el que participó Colombia entre el 1995 y 2000. Este estudio, en el que Colombia ocupó el último lugar, examinó a estudiantes de 28 países sobre conocimientos y actitudes en educación cívica (democracia, ciudadanía, valores políticos y temas afines).

En términos de cultura política, el valor simbólico y de representación que tiene el “voto” se expresa, de una parte, en la baja participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de interés público, cuyos promedios de participación en las elecciones en Colombia están entre el 40% y el 50% del censo electoral y, por otra, en el fenómeno de compra y venta de votos. Frente a este último fenómeno, la Misión de Observación Electoral – MOE- recibió en la plataforma de recepción de irregularidades, 448 reportes por compra y venta de votos para las elecciones de 2014, y para las de autoridades locales de 2015 contabilizó 677 reportes por el mismo delito.



## 2. La educación democrática en Colombia se ha concentrado principalmente en un enfoque teórico.

Según el Mineducación (1998) citado por Peláez y Márquez (2006)<sup>104</sup>: “A finales del siglo XIX y durante casi la mitad del siglo XX la cívica en Colombia estuvo fuertemente ligada a la enseñanza de la urbanidad, el culto a los símbolos patrios y a la memorización de las características del régimen político colombiano”.

Posteriormente, tal y como lo indican Torney-Purta y Rodríguez (1999) citado por Peláez y Márquez (2006)<sup>105</sup>, quienes evidenciaron que, posterior a los años 80's.

*“Con respecto a lo que concierne a la cívica, la reforma buscó desvincular la enseñanza de la urbanidad y los métodos memorísticos relacionados con el tema. Igualmente, la reforma aplicada permitió implantar las siguientes ideas pedagógicas con respecto a la educación cívica:*

*a. Enmarcar las instituciones políticas dentro del contexto histórico, social y económico Colombiano.*

*b. Desarrollar una pedagogía destinada a inculcar valores democráticos y a estimular la discusión permanente de estos por parte de los estudiantes.*

*c. Promover el estudio y el entendimiento de los derechos humanos.*

*d. Reconstruir el concepto de urbanidad en el sentido de orientarla hacia la convivencia en una sociedad plural y multicultural.*

*e. Enlazar la educación para la democracia con la vida diaria de los estudiantes”.*

Adicionalmente, con la Constitución Política de 1991, la educación cívica se centró en la divulgación de contenidos novedosos que traía la nueva carta política, entre ellos, los mecanismos para la defensa de los derechos fundamentales y los mecanismos de participación directa en política.

No obstante lo anterior, a pesar de que este tipo de educación ha sido reflexionada a luz de la importancia de enseñar no solo conceptos sobre democracia y participación desde una perspectiva teórica y memorística, sino desde la implementación de metodologías educativas que pongan en práctica los valores democráticos y se incida en el comportamiento de los ciudadanos, impactando así la cultura política en Colombia, ello no se ha materializado verdaderamente en la práctica.

Incluso, la política educativa más reciente establecida por el Ministerio de Educación, tal y como lo esboza Peláez y Márquez<sup>106</sup>, se ha dirigido bajo los pilares de: “la evaluación estricta y metódica de los estudiantes (pruebas

<sup>104</sup> Preparado para la Fundación Konrad Adenauer. Ver: PELÁEZ, Alejandro y MÁRQUEZ, Diego. Educación para la Democracia y la Formación Política en Colombia: 1980-2006 Un Estado del Arte. Editorial Fundación Konrad Adenauer, Noviembre, 2006.

<sup>105</sup> Peláez y Márquez. Op.cit.

<sup>106</sup> Peláez y Márquez. Op.cit.





Saber) y la introducción del concepto de competencias, como mecanismo para superar la educación basada en contenidos”. Lo cual ha sido criticado por los profesores Betsy Perafán y Andrés Mejía de la Universidad de los Andes, quienes afirman que:

*“Las competencias ciudadanas postuladas recientemente por el Ministerio de Educación, más allá de ser una descripción técnica elaborada por expertos sobre lo requerido para un buen ejercicio de la ciudadanía, representan una manera particular de entender la ciudadanía y la democracia. A partir de una revisión crítica de los documentos relacionados con éstas (estándares, pruebas y textos que proveen un marco teórico), concluimos que se entiende el ejercicio de la ciudadanía como el desempeño de un conjunto de competencias aptas para mantener una sociedad democrática en un estado ideal, donde siempre puede haber comprensión mutua, los conflictos son reconciliables mediante el diálogo en forma expedita y racional, existen mecanismos genuinos de participación, y las distorsiones a la democracia son transparentes y fácilmente identificables. Sin embargo, esa imagen de democracia ideal, por un lado, no corresponde a la sociedad actual y, por el otro, es utópica en cuanto a que es un ideal inalcanzable. Y si bien hay que perseguirlo, también hay que hacer provisiones para la vida en una sociedad imperfec-*

*ta. No obstante, es posible subsanar esta carencia del marco actual de las competencias 29 ciudadanas si se les redefine desde una perspectiva crítica” (Perafán y Mejía, Citado por Peláez y Márquez, 2006)<sup>107</sup> (Subrayado fuera del texto).*

**3. Las herramientas hasta el momento creadas para la educación democrática no han llegado a todos los rincones del país, y más aún sus contenidos presentan falencias.** El estudio elaborado por la Konrad Adenauer Stiftung –KAS– arrojó como diagnóstico, tras la identificación de diferentes documentos producidos por el Gobierno destinados a informar a la comunidad sobre el funcionamiento del Estado, el alcance de la Constitución de 1991 y en general, temas básicos para divulgar las características del sistema político colombiano (KAS, 2006), que estos textos. (i) son de difícil acceso para el público más allá de Bogotá al no encontrarse en las bibliotecas principales a nivel territorial y (ii) que *“Este conjunto de textos, tienen serias falencias en la calidad de las ediciones (muchos no tienen fechas), así como en los contenidos, los cuales en la mayoría de los casos son versiones más digeribles de las diferentes leyes, sin un mayor aporte crítico para el lector”*.

**4. La Educación democrática no ha contado con la coordinación adecuada entre el sistema educativo y la organización electoral.** Es

importante tener en cuenta que si lo que se quiere es acercar verdaderamente al ciudadano a la democracia colombiana, el diseño de la política pública de educación para la democracia debe realizarse de manera coordinada entre la organización electoral (el Consejo Electoral Colombiano, aquí propuesto) y el Ministerio de Educación Nacional.

En la medida en que, para la actual organización electoral, la educación para la democracia y la participación informada en procesos electorales no es una responsabilidad principal en dichas instituciones, se ha generado una desconexión entre las experiencias democráticas que tienen los niños y adolescentes al interior del aula de clase, y la democracia que viven los ciudadanos habilitados para ejercer el derecho al voto, para ser elegidos, para ejercer control social y político, etc.

### • Propuesta

La educación para la democracia requiere el aprendizaje de valores democráticos a partir de experiencias que impacten el entendimiento individual de ciudadano en los niños y jóvenes, en ese contexto se proponen las siguientes medidas:

**o Crear la Dirección de Educación Democrática al interior de la organización electoral.** Se propone que dicha Dirección funcione al interior del Consejo Electoral Colombiano y se encargue:

a) Por una parte, de la función de pedagogía electoral y capacitaciones para los actores del proceso el día electoral (testigos, jurados, claveros) y de los procedimientos para utilizar los mecanismos de participación ciudadana (consultas populares, revocatorias del mandato) o de participación política (partidos políticos, grupos significativos de ciudadanos), así como de la capacitación a los jóvenes que presten el servicio social (propuesto más adelante) para la realización de las elecciones en su municipio. Lo anterior absorbiendo y reforzando el actual Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), encargándose tanto de brindar capacitación y formación en temas electorales, de identificación y de cultura y democracia )a los funcionarios de la Organización Electoral, al personal que interviene de manera permanente o transitoria en sus procesos y a la ciudadanía en general), así como de ser un centro de investigación y análisis de temas electorales y políticos; programa que puede ser articulado y fortalecido, una vez se consolide la política pública mencionada.

b) Por otra, de la tarea de diseñar de manera coordinada con los Ministerios de Educación, Comunicaciones y Cultura y demás actores involucrados con los procesos de educación en Colombia (ONGs y OSC), la política pública a despla-



garse en todo el territorio nacional sobre educación democrática y pedagogía electoral para los niños, niñas y adolescentes del país. Se destacan programas que se implementan en la actualidad por la RNEC, como “**TODOS SOMOS DEMOCRACIA**” con el cual realizan actividades de formación en valores cívicos y democráticos como Gobierno Juvenil (visitas guiadas, museo itinerante y Gobierno Municipal Juvenil).

o **Cátedra de democracia en las instituciones educativas.** En Colombia, esta propuesta ya ha sido presentada a través de un proyecto de ley que buscaba que la cátedra de urbanidad y cátedra de democracia fueran obligatorias en todos los colegios, proyecto que fue archivado en junio de 2016.

Se propone establecer la cátedra de democracia, la cual podría compartir escenario con la cátedra de la Paz, en los colegios en todos los niveles (primaria y secundaria), con temática acorde a la edad de los estudiantes, conduciéndolos desde los valores democráticos, los derechos y deberes como ciudadanos, hasta la realización de las elecciones de sus representantes al gobierno escolar (consejos estudiantiles, personero, contralor, etc.).

Estas cátedras, más que magistrales, deben obedecer a un modelo participativo que permita de manera práctica descubrir los valores de-

mocráticos, las responsabilidades y deberes que asisten a los estudiantes como miembros de una comunidad y la importancia del voto como decisión propia e informada.

En esta cátedra no sólo se deben presentar los mecanismos de participación directa (votaciones), también se deben dar a conocer todos los espacios de participación ciudadana en los que pueden participar como comunidad.

o **Educar a los educadores en democracia.** Se recomienda realizar un programa educativo nacional de educación para la democracia, e implantarlo en las facultades de educación y en los programas de educación continuada de las universidades para profesores y directivos de las instituciones educativas, quienes deberán replicar en sus cátedras las metodologías educativas de educación para la democracia.

o **Modificaciones las elecciones estudiantiles.** Se recomienda que la elección de personeros estudiantiles y Gobierno Escolar cambie de fecha, en la actualidad está programada para realizarse en las primeras semanas del año escolar (febrero). La propuesta es realizar las elecciones en noviembre para que durante todo el año, desde las cátedras de democracia, se realice un proceso que culmine con las elecciones, llevando a los estudiantes desde la construcción



y definición de valores democráticos (acordes con su edad), hasta la realización práctica de elecciones en sus instituciones educativas.

**o Servicio electoral.** Es importante que los jóvenes vivan la experiencia democrática tal y como funciona en la democracia colombiana y adquieran un sentido de pertenencia por la misma, para lo cual proponemos que:

a. Como parte del servicio social que todos los estudiantes deben realizar, se incluya un servicio social electoral, en el cual los estudiantes de últimos grados de secundaria apoyen logísticamen-

te a la organización electoral en la realización de las elecciones en su municipio y, de esta manera, se involucren como individuos activos en los espacios democráticos locales. Los estudiantes de últimos dos años de secundario, quienes son los futuros votantes, pueden ser excelentes multiplicadores de campañas de educación electoral y ciudadana.

b. A su vez se propone que, en el marco del servicio militar obligatorio, se prevea la posibilidad de prestar este servicio electoral en reemplazo del servicio militar obligatorio.





# 9.

## PROPUESTAS SOBRE ACCESO A PUESTOS DE VOTACIÓN COMO LÍMITE PARA LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

---



## 9. PROPUESTAS SOBRE ACCESO A PUESTOS DE VOTACIÓN COMO LÍMITE PARA LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

El segundo punto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, titulado “2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, establece en la sección 2.3.2 “Promoción de la participación electoral” que las partes acuerdan “Adoptar mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación de las comunidades que habitan en zonas alejadas y dispersas”<sup>108</sup>.

Actualmente, el Procedimiento legislativo especial para la paz permite tramitar los proyectos de acto legislativo o de ley, así como decretos con fuerza de ley, orientados a realizar una política pública para facilitar el acceso de toda la ciudadanía a los puestos de votación, así como la cedulaación de todos los colombianos con derecho al voto.

En este contexto, se presentan a continuación recomendaciones para la elaboración de esta normatividad.

En primer lugar, se muestra el estado de las normas existentes sobre ubicación de puestos de votación e inclusión de la ciudadanía al censo electoral. En segundo lugar, se plantean algunas salvedades sobre insuficiencias en los datos oficiales disponibles para diagnosticar los problemas de acceso al voto en Colombia. En tercer lugar, se presenta el panorama del acceso a puestos de votación, indicando los municipios donde los estudios de la Misión de Observación Electoral – MOE concluyen que puede haber barreras significativas para que los ciudadanos colombianos accedan a los lugares donde poder ejercer el derecho al sufragio. Se hace especial énfasis en la situación de los territorios indígenas y afrodescendientes. Por último, se presentan recomendaciones precisas sobre pasos nece-

<sup>108</sup> ACUERDO FINAL. Op. cit. p. 51.

sarios para el éxito de una política pública de cedulación y acceso universal a puestos de votación.

### 9.1. MARCO NORMATIVO

Como sucede en general con la normatividad electoral en Colombia, las normas que regulan la ubicación de puestos de votación están sujetas a la obsolescencia.

El artículo 99 del Código Electoral (Decreto 2241 de 1986) estipula que “En las elecciones deberán colocarse mesas de votación en las cabeceras municipales y en los corregimientos e inspecciones de policía que tengan cupo numérico separado del de la cabecera, o que disten más de cinco (5) kilómetros de la misma, o que tengan un electorado mayor de cuatrocientos (400) sufragantes”.

Para crear nuevos puestos de votación de una elección a otra, el artículo 79 del Código Electoral establece como requisito que el censo electoral del municipio supere los 20.000 ciudadanos habilitados para votar. En esos casos, la ley estipula que los municipios pueden ser divididos en zonas, o ‘zonificados’.

La Registraduría Nacional ha aplicado esta normatividad específicamente en las cabeceras municipales de los 1100 municipios del país. Teniendo en cuenta tanto la emisión de cédulas como la inscripción de cédulas (el proceso me-

dante la cual los ciudadanos cambian de puesto de votación durante un año antes de una elección), la Registraduría calcula en qué municipios las cabeceras superan los 20.000 ciudadanos, y solicita a las registradurías municipales que elaboren un proyecto de zonificación explicando cómo se llevará a cabo la zonificación de la cabecera. Para el proceso electoral de 2015, este procedimiento fue ordenado por la Registraduría Nacional mediante la circular 254 del 22 de septiembre de 2014, y para las elecciones de 2018 lo hizo mediante la circular 085 del 1 de junio de 2016.

En cuanto a las zonas rurales, como se mencionó, el artículo 99 del Código Electoral establece que los corregimientos e inspecciones de policía que cumplan los criterios descritos previamente deben tener puestos de votación. Adicionalmente, este artículo establece en un párrafo que “Para que se instalen mesas de votación en un corregimiento o inspección de policía, es necesario que esté creado con no menos de seis (6) meses de antelación a la fecha de las elecciones”. En este sentido, como se observa en el calendario electoral de 2015 (Resolución 13.331 del 11 de septiembre de 2014) la Registraduría tiene en cuenta cuáles corregimientos se crean hasta 6 meses antes de la elección para ubicar allí nuevos puestos de votación.





Sin embargo, de esta normatividad se derivan dos limitaciones. En primer lugar, puede que no todos los corregimientos tengan más de 400 sufragantes, como lo pide el Código Electoral, a causa de reducidos niveles de población o porque la población esté allí pero por fuera de los registros de identificación: es decir, que haya población no censada. El Estado debe contemplar cómo garantizar el derecho al voto de estas poblaciones a pesar de que no se cumpla el criterio de los 400 sufragantes mínimo.

En segundo lugar, el artículo 99 del Código Electoral sólo permite crear nuevos puestos rurales en lugares que sean corregimientos e inspecciones de policía. De acuerdo con la División Político-Administrativa oficial del Colombia, emitida por el DANE<sup>109</sup>, Colombia tiene 3152 corregimientos e inspecciones (2625 corregimientos municipales, 20 corregimientos departamentales, y 507 inspecciones de policía), pero tiene otros 3779 centros poblados y caseríos en zonas rurales que, al no ser corregimientos ni inspecciones, en principio no quedan cobijados por las normas sobre ubicación de puestos de votación.

Hay que reconocer que la Registraduría Nacional ha hecho la labor de adaptar estas normas mediante su propia reglamentación, y así ha logrado extender el cubrimiento

de las zonas rurales de tal modo que en 2015 alcanzó la ubicación de 6603 puestos de votación rurales. Sin embargo, esto aún deja, en términos generales, más de 300 centros poblados rurales sin puestos de votación. Como se verá en la tercera sección de esta parte del documento, muchas de estas poblaciones rurales se ubican en municipios en los que los cálculos de la MOE indican que hay dificultad de acceso a puestos de votación.

## 9.2. FALENCIAS DE LOS DATOS OFICIALES PARA EL DIAGNÓSTICO DEL ACCESO AL VOTO

Los diagnósticos de la MOE sobre problemas abordados por el Punto 2 del Acuerdo de Paz se basan en cálculos sobre datos oficiales. La entidad ha encontrado falencias en estos datos, que impiden ubicar de manera más precisa los lugares donde se presentan problemas como la falta de acceso a puestos de votación. Así mismo, estas insuficiencias en los datos oficiales redundan en dificultades para la implementación eficaces de políticas orientadas a materializar los Acuerdos en los temas mencionados.

**Ubicación y número de los puestos de votación (Registraduría Nacional del Estado Civil):** En primer lugar, no se consiguió información precisa acerca de la ubicación de los puestos de votación en el territorio. La Registraduría ofrece claridad sobre el nombre del

<sup>109</sup> Disponible en <http://geoportaldane.gov.co:8084/Divipola/> Consultado el 4 de abril de 2017.

lugar en donde se encuentra cada uno de los 10.839 puestos de votación instalados en 2015, pero no se conocen sus coordenadas. Así mismo, la normatividad existente permite dividir un mismo puesto de votación en sedes distintas, pero tampoco hay datos sobre la ubicación exacta de las mismas. Al no poder georreferenciar la ubicación exacta de los puestos de votación (o de sus sedes), se dificulta hacer un diagnóstico preciso sobre la situación de acceso a los lugares de votación, que tenga en cuenta las condiciones de infraestructura que facilitan o dificultan el desplazamiento de los ciudadanos.

La MOE llevó a cabo un estudio para georreferenciarlos con ayuda de la Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia – UMAIC, del sistema de Naciones Unidas, y logró ubicar en el territorio el 58% de los puestos a nivel nacional, con precisión veredal por lo menos. Es decir que no se tienen datos de la ubicación georreferenciada exacta del 42% de los puestos de votación, conllevando a que desde los niveles territoriales superiores al municipio se desconozca con certeza la ubicación geográfica de una gran parte de los puestos de votación en el territorio nacional.

**Población (DANE):** Los cálculos estimativos sobre la ubicación de la población, así como de la posibilidad de que haya población no

cedulada parten de tener clara la cantidad y la ubicación de los colombianos. Sin embargo, el dato mismo de población carece de rigurosidad en la medida en la que se trata de la proyección de población realizada por el DANE a partir del censo elaborado en 2005. Al tener que usar una proyección estadística de 11 años de antigüedad es muy probable que haya imprecisiones sobre número y lugar, provenientes de todos los factores demográficos que no pudo haber calculado el DANE con tanta antigüedad.

**Ubicación de la población (no hay fuente oficial):** No existen datos precisos y coherentes acerca de la ubicación de los colombianos en el territorio. La variable de la residencia electoral es un dato que cuenta con los problemas estudiados por la MOE acerca de la conformación del censo electoral como la trashumancia electoral y que, además de todo, no cuenta con una fuente confiable de contraste. Como ejemplo de ello, la MOE observó la incapacidad del Consejo Nacional Electoral en la antesala de 2015 para comprobar en qué casos los ciudadanos se trasladaron a un puesto de votación en un lugar en el que no residían. Para ese entonces, el CNE usó las siguientes fuentes oficiales: FOSYGA, SISBEN, ANSPE y UARIV, las cuales arrojaron datos inconsistentes que fueron impugnados por una por-

ción considerable de la ciudadanía, generando una gran incertidumbre sobre dónde encontrar datos precisos acerca de la ubicación geográfica de la población.

### **Superficie de los municipios (IGAC y municipios):**

Para el presente estudio se tomaron datos confiables sobre la superficie de los municipios provenientes del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, tomados de bases de datos públicas del Centro de Recursos para Análisis de Conflictos - CERAC. Sin embargo, durante el ejercicio se evidenció que la información publicada por la página web de varios municipios del país acerca de su propia superficie dista considerablemente de los datos tomados, lo que genera incertidumbre, especialmente sobre la información geográfica manejada a nivel local por las administraciones municipales.

### **División político-administrativa a nivel sub-municipal:**

El geoportel del DANE ofrece datos a 2017 que muestran la existencia de 6.931 centros poblados ubicados en áreas rurales de los municipios del país. Sin embargo, la información del DANE a 2012 indicaba<sup>110</sup> la existencia de 8.103 centros poblados rurales (diferentes a las cabeceras municipales). Esta gran divergen-

cia llama la atención sobre la precisión de los datos oficiales acerca de la población que vive en zonas rurales.

## **9.3. PANORAMA DEL ACCESO A PUESTOS DE VOTACIÓN EN COLOMBIA**

La MOE calcula que hay 360 municipios del país que por sus características geográficas, administrativas y demográficas presentan alta probabilidad de tener población con dificultades de acceso a puestos de votación, que por lo tanto se constituyen en ciudadanos imposibilitados para ejercer el derecho al voto.

### **9.3.1 La medición del acceso a puestos de votación**

Para determinar en qué municipios del país la ciudadanía puede enfrentarse a problemas de acceso al voto, la MOE utiliza su indicador de cobertura espacial de puestos de votación. Este indicador relaciona la superficie de cada municipio del país<sup>111</sup> con el número de puestos distribuidos en su territorio por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC)<sup>112</sup>. Los puestos distribuidos en el territorio equivalen a cada puesto ubicado en la zona rural de los municipios más la cabecera municipal, contada como un puesto rural más sin importar la cantidad de puestos urbanos que contenga (pues los puestos urba-

<sup>110</sup> DANE. Códificación Municipios y Centros Poblados 2012. [Internet]. Para este estudio se utiliza la superficie municipal según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), con datos tomados del Centro de Recursos

<sup>111</sup> para el Análisis de Conflictos. CERAC. Densidad Microrregiones y Municipio. [Internet]. Consultado 2016.04.07. Disponible en: [www.cerac.org.co/assets/files/viejasguerras/DensidadPoblacional.xls](http://www.cerac.org.co/assets/files/viejasguerras/DensidadPoblacional.xls)

<sup>112</sup> Se utilizan datos de puestos de votación instalados para las elecciones de 2015.

nos están concentrados en un pequeño espacio geográfico, así que cuentan como un solo punto geográfico en el territorio del municipio). De esta forma se tiene el cálculo de cuántos puntos hay dentro del área del municipio para que los habitantes de la zona rural se acerquen a votar, y su relación con la superficie señala qué tan cerca pueden estar esos puestos de cualquier lugar dentro del municipio.

Por el alcance de los datos disponibles, no se puede tener en cuenta la ubicación geográfica exacta de los puestos de votación ni de la población, de tal forma que se parte del supuesto de que hay una distribución equidistante de los mismos dentro del área de cada municipio. Bajo este supuesto, la superficie del municipio se divide en el número de puestos de votación en el territorio (como se explica en la siguiente fórmula), lo que permite calcular en términos numéricos cuántos kilómetros cuadrados del municipio le corresponde cubrir a cada puesto de votación instalado.

$$\text{Cobertura de puestos de votación} = \frac{\text{Superficie del municipio}}{\text{Puestos de votación en el territorio}}$$

El indicador de cobertura espacial de puestos de votación de la MOE señala *cada cuántos km<sup>2</sup> hay un puesto de votación* en el municipio. Dicho de otro modo, es un indicativo de la ‘densidad de puestos de votación’. La MOE aplicó el indicador en los 1122 municipios del país<sup>113</sup> y teniendo en cuenta especialmente los municipios que además de tener bajos indicadores de cobertura de puestos de votación, tuvieran las más grandes superficies territoriales del país, pues la MOE ha observado que los municipios de mayor extensión cubren las zonas más impactadas por factores de vulnerabilidad y de conflicto armado.

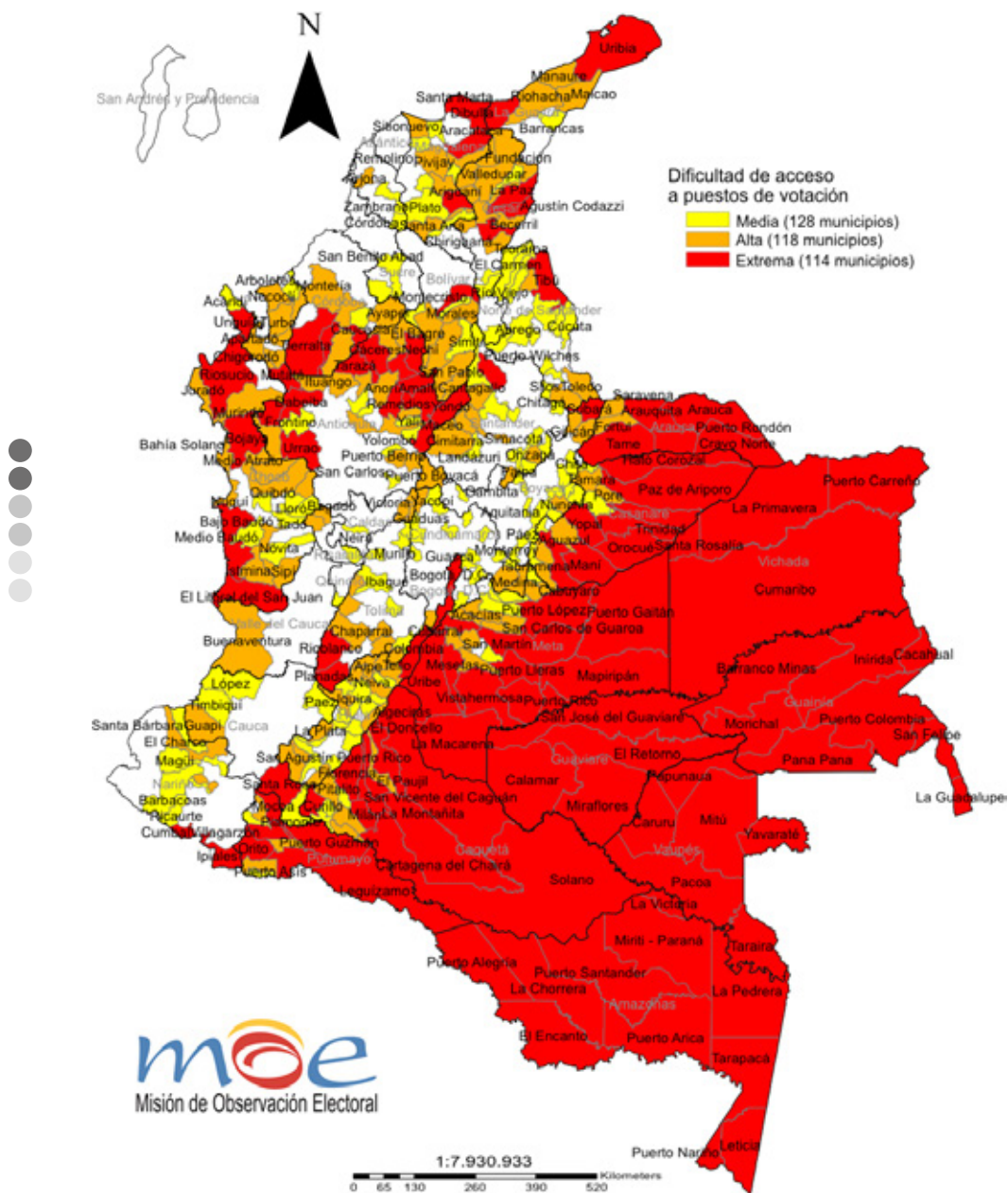
### 9.3.2 Resultados de la medición: municipios con posible dificultad de acceso a puestos

De esta manera la MOE determinó que hay 360 municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación (ver listado anexo). A partir de los indicadores de la MOE, estos municipios fueron clasificados en niveles de dificultad medio, alto y extremo, según el cálculo aproximado del área cubierta por los puestos de votación instalados en el territorio, como lo señala la siguiente tabla.

<sup>113</sup> La medición se realizó sobre el universo de los 1100 municipios colombianos, el Distrito Capital, la isla de San Andrés y los 20 corregimientos departamentales de Guainía, Vaupés y Amazonas. Para fines prácticos, se habla de estas 1122 unidades territoriales como ‘municipios’.



Mapa 3. Municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación.



Fuente: Elaboración MOE con datos de IGAC y de RNEC

**Tabla 13.** Resumen de municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación

Dificultad de acceso a puestos de votación	Índice de cobertura espacial de puestos de votación (promedio de la categoría)	Número de municipios
Mediana nacional	1 puesto cada 63,2 km <sup>2</sup>	1122
Baja	1 puesto cada 132,5 km <sup>2</sup>	128
Media	1 puesto cada 181,5 km <sup>2</sup>	118
Extrema	1 puesto cada 2.148,1 km <sup>2</sup>	114
Total de municipios con dificultad de acceso	1 puesto cada 786,8 km <sup>2</sup>	360

Fuente: cálculos MOE con datos de IGAC y de Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

**Tabla 14.** Número de municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación por departamento.

#	Departamento	No. de municipios con dificultad media	No. de municipios con Dificultad alta	No. de municipios con Dificultad extrema	Total de municipios con dificultades de acceso a puestos	Total de municipios del departamento	Porcentaje de municipios con dificultad de acceso	Cada cuántos km <sup>2</sup> hay un puesto (promedio de municipios con dificultad)
1	Caquetá	3	4	9	16	16	100%	953,4
2	Amazonas			11	11	11	100%	8.809,6
3	Guainía			9	9	9	100%	4.108,4
4	Arauca		2	5	7	7	100%	1.191,5
5	Vaupés			6	6	6	100%	3.619,9
6	Guaviare			4	4	4	100%	6.086,0
7	Vichada			4	4	4	100%	2.458,5
8	Casanare	4	5	8	17	19	89%	374,7
9	Meta	5	8	12	25	29	86%	625,2
10	Putumayo	2	3	6	11	13	85%	341,2
11	Huila	14	11	1	26	37	70%	150,5
12	Chocó	7	8	6	21	30	70%	159,8
13	Cesar	5	9	3	17	25	68%	176,0
14	Magdalena	6	7	3	16	30	53%	156,9
15	La Guajira	1	4	2	7	15	47%	178,0
16	Norte de Stder	11	3	1	15	40	38%	110,8
17	Tolima	6	6	2	14	47	30%	160,9
18	Antioquia	8	16	13	37	125	30%	242,0





19	Bolívar	6	6	1	13	46	28%	135,9
20	Córdoba	1	4	2	7	30	23%	150,5
21	Risaralda	1	2		3	14	21%	141,1
22	Santander	10	6	1	17	87	20%	232,6
23	Nariño	6	2	2	10	64	16%	117,0
24	Boyacá	13	4	1	18	123	15%	151,5
25	Cauca	4	1	1	6	42	14%	118,4
26	Cundinamarca	11	4		15	116	13%	185,2
27	Caldas	1	2		3	27	11%	196,7
28	Quindío	1			1	12	8%	149,5
29	Sucre	2			2	26	8%	76,0
30	Valle		1		1	42	2%	131,6
31	Atlántico				0	23	0%	-
32	San Andrés				0	2	0%	-
	Total general	128	118	114	360	1122	32%	786,8

Fuente: Prensa Fiscalía General de la Nación, última consulta 07 de marzo de 2017. Elaborado por la MOE.

En total, los 360 municipios priorizados equivalen al 32% de los municipios del país, sin embargo, su área corresponde al 83% del territorio nacional. A partir de este cálculo se destacan territorios del país que, a pesar de contar con municipios amplios y dispersos, tienen buena cobertura de puestos de votación en la zona rural y por lo tanto no aparecen en esta medición, como la costa pacífica de Nariño, donde se encuentra el municipio de Tumaco, el de mayor número de puestos de votación en zona rural del país (199 puestos en 2015).

El municipio colombiano con mejor cobertura de puestos en esta medición es Tuchín, Córdoba, que tiene 1 puesto cada 3,5 km<sup>2</sup>, mientras que el de peor cobertura es el corregimiento departamental de Puerto Santander en Amazonas, con 1 puesto cada 14.950

km<sup>2</sup>. Debido a la gran dispersión estadística de estos datos, se utiliza la mediana nacional (1 puesto cada 63,2 km<sup>2</sup>), y no el promedio, para aproximar un valor de lo que se puede considerar ‘normal’ en términos de cobertura de puestos de votación.

En este sentido, desde el indicador de la MOE, lo que se puede considerar aceptable en términos de cobertura de puestos de votación es que en el área de un municipio como Alcalá, Valle del Cauca o Tocancipá, Cundinamarca, hubiera un solo puesto de votación. Los siguientes mapas muestran el cálculo de la distancia recorrida por una persona que se encuentre en un extremo del municipio y que use las vías principales existentes para ir a votar hasta la cabecera municipal.

**Mapa 4.** Máxima distancia recorrida por un ciudadano para votar en Alcalá, Valle del Cauca; bajo el supuesto de un solo puesto de votación ubicado en la cabecera municipal.



Fuente: elaboración MOE con datos de IGAC, RNEC y Google Maps.

Los municipios que tengan un peor nivel de cobertura junto con áreas rurales de tamaño considerable son los que la MOE ha señalado con dificultad de acceso a puestos de votación mediante el indicador de cobertura espacial de puestos de votación.

**Mapa 5.** Máxima distancia recorrida por un ciudadano para votar en Tocancipá, Cundinamarca; bajo el supuesto de un solo puesto de votación ubicado en la cabecera municipal.

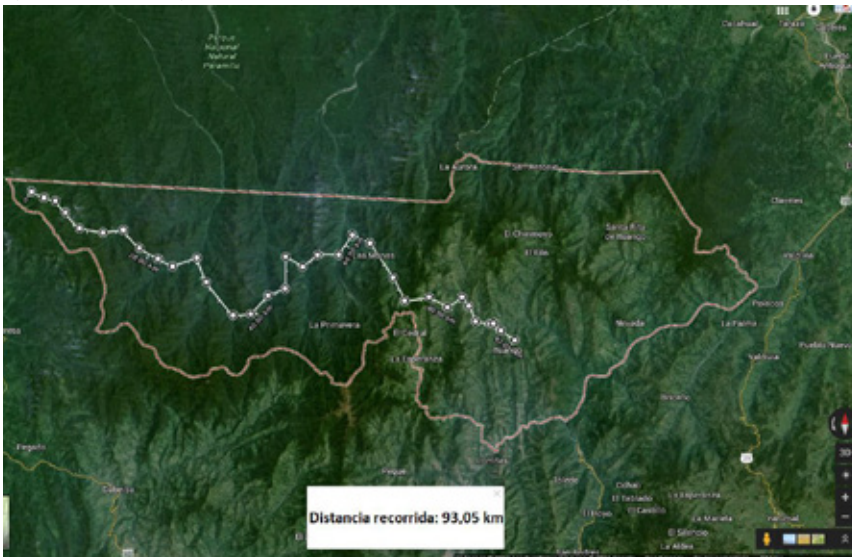


Fuente: elaboración MOE con datos de IGAC, RNEC y Google Maps.





**Mapa 7. Máxima distancia recorrida por un ciudadano para votar en Ituango, Antioquia; bajo el supuesto de un solo puesto de votación ubicado en la cabecera municipal.**



Fuente: elaboración MOE con datos de IGAC, RNEC y Google Maps.

En los casos extremos, como el de Ituango, bajo el supuesto de que hubiera un solo puesto de votación y un ciudadano tuviera que ir hasta este puesto en la cabecera del municipio desde un extremo del mismo, como el parque natural del Paramillo en el occidente de Ituango, el ciudadano tendría que recorrer casi 100km para llegar al puesto de votación. Esta es una distancia imposible de cubrir en un solo día, y más en condiciones como las del caso ejemplificado, en el que no hay vías principales que cubran todo el territorio.

**9.3.3. El impacto de la falta de acceso a puestos entre las minorías étnicas**

Esta caracterización espacial de los municipios y el acceso de la ciudadanía a los puestos de votación debe complementarse con un análisis del grado en que estas dificultades afectan en particular a las comunidades indígenas y afrodescendientes. La razón de esto es que la Constitución de 1991 estipula una representatividad especial para estas comunidades, materializada en las curules especiales estipuladas en los artículos 171 y 176 para indígenas en Senado y Cámara, y para afrodescendientes en esta última.



Sin embargo, el presente estudio permite detectar barreras de acceso a la representatividad originadas no en la posibilidad de la postulación a estos cargos, sino en las condiciones en que la ciudadanía perteneciente a estos grupos étnicos puede participar de la elección a través del voto. A pesar de que las circunscripciones étnicas son de carácter nacional (es decir que se puede votar por ellas en todo el país), existen territorios cuyas poblaciones están más directamente concernidas por esta elección. A saber, los resguardos indígenas<sup>114</sup> y los consejos comunitarios afrodescendientes<sup>115</sup>.

Al momento de realizar este estudio,

el Ministerio del Interior reconocía la existencia de 847 resguardos indígenas y 234 consejos comunitarios afrodescendientes, en 241 y 75 municipios respectivamente. Si se contrasta el cubrimiento de los puestos de votación con la ubicación de estos territorios colectivos étnicos, se observa que las regiones más afectadas por la posible falta de cobertura de puestos corresponden a la mayor concentración de comunidades indígenas y afros.

Los 360 municipios con posibles dificultades de acceso a puestos de votación contienen el 65% de los resguardos indígenas y el 43% de los consejos comunitarios en el país.

**Tabla 15.** Dificultad de acceso a puestos de votación en municipios con resguardos indígenas.

Nivel de dificultad de acceso a puestos de votación en el municipio	Número de municipios	Número de municipios con resguardos	Porcentaje de municipios con resguardos	Número de Resguardos Indígenas	Porcentaje de Resguardos Indígenas
Sin dificultad	762	84	35%	187	22%
Media	128	29	12%	107	13%
Alta	118	46	19%	175	21%
Extrema	114	82	34%	378	45%
Total	1122	241	100%	847	100%

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC, IGAC y Ministerio del Interior

Particularmente es preocupante la situación del acceso a puestos en municipios con resguardos indígenas, pues una tercera parte de ellos (82 municipios) tiene dificultad extrema de acce-

so a puestos de votación, y concentra el 45% (378) de los resguardos indígenas del país.

<sup>114</sup> Disponible en <http://dairm.siidecolombia.gov.co/Resguardos/login.aspx> Consultado el 6 de abril de 2017.

<sup>115</sup> Disponible en <http://dacn.mininterior.gov.co/consulta-consejos-comunitarios> Consultado el 6 de abril de 2017.

**Tabla 16.** Dificultad de acceso a puestos de votación en municipios con consejos comunitarios afro

Nivel de dificultad de acceso a puestos en el municipio	Número de municipios	Número de municipios con consejos comunitarios	Porcentaje de municipios con consejos comunitarios	Número de consejos comunitarios	Porcentaje de consejos comunitarios
Sin dificultad	762	43	57%	94	40%
Media	128	6	8%	13	6%
Alta	118	15	20%	102	44%
Extrema	114	11	15%	25	11%
Total	1122	75	100%	234	100%

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC, IGAC y Ministerio del Interior

Aunque la situación de los consejos comunitarios afrodescendientes es menos grave en términos cuantitativos, debe prestarse atención especialmente a 102 consejos comunitarios concentrados en 15 municipios con alto nivel de dificultad de acceso a puestos de votación, que junto con

otros 25 consejos comunitarios ubicados en 11 municipios con dificultad extrema suman el 55% de estos territorios. La siguiente tabla permite ver cuáles son los departamentos del país que presentan más resguardos y consejos en territorios de comunidades étnicas.

**Tabla 17.** Número de municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación y número de resguardos indígenas y consejos comunitarios afro en esos municipios por departamento

#	Departamento	No. de municipios con dificultad media	No. de municipios con Dificultad alta	No. de municipios con Dificultad extrema	Total de municipios con dificultades de acceso a puestos	No. de resguardos indígenas en municipios con dificultades de acceso a puestos	No. de consejos comunitarios en municipios con dificultades de acceso a puestos
1	Caquetá	3	4	9	16	10	
2	Amazonas			11	11	10	
3	Guainía			9	9	4	
4	Arauca		2	5	7	6	4
5	Vaupés			6	6	5	
6	Guaviare			4	4	4	
7	Vichada			4	4	4	
8	Casanare	4	5	8	17	4	
9	Meta	5	8	12	25	6	
10	Putumayo	2	3	6	11	11	9
11	Huila	14	11	1	26	9	
12	Chocó	7	8	6	21	21	2



13	Cesar	5	9	3	17	5	10
14	Magdalena	6	7	3	16	5	1
15	La Guajira	1	4	2	7	7	5
16	Norte de Santander	11	3	1	15	6	
17	Tolima	6	6	2	14	4	
18	Antioquia	8	16	13	37	17	13
19	Bolívar	6	6	1	13		1
20	Córdoba	1	4	2	7	2	1
21	Risaralda	1	2		3	2	2
22	Santander	10	6	1	17	1	3
23	Nariño	6	2	2	10	6	22
24	Boyacá	13	4	1	18	2	
25	Cauca	4	1	1	6	5	6
26	Cundinamarca	11	4		15		
27	Caldas	1	2		3		
28	Quindío	1			1		
29	Sucre	2			2		
30	Valle		1		1	1	60
31	Atlántico				0		
32	San Andrés				0		
	Total general	128	118	114	360	157	140

Fuente: cálculos MOE con datos de RNEC, IGAC y Ministerio del Interior

En este sentido, la MOE llama la atención a que se debe prestar especial cuidado al acceso de estas comunidades al voto. La ubicación de puestos de votación aledaños, o dentro, de consejos comunitarios y resguardos indígenas es una opción útil para acercar el derecho al sufragio a las comunidades étnicas y, por extensión, para ampliar la legitimidad de los candidatos electos por las circunscripciones especiales afro e indígena en el Congreso.

#### 9.3.4. El estado actual de la falta de cobertura

Como se mencionó anteriormente, la Registraduría Nacional ha hecho una labor importante en materia de aumento de la cobertura de puestos en zonas rurales, llegando a instalar 6.603 puestos de votación en este

tipo de área. A pesar de ello, en 416 municipios sigue habiendo centros poblados en zonas rurales, reconocidos por el DANE y sin puestos de votación ubicados en su territorio. 164 de estos municipios hacen parte del grupo de 360 municipios priorizados por presuntas dificultades de acceso a puestos.

Estos 164 municipios tienen centros poblados rurales, reconocidos por el Estado pero sin puestos de votación, y allí los cálculos indican posibles dificultades de acceso a puestos de nivel medio (46 municipios), alto (62 municipios) o extremo (56). Los otros 196 municipios, que completan el grupo de 360, deben ser mejor diagnosticados para determinar el número y la ubicación de posible población dispersa

que podría presentar dificultades de acceso a puestos de votación (Ver tablas 18, 19 y 20).

#### 9.4. RECOMENDACIONES

a) **Hay que actualizar los criterios normativos para la creación de puestos de votación rurales.**

En sentido estricto el Código Electoral (artículo 99) sólo permite crearlos en corregimientos e inspecciones de policía, que son el 45% de los centros poblados existentes en la zona rural. Aunque la Registraduría ha hecho esfuerzos administrativos por cubrir el otro 55% de estos centros poblados, es necesario cambiar los criterios mencionados por la normatividad para facilitar esta tarea y acabar de cubrir zonas rurales donde la población aún carece de acceso a puestos de votación.

Esta adaptación de la normatividad puede consistir en el reconocimiento de la posibilidad de crear puestos de votación en centros poblados rurales diferentes de corregimientos e inspecciones de policía, o bien, puede orientarse hacia el aumento de los corregimientos e inspecciones en los municipios.

Así mismo, los cambios en la normatividad deben tener en cuenta la necesidad de **acercar los puestos de votación a los territorios de comunidades étnicas como los resguardos indígenas y los consejos comunitarios afrodes-**

**endientes**, cuyos territorios presentan una alta correlación con las zonas con menor acceso a puestos de votación en el país.

b) **Es recomendable precisar por medio de trabajo de campo la situación de falta de acceso a los puestos de votación.** El análisis elaborado por la MOE llega hasta donde lo permiten los datos disponibles en el objetivo de determinar dónde existen las dificultades de acceso más apremiantes. Sin embargo, es necesario adelantar observaciones de terreno que permitan precisar la magnitud del fenómeno de la falta de acceso.

En este sentido, se recomienda elaborar un diagnóstico de la situación en una muestra de municipios durante la jornada electoral. Las elecciones (ordinarias, atípicas o de mecanismos de participación ciudadana) ofrecen oportunidades relativamente recurrentes de comprobar en la práctica si la población está teniendo problemas de acceso a sus lugares de votación asignados. La realización misma de los comicios es el momento propicio para observar la naturaleza del problema, con el fin de realizar diagnósticos y planear políticas lo más eficaces posibles.

c) **Es necesario evaluar la opción de que el Estado garantice el transporte al puesto de votación**, lo cual puede suceder de dos maneras:







g) Se insta a **que el Estado unifique las funciones de registro, identificación y ubicación de su población y su ciudadanía**, armonizando las diferentes bases de datos del Estado en un sistema de identificación unificado. En otras palabras, realizar un empadronamiento. De la misma manera realizar un censo “cero” con el fin de poder organizar de manera más efectiva el actual padrón electoral, con el respaldo de las diferentes entidades del Estado para poder contrastar dicha información. Esto deberá estar acompañado con una medición de la calidad de información que las entidades estatales po-

sean en sus registros.

h) Es indispensable asegurar **que los municipios cuenten con la información correcta acerca de su propio territorio en cuanto su extensión territorial y su densidad poblacional**. La precisión de esta información es crucial para la elaboración de políticas públicas del nivel municipal, tendientes a detectar y solucionar problemas relacionados con la ubicación y el acceso a los puestos de votación.

En las siguientes tablas se presentan 360 municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación.

**Tabla 18.** 128 Municipios con dificultad media de acceso a puestos de votación

128 Municipios con dificultad media de acceso a puestos de votación					
#	Municipio	Departamento	1 puesto cada cuántos km <sup>2</sup>	No. de puestos en el territorio 2015 (RNEC)	Extensión Territorial Km <sup>2</sup> (IGAC)
1	Mogotes	Santander	63,36	8	506,92
2	Bagadó	Chocó	63,83	12	765,90
3	Pitalito	Huila	63,95	9	575,54
4	Sardinata	Norte de Santander	65,69	22	1.445,26
5	Abrego	Norte de Santander	66,16	21	1.389,33
6	Córdoba	Bolívar	66,54	9	598,82
7	Landázuri	Santander	67,97	9	611,69
8	El Rosario	Nariño	67,98	9	611,78
9	Pijiño del Carmen	Magdalena	68,00	10	679,96
10	San Vicente de Chucurí	Santander	68,37	16	1.093,96





11	Convención	Norte Santander	de 68,41	14	957,72
12	Tadó	Chocó	68,68	12	824,11
13	Garzón	Huila	68,96	9	620,65
14	Timbiquí	Cauca	69,33	29	2.010,61
15	San Jacinto del Cauca	Bolívar	69,61	8	556,85
16	Cumaral	Meta	69,98	9	629,84
17	San Alberto	Cesar	70,73	8	565,84
18	Nunchía	Casanare	70,79	16	1.132,59
19	Paez	Cauca	70,95	23	1.631,74
20	San Benito Abad	Sucre	71,98	21	1.511,49
21	Puerto Wilches	Santander	72,64	21	1.525,41
22	Yacopí	Cundinamarca	72,92	13	948,00
23	Ubalá	Cundinamarca	75,10	7	525,71
24	Buenavista	Córdoba	75,15	11	826,68
25	Aquitania	Boyacá	77,21	11	849,28
26	Ibagué	Tolima	77,56	18	1.396,04
27	Río Quito	Chocó	78,14	9	703,26
28	Barbacóas	Nariño	78,60	32	2.515,07
29	Medio Baudó	Chocó	78,78	18	1.418,10
30	El Carmen	Norte Santander	de 80,06	21	1.681,22
31	San Marcos	Sucre	80,10	12	961,18
32	San Diego	Cesar	81,25	8	650,02
33	Puebloviejo	Magdalena	81,98	8	655,84
34	Onzaga	Santander	82,59	6	495,54
35	Nóvita	Chocó	82,88	14	1.160,35
36	Arboletes	Antioquia	83,23	9	749,11
37	Remolino	Magdalena	84,01	7	588,07
38	Dolores	Tolima	84,12	7	588,84
39	Guamo	Tolima	84,77	6	508,60
40	Guaduas	Cundinamarca	84,82	9	763,35
41	Yarumal	Antioquia	85,33	8	682,66
42	El Zulia	Norte Santander	de 85,68	6	514,10



43	Gigante	Huila	85,83	6	515,00
44	Ricaurte	Nariño	86,70	17	1.473,83
45	Fuente de Oro	Meta	87,17	6	523,00
46	Socotá	Boyacá	87,87	7	615,08
47	Chivolo	Magdalena	88,24	6	529,42
48	Barrancas	La Guajira	88,46	9	796,12
49	Lloró	Chocó	88,57	9	797,11
50	Acandí	Chocó	88,64	10	886,36
51	San Juan Nepomuceno	Bolívar	88,81	7	621,69
52	Simití	Bolívar	89,39	15	1.340,78
53	San Martín	Cesar	89,64	11	986,01
54	Magüi	Nariño	90,22	18	1.623,88
55	López	Cauca	90,52	35	3.168,29
56	Teorama	Norte de Santander	91,29	10	912,90
57	Palermo	Huila	91,87	9	826,86
58	La Gloria	Cesar	91,94	9	827,42
59	Chita	Boyacá	93,55	8	748,42
60	Santa Bárbara	Nariño	93,77	12	1.125,22
61	Tello	Huila	93,81	6	562,89
62	Villavicencio	Meta	94,23	14	1.319,22
63	Piamonte	Cauca	94,45	11	1.038,98
64	Santa Rosa de Cabal	Risaralda	94,59	6	567,52
65	Cúcuta	Norte de Santander	95,05	12	1.140,56
66	Frontino	Antioquia	95,09	14	1.331,27
67	Plato	Magdalena	95,62	15	1.434,35
68	Silos	Norte de Santander	95,91	4	383,63
69	Pesca	Boyacá	97,30	3	291,90
70	Campohermoso	Boyacá	97,49	3	292,48
71	Saladoblanco	Huila	98,35	3	295,06
72	Paipa	Boyacá	99,81	4	399,25



73	Pauna	Boyacá	100,41	3	301,23
74	Santa María	Boyacá	101,09	3	303,26
75	La Llanada	Nariño	101,16	3	303,49
76	Pamplona	Norte de Santander	101,81	3	305,43
77	Angostura	Antioquia	102,77	4	411,07
78	Algarrobo	Magdalena	103,41	4	413,64
79	Carmen de Carupa	Cundinamarca	105,65	3	316,95
80	San Juan de Río Seco	Cundinamarca	106,78	3	320,34
81	Barranca de Upía	Meta	108,36	4	433,43
82	Armero	Tolima	110,21	4	440,84
83	Maceo	Antioquia	111,65	4	446,61
84	La Calera	Cundinamarca	112,28	3	336,84
85	Suaza	Huila	112,33	3	336,98
86	San Rafael	Antioquia	114,22	3	342,67
87	Pelaya	Cesar	116,65	3	349,95
88	Rivera	Huila	117,19	3	351,56
89	Páez	Boyacá	117,95	3	353,86
90	Mongua	Boyacá	118,12	3	354,35
91	Santa María	Huila	119,08	3	357,23
92	Arenal	Bolívar	119,22	4	476,86
93	Cucutilla	Norte de Santander	121,12	3	363,35
94	Zapatoca	Santander	122,61	3	367,82
95	Sabanalarga	Casanare	134,31	3	402,93
96	Murillo	Tolima	141,79	3	425,36
97	Paya	Boyacá	143,35	3	430,06
98	Génova	Quindío	149,49	2	298,97
99	Pajarito	Boyacá	153,63	2	307,27
100	Oiba	Santander	155,04	2	310,08
101	Curillo	Caquetá	156,74	3	470,23
102	Yaguará	Huila	160,55	2	321,10
103	Zambrano	Bolívar	160,85	2	321,70
104	Tesalia	Huila	167,15	2	334,31

105	San Miguel	Putumayo	169,22	2	338,45
106	San Francisco	Antioquia	190,19	2	380,37
107	Charalá	Santander	193,44	2	386,88
108	La Argentina	Huila	196,24	2	392,48
109	Albania	Caquetá	199,03	2	398,05
110	Villa Caro	Norte de Santander	199,55	2	399,09
111	Encino	Santander	201,02	2	402,05
112	Pacho	Cundinamarca	204,95	2	409,89
113	Santiago	Putumayo	221,91	2	443,82
114	Fomeque	Cundinamarca	234,57	2	469,14
115	Campoalegre	Huila	235,07	2	470,13
116	Paicol	Huila	305,58	1	305,58
117	Chocontá	Cundinamarca	306,60	1	306,60
118	Sácama	Casanare	312,96	1	312,96
119	Honda	Tolima	315,77	1	315,77
120	Chameza	Casanare	318,82	1	318,82
121	Restrepo	Meta	328,51	1	328,51
122	Guasca	Cundinamarca	343,12	1	343,12
123	Neira	Caldas	364,16	1	364,16
124	Pisba	Boyacá	428,60	1	428,60
125	Cerrito	Santander	428,70	1	428,70
126	Morelia	Caquetá	457,27	1	457,27
127	Gutiérrez	Cundinamarca	469,82	1	469,82
128	Yalí	Antioquia	480,99	1	480,99

**Tabla 19.** Municipios con dificultad alta de acceso a puestos de votación

118 Municipios con dificultad alta de acceso a puestos de votación					
#	Municipio	Departamento	1 puesto cada cuántos km <sup>2</sup>	No. de puestos en el territorio 2015 (RNEC)	Extensión Territorial Km <sup>2</sup> (IGAC)
1	Puerto Nare	Antioquia	102,75	6	616,53
2	San Pedro de Urabá	Antioquia	102,76	6	616,58



3	El Tarra	Norte de Santander	103,08	7	721,58
4	Montería	Córdoba	103,37	29	2.997,71
5	Los Andes	Nariño	105,93	8	847,44
6	Villavieja	Huila	106,09	5	530,46
7	Alpujarra	Tolima	106,95	5	534,75
8	Santa Rosa de Osos	Antioquia	108,88	8	871,08
9	Albania	La Guajira	111,25	5	556,25
10	Guapi	Cauca	111,71	26	2.904,56
11	La Dorada	Caldas	112,10	5	560,48
12	Baraya	Huila	113,25	6	679,52
13	Victoria	Caldas	113,97	5	569,84
14	Valle del Guamuez	Putumayo	114,16	7	799,14
15	Quibdó	Chocó	115,67	28	3.238,64
16	Curumaní	Cesar	116,46	8	931,65
17	Puerto Caicedo	Putumayo	119,61	7	837,26
18	Arjona	Bolívar	119,93	5	599,65
19	Morales	Bolívar	121,38	11	1.335,22
20	Apartadó	Antioquia	121,69	5	608,43
21	Astrea	Cesar	121,94	5	609,69
22	Planeta Rica	Córdoba	121,95	10	1.219,49
23	Pueblo Bello	Cesar	122,13	6	732,76
24	San Carlos	Antioquia	123,26	6	739,57
25	Castilla la Nueva	Meta	124,36	4	497,45
26	Caucasia	Antioquia	124,75	11	1.372,21
27	Nuquí	Chocó	125,05	8	1.000,43
28	Pueblo Rico	Risaralda	125,74	5	628,68
29	Monterrey	Casanare	125,80	6	754,78
30	Pivijay	Magdalena	125,97	13	1.637,67
31	El Charco	Nariño	127,23	18	2.290,16
32	Puerto Salgar	Cundinamarca	127,99	4	511,96
33	Iquira	Huila	129,35	4	517,41
34	Gambita	Santander	130,13	4	520,52

35	Istmina	Chocó	130,43	15	1.956,51
36	Riohacha	La Guajira	130,84	23	3.009,33
37	Buenaventura	Valle del Cauca	131,57	47	6.183,72
38	Medina	Cundinamarca	132,15	9	1.189,32
39	El Paso	Cesar	133,85	6	803,12
40	Coyaima	Tolima	134,07	5	670,37
41	Aipe	Huila	135,77	6	814,64
42	Puerto Libertador	Córdoba	135,95	15	2.039,31
43	Sabanas de San Angel	Magdalena	137,17	9	1.234,49
44	Ituango	Antioquia	138,55	16	2.216,74
45	Nueva Granada	Magdalena	142,10	6	852,61
46	Aguazul	Casanare	144,74	10	1.447,37
47	Necodí	Antioquia	146,15	9	1.315,32
48	Chitagá	Norte de Santander	147,30	8	1.178,41
49	Montecristo	Bolívar	148,69	14	2.081,70
50	Neiva	Huila	148,84	9	1.339,58
51	Toledo	Norte de Santander	150,90	10	1.509,04
52	Bahía Solano	Chocó	152,51	7	1.067,60
53	Puerto Boyacá	Boyacá	152,62	10	1.526,15
54	Paratebueno	Cundinamarca	152,76	6	916,57
55	La Plata	Huila	153,22	8	1.225,75
56	Yolombó	Antioquia	155,80	6	934,81
57	Algeciras	Huila	155,97	4	623,87
58	Turbo	Antioquia	156,71	19	2.977,57
59	Nechí	Antioquia	158,41	6	950,48
60	Valledupar	Cesar	160,34	26	4.168,72
61	Chaparral	Tolima	160,91	13	2.091,82
62	Chiscas	Boyacá	161,18	4	644,72
63	Manaure	La Guajira	161,86	10	1.618,61
64	La Paz	Cesar	162,39	7	1.136,72
65	Isnos	Huila	163,61	4	654,44
66	San Pablo	Bolívar	165,72	12	1.988,65



67	Cimitarra	Santander	167,48	19	3.182,11
68	San Juan de Arama	Meta	168,57	7	1.179,97
69	Cajamarca	Tolima	170,37	3	511,10
70	Maicao	La Guajira	171,44	10	1.714,41
71	San Agustín	Huila	172,06	9	1.548,51
72	Támara	Casanare	173,12	6	1.038,75
73	Natagaima	Tolima	173,31	5	866,55
74	Ayapel	Córdoba	175,23	11	1.927,52
75	Anorí	Antioquia	176,64	8	1.413,10
76	Acadías	Meta	177,02	7	1.239,17
77	Medio Atrato	Chocó	177,24	10	1.772,36
78	Sipí	Chocó	177,55	7	1.242,87
79	Vigía del Fuerte	Antioquia	178,84	9	1.609,54
80	El Doncello	Caquetá	180,08	6	1.080,49
81	Barrancabermeja	Santander	182,97	7	1.280,82
82	Santa Rosa del Sur	Bolívar	184,28	13	2.395,60
83	Santa Ana	Magdalena	185,62	6	1.113,73
84	Juradó	Chocó	188,34	7	1.318,37
85	Ciénaga	Magdalena	188,35	7	1.318,46
86	Güicán	Boyacá	189,48	5	947,39
87	La Jagua de Ibirico	Cesar	189,69	4	758,77
88	Puerto Parra	Santander	190,17	4	760,70
89	Coromoro	Santander	190,29	3	570,87
90	Simacota	Santander	190,65	5	953,26
91	Lejanías	Meta	193,65	4	774,61
92	El Carmen de Atrato	Chocó	194,06	5	970,30
93	Villanueva	Casanare	198,81	4	795,24
94	Valdivia	Antioquia	198,91	3	596,73
95	Fundación	Magdalena	199,08	5	995,41
96	San Carlos de Guaroa	Meta	200,29	4	801,18
97	Mistrató	Risaralda	203,06	3	609,18



98	Guamal	Meta	205,92	3	617,75
99	El Castillo	Meta	216,40	3	649,19
100	Cantagallo	Bolívar	219,22	4	876,87
101	Acevedo	Huila	222,80	3	668,40
102	Cabuyaro	Meta	228,32	4	913,29
103	El Copey	Cesar	240,91	4	963,65
104	Sitionuevo	Magdalena	246,25	4	984,99
105	Cabrera	Cundinamarca	248,09	2	496,18
106	San Francisco	Putumayo	250,09	2	500,19
107	Pore	Casanare	259,38	3	778,15
108	Roncesvalles	Tolima	262,60	3	787,79
109	Vegachí	Antioquia	263,77	2	527,54
110	Teruel	Huila	265,18	2	530,35
111	Fortul	Arauca	268,25	4	1.072,99
112	Bosconia	Cesar	293,33	2	586,66
113	Labranzagrande	Boyacá	310,27	2	620,55
114	Valparaíso	Caquetá	330,67	3	992,00
115	Chigorodó	Antioquia	349,75	2	699,50
116	Saravena	Arauca	442,33	2	884,66
117	Solita	Caquetá	872,96	1	872,96
118	Belén de Los Andaquies	Caquetá	983,21	1	983,21

Fuente: cálculos MOE con datos de IGAC y de RNEC

**Tabla 20.** Municipios con dificultad extrema de acceso a puestos de votación

114 Municipios con dificultad extrema de acceso a puestos de votación					
#	Municipio	Departamento	1 puesto cada cuántos km <sup>2</sup>	No. de puestos en el territorio 2015 (RNEC)	Extensión Territorial Km <sup>2</sup> (IGAC)
1	Tibú	Norte de Santander	190,36	14	2.665,00





2	Cumbal	Nariño	193,95	6	1.163,73
3	Unguía	Chocó	196,31	7	1.374,17
4	Orito	Putumayo	196,46	10	1.964,61
5	Cubará	Boyacá	196,54	6	1.179,24
6	Puerto Berrío	Antioquia	197,00	6	1.181,99
7	Bajo Baudó	Chocó	197,87	17	3.363,87
8	Montelíbano	Córdoba	198,93	9	1.790,39
9	Mocóa	Putumayo	203,95	7	1.427,65
10	Planadas	Tolima	208,38	8	1.667,06
11	Mutató	Antioquia	209,23	6	1.255,38
12	Villagarzón	Putumayo	210,56	6	1.263,33
13	Río Viejo	Bolívar	212,73	6	1.276,36
14	Bojaya	Chocó	219,62	16	3.513,92
15	Rioblanco	Tolima	222,32	9	2.000,86
16	Ipiales	Nariño	224,20	7	1.569,37
17	Dibulla	La Guajira	224,94	8	1.799,54
18	Yopal	Casanare	227,65	11	2.504,14
19	Colombia	Huila	230,15	8	1.841,16
20	Ariguaní	Magdalena	231,36	5	1.156,81
21	Chiriguaná	Cesar	233,62	5	1.168,12
22	Riosucio	Chocó	236,29	25	5.907,27
23	San José del Fragua	Caquetá	238,31	5	1.191,57
24	Aracataca	Magdalena	242,51	7	1.697,59
25	Tierralta	Córdoba	243,00	20	4.859,99
26	Tarazá	Antioquia	262,18	6	1.573,07
27	Milán	Caquetá	269,09	5	1.345,47
28	Santa Rosa	Cauca	273,65	11	3.010,18
29	Puerto Asís	Putumayo	278,03	10	2.780,27
30	Zaragoza	Antioquia	282,21	4	1.128,83
31	El Litoral del San Juan	Chocó	284,70	13	3.701,14
32	Florencia	Caquetá	286,47	8	2.291,77
33	Santa Marta	Magdalena	291,18	8	2.329,44
34	Trinidad	Casanare	296,06	10	2.960,59
35	Dabeiba	Antioquia	300,28	6	1.801,70

36	Cáceres	Antioquia	317,20	6	1.903,22
37	Puerto Rondón	Arauca	319,47	7	2.236,29
38	Yondó	Antioquia	325,69	6	1.954,14
39	Hato Corozal	Casanare	332,29	17	5.648,98
40	San Luis de Palenque	Casanare	332,38	9	2.991,40
41	Murindó	Antioquia	338,35	4	1.353,39
42	Agustín Codazzi	Cesar	352,89	5	1.764,47
43	Uribia	La Guajira	357,01	22	7.854,23
44	Maní	Casanare	373,88	10	3.738,78
45	La Montañita	Caquetá	386,65	5	1.933,26
46	Tauramena	Casanare	399,31	6	2.395,86
47	Araucuita	Arauca	399,62	8	3.196,93
48	Carmen del Darien	Chocó	410,35	8	3.282,82
49	Becerril	Cesar	414,54	3	1.243,62
50	Puerto Concordia	Meta	428,94	3	1.286,83
51	Puerto Rico	Caquetá	439,58	7	3.077,03
52	Puerto Guzmán	Putumayo	449,79	10	4.497,86
53	Urrao	Antioquia	454,76	6	2.728,58
54	El Paujil	Caquetá	462,41	3	1.387,23
55	Mesetas	Meta	489,71	4	1.958,85
56	Tame	Arauca	491,34	11	5.404,75
57	Puerto Lleras	Meta	504,14	5	2.520,70
58	El Bagre	Antioquia	541,26	3	1.623,79
59	Segovia	Antioquia	583,75	2	1.167,50
60	Amalfi	Antioquia	595,07	2	1.190,13
61	Puerto López	Meta	631,15	11	6.942,69
62	Puerto Rico	Meta	666,30	5	3.331,49
63	Orocúe	Casanare	677,12	7	4.739,84
64	Remedios	Antioquia	677,13	3	2.031,39
65	Vistahermosa	Meta	696,99	7	4.878,93
66	Puerto Nariño	Amazonas	758,71	2	1.517,41

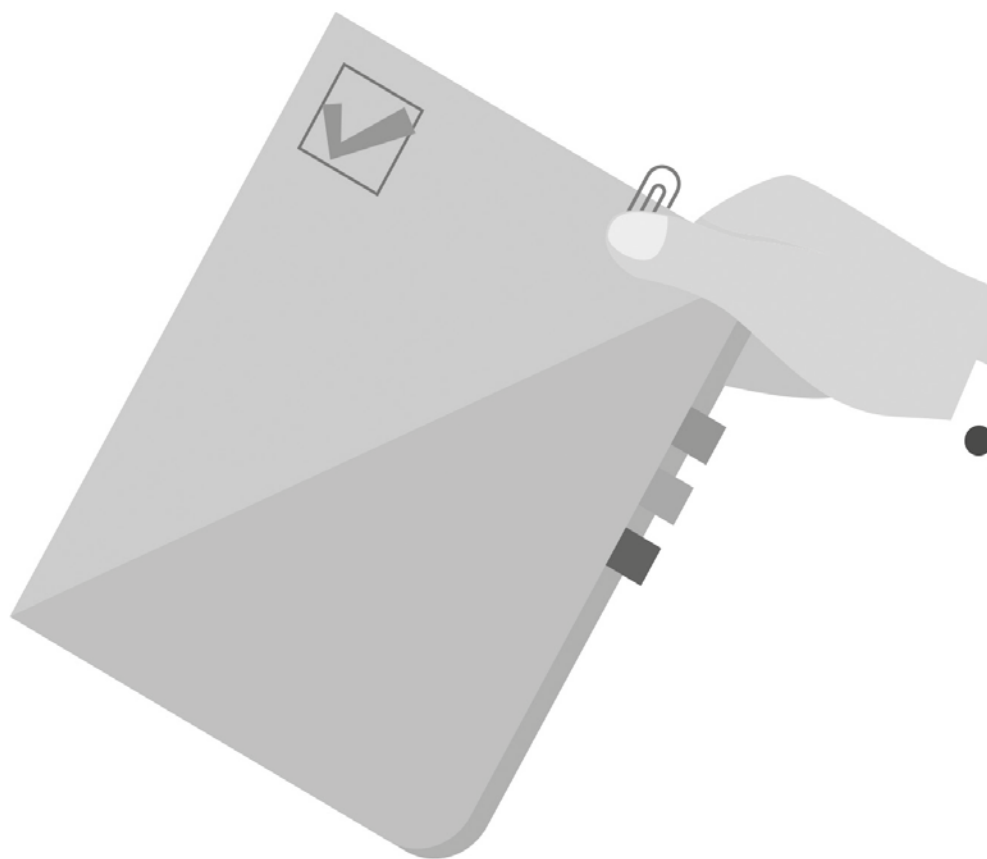


67	Arauca	Arauca	915,04	6	5.490,22
68	San Martín	Meta	997,58	6	5.985,50
69	La Guadalupe	Guainía	1.160,80	1	1.160,80
70	Yavaraté	Vaupés	1.165,11	4	4.660,45
71	Cubarral	Meta	1.225,84	1	1.225,84
72	Mapiripán	Meta	1.328,48	9	11.956,34
73	San Vicente del Caguán	Caquetá	1.413,86	13	18.380,14
74	Sabana de Torres	Santander	1.446,39	1	1.446,39
75	La Victoria	Amazonas	1.473,74	1	1.473,74
76	Leguízamo	Putumayo	1.539,69	7	10.777,82
77	Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	1.643,27	1	1.643,27
78	Mitú	Vaupés	1.644,70	10	16.447,03
79	Puerto Gaitán	Meta	1.731,97	10	17.319,69
80	Puerto Carreño	Vichada	1.743,29	7	12.203,01
81	Paz de Ariporo	Casanare	1.992,02	6	11.952,13
82	Leticia	Amazonas	2.047,50	3	6.142,50
83	Santa Rosalía	Vichada	2.052,50	2	4.105,00
84	Uribe	Meta	2.054,91	3	6.164,73
85	Cacahual	Guainía	2.298,05	1	2.298,05
86	Mapiripana	Guainía	2.355,52	2	4.711,05
87	El Retorno	Guaviare	2.448,82	5	12.244,09
88	Miraflores	Guaviare	2.529,74	5	12.648,69
89	La Primavera	Vichada	2.596,38	7	18.174,63
90	La Macarena	Meta	2.671,47	4	10.685,88
91	San Felipe	Guainía	3.033,68	1	3.033,68
92	Barranco Minas	Guainía	3.164,68	3	9.494,03
93	Taraira	Vaupés	3.267,74	2	6.535,48
94	Cartagena del Chairá	Caquetá	3.283,66	4	13.134,63
95	Pana Pana	Guainía	3.351,13	3	10.053,40

# 10.

## PROPUESTAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN PARA LA COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROCESOS ELECTORALES - CCSPE

---





les, dirigirán las Comisiones de Seguimiento Electoral municipales y departamentales, respectivamente, y que sus secretarios de gobierno serán los encargados de ejercer la secretaría técnica.

Ahora bien, desde la Constitución de 1991, en aras de fortalecer la democracia, se estableció que los órganos electorales actuarían con plena autonomía de las ramas del poder público, no obstante en virtud del principio de colaboración armónica de los poderes, diversas entidades del Estado, tales como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, entre otras, de manera coordinada y en cumplimiento de sus competencias fiscales, disciplinarias, administrativas o penales, tienen la facultad para adelantar las respectivas acciones en contra de las irregularidades que atenten el normal desarrollo de los procesos electorales. Por lo tanto, es en virtud de este principio que el Ministerio del Interior asume la función de coordinar las Comisiones de Seguimiento.

Finalmente, desde la creación de las Comisiones hasta la fecha se han expedido diversas reglamentaciones sobre su funcionamiento, habiéndose incluido, fusionado o eliminado algunas funciones, no obstante, se puede concluir que este espacio cumple con tres gran-

des funciones: información, coordinación y reacción.

La función informativa de estas Comisiones se materializa a través de la comunicación constante de cada una de las autoridades, sobre las acciones que adelantan o las posibles irregularidades que se presentan en cada una de las etapas del proceso electoral. De tal manera que la presencia de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos cobra vital importancia, toda vez que este es el espacio propicio para dar a conocer los principales obstáculos que encuentran para ejercer sus derechos, por ejemplo, la seguridad de los candidatos.

Los adecuados y constantes canales de comunicación, permiten que los miembros de las Comisiones adelanten de manera coordinada las acciones necesarias para solucionar las quejas, peticiones y consultas elevadas tanto por los partidos o movimientos políticos, como por las organizaciones de la sociedad civil que ejercen veeduría al proceso electoral. Algunas de las barreras que se pueden solucionar con un trabajo coordinado de manera oportuna, por ejemplo, pueden ser: garantizar la seguridad de los candidatos, las apertura de cuentas y control estricto sobre las operaciones financieras, combatir el ingreso y uso de dineros ilícitos en las campañas, preservar el orden



público y el cubrimiento por parte de la Fuerza Pública, entre otras.

Por último, la reacción de las autoridades para combatir las posibles irregularidades electorales, penales, disciplinarias, fiscales y que afecten el orden público, es el principal fin de las Comisiones. Principalmente por la constante información que se ventila en esos espacios y por el trabajo coordinado de las instituciones y de las demás organizaciones que en ella hacen presencia.

## 10.2. Problemas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de Procesos Electorales -CCSPE<sup>118</sup>

### • Problemática

La desconfianza que genera en las organizaciones políticas que la coordinación de un espacio de naturaleza electoral esté en cabeza del ejecutivo. Unos de los principales problemas que se evidencian en las CCSPE, es la desconfianza que genera en las diversas organizaciones políticas y candidatos, que la coordinación de este espacio recaiga en el ejecutivo. Especialmente, este clima de desconfianza institucional se acentúa en las elecciones locales (ordinarias, atípicas y desarrollo de

mecanismos de participación ciudadana), toda vez que en algunos casos estas autoridades pueden interferir en el desarrollo de las Comisiones, ya sea porque no las convocan a tiempo o porque no invitan a todas las organizaciones políticas en disputa.

A su vez, se debe tener en cuenta la experiencia de las elecciones para convocar al Plebiscito especial para la paz, en el cual los promotores del NO cuestionaron que la organización de las Comisiones estuviera en manos de un órgano del Gobierno Nacional, que al menos en este contexto era una de las partes en contienda, razón por la cual el Consejo Nacional Electoral asumió temporalmente dichas funciones, sin embargo, debido a la inexistente presencia territorial de esta autoridad, las alcaldías y gobernaciones mantuvieron la facultad de organización y convocatoria en el nivel local.

### • Propuesta

o Se recomienda que la organización de las Comisiones para Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales estén en cabeza del Consejo Electoral Colombiano una vez éste sea conformado, para así gozar de independencia y

<sup>118</sup> La Misión de Observación Electoral, desde el 2013 asiste a las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales en calidad de invitado. Desde esa fecha esta organización ha hecho presencia en las Comisiones realizadas en el nivel nacional y territorial (alcaldías y gobernación), en los siguientes procesos: Congreso de la República y Presidencia (2014), elecciones locales (2015), Plebiscito para la paz (2016), como también en las elecciones atípicas, de mecanismos de participación ciudadana y de la Organización Comunal. En este sentido, la MOE realizó un informe sobre el funcionamiento de las Comisiones de Seguimiento, el cual fue socializado en dos oportunidades, agosto de 2014 y febrero de 2015, ante el Ministerio del Interior, Ministro Juan Fernando Cristo y el equipo de la Dirección para la participación democrática y Acción Comunal del Ministerio del Interior.

credibilidad en el nivel territorial, lo cual genera confianza entre las organizaciones políticas en incluso entre las diferentes autoridades judiciales, administrativas, fiscales y disciplinarias.

Al ser presididas las CCSPE por un órgano electoral desconcentrado, se garantizaría una estructura funcional uniforme y jerarquizada, de esta manera, el superior podría intervenir, eventualmente, cuando exista inconformidad por parte de los candidatos y autoridades.

#### • Problemática

**No existen mecanismos para garantizar la asistencia de las autoridades del Estado.** La conformación de las Comisiones de Seguimiento varía según el nivel territorial, sin embargo, siempre se ha procurado que estén integradas por las autoridades y entidades del Estado que tienen competencia en materia electoral. En este sentido, su asistencia es fundamental porque en este escenario: (i) las autoridades dan a conocer las acciones que adelantaran; (ii) se presentan las posibles irregularidades que pueden llegar a afectar el normal desarrollo de los comicios, así como también los obstáculos administrativos a los que se enfrentan las organizaciones políticas (iii) se coordinan las acciones necesarias con las autoridades para garantizar la transparencia del certamen electoral y, por último, (iv) se reacciona ante las eventuales irre-

gularidades que se expresen en dichos escenarios.

Sin embargo, del estudio adelantado por la Misión de Observación Electoral, se evidenció que es recurrente el que no asistan todas las autoridades estatales a las comisiones departamentales de seguimiento electoral, lo cual afecta el normal desarrollo de los procesos electorales, en cuanto existe un desconocimiento frente a la acciones que estas realizarán en el marco de sus competencias, no se logra la articulación interinstitucional y no se atienden oportunamente las irregularidades o quejas presentadas por las organizaciones políticas, entre otros.

Adicionalmente, la autoridad que convoca carece de mecanismos para hacer exigible la participación de estas instituciones. Cualquier medida que se adopte puede ser entendida como interferencia en sus funciones o desequilibrio institucional, dada la naturaleza de la autoridad que convoca las Comisiones.

#### • Propuesta

o Para garantizar la participación de las autoridades en las Comisiones de Seguimiento, es importante que, en la reglamentación, se disponga que la inasistencia a dichos escenarios pueda constituir falta disciplinaria que será conocida por la Procuraduría General de la Nación.





- o Avanzar en la implementación de Comisiones de Seguimiento Territoriales de carácter departamental y regional, con presencia de autoridades del nivel central.
- o Implementar un mecanismo de consulta virtual que le permita a las autoridades nacionales tener conocimiento sobre las discusiones, irregularidades, inquietudes y decisiones que se toman en el nivel territorial.
- o A su vez, esta dificultad se podría resolver si la organización de las Comisiones queda en manos de una organización electoral con presencia territorial (desconcentrado), quienes en atención a la estructura jerárquica que se desarrolle, deberán responder ante los requerimientos de información que se soliciten desde el nivel nacional.



# 11.

## PROPUESTAS SOBRE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS

---





ber: la forma en que los partidos eligen a sus autoridades y seleccionan a sus candidatos. Aspectos relacionados con la naturaleza pública del partido que implica la intervención por parte del Estado y con el proceso interno de cada una de las colectividades.

En este mismo sentido trabajos como el de Freidenberg<sup>124</sup>, tienen en cuenta aspectos como el quién y el cómo se da el proceso. Para responder estas cuestiones las elecciones abiertas, con participación de los ciudadanos; las elecciones cerradas, con la participación de sus miembros; y las elecciones en las que participan sólo los cargos directivos del partido, se convierten en variables que determinan el grado de democracia interna de los partidos, relacionadas también con el grado de descentralización del partido. En resumen, la democracia interna se expresa en la forma de elección y el grado de descentralización del partido en el proceso de selección de candidatos.

Algunos autores llaman la atención sobre otras dimensiones de la democracia interna al estudiar otras variables adicionales. En primer lugar, los controles y procedimientos legales que existen al interior del partido para que sus dirigentes no actúen de manera autoritaria. Esto desde un plano netamente jurídico ya que estudia los mecanismos que prevén y regulan al mismo tiempo la dinámica interna del partido, estos mecanismos son los llamados controles de constituciona-

lidad que se encuentran con el único fin de defender los derechos de sus miembros (Fernández, 2002).

En segundo lugar, una reconocida por los autores como constitutiva de la democracia interna, la participación de sectores minoritarios en los procesos de toma de decisiones al interior del partido<sup>125</sup>, así como también en su dirigencia interna (Fernández 2002). También los procesos de accountability de los dirigentes del partido hacia sus bases, relacionado estrechamente con los procesos de rendición de cuentas sobre la financiación de campañas electorales. Lo anterior tiene la intención de propender por el fortalecimiento interno de las organizaciones partidistas frente a su militancia, sus electores y la comunidad en general, en términos de transparencia de sus procesos internos y de rendición de cuentas al interior y exterior del partido.

De esta forma, la democracia interna tiene como principio garantizar la participación de los miembros y la competencia y controversia entre distintos sectores que componen las organizaciones partidistas. Freidenberg propone la siguiente lista de condiciones o dimensiones:

*“mecanismos de selección de candidatos; la protección de los derechos de los afiliados; la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista; la elección de autoridades y la distribución del poder*

<sup>123</sup> Alcántara M. Op. cit.

<sup>124</sup> Freidenberg, Flavia. Op. Cit. 2006.



la realización de las consultas y a la organización electoral se le ordena proveer la logística necesaria para su realización. En esta ley se incorporó también la escogencia democrática de las directivas de los partidos con el apoyo de la organización electoral. Es preciso anotar que los resultados de las consultas no eran vinculantes, la acogida de los resultados quedó a decisión de los partidos.

Posteriormente, y debido a la crisis de legitimidad desencadenada por el Proceso 8000, en 1994 se creó la Comisión para la Reforma de los Partidos Políticos. En sus recomendaciones y a pesar de la cultura política del país y de las prácticas clientelares de los partidos, señaló la necesidad de hacer una reforma constitucional que le permitiera a la ley “incidir en la democratización interna de los partidos, mediante una Ley Estatutaria apropiada”<sup>128</sup>.

Es por ello que, a través de la Ley 616 de 2000, se modificó la Ley 130 de 1994, reglamentando de manera más específica las consultas de los partidos. Allí se estipuló la obligatoriedad de los resultados y la prohibición de que precandidatos perdedores se presentaran a las mismas elecciones por otro partido.

Más adelante, con la reforma política del año 2003, se abrieron más las puertas a la regulación interna

de las organizaciones políticas. En dicha reforma, se insta a los partidos y movimientos políticos a organizarse democráticamente, estableciendo la posibilidad de realizar consultas internas para la selección de candidatos o dirigentes y dando la posibilidad de realizarlas en fechas no coincidentes con elecciones a corporaciones públicas. También se incluyó la obligación de que en los estatutos se introdujeran aspectos relacionados con su régimen disciplinario interno, incluyendo las faltas, sanciones y procedimientos de juzgamiento a miembros de los partidos, con miras a la implementación de un régimen de bancadas y la prohibición de la doble militancia.

Las bancadas se regularon a través de la Ley 974 de 2005 con el fin de incentivar la actuación coherente y coordinada de los representantes en las corporaciones públicas. En esta ley se definió también la necesidad de que se establecieran y utilizaran mecanismos democráticos para la toma de decisiones en bancada, allí se establecen los procedimientos necesarios para ello y la necesidad de que éstos queden incluidos en los estatutos de los partidos.

Finalmente, y ante los efectos adversos del voto preferente en la Reforma de 2003 y la infiltración de grupos ilegales en las organizacio-

<sup>128</sup> Pizarro E. La Comisión para la reforma de los partidos: ¿cortina de humo o necesidad histórica? Análisis Político. 1995; (26): 90-108.





partidos, el incumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública, así como las sanciones que tengan lugar, se encuentran en cabeza de esta entidad<sup>131</sup>.

En términos generales y luego de veinte años de reformas tendentes a la democratización e institucionalización de los partidos políticos, en la actualidad la normatividad colombiana regula a los partidos políticos de la siguiente manera:

• DIMENSION:

1. Selección de candidatos.

*“Ley 1475 de 2011, art. 4. (Contenidos mínimos de los Estatutos)*

*Núm. 10. Postulación, selección e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular mediante mecanismos democráticos teniendo en cuenta el deber de garantizar la equidad de género.*

*Núm. 11. Consultas internas, populares o el proceso de consenso para la selección de candidatos a cargos o corporaciones de elección popular y para la toma de decisiones con respecto a su organización o la reforma de los estatutos.*

*Art. 5 y 6. Las consultas como mecanismo de democracia interna para adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular.*

*- Internas, se rigen por estatutos de los partidos*

*- Populares, se rigen como elección ordinaria.*

*- Populares interpartidistas, reglas por partido.*

*Reguladas por los estatutos de los partidos o movimientos.*

*El Estado contribuirá al financiamiento de las consultas mediante el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos. Los partidos y movimientos políticos podrán solicitar anticipos para estas consultas de acuerdo con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.*

*Las consultas pueden coincidir con las elecciones a corporaciones públicas.*

*Las consultas populares para seleccionar candidatos a un mismo cargo o corporación se realizarán en la misma fecha por todos los partidos y movimientos que decidan acudir a este mecanismo y el CNE fija las fechas.*

*Art. 7. Obligatoriedad de los resultados. El resultado de las consultas será obligatorio para el partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o coalición, que las hubiere convocado, así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas.*

<sup>131</sup> Instituto holandés para la democracia multipartidaria, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. ¿Cómo rendir cuentas a la ciudadanía? recomendaciones a los partidos y movimientos políticos en Colombia. Bogotá. 2016.



*via verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento consagrados en la Constitución, la ley y los correspondientes estatutos.*

*Art. 4. (Contenidos mínimos de los Estatutos), numerales:*

*5. Autoridades, órganos de control, entre estos el Consejo de Control Ético y el Veedor de la respectiva organización, junto con las reglas para su designación y remoción.*

*8. Mecanismos de impugnación de las decisiones adoptadas por los órganos de dirección, gobierno, administración y control, así como por las respectivas bancadas.*

*9. Código de Ética, en el que se desarrollen los principios de moralidad y el debido proceso, y en el que se fijen, además, los procedimientos para la aplicación de las sanciones por infracción al mismo, mínimos bajo los cuales deben actuar los afiliados a la organización política, en especial sus directivos.*

*Art. 10. Faltas de directivos.*

*Numeral 2. Desconocer en forma reiterada, grave e injustificada, la solicitud de alguna instancia u organismo interno.*

*Art. 12. Sanciones aplicables a los partidos y movimientos. Desde suspensión de financiación hasta suspensión de la personería jurídica. El CNE las impone.*

*Ley 974 de 2005*

*Art. 4. Estatutos. Los partidos deberán establecer en sus estatutos las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas, en las que se establezcan obligaciones y responsabilidades distintas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o electorales, por parte de la respectiva corporación.*

*Así mismo, determinarán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro de la respectiva corporación pública, observando el debido proceso.”*

## **5. Mecanismos rendición de cuentas.**

*“Ley 1712 de 2014 o Ley de Transparencia y acceso a la información pública:*

- Disponibilidad de la información del partido, gestión de la información.*
- Estructura orgánica,*
- Presupuestos y plan de acción,*
- Directorio de empleados y funcionarios,*
- Planeación, decisiones y políticas,*



- *Documentos de auditoría y control internos y externos,*
- *Documentos de contratación,*
- *Informes de trámites y servicios,*
- *Instrumentos archivísticos de gestión de la información.”*

## **11.2. La democracia interna de los partidos políticos, propuesta para una reforma en Colombia**

Como se notó en la discusión teórica sobre la democracia interna de los partidos políticos, se identifican una gran cantidad de atributos asociados a ella, los cuales se pueden agrupar en cinco grandes dimensiones que aglutinan los elementos trabajados por los diferentes autores: (i) El establecimiento de procesos y mecanismos plurales para selección de candidatos a cargos de elección popular y (ii) para la selección de dirigentes y autoridades de los partidos; (iii) la inclusión de grupos subrepresentados como las mujeres y los jóvenes; (iv) la definición de un régimen para afiliados que contenga sus deberes y derechos y (v) el establecimiento de criterios mínimos y de estrategias para la rendición de cuentas.

De acuerdo con la experiencia del comportamiento de los partidos en años anteriores, con lo establecido en el acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC, y con las recomendaciones para mejorar

la calidad de las organizaciones partidistas, se hace necesario plantear una reforma que ahonde en algunos aspectos de la democracia interna, así como en mayor control por parte de la organización electoral a los partidos políticos.

Estas propuestas se hacen necesarias y complementan también la planteada en el marco de la reforma al sistema electoral por la Misión de Electoral Especial MEE sobre el establecimiento de listas cerradas para la elección de corporaciones públicas como el Senado, la Cámara de Representantes<sup>132</sup>, las Asambleas y los Concejos. En esta propuesta se plantean también otras condiciones básicas que los partidos deben cumplir con el fin de fortalecer la institucionalización de las organizaciones partidistas, de promover la transparencia y la rendición de cuentas periódica e integral (no solo financiera).

Vale la pena aclarar que esta propuesta de regulación no busca controlar los partidos políticos en detrimento de su autonomía organizacional, sí, en cambio, establecer los principios sobre los cuales se deben regir las colectividades a la hora de tomar decisiones para el trámite de sus controversias y acción colectiva, teniendo en cuenta e incluyendo de manera efectiva: (i). la participación y representatividad de los distintos grupos pobla-

<sup>132</sup> Que tendrá un sistema de elección mixto, con distritos uninominales y distritos proporcionales en cada circunscripción que tenga más de cuatro representantes.

cionales de la organización, (ii). de los diferentes niveles territoriales donde tienen representación e influencia y (iii)- de las distintas tendencias políticas que se encuentran en su interior.

### 11.3. Contenidos generales de la reforma

Los partidos políticos tendrán plena autonomía para definir mecanismos de selección de candidatos, de autoridades, así como de toma de decisiones, siempre y cuando:

o Se garantice la participación y representación de grupos subrepresentados en todos los mecanismos adoptados para la toma de decisiones programáticas, así como para la selección de candidatos y de dirigentes de los partidos, teniendo en cuenta, como mínimo, a las mujeres y jóvenes. En el caso específico de las mujeres se debe garantizar el cumplimiento de la cuota establecida en otros apartes de la propuesta.

o Se garantice la participación y representación de las distintas tendencias políticas que se encuentran en su interior.

o Se asegure la participación y representación de los niveles departamentales y municipales en los mecanismos para la toma de decisiones programáticas, para la selección de candidatos y de dirigentes de los partidos, de acuerdo al grado de institucionalización partidista y a los apoyos electora-

les en los territorios. El principio de participación y representación de grupos subrepresentados debe aplicarse también en los niveles descentralizados, con un representante de cada jurisdicción encargado de escalar las decisiones y discusiones del nivel territorial y, al mismo tiempo, ser canal de información y comunicación entre el nivel central o nacional y las regiones. Lo anterior también permitirá un mayor control de las decisiones tomadas en las cúpulas de los partidos.

o Conforme a lo establecido en la Ley 1475 de 2011 y el punto 3.2.1.1 del Nuevo Acuerdo final para la terminación del conflicto y el establecimiento de una paz estable y duradera, sobre el registro único de afiliados de los partidos y el control que el organismo electoral debe tener sobre esta información, todos los procesos y mecanismos de democracia interna serán cerrados a sus afiliados. Sólo podrán participar en estos procesos quienes se encuentren en el registro del órgano electoral.

De acuerdo a lo anterior y a las dimensiones descritas sobre la democracia interna de los partidos, la propuesta planteada es la siguiente:

#### 11.3.1. Selección de candidatos

Es necesario diferenciar el procedimiento para la selección de candidatos a cargos en el ejecutivo





- como la presidencia, la gobernación y la alcaldía -, y a cargos de representación en corporaciones públicas - ya sea en distritos uninominales o plurinominales.

Con respecto a la selección de candidatos para cargos en el ejecutivo los partidos tendrán autonomía para elegir el mecanismo de selección, ya sea consulta interna cerrada a afiliados, convención o encuesta aplicada a sus afiliados. Para la selección de candidatos por coalición se podrán realizar consultas interpartidistas, en la que participarán los afiliados de los partidos pertenecientes a la coalición inscritos en el registro único de afiliados. Sin importar el mecanismo que se utilice, el partido o la coalición deben cumplir con la cuota transversal de mujeres.

En los procesos de selección de candidatos para los distritos uninominales en corporaciones públicas para la Cámara de Representantes, en distritos que provean más de cuatro curules, los partidos tendrán autonomía para elegir el mecanismo de selección de candidatos, ya sea consulta interna cerrada a afiliados, convención o encuesta aplicada a sus afiliados. En estos casos se implementarán cuotas de género de carácter transversal.

En los procesos de selección de listas en circunscripciones plurinominales, los partidos tendrán autonomía para elegir el mecanis-

mo de selección de los integrantes y el orden de las mismas, bien sea consulta interna cerrada a afiliados, convención o encuesta aplicada a sus afiliados, con la obligación de cumplir con la aplicación progresiva de la Paridad Alternancia y Universalidad, PAU.

Se debe garantizar la participación y representación de los jóvenes en los procesos de selección de candidatos, estableciendo cuotas mínimas de acuerdo con la composición de cada partido.

Se recomienda que la fecha de realización de las consultas internas se armonice y haga parte del calendario electoral emitido por la organización electoral, de tal manera que se garantice la realización de consultas antes del periodo de inscripción de candidatos.

### **11.3.2. Selección de autoridades**

En las convenciones, asambleas o mecanismos de elección determinado por el partido para seleccionar dirigentes y autoridades, se debe garantizar la representación y participación con los tres criterios de inclusión: (i) de población de mujeres y jóvenes, (ii) territorial de los diferentes niveles, municipal, departamental y nacional, y (iii) de tendencias, o facciones internas al partido.

### **11.3.3. Inclusión de grupos subrepresentados**



Además de su participación y representación en los procesos de selección de candidatos y de autoridades, la organización de los partidos debe garantizar la existencia de espacios o instancias para mujeres y jóvenes, lo cual deberá verse reflejado en el organigrama del partido desde el nivel nacional al municipal.

La institucionalización de estos espacios necesita reflejarse en la puesta en marcha de procesos de formación, en la promoción de la participación, y en la inclusión en la agenda del partido de los intereses de estos grupos. La financiación de estos espacios y de sus actividades, debe estar garantizada por una destinación específica de los recursos de financiación e incentivos que para estos fines provee la ley.

#### 11.3.4. Régimen de afiliados

Las discusiones y decisiones programáticas, independientemente del mecanismo adoptado, deben garantizar la participación, con voz y voto, de las mujeres, los jóvenes, los territorios y las tendencias de los partidos. Por otra parte, en sus estatutos se debe establecer la forma en que los procesos de toma de decisión puedan escalar y descender, del nivel municipal y departamental, al nivel nacional y viceversa.

Es necesario destacar que las ban-

cadadas son la expresión máxima de las decisiones ideológicas y programáticas de los afiliados a los partidos; por lo tanto, las colectividades deben garantizar la coherencia entre las propuestas y posiciones de sus bancadas, y esas plataformas ideológicas y programáticas.

Los afiliados serán quienes estén inscritos en el registro único. También serán militantes o afiliados quienes hayan sido candidatos a cargos de elección popular de un partido y quienes hayan participado en los procesos de selección interna de candidatos. Para ser candidato se debe ser afiliado al partido. Solo podrán renunciar a su militancia un año después de quedar inscritos en el registro único de afiliados.

Como elemento y recomendación transversal, se hace necesario establecer los requisitos mínimos para la organización y funcionamiento de los centros de pensamiento de los partidos. Estos deben ser los encargados de todos los procesos de formación de la dirigencia, candidatos y afiliados, así como también de ser facilitadores en la articulación de instancias territoriales con el centro del partido. Además, deben tener dentro de sus funciones la definición y organización de mecanismos para la toma de decisiones relacionadas con la plataforma ideológica y programática de las





un mecanismo o protocolo en el organismo electoral, para el seguimiento y sanción a los partidos que incumplan la ley de Transparencia y acceso a la información pública.

#### 11.4. Proyecto de Articulado de Reforma

Ley 1475 de 2011.

##### **ARTÍCULO 2o. PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA.**

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular *harán parte del registro de afiliados del partido y no podrán retirar su afiliación antes de doce (12) meses;* no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos,

siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.

El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

**PARÁGRAFO.** Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con perso-



lares para seleccionar candidatos a un mismo cargo o corporación se realizarán en la misma fecha por todos los partidos y movimientos que decidan acudir a este mecanismo.

El Consejo Electoral ***Colombiano reglamentará*** la convocatoria y realización de las consultas garantizando la igualdad entre los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ellas.

**ARTÍCULO 7º. OBLIGATORIEDAD DE LOS RESULTADOS.** El resultado de las consultas será obligatorio para el partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o coalición, que las hubiere convocado, así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas.

***Para la selección de candidatos a cargos uninominales del nivel ejecutivo y distritos uninominales en la Cámara de representantes, como para la conformación de las listas a corporaciones públicas, los partidos pueden optar por consultas internas, asambleas y/o convenciones según el nivel territorial a elegir o encuestas, estas últimas reguladas por el organismo electoral. Los resultados de los diferentes mecanismos no podrán ser desconocidos***

Se entiende que un precandida-

to ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas. Los partidos y movimientos políticos y sus directivos, las coaliciones, los promotores de los grupos significativos de ciudadanos y los precandidatos que participaron en la consulta, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.

En caso de incumplimiento de los resultados de las consultas o en caso de renuncia del candidato, los partidos, movimientos y/o



candidatos, deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Electoral Colombiano con base en los informes que

presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos.



# 12.

## PROPUESTAS FRENTE A CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES INDÍGENAS, AFRODECENDIENTES Y RAIZALES

---



# 12. PROPUESTAS FRENTE A CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES INDÍGENAS, AFRODESCENDIENTES Y RAIZALES

## 12.1. Inscripción de candidatos en las circunscripciones especiales de minorías étnicas

La Corte Constitucional, en ejercicio del control automático de los proyectos de Ley estatutaria, declaró inconstitucional, en sentencia C-490 de 2011, **el inciso 3 del artículo 28** del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190 de 2010 Senado – 092 de 2010 Cámara, hoy Ley 1475 de 2011.

El inciso dos del mencionado artículo establece como regla que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica no pueden inscribir candidatos o listas para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

A continuación, el inciso tres aclaraba *“En las circunscripciones especiales de minorías étnicas la inscripción de las listas sólo podrá ser realizada por partidos y movimientos que hubiesen obtenido su personería jurídica con fundamento en el régimen excepcional previsto en la ley para tales minorías o por organizaciones sociales integradas por miembros de dichas comunidades reconocidas por el Ministerio del Interior y de Justicia”*.

La Corte Constitucional consideró que ésta última disposición fijaba reglas sobre la representación democrática de las comunidades diferenciadas y, por ende, afectaba directamente sus intereses en tanto grupos étnicos reconocidos por la Constitución. En consecuencia, resultaba obligatorio que dicha medida fuera sometida a consulta previa.

En la sentencia no se encontró que la consulta previa se hubiese llevado a cabo, o que dicho procedimiento hubiese sido



tenido en cuenta por el legislador estatutario. Por lo anterior, la Corte declaró inexecutable el inciso tres, originando una grave confusión a la hora de interpretar las reglas de funcionamiento en materia de circunscripciones especiales de minorías étnicas.

A raíz de la decisión de la Corte Constitucional, diferentes organizaciones políticas de origen indígena solicitaron al Consejo Nacional Electoral (CNE) que aclarara si las autoridades indígenas, a través de partidos o movimientos políticos con personería jurídica, podían avalar listas al Senado o tenían que acudir a la figura de Movimiento Significativo de Ciudadanos.

En sentencia T-117 de 2014, se observa que el CNE respondió que existía un vacío en la regulación sobre la inscripción de candidatos a dicha circunscripción especial y, en consecuencia, “las minorías étnicas no contaban (...) con un mecanismo que permitiera la inscripción de candidatos”<sup>133</sup>.

De acuerdo con la interpretación del CNE, al declararse inexecutable el inciso tercero del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, **la prohibición de inscribir candidatos a las circunscripciones especiales de minorías étnicas cobijaba a todos los partidos y movimientos políticos con personería ju-**

**rídica, incluyendo aquellos que obtuvieron dicha personería con fundamento en el régimen excepcional previsto en la ley para tales minorías.**

Frente a lo anterior, el 23 de mayo de 2013, el señor Marco Aníbal Avirama Avirama Senador del Partido Alianza Social Independiente (ASI), instauró una acción de tutela contra el Ministerio del Interior por considerar que sus derechos políticos y los de los miembros de su colectividad estaban siendo afectados<sup>134</sup>.

En el mismo sentido, el 9 de abril de 2014 el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) instauró una acción de tutela contra el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil por la vulneración de su derecho fundamental a la participación política, a la personería jurídica, a la igualdad y a la diversidad étnica y cultural<sup>135</sup>.

En ambos casos, la Corte constitucional concluyó que la interpretación del CNE efectivamente vulneraba los derechos políticos de los accionantes. Señaló, en contraposición a lo afirmado por la autoridad electoral, que la excepción consignada en la norma (Inciso 2, artículo 28. Ley 1475 de 2011) “*está dirigida a los partidos y movimientos políticos que no buscarán defender*

133 Sentencia T-117 de 2014. Corte Constitucional. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

134 Ibídem.

135 Sentencia T – 232 de 2014. M Corte Constitucional. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.





De ser aprobada dicha disposición, existirían tres posibilidades para postular candidatos a circunscripciones especiales: a) El aval de los Consejos comunitarios en el caso de las comunidades negras; b) el ejercicio de un cargo de autoridad tradicional o liderazgo en el caso de las comunidades y organizaciones indígenas o c) el aval otorgado por un movimiento social.

Ahora bien, permitir que los movimientos sociales postulen candidatos significa, en el fondo, flexibilizar los requisitos para acceder a las circunscripciones especiales de minorías étnicas. Esto podría perjudicar la representación de Afrodescendientes, Indígenas y Raizales al interior del congreso, por al menos dos razones.

Primero, se flexibilizan los requisitos subjetivos y objetivos de los candidatos. Es decir, sería posible que alguien, por el sólo hecho de pertenecer a un movimiento social, pueda postularse a la circunscripción especial afrodescendiente, aun cuando no cumpla con los requisitos de ser miembro de una comunidad negra y estar avalado por un consejo comunitario.

Adicionalmente, no se cuenta con un concepto claro y específico de “movimiento social”, lo que podría incidir en la proliferación de organizaciones de este tipo y en el incremento de candidatos que compitan con las comunidades étnicas.

Este escenario profundiza la crisis de representatividad denunciada por varios sectores indígenas y afrodescendientes. Ciertamente, una de las batallas que dichas comunidades han librado en los últimos años tiene que ver con restringir los requisitos de postulación, con el fin de asegurar que quienes ocupen las curules de circunscripciones especiales realmente representen los intereses de las comunidades que los eligen.

En segundo lugar, es posible que los movimientos sociales tengan más músculo financiero y electoral que los Consejos comunitarios o las organizaciones indígenas para acceder a éstas curules. En consecuencia, se eliminaría el espíritu de la acción positiva consagrada con las circunscripciones especiales, pues las minorías étnicas tendrían que competir en situación de desventaja.

En vista de lo anterior, la recomendación para garantizar plenamente los derechos de las minorías étnicas en el marco de las circunscripciones especiales es que se elimine dicha disposición del Proyecto de Reforma del Sistema de Partidos.

### 12.3. Coaliciones

El Acto Legislativo 2 de 2015, dispuso que “(...) Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obteni-



do una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas”<sup>138</sup>. Debido a que, hasta la fecha, esta disposición constitucional no ha sido reglamentada mediante ley y tampoco ofrece mayores precisiones, es viable preguntarse sobre la posibilidad de que se presenten coaliciones en las circunscripciones especiales indígenas. De igual forma es preciso señalar que el Proyecto de Ley Estatutaria No. 30 de 2016 Senado, que ya fue aprobado en primer debate, no establece una regla especial respecto a las circunscripciones especiales.

En este orden de ideas, y atendiendo al espíritu de la prohibición establecida en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica no pueden formar coaliciones, para esta circunscripción, con aquellas formas asociativas que se encuentran por la ley en capacidad de avalar candidatos en la circunscripción especial.

Dicha regla por supuesto, no incluye a los partidos y movimientos políticos que adquirieron su personería jurídica al haber obtenido una curul en las circunscripciones especiales; en estos casos, las listas y

candidatos en coalición deben respetar íntegramente los requisitos que consagra la ley para los candidatos de las circunscripciones.

## 12.4. Comunidades negras

### 12.4.1. Contexto

En la actualidad, por disposición del artículo 176 de la Constitución Política, reglamentado por la Ley 649 de 2001, las comunidades afrodescendientes tienen derecho a dos (2) curules en la Cámara de Representantes en virtud de la figura de la “circunscripción especial”<sup>139</sup>, la cual, es un mecanismo diseñado por el Constituyente con el objetivo de garantizar la participación y el pluralismo político, principios fundantes del ordenamiento jurídico colombiano.

Desde su consagración hasta la fecha, la circunscripción especial por las comunidades negras ha elegido diez (10) Representantes a la Cámara en 5 cuatrienios, a excepción del periodo 1998 – 2002, debido a la declaratoria de inexecutable por el incumplimiento de los requisitos procedimentales para su expedición de la Ley 70 de 1993, que establecía el número de curules y daba competencia al Consejo Nacional Electoral – CNE para reglamentar esta elección.

<sup>138</sup>Acto Legislativo 2 de 2015. Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial 49560 de julio 01 de 2015.

<sup>139</sup>Ley 649 de 2001. Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia. Diario Oficial 44.371 de 28 de marzo de 2001.

A partir de los datos suministrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Misión de Observación Electoral – MOE, ha podido calcular un aumento constante de la votación en esta circunscripción especial al pasar de un poco más de 130.000 votos, en 1994, a aproximadamente 400.000 votos en el año 2010. Sin embargo, para el año 2014, la votación se redujo a 241.000 votos. Este mismo comportamiento se ha presentado en las listas que se han inscrito en esta circunscripción al pasar de 12, para el año 1994, a 67, en 2010, pero reduciéndose para el 2014 a 29 listas.

De conformidad con el artículo 177 de la Constitución Política, para ser Representante a la Cámara se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de 25 años de edad en la fecha de elección. Estos requisitos son reiterados y complementados por la Ley 649 de 2001, la cual indica que para esta circunscripción se requiere además ser miembro de una comunidad negra y estar avalado por una organización inscrita ante el Ministerio del Interior.

Sobre estos dos últimos requisitos es necesario hacer al menos dos precisiones. En primer lugar, la ley no hace claridad acerca de lo que se entiende por “ser miembro” o “pertener” a una comunidad ne-

gra. Los criterios para determinarlo han sido desarrollados por la Corte Constitucional a lo largo de sus pronunciamientos en sede de revisión de normas de rango legal y de acciones de tutela.

En segundo lugar, en la actualidad se encuentra vigente el Decreto 2163 de 2012, del Ministerio del Interior, “Por el cual se conforma y reglamenta la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras y se dictan otras disposiciones”. En este Decreto se crea el registro único de consejos comunitarios de comunidades negras y palenqueras con título colectivo adjudicado por el INCODER<sup>140</sup>, así como de las organizaciones de raizales. De esta manera, conforme al estado actual de la jurisprudencia, son las organizaciones inscritas en este registro que lleva la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, quienes pueden dar su aval a las personas que aspiran a una curul en la circunscripción especial.

#### 12.4.2. Dificultades

Los resultados de las elecciones 2014 – 2018, para la circunscripción especial de comunidades negras, mostraron de manera clara las tensiones y

<sup>140</sup> Artículo 9°. Funciones de las Comisiones Consultivas Departamentales. Decreto 2163 de 2012. Por el cual se conforma y reglamenta la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras y se dictan otras disposiciones. Presidencia de la República. Diario Oficial 48588 de octubre 19 de 2012.



dificultades que se presentan en términos de representatividad, al igual que la eficacia y prontitud de la respuesta del Estado colombiano ante controversias étnicas.

Para dicha elección, fueron elegidos como representantes a la Cámara por esta circunscripción étnica, María del Socorro Bustamante y Moisés Orozco Vicuña, ambos candidatos de la Fundación Ébano de Colombia – FUNECO, cuestionados por diversos sectores debido a que no representaban a la comunidad negra. Por lo anterior, se interpusieron una serie de acciones jurídicas, tanto antes de la elección como después de ella, con el objetivo de revocar la elección de estos congresistas, lo que condujo en la práctica a que no hubiera una representación real de las comunidades negras.

Estas dificultades se han originado como consecuencia misma de los requisitos exigidos por la Ley 649 de 2011, para que una persona pueda aspirar a ser representante a la Cámara por esta circunscripción.

En primer lugar, como ya se mencionó, a falta de una regulación legal, la Corte Constitucional ha determinado que la pertenencia a una comunidad negra debe verificarse a partir de la identidad cultural real de la persona que pregona pertenecer a una comunidad y la

aceptación por parte de ésta, de tal pertenencia e identidad, pues esto último es una manifestación del derecho a las comunidades a su autogobierno. Por “identidad cultural” se entiende entonces la consciencia que se tiene sobre compartir ciertas creaciones, instituciones y comportamientos colectivos de un determinado grupo humano al cual se pertenece y que tiene una cosmovisión distinta y específica.

En este mismo sentido, algunos criterios útiles que pueden ser indicadores de esta consciencia pueden ser: (i) el racial, (ii) el espacial o de ubicación geográfica y/o (iii) el jurídico formal o de reconocimiento estatal, sin que estos se constituyan como criterios determinantes para concluir la existencia de aquella identidad cultural. Además de los anteriores está el criterio objetivo, relacionado con la presencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, y el subjetivo, que se refiere a la existencia de una entidad de carácter grupal que lleva a sus integrantes a asumirse como miembros de la colectividad.

Por otro lado, de obviarse la controversia generada respecto a las organizaciones que se encuentran facultadas por el ordenamiento jurídico para avalar candidatos, resulta claro tanto para el Consejo de Estado como para la Corte Constitucio-



nal, que los consejos comunitarios y organizaciones raizales son las instancias que tienen vocación de representar a la comunidad negra para efectos de avalar candidatos a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial. Conforme a la Ley 649 de 2001 y el registro llevado por el Ministerio del Interior según el Decreto 2163 de 2012, es importante determinar, en últimas, tanto la idoneidad de estas instituciones como la de los requisitos que las llevan a ser registradas ante el Ministerio del Interior.

En lo que respecta a los consejos comunitarios estos deben: i) tener como uno de sus objetivos la defensa de los derechos humanos y territoriales de las comunidades negras y palenqueras desde una perspectiva étnica; ii) diligenciar un formulario único de registro; iii) adjuntar el acta de constitución; iv) adjuntar el acta de elección de la junta de consejo comunitario; y, v) adjuntar copia de la resolución de adjudicación del respectivo título colectivo. No obstante, a partir de lo que fue advertido por la Corte Constitucional, en la Sentencia T-161 de 2015, se debería determinar si en términos de representación no se estaría vulnerando el derecho a la autonomía de estas comunidades al excluir a aquellos consejos comunitarios que están

en proceso de titulación colectiva, en situación de desplazamiento o en áreas urbanas<sup>141</sup>.

Finalmente, otra de las dificultades que se presenta en esta circunscripción, está ligada a la gran competencia existente para obtener una de las dos (2) curules que están dispuestas por la Constitución. Por regla general se ha evidenciado un aumento en el número de listas, candidatos y votos necesarios, lo que se traduce en una fragmentación de la comunidad afro, originada por la diversidad de comunidades, territorios y demandas que pretenden ser representadas en el Congreso de la República a través de esta circunscripción especial. De esta manera, es pertinente preguntarse si la fórmula dispuesta por el constituyente es el mecanismo más adecuado para garantizar una participación real y proporcional de la población negra colombiana y, de serlo, si la regulación legal vigente materializa efectivamente este mandato constitucional.

#### 12.4.3. Propuestas de reforma

Teniendo en cuenta los anteriores problemas, cualquier propuesta de reforma, ya sea a nivel constitucional o legal, debe partir entonces por el agotamiento del trámite de consulta previa a las comunida-

<sup>141</sup>A Sentencia T-161 de 2015. Corte Constitucional. Mauricio González Cuervo



des afectadas, para que además se puedan escuchar sus percepciones y propuestas sobre su representación en el Congreso, que, en términos prácticos no ha tenido una gran relevancia; la omisión de tal procedimiento puede conducir a la declaratoria de inconstitucionalidad de cualquier medida que se adopte. En desarrollo de lo anterior se puede hablar por lo menos de dos niveles de reforma:

En el nivel constitucional, se debe estudiar la posibilidad de modificar el diseño de la circunscripción especial, al pasarla del ámbito nacional al territorial. Si bien esto significaría el sometimiento de las comunidades negras a los mecanismos ordinarios de elección de representantes a la Cámara, se podrían diseñar medidas diferenciales en materia de financiación de campañas políticas, acceso a medios de comunicación o una lista única con voto preferente, con el fin de que en condiciones de igualdad puedan disputar las curules en las circunscripciones territoriales.

Si de manera ordinaria, como se explicó en el párrafo anterior, las comunidades negras no logran obtener curules a la Cámara de Representantes, se asignarían curules a sus candidatos(as) más votados(as) hasta que se asegure por lo menos

su representación con dos (2) congresistas.

Este diseño podría ser optimizado al consagrar un partido único para la comunidad negra, donde converjan diferentes sectores para la construcción de un consenso respecto a unas mínimas de reivindicaciones y formas de acción y, en el cual, las diferencias en materia electoral podrían ser resueltas a través del sistema de voto preferente<sup>142</sup>.

En materia legal, por su parte, se debería explorar la modificación de los requisitos que deben reunir los candidatos que aspiren a una curul en representación de las comunidades negras. Para ello, es necesario determinar y consagrar legalmente la instancia o instancias de la comunidad negra que tienen la facultad de avalar a miembros de su comunidad para ser candidatos por la circunscripción especial. Con el fin de evitar tanto una exacerbada multiplicación de listas y candidatos, debido al número de consejos comunitarios en todo el país (aproximadamente 235 consejos comunitarios registrados en el Ministerio del Interior<sup>143</sup>), así como de fomentar espacios para la organización de la comunidad negra, se podría explorar la opción de que los candidatos sean avalados no por consejos comunitarios sino

<sup>142</sup> Basset Y. Las Circunscripciones Especiales: ¿Unas Instituciones Obsoletas?. *Análisis Político*, 2011; 24 (72): 43-59. ISSN 0121-4705. Disponible en: <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43694>>

<sup>143</sup> Ministerio del Interior. Lista Oficial de Consejos Comunitarios. [Internet]. c2017. Consultado 15.02.2017. Disponible en: <http://dacn.mininterior.gov.co/consulta-consejos-comunitarios>



por sus asociaciones, de manera tal que no se desnaturalice el papel de los consejos comunitarios al ser asemejados con partidos o movimientos políticos, cuando aquella no es su naturaleza.

La instancia que sea fijada por la ley, deberá dar su aval o aprobación al candidato, teniendo en cuenta su pertenencia a la comunidad y su trabajo previo en la defensa de los intereses de la misma; se pretende que, a partir de unos criterios como los señalados, sean las comunidades en virtud de su derecho al autogobierno quienes postulen a la Cámara de Representantes a las persona que tengan una vocación real de representatividad. De igual forma, el propósito es suscitar un debate dentro de las comunidades sobre el sentido y la razón de ser de su representación en el Congreso. Si bien cada comunidad puede ser diferente en su organización como en sus mecanismos de toma de decisiones, se debería avanzar en la consagración de parámetros comunes que aseguren la participación y democracia interna. Adicionalmente, deben establecerse mecanismos que permitan la impugnación del aval otorgado por las comunidades negras.

Lo anterior va de la mano con la generación de dispositivos de rendición de cuentas diferenciales, de cara a la comunidad negra, de forma que se pueda hacer un se-

guimiento más estricto a la agenda que se lleva ante el Congreso de la República. Piénsese entonces en la rendición de cuentas respecto al ente nominador, o en una etapa previa a la elección, la posibilidad de generación de espacios para la definición de aspectos comunes de sometimiento en materia de agenda y participación legislativa para los representantes a la Cámara por esta circunscripción.

Finalmente, la inscripción de candidatos o lista no surtiría un gran cambio, la misma deberá llevarse a cabo ante la Registraduría o la entidad electoral que haga sus veces, aportando además de los diferentes formularios que se puedan disponer para tal efecto, el aval de la instancia de la comunidad negra y la certificación de registro de la misma ante el Ministerio del Interior, esto último podría conllevar a la creación de un registro especializado en el caso que se opte por una instancia diferente de los consejos comunitarios.

## **12.5. Circunscripción Especial para Comunidades Raizales**

### **12.5.1. Diagnóstico**

Conforme al Acto Legislativo 02 de 2015 que modificó el inciso segundo y cuarto del artículo 176 de la Constitución Política, las comunidades raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tienen derecho a elegir un (1) Representante a la Cámara.





Ésta curul se adiciona a las dos (2) curules ordinarias en Cámara con las que cuenta el Archipiélago de San Andrés, como departamento.

Durante el trámite del Acto Legislativo se presentaron discusiones entre representantes del Congreso que consideraban que otorgar una curul adicional al Departamento de San Andrés, en detrimento de la curul de colombianos en el exterior, era desproporcionado. Además, se señalaba que podrían presentarse los mismos problemas de la Circunscripción Especial para Afrodescendientes y que la decisión de otorgar una curul a los raizales respondía a criterios eminentemente políticos.

De acuerdo con los críticos de la medida, la inclusión de esta circunscripción especial en la reforma política de 2015 fue motivada por el disgusto de las comunidades raizales frente al fallo de la Haya sobre los límites con Nicaragua. En efecto, múltiples líderes raizales denunciaron que el Gobierno Nacional nunca los convocó para hacer parte del equipo de defensa colombiano, ni los acreditó en el proceso como población aborígen.

Para ciertos sectores, el Gobierno pretendía mitigar las históricas demandas de movimientos de la Isla, que llevan años reclamando más inclusión y representación política de los raizales, en tanto grupo étnico.

### 12.5.2. Dificultades

La curul otorgada enfrenta dos dificultades. En primer lugar, no existe aún normatividad que reglamente la materia. Esto puede significar que, en la práctica, las comunidades raizales no accedan a la curul contemplada en el Acto Legislativo 02 de 2015.

El Consejo raizal, en cabeza del señor Enrique Pussey Bent y el movimiento R-YOUTH radicaron un derecho de petición ante el Ministerio del Interior, solicitando que ésta entidad reglamente a través de un acto administrativo el inciso segundo del artículo 176 constitucional.

El Ministerio del Interior contestó dicha solicitud, manifestando que “en cumplimiento del artículo 211 del Código Electoral, en el momento oportuno y previo a las elecciones del año 2018, se procederá a expedir el decreto mediante el cual se fije el número de Representantes a la Cámara que se elegirán por circunscripciones territoriales especiales, y demás medidas tendientes a materializar ese propósito” (Oficio OFI16-000048307-DAL-3200).

Pese a lo anterior, al día de hoy no hay en curso ningún proyecto de ley sobre reglamentación de la curul especial raizal. Tampoco se ha expedido decreto o acto administrativo alguno en éste sentido.



En segundo lugar, en el año 2016, la Corte Constitucional admitió una demanda contra la reforma del Acto Legislativo 02 de 2015. Los demandantes argumentan que se violó el derecho a la consulta previa durante el trámite de la norma y que, además, ésta se constituyó a costa de la disminución de la representación en la circunscripción internacional de los colombianos en el exterior.

Frente a lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido un fuerte precedente. En las sentencias C-490 de 2011 y C-702 de 2010 declaró inexecutable el inciso tercero del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 y el inciso final del artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2009, que regulaban aspectos relacionados con las circunscripciones especiales de minorías étnicas. Según la Corte, durante su trámite no se había cumplido de forma integral con el requisito de consulta previa<sup>144</sup>.

Es posible que, bajo el mismo argumento, se declare la inconstitucionalidad de la circunscripción especial para comunidades raizales. De ser así, dichas comunidades étnicas no tendrían representación en el Congreso para las elecciones de 2018, al menos respecto a esta nueva curul.

### 12.5.3. Propuestas de reforma

- a. Dado que existe incertidumbre sobre la constitucionalidad de ésta figura, es necesario esperar el fallo de la Corte Constitucional y determinar los efectos del mismo en la circunscripción especial de comunidades raizales. En caso de que se declare la necesidad de una consulta previa, ésta deberá adelantarse por las autoridades competentes y bajo las condiciones óptimas, garantizando, en todo caso, la participación de dichas comunidades en las próximas elecciones.

La Comisión de Consulta de Alto Nivel, creada por el Decreto 2163 de 2012, puede servir como facilitadora de esta tarea. Está conformada por cuatro delegados de los consejos comunitarios de comunidades negras, un delegado de las comunidades palenqueras y dos representantes de las organizaciones raizales de San Andrés, Providencia y Catalina, por lo que se garantiza una participación relativamente amplia de las diferentes minorías étnicas.

Adicionalmente, dentro de sus funciones está “servir de instancia de consulta previa de medidas legislativas o administrativas, del ámbito nacional susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, raizales y palenqueras”<sup>145</sup>.

<sup>144</sup>Sentencia C-490 de 2011. Op. cit. y Sentencia C-702 de 2010. Corte Constitucional. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>145</sup> Art. 3, num. 7. Decreto 2163 de 2012. Op. cit.



La primera, es acoger un modelo en el que se voten las tres curules de forma ordinaria, sin distinguir si se trata de la territorial o de la especial. Una vez se otorguen las dos curules ordinarias, se procederá a escoger el candidato de la comunidad raizal más votada para que ocupe la curul de la circunscripción especial.

Es necesario hacer dos aclaraciones:

i) Si una organización o partido político raizal obtiene una curul ordinaria, la curul especial será otorgada a la organización raizal que le siga en voto.

ii) En todo caso, al momento de la inscripción, deberá distinguirse si el candidato hace parte o no de una organización raizal.

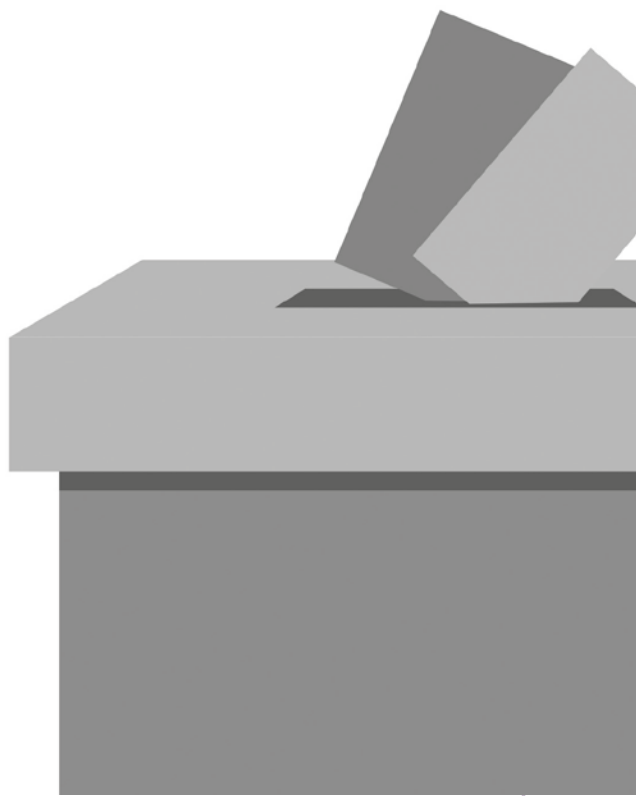
La segunda es adoptar un sistema de doble voto, en el que los habitantes del departamento de San Andrés puedan elegir, simultáneamente, los representantes de la circunscripción ordinaria y de la circunscripción raizal. Esta alternativa, sin embargo, plantea debates en términos de igualdad, pues ninguna otra circunscripción étnica funciona con un sistema de doble voto.



# 13.

## PROPUESTAS SOBRE EL VOTO OBLIGATORIO EN COLOMBIA

---





Es así como el voto obligatorio en América Latina se implementa con el fin de hacer frente a varios retos de las democracias contemporáneas: contra la desafección política, representada en los altos niveles de abstención electoral<sup>150</sup>, y con la voluntad de extender la base participativa de la democracia. Es aquí donde el voto obligatorio y la calidad de la democracia entablan una relación virtuosa, en la medida que los ciudadanos a través del voto contribuyen a legitimar el sistema político, a controlar a quienes ocupan cargos de elección popular y ampliar la participación electoral.

Lo anterior busca también la ampliación de la oferta programática y de gobierno, incentivando a los viejos y nuevos partidos a diseñar estrategias que seduzcan e incluyan los intereses de aquellos electores que con la abstención expresaban su inconformidad con el sistema político. Esto permitirá determinar de mejor manera el perfil de los votantes<sup>151</sup>.

Si se parte de la hipótesis de que el voto obligatorio puede aumentar el número de votos nulos como forma de protesta, es necesario recalcar que no hay ninguna evidencia sobre este punto. Países con voto obligatorio pueden tener niveles muy bajos de

voto nulo; y lo contrario es también cierto: Colombia no solo tiene una participación muy baja, sino altos niveles de votos nulos (sobre todo en la elección parlamentaria). El voto blanco y nulo dependerá fundamentalmente de la oferta y de las características de la elección.

En la misma línea se encuentra que el aumento de la participación electoral con la obligatoriedad del voto, impacta también en los niveles de compromiso de los ciudadanos con otras formas o mecanismos de participación política y el interés general por la política<sup>152</sup>.

De acuerdo a lo anterior y teniendo en cuenta que Colombia es el país de América Latina con el nivel más alto de abstención, 60% para las últimas elecciones presidenciales, y altos niveles de desconfianza institucional<sup>153</sup>, se recomienda el establecimiento del voto obligatorio como mecanismo para fortalecer la democracia del país.

Esto implica una reforma constitucional que contempla los siguientes aspectos:

- La referencia al voto como un derecho y un deber -de obligatorio cumplimiento-; partiendo de este hecho, se recomienda sanciones de tipo pedagógico, pero además

<sup>150</sup> Torcal M. Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. 2006; 2(3).

<sup>151</sup> Trabajos realizados en distintos países ver Cisneros (2016) y Molina (2003), encuentran relaciones estrechas, pero variables en cada caso entre nivel educativo, ubicación territorial, clase social edad y voto nulo.

<sup>152</sup> Hooghe M, Marien S, Quintelier E. The Effect of Compulsory Voting on Turnout Stratification Patterns: A Cross-national. *International Political Science Review* 2011; 396-416.

<sup>153</sup> Latin American Public Opinion Project LAPOP. Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas 2014. Bogotá: USAID; 2015.





un proceso de formación democrática a la ciudadanía a cargo del Organismo Electoral de manera continua, especialmente para el periodo transitorio hasta las elecciones nacionales de 2026 -coincide con los tiempos propuestos por “el Acuerdo de paz entre Gobierno de Colombia y Farc para terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera”-.

- A partir de las elecciones nacionales de 2026, se deben aplicar sanciones a quienes, sin justa causa, incumplen su deber. Estas sanciones podrán ser de carácter pecuniario (multas), y/o pérdida de beneficios e inhabilidades para ejercer cargos públicos o contratar con el Estado, como en otros países de la región que contemplan el voto obligatorio<sup>154</sup>. Esto será objeto de desarrollo por parte de una ley posterior. El propósito no es la sanción, es despertar la vocación del compromiso ciudadano con los asuntos públicos. Al mismo tiempo, se exigirá que el organismo electoral conduzca una efectiva descentralización de los recintos de votación, que facilite el ejercicio del voto, tanto en áreas rurales como en los centros urbanos.

- Como medida de compensación institucional frente al voto obligatorio, se propone reformar el párrafo 1°. Del artículo 258 de la Constitución, que posibilita al voto en blanco para invalidar elecciones, para los casos en que obtenga más votos que el candidato o la lista más votada, según el tipo de elección. La reforma consiste en una redacción que no permita lugar a diferentes interpretaciones, como lo ocurrido para el particular en el acto legislativo 1 de 2003 y posteriormente en el acto legislativo 1 de 2009 (cuestión que tuvo que ser dirimida por el fallo de la sección quinta del Consejo de Estado en ponencia del Magistrado Alberto Yepes, sobre la elección de los representantes por Colombia de Parlamento Andino 2010-2014)<sup>155</sup>.

<sup>154</sup> Fernández M, Thompson J. El voto obligatorio. En: D. Z. Dieter Nohlen, Tratado de derecho electoral comparado en América Latina; 2007.

<sup>155</sup> Sentencia de Unificación 2015-00051. Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección quinta. 9 de marzo de 2012. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

### 13.1. El artículo 258 de la Constitución Política quedará así:

**ARTICULO 258.** El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos. El ciudadano deberá ejercer el voto. La ley impondrá sanciones a quien de manera injustificada no ejerza este deber

**PARÁGRAFO 1o.** Deberán repetirse por una sola vez las votaciones que se realicen para elegir alcaldes, gobernadores, Presidente de la República en primera vuelta o miembros de una Corporación Pública cuando el voto en blanco obtenga más votos que el candidato o lista que haya sacado la mayor votación. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral

**PARÁGRAFO 2o.** Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El voto obligatorio comenzará a regir para las elecciones nacionales de 2018, y tendrá sanciones de tipo pedagógico, a partir de las elecciones nacionales de 2026, tendrá otras sanciones dispuestas por ley.



CERAC. Densidad Microrregiones y Municipio. [Internet]. Consultado 2016.04.07. Disponible en: [www.cerac.org.co/assets/files/viejasguerras/DensidadPoblacional.xls](http://www.cerac.org.co/assets/files/viejasguerras/DensidadPoblacional.xls)

DANE. Códificación Municipios y Centros Poblados 2012. [Internet]. 2012.01.05. Consultado 2017.03.15. Disponible en [http://geoportaldane.gov.co:8084/Divipola/archivos/Listado\\_2012.xls](http://geoportaldane.gov.co:8084/Divipola/archivos/Listado_2012.xls)

De la Calle H. Financiamiento político, público, privado, mixto. En: Griner S, Zovatto D. De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina. San José: OEA-Internacional IDEA. 2004.

El Cronista. Los costos de la elección: casi \$ 500 millones para los padrones y el escrutinio provisorio. [Internet]. 2015.06.08. Consultado 15.02.2017. Disponible en: <http://www.cronista.com/elecciones2015/Los-costos-de-la-eleccion-casi--500-millones-para-los-padrones-y-el-escrutinio-provisorio-20150608-0102.html>

El Espectador. Thomas Greg, la empresa que se enriqueció con contratos electorales. [Internet]. 27 de abril de 2016. Consultado 2017.04.02. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/thomas-greg-empresa-se-enriquecio-contratos-electorales-articulo-629341>

El Herald. Uno de cada dos municipios del país está en riesgo de trashumancia: MOE. [Internet]. 16 de septiembre de 2015. Recuperado 2017.02.02. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/nacional/uno-de-cada-dos-municipios-del-pais-esta-en-riesgo-de-trashumancia-moe-217524>

El Herald. MOE: “No puede ser que voten trashumantes históricos y que no lo puedan hacer ciudadanos de buena fe”. [Internet]. 19 de octubre de 2015. Recuperado 2017.02.22. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/politica/moe-no-puede-ser-que-voten-trashumantes-historicos-y-que-no-lo-puedan-hacer-ciudadanos-de>

El Tiempo. Recursos para elecciones en 2014 ya sobrepasan el billón de pesos. 30 de mayo de 2014. Consultado 15.02.2017. [Internet]. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14055138>

El Tiempo. La FND pide lupa a contratos con Thomas Greg and Sons. 30 de enero de 2017. [Internet]. Consultado 2017.04.02. En: <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/federacion-nacio->



*nal-de-departamentos-pide-lupa-a-contratos-41866*

El Tiempo. ¿Cómo terminar el flagelo de la violación de topes en campañas?. [Internet]. 19 de marzo de 2017. Consultado 2017.04.02. Disponible en línea: <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/como-poner-limite-a-financiacion-de-campanas-politicas-69166>

Fekete, Jason. Cost of federal election will soar to \$376 million in 2015. [Internet]. 2015.03.17. Consultado 2017.03.15. <http://ottawacitizen.com/news/politics/cost-of-federal-election-will-soar-to-376-million-in-2015>

Fernández M, Thompson J. El voto obligatorio. En: D. Z. Dieter Nohlen, Tratado de derecho electoral comparado en América Latina. 2007.

Freidenberg, Flavia. Mucho ruido pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina. En Revista Polis. Vol 1. Num 1. Año 2005.

Freidenberg F. La democratización de los partidos políticos entre la ilusión y el desencanto. Cuadernos de CAPEL 2006. (50).

FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, FUSADES. ¿Cómo deciden los tribunales colegiados? En: Análisis Legal Institucional, 2016. Número. 184. Págs. 1 – 8.

García M, Revelo J. Estado alterado Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Dejusticia. 2010.

Griner, Steven y Daniel Zovatto. De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina. En: Griner, Steven y Daniel Zovatto. De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina. , San José: OEA-Internacional IDEA. 2004.

Gunther R y Montero J. Political parties. Old concepts and new challenges. Oxford: Oxford University Press. 2002.

Gutiérrez P, Zovatto D. Balance regional: financiamiento político en América Latina 2004-2010. En: Gutiérrez P, Zovatto D (eds). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. Méxi-



co: IDEA/OAS/UNAM. 2011.p. 23.

Hernández M. Democracia interna. Una asignatura pendiente para los partidos políticos en México. En Hernández M. (Coordinadora). Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Hernández R. La democracia interna de los partidos políticos. En Hernández M. (Coordinadora). Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Hooghe M, Marien S, Quintelier E. The Effect of Compulsory Voting on Turnout Stratification Patterns: A Cross-national. *International Political Science Review* 2011; 396-416.

Instituto holandés para la democracia multipartidaria. Transparencia y Acceso a la Información en Partidos y Movimientos. Responsabilidades frente a la Ley 1712 de 2014. Bogotá. 2015

Instituto holandés para la democracia multipartidaria, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. ¿Cómo rendir cuentas a la ciudadanía? recomendaciones a los partidos y movimientos políticos en Colombia. Bogotá. 2016.

Jaramillo J. Los órganos electorales supremos. En: García M, Rodríguez A, Uprimny R, Güiza M. (Edición). Constitución, Democracia y Derechos. Textos escogidos de Juan Fernando Jaramillo Pérez. Bogotá: Colección DeJusticia, 2016. Págs. 168 – 238.

Joinnant A. La democracia y el dinero. Vicios privados, fallas públicas y evoluciones institucionales de los sistemas regulatorios de financiamiento político en 18 países latinoamericanos. *Política y gobierno*. 2013; XX (1): pp. 159 – 196.

Kymlica, W. (1996). Derechos individuales y derechos de grupo. *Isegoria CSIC* (4), 5-36.

Latin American Public Opinion Project LAPOP. Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas 2014. Bogotá: USAID; 2015.

Manin B. Metamorfosis de la Representación. En Dos Santos, Mario (coord.), “Qué queda de la Representación Política”. Caracas: CLACSO-Nueva Sociedad. 1992.



*ticias-y-eventos/articulos/2017/03/mujeres-en-politica-2017#s-thash.zMepErw7.dpuf f*

Peláez A, Márquez D. Educación para la Democracia y la Formación Política en Colombia: 1980-2006 Un Estado del Arte. Editorial Fundación Konrad Adenauer. 2006.

Pennings P, Reuven H. Democratizing candidate selection: causes and consequences. *Party Politics*. 2001. 7 (3): 267-275

Pizarro E. La Comisión para la reforma de los partidos: ¿cortina de humo o necesidad histórica? *Análisis Político*. 1995; (26): 90-108.

Rodríguez J. Participación, sistema de partidos y sistema electoral. Posibilidades de la ingeniería institucional. *Análisis Político*. 1998; (33).

Rodríguez J. Posibilidades y riesgos de la actual reforma electoral en Colombia. Un análisis del sistema electoral colombiano. *Pensamiento Jurídico*. 1999; (11).

Rodríguez J. ¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partidos en Colombia: Capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional. En Francisco Gutiérrez (comp.) *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma. 2001. p. 222-260.

Seligson M, Both J. Political Culture and Regime Type: Evidence from Nicaragua and Costa Rica. *Journal of Politics* 1993; 55(3): 777-792.

Seligson M, Cordova R. El Salvador entre la Guerra y la paz. Una cultura política en transición. San Savador: IDELA – FUNDAUNGO. 1995.

Shapira A, Rahat G. The Intra-Party Democracy Index: Development, Application, and Results. En Michael Shamir (ed.). *The Elections in Israel, 2013*. New Brunswick: Transaction Publishers. 2015.

Semana. Ahora sí se le acabó el reinado a 'John Calzones'. 2017.03.03. Consultado 2017.04.05. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/juez-condena-a-jhon-calzones-por-urbanizacion-ilegal/517330>





# LEYES Y JURISPRUDENCIA

Acto Legislativo 01 de 2003. Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial No. 45.237 de Julio 3 de 2003.

Acto Legislativo 2 de 2015. Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial 49560 de julio 01 de 2015.

Concepto 0458 del 10 de marzo de 2005. Consejo Nacional Electoral.

Decreto 2241 de 1986. Por el cual se adopta el Código Electoral. Presidencia de la República. Diario Oficial 37571. del 1 de agosto de 1986.

Decreto 2163 de 2012. Por el cual se conforma y reglamenta la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Razales y Palenqueras y se dictan otras disposiciones. Presidencia de la República. Diario Oficial 48588 de octubre 19 de 2012.

Ley 649 de 2001. Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia. Diario Oficial 44.371 de 28 de marzo de 2001.

Ley 974 de 2005. Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas. Congreso de Colombia. Diario Oficial 45980 de julio 25 de 2005.

Ley 1134 de 2007. Por la cual se organiza el concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Nacional. Congreso de Colombia. Diario Oficial número 46618, 4 de mayo de 2007.

Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial 48130 de julio 14 de 2011



Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Publicada en el Diario Oficial 49084 de marzo 6 de 2014

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 18 DE 2013 SENADO. Por el cual se adicionan los artículos 265 y 266 de la Constitución Política. Proponente: Carlos Ardila Ballesteros, presidente CNE.

Sentencia 2000-0787. Consejo de Estado Sala de lo contencioso administrativo, Sección quinta. Bogotá, D.C. del 12 de octubre de 2001.

Sentencia de Unificación 2015-00051. Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección quinta. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Bogotá, D.C. 9 de marzo de 2012.

Sentencia 2013-00037. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C., 9 de diciembre de 2013.

Sentencia 2013-01115. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. CP: Alberto Yepes Barreiro. Bogotá, D.C. 30 de junio de 2015

Sentencia C-1040 de 2005. Corte Constitucional. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa et al.

Sentencia C-702 de 2010. Corte Constitucional. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Sentencia C-490 de 2011. Corte Constitucional. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Sentencia C-105 de 2013. Corte Constitucional. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

Sentencia T-117 de 2014. Corte Constitucional. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Sentencia T-232 de 2014. M Corte Constitucional. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Sentencia T-161 de 2015. Corte Constitucional. Mauricio González Cuervo.

Sentencia SU 424 de 2016. Corte Constitucional. M.P. Gloria Stella Ortiz.



## DOCUMENTOS WEB

CONSEJO DE ESTADO. [Internet]. Consultado 2017.04.25. Disponible en: <http://consejodeestado.gov.co/actuaciones.asp?mindice=201400117>

ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA [Internet]. 2015.11.2016. Consultado 2017.03.25. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>



# Anexos

## Anexo 1: Resumen de la propuesta de reforma al diseño institucional electoral

1. La organización electoral está compuesta por dos autoridades:

**Tabla 1.1.** Composición organización electoral

	<b>REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL –RNEC-</b>	<b>CONSEJO ELECTORAL COLOMBIANO –CEC-</b>
<b>MAXIMA AUTORIDAD</b>	<p><b>REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Cargo uninominal</li> <li>● Mantiene el sistema actual de elección: concurso de méritos adelantado por presidentes de altas cortes.</li> <li>● Periodo de 4 años, sin reelección.</li> <li>● Requisitos:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.</li> <li>○ Ser profesional (NO SE REQUIERE SER ABOGADO)</li> <li>○ Mayor de 35 años</li> <li>○ Experiencia de 10 años en asuntos electorales.</li> </ul> </li> <li>● Inhabilidades:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ No haber ejercido cargos directivos organizaciones políticas, ni haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los 10 años inmediatamente anterior a su elección.</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>CONSEJEROS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Cargo colegiado compuesto por 7 miembros</li> <li>● Elige el mismo CEC, de ternas presentadas así:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Dos (2) de Consejo de Estado.</li> <li>○ Dos (2) de Corte Constitucional.</li> <li>○ Dos (2) de Corte Suprema de Justicia.</li> <li>○ Una (1) de presidente de la República</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Una de las ternas de cada una de las cortes deberá estar integrada sólo por mujeres.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Periodo de 8 años, institucional, sin reelección.</li> <li>● Requisitos:</li> <li>● Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.</li> <li>● Ser profesional (NO SE REQUIERE SER ABOGADO)</li> <li>● Mayor de 35 años</li> <li>● Experiencia de 10 años en asuntos electorales.</li> <li>● Inhabilidades:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ No haber ejercido cargos directivos organizaciones</li> </ul> </li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ No haber contratado o estar en ejecución de un contrato por monto superior a 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los 2 años anteriores con alguna de las entidades que componen la organización electoral.</li> <li>○ No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ No haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los 10 años inmediatamente anterior a su elección.</li> <li>○ No haber contratado o estar en ejecución de un contrato por monto superior a 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los 2 años anteriores con alguna de las entidades que componen la organización electoral.</li> <li>○ No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.</li> </ul>
<p><b>FORMA DE ELECCIÓN PRIMER CONSEJO</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Los primeros siete (7) miembros del Consejo Electoral Colombiano, serán elegidos, previa convocatoria pública, así: dos (2) por el</li> </ul>
	<p>Mantiene las dos grandes funciones actuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Registro e identificación: registro civil y cedulaación</li> <li>▪ Organización de las elecciones</li> <li>▪ Celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.</li> <li>• Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.</li> <li>• Realizar los escrutinios, conocer de los recursos que se presenten contra ellos, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.</li> <li>• Reglamentar el proceso electoral.</li> <li>• Servir de cuerpo consultivo del Gobierno, organizaciones políticas y los ciudadanos en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomen-</li> </ul>



dar proyectos de decreto.

- Fijar el número de curules a proveer en las distintas corporaciones públicas, así como la delimitación de los distritos uninominales.
- Convocar las elecciones.
- Coordinar las Comisiones de Seguimiento para las Garantías Electorales y la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral.
- Conforme a la ley reglamentar y velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad, medios de comunicación y encuestas de opinión política, mecanismos de democracia interna, derechos de la oposición y de las minorías y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.
- Reconocer la personería jurídica y llevar el registro de organizaciones políticas y de afiliados de las mismas. Adicionalmente declarará disolución, liquidación, fusión y escisión de las organizaciones políticas.
- Administrar y distribuir los aportes para el funcionamiento de las organizaciones políticas y el financiamiento de las campañas electorales asegurando el derecho de participación política de los ciudadanos, como lo establezca la ley.
- Imponer sanciones conforme a lo establecido en la ley, y solicitar a la jurisdicción electoral las solicitudes sobre la pérdida del cargo o de investidura de funcionarios elegidos popularmente en los casos que la Constitución y la ley lo determinen; así como la pérdida o suspensión de personería jurídica de las organizaciones políticas y la privación del

		<p>derecho de presentar candidatos en una determinada circunscripción.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar y ejercer auditoría sobre el Censo Electoral.</li> <li>• Promover e implementar programas de formación y educación ciudadana en asuntos electorales, formación de Partidos y Movimientos Políticos, entre otras actividades que contribuyan al fortalecimiento de valores democráticos.</li> <li>• Acreditación de testigos y observadores electorales.</li> <li>• Darse su propio reglamento.</li> <li>• Las demás que le confiera la ley.</li> </ul>
DESCONCENTRACIÓN	Mantiene la actual presencia en todos los niveles territoriales.	Tiene presencia permanente en los departamentos, a partir de que uno de los delegados del registrador a nivel departamental, pasará a ser parte del CEC.
RECOMENDACIONES	<p>Teniendo en cuenta que el CEC es la máxima autoridad electoral le corresponde ejercer inspección y vigilancia respecto de la actividad que en materia electoral tiene a su cargo la RNEC, lo cual se materializa, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El Registrador debe presentar ante el CEC el direccionamiento estratégico y los planes de gestión anual, respecto de los cuales el CEC podrá efectuar recomendaciones.</li> <li>▪ El CEC auditará y aprobará el Censo Electoral elaborado por la RNEC.</li> </ul> <p>Deberá regir el principio de coordinación y colaboración entre las autoridades electorales, de tal forma que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El Registrador debe asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones de los miembros del CEC a las que sea invitado.</li> </ul> <p>Profesionalización y aplicación de sistema de carrera a los funcionarios que hacen parte de la RNEC y CEC.</p> <p>Apropiación de tecnologías de la información y conocimiento mediante un plan a 12 años, con el fin de restringir la tercerización de procesos estratégicos, principalmente en referencia a los comicios electorales (tarjetones, traslado, preconteo, software de escrutinios)</p>	





2. La jurisdicción electoral estará conforma por:

**Tabla 1.2.** Composición jurisdicción electoral

	<b>CORTE ELECTORAL</b>
<b>MAXIMA AUTORIDAD</b>	<b>MAGISTRADOS</b>
<b>FORMA DE ELECCIÓN PRIMERA CORTE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La primera Corte Electoral estaría integrada por los actuales magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado que son cuatro (4), quienes culminarían sus periodos individuales. Los tres (3) restantes serían designados por la Corte Constitucional, para periodos individuales de tres (3), cinco (5) y siete (7) años, respectivamente. De esta manera se garantiza que su salida sea escalonada y que la elección de los reemplazos se produzca por lo menos con seis (6) miembros.</li> </ul>
<b>ESTRUCTURA INTERNA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estructurada en salas, que garanticen la segunda instancia.</li> </ul>
<b>FUNCIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Declarar la nulidad de la inscripción de candidatos a cargos de elección popular cuando estén incurso en las causales de inhabilidad previstas en la Constitución y la ley; y por las demás causales que establezca la ley.</li> <li>▪ Conocer de la acción de nulidad electoral de quienes sean elegidos popularmente con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley, y decidirá en todo caso, antes de que el o los elegidos deban tomar posesión del cargo.</li> <li>▪ Resolver demandas de nulidad sobre actos de contenido electoral.</li> <li>▪ Resolver las solicitudes de pérdida de investidura, garantizando en todo caso, la doble instancia.</li> <li>▪ Resolver las solicitudes de pérdida del cargo, garantizando en todo caso, la doble instancia.</li> <li>▪ Decidir, previa solicitud de la Procuraduría General de la Nación, sobre las sanciones disciplinarias de funcionarios elegidos popularmente cuando impliquen separación temporal o definitiva del cargo.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Decretar, previa solicitud del Consejo Electoral Colombiano, la pérdida o suspensión de personería jurídica y la privación del derecho de presentar candidatos en una determinada circunscripción de las organizaciones políticas.</li> <li>▪ Decidir la nulidad de la elección de Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Procurador General de la Nación antes de su posesión.</li> <li>▪ Darse su propio reglamento</li> </ul>
<b>DESCONCENTRACIÓN</b>	<p>La jurisdicción electoral estará compuesta por una Corte Electoral y los Tribunales Electorales que determine la ley.</p>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contra las decisiones de la Corte Electoral no procederá la acción de tutela. Existirá ante la Corte Constitucional, un recurso extraordinario de revisión contra las sentencias dictadas por la Corte Electoral únicamente por las causales especiales que fije la ley.</li> </ul>



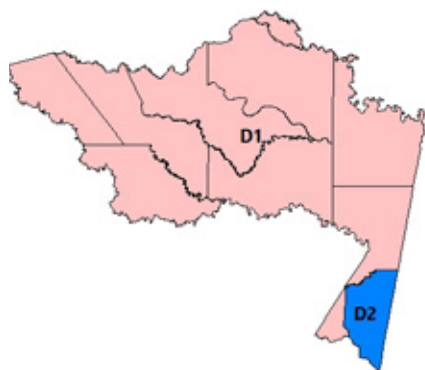
## Anexo 2: Propuesta de trazado de los distritos uninominales en la Cámara de Representantes

Este anexo contiene mapas e información de la propuesta de la Misión Electoral Especial para la subdivisión de los departamentos en distritos uninominales (DUN).

NOTA: No se incluyen los mapas correspondientes a la subdivisión de capitales y áreas metropolitanas.

**Tabla 2.1.** Circunscripción Cámara de Representantes del Amazonas

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital/Área metropolitana	2
Resto	1
Población (2018)	78,830
Habitantes/DUN	26,277



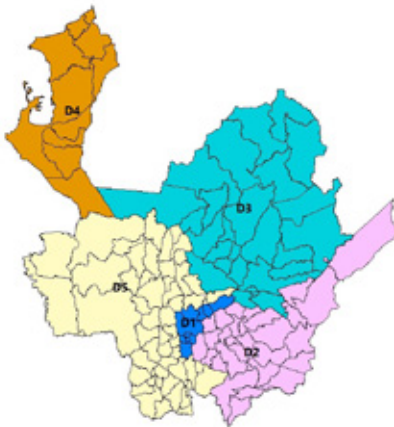
**Mapa 2.1.** Distritos Uninominales del Amazonas, marcados con D.

Tabla 2.2. Municipios que comprenderían los DUN del Amazonas Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Puerto Alegría	2196
	El Encanto	4972
	Puerto Arica	1320
	Tarapacá	4314
	Puerto Nariño	8519
	Mirití – Paraná	1515
	La Victoria	1140
	La Chorrera	4044
	Puerto Santander	3113
	La Pedrera	5417
Total D1	36550	
D2a+D2b	Leticia	42280
	Total (D2a+D2b)	42280



**Tabla 2.3.** Circunscripción Cámara de Representantes de Antioquia

Total curules	17
Curules por listas plurinominales	9
DUN	8
Capital/Área metropolitana	4
Resto	4
Población (2018)	6,691,030
Habitantes/DUN	836,379



**Mapa 2.2.** Distritos Uninominales de Antioquia, marcados con D

**Tabla 2.4.** Circunscripción Cámara de Representantes del Antioquia

Distrito	Municipio	Población 2018
D1a a D1d	Itagüí	276916
	Medellín	2529403
	Caldas	80528
	Sabaneta	53914
	La Estrella	65300
	Envigado	238221
	Barbosa	52395
	Girardota	58030
	Copacabana	72735
	Bello	482287
	<b>Total D1a a D1d</b>	<b>3,909,729</b>
D2	Ebéjico	12489
	Anza	7601
	Murindó	4891
	Santafé de Antioquia	25067
	San Jerónimo	12890
	Sopetrán	15057
	Dabeiba	23068
	Jardín	13516
	Andes	47003
	Jericó	11852
	Pueblorrico	6675
	Hispania	4885
	Támesis	14224
	La Pintada	6402
	Abejorral	18991
	Santa Bárbara	21591
	Fredonia	21142
	Veneza	13184
	Salgar	17397
	Concordia	20371
Titinbí	14691	
Amagá	30181	
Angelópolis	9353	
Don Matías	23709	
San Pedro	27978	
Caicedo	8396	
Urrao	46508	



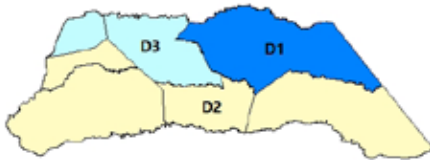
	Vigía del Fuerte	5610
	Frontino	15703
	Abriaquí	1971
	Liborina	9572
	Belmira	6930
	Entreríos	10404
	San José de La Montaña	3436
	San Andrés de Cuerquía	5917
	Sabanalarga	8191
	Buriticá	6495
	Cañasgordas	16737
	Uramita	8212
	Peque	11321
	Toledo	6651
	Caramanta	5308
	Valparaíso	6102
	Montebello	5825
	Tarso	8051
	Ciudad Bolívar	26698
	Betania	8976
	Betulia	17726
	Heliconia	5690
	Armenia	3945
	Giraldo	3977
	Olaya	3341
	<b>Total D2</b>	<b>691901</b>
<b>D3</b>	El Carmen de Viboral	48498
	Rionegro	126193
	Manilla	55798
	Peñol	15746
	Concepción	3194
	San Vicente	16509
	Sonson	34339
	Nariño	17891
	Argelia	8306
	Puerto Nare	19209
	San Carlos	16132
	San Rafael	12819
	Cocorná	14924
	El Santuario	27273
	La Ceja	54615
	La Unión	19413
	Aleandría	3361
	Puerto Berrío	49392
	Maceo	6611
	Guarne	50401
	Yondó	19757
	Puerto Triunfo	21317
	San Francisco	5021
	San Luis	10926
	Granada	9881
	Retiro	19702
	Guatapé	5097
	Caracolí	4519

	<b>Total D3</b>	<b>696,844</b>
<b>D4</b>	Angostura	11040
	Yarumal	48556
	Caucasia	120479
	Cáceres	41012
	Tarazá	46343
	San Roque	16366
	Yalí	8577
	Yolombó	25231
	Cisneros	8869
	Santo Domingo	10049
	Santa Rosa de Osos	36991
	Gómez Plata	13266
	Carolina	3512
	Amalfi	22567
	Vegachí	8949
	Remedios	31333
	Segovia	41711
	Anoí	17737
	Campamento	8915
	Ituango	19919
	Briceno	8673
	Valdivia	23931
	Zaragoza	31884
	El Bague	50557
	Nechí	28585
	Guadalupe	6318
	<b>Total D4</b>	<b>691370</b>
<b>D5</b>	Mutatá	22028
	Turbo	172314
	Necodí	67359
	San Juan de Urabá	26646
	Arboletes	43416
	Chigorodó	82151
	Apartadó	195068
	Carepa	60141
	San Pedro de Urabá	32063
	<b>Total D5</b>	<b>701186</b>



**Tabla 2.5.** Circunscripción  
Cámara de Representantes  
de Arauca

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital/Arauca metropolitana	1
Resto	2
Población (2018)	270,708
Habitantes/DUN	90,236



**Mapa 2.3.** Distritos Uninominales de  
Arauca, marcados con D.

**Tabla 2.6.** Municipios que  
comprenderían los DUN de  
Arauca

Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Arauca	92107
	Total D1	92107
D2	Tame	54198
	Puerto Rondón	3825
	Cravo Norte	3226
	Fortul	26454
	Total D2	87703
D3	Saravena	48318
	Arauquita	42580
	Total D3	90898

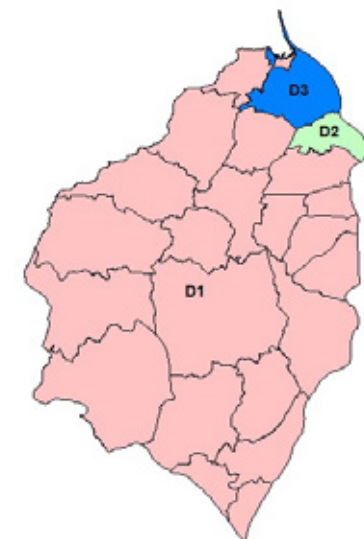


**Tabla 2.7.** Circunscripción Cámara de Representantes de Atlántico

Total curules	7
Curules por listas plurinominales	4
DUN	3
Capital/Área metropolitana	2
Resto	1
Población (2018)	2,545,924
Habitantes/DUN	848,641

**Tabla 2.8.** Municipios que comprenderían los DUN de Atlántico

Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Juan de Acosta	17487
	Santo Tomás	25677
	Palmar de Varela	25762
	Ponedera	23243
	Piojó	5169
	Sabanalarga	101339
	Candelaria	12554
	Manatí	16294
	Campo de La Cruz	15206
	Suan	8470
	Repelón	27109
	Luruaco	27909
	Usiacurí	9529
	Santa Lucía	11296
	Puerto Colombia	26741
	Tubará	11017
	D2a + D2b	Galapa
Malambo		127202
Baranoa		59551
Polonuevo		15652
Sabanagrande		33694
Total D1	647215	
Total D2a+D2b	1898709	



**Mapa 2.4.** Distritos Uninominales de Atlántico, marcados con D



**Tabla 2.9.** Circunscripción  
Cámara de Representantes de  
Bolívar

Total curules	6
Curules por listas plurinominales	3
DUN	3
Capital/Área metropolitana	1
Resto	2
Población (2018)	2,171,280
Habitantes/DUN	723,760



**Mapa 2.5.** Distritos  
Uninominales de Bolívar,  
marcados con D.

**Tabla 2.10.** Municipios que com-  
prenderían los DUN de Bolívar

Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Cartagena	1036134
	<b>Total D1</b>	<b>1036134</b>
D2	Arjona	76676
	Arroyohondo	10305
	Calamar	24246
	Clemencia	12857
	Córdoba	12317
	El Carmen de Bolívar	77840
	El Guamo	7769
	Mahates	26802

	María La Baja	49138
	San Cristóbal	6722
	San Estanislao	16573
	San Jacinto	21635
	San Juan Nepomuceno	33885
	Santa Catalina	13553
	Santa Rosa	24158
	Soplaviento	8498
	Turbaco	75208
	Turbaná	15353
	Villanueva	20393
	Zambrano	11844
	<b>Total D2</b>	<b>545772</b>
D3	Adí	24259
	Altos del Rosario	14485
	Arenal	20177
	Barranco de Loba	18757
	Cantagallo	9718
	Cicaço	11138
	El Peñón	10112
	Hatillo de Loba	12200
	Magangué	123955
	Margarita	10151
	Mompós	45104
	Montecristo	22780
	Morales	22160
	Norosí	5119
	Pinillos	25705
	Regidor	11090
	Río Viejo	18976
San Fernando	14037	
San Jacinto del Cauca	14349	
San Martín de Loba	18483	
San Pablo	35559	
Santa Rosa del Sur	44980	
Simitú	21250	
Talaigua Nuevo	11445	
Tiquisio	23385	
<b>Total D3</b>	<b>589374</b>	



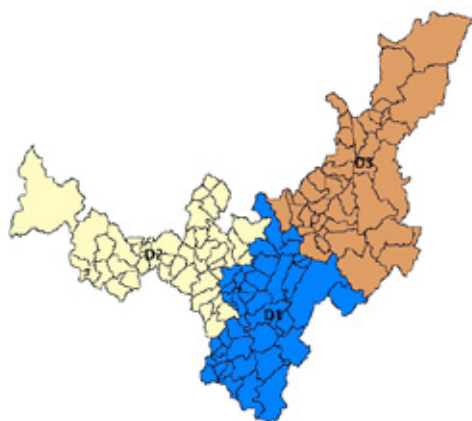


**Tabla 2.11.** Circunscripción Cámara de Representantes de Boyacá

Total curules	6
Curules por listas plurinominales	3
DUN	3
Capital + Otros	1
Resto	2
Población (2018)	1,282,063
Habitantes/DUN	427,354

**Tabla 2.12.** Municipios que comprenderían los DUN de Boyacá

Distrito	Municipio	Población 2018
	Almeida	1601
	Aquitania	14675
	Boyacá	4297
	Campohermoso	3767
	Chinavita	3437
	Chivatá	6579
	Chivor	1668
	Ciénega	4565
	Cúitiva	1862
	Firavitoba	5774
	Garagoa	17033
	Guateque	9411
	Guayatá	4779
	Iza	2412
	Jenesano	7693
	La Capilla	2404
	Macanal	4838
	Pachavita	2344
	Paipa	31582
<b>D1</b>	Pajarito	1545
	Pesca	7543
	Ramiriquí	9763
	San Luis de Gaceno	4774
	Santa María	3796
	Siachoque	8972
	Somondoco	3411
	Soracá	5167
	Sutatenza	3939
	Tenza	3950
	Tibasosa	14470
	Toca	10007
	Tota	5267
	Tunja	199221
	Tuta	9856
	Viracachá	3146



**Mapa 2.6.** Distritos Uninominales de Boyacá, marcados con D.



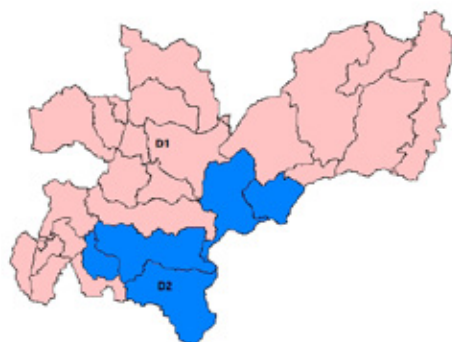
	<b>Total D1</b>	<b>425548</b>
<b>D2</b>	Sotaquirá	7340
	Cómbita	15174
	Nuevo Colón	6680
	Umbita	10337
	Tumecué	5787
	Ventaquemada	15729
	Samacá	20546
	Villa de Leyva	18050
	San Miguel de Sema	4531
	Ráquira	13907
	Sáchica	3758
	Tinjacá	3044
	Sutamarchán	5833
	Chiquinquirá	68126
	Arcabuco	5247
	Santa Sofía	2585
	Moniquirá	21242
	Togüí	4857
	San José de Pare	5025
	Tununguá	1913
	Bribeño	2530
	Pauna	10820
	Caldas	3511
	Buenavista	5751
	Maripí	7335
	Otanche	10689
	Puerto Boyacá	56517
	Tibaná	9023
	Chiquiza	5313
	Santana	7628
	Oicatá	2836
	Cucaita	4691
	Sora	3029
	Motavita	8470
	Saboyá	12183
	Gachantivá	2532
	Chitaraque	5403
	San Pablo de Borbur	10382
	Coper	3511
	Muzo	8668
	Quípama	7579
	La Victoria	1673
	<b>Total D2</b>	<b>429785</b>
<b>D3</b>	Cubará	6739
	Güicán	6609
	El Cocuy	5122

	San Mateo	3392
	Boavita	6608
	La Uvita	2259
	Chita	9171
	Susaón	2912
	Sativanorte	2215
	Jericó	3814
	Socotá	7549
	Socha	6973
	Paya	2509
	Pisba	1287
	Labranzagrande	5002
	Sogamoso	111799
	Mongua	4547
	Gameza	4622
	Corrales	2207
	Busbanzá	1251
	Santa Rosa de Viterbo	13405
	Tasco	6175
	Betóitva	1933
	Belén	6966
	Paz de Río	4503
	Duitama	113954
	Berbeo	1939
	San Eduardo	1853
	Miraflores	9785
	Páez	2792
	Panqueba	1393
	Guacamayas	1574
	Sativasur	1038
	Nobsa	16526
	Monguí	4983
	Tópaga	3692
	Florencia	4383
	Tutazá	1792
	Ceñiza	3601
	Zetaquirá	4374
	Chiscas	3999
	El Espino	4221
	Covaradía	2741
	Tipacoque	3041
	Soatá	6713
	Rondón	2767
	<b>Total D3</b>	<b>426730</b>



**Tabla 2.13.** Circunscripción Cámara de Representantes de Caldas

Total curules	5
Curules por listas plurinominales	3
DUN	2
Capital/Área metropolitana	1
Resto	1
Población (2018)	993,866
Habitantes/DUN	496,933



**Mapa 2.7.** Distritos Uninominales de Caldas, marcados con D.

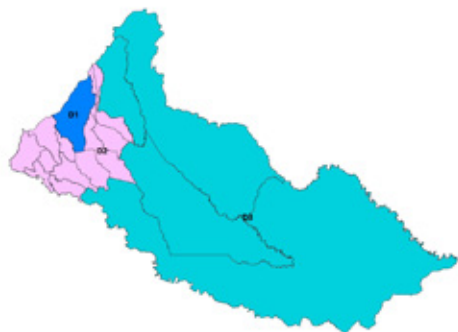
**Tabla 2.14.** Municipios que comprenderían los DUN de Caldas

Distrito	Municipio	Población 2018
<b>D1</b>	San José	7603
	Risaralda	9254
	Riosucio	63822
	La Dorada	78135

	Marquetalia	15010
	Viterbo	12398
	Anserma	33397
	Filadelfia	10548
	Supía	27300
	La Merced	5172
	Salamina	15697
	Pácora	11130
	Aguadas	21439
	Pensilvania	26344
	Samaná	25794
	Norcasia	6228
	Aranzazu	11026
	Belalcázar	10559
	Marmato	9290
	Victoria	8124
	Neira	31180
	Chinchiná	50880
	<b>Total D1</b>	<b>490330</b>
<b>D2</b>	Manzanares	22781
	Marulanda	3382
	Manizales	400136
	Villamaría	59598
	Palestina	17639
	<b>Total D2</b>	<b>503536</b>

**Tabla 2.15.** Circunscripción Cámara de Representantes de Caquetá

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital/Área metropolitana	1
Resto	2
Población (2018)	496,241
Habitantes/DUN	165,414



**Mapa 2.8.** Distritos Uninominales de Caquetá, marcados con D.

**Tabla 2.16.** Municipios que comprenderían los DUN de Caquetá

Distrito	Municipio	Población 2018
<b>D1</b>	Florencia	181493
	<b>Total D1</b>	<b>181493</b>
<b>D2</b>	Albania	6434
	Valparaíso	11772
	Solita	9139
	Belén de Los Andaquies	11721
	La Montañita	24140
	El Paujil	21148
	El Doncello	22267
	San José del Fragua	15223
	Curillo	11829
	Morelia	3892
	Milán	11829
	<b>Total D2</b>	<b>149394</b>
<b>D3</b>	Puerto Rico	33623
	San Vicente del Caguán	71704
	Cartagena del Chairá	34953
	Solano	25074
<b>TOTAL D3</b>	<b>165354</b>	



**Tabla 2.17.** Circunscripción Cámara de Representantes de Casanare

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital/Área metropolitana	1
Resto	2
Población (2018)	375,249
Habitantes/DUN	125,083

**Tabla 2.18.** Municipios que comprenderían los DUN de Casanare

Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Yopal	149426
	<b>Total D1</b>	<b>149426</b>
D2	Nunchía	8928
	Pore	7909
	Trinidad	15840
	San Luis de Palenque	7905
	Maní	11123
	Orocué	8424
	Támara	7029
	Sácama	2085
	La Salina	1465
	Paz de Ariporo	26357
D2	Hato Corozal	12794
	<b>Total D2</b>	<b>109859</b>
D3	Villanueva	24518
	Sabanalarga	2856
	Monterrey	15399
	Tauramena	24066
	Recetor	4528
	Aguazul	41994
	Chameza	2603
	<b>Total D3</b>	<b>115964</b>



**Mapa 2.9.** Distritos Uninominales de Casanare, marcados con D



**Tabla 2.19.**  
Circunscripción Cámara de  
Representantes de Cauca

Total curules	4
Curules por listas plurinominales	2
DUN	2
Capital + Otros	1
Resto	1
Población (2018)	1,415,933
Habitantes/DUN	707,967



**Mapa 2.10.** Distritos  
Uninominales de Cauca,  
marcados con D

**Tabla 2.20.** Municipios que  
comprenderían los DUN de Cauca

Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Almaguer	21351
	Argelia	27454
	Balboa	26210
	Bolívar	44836
	Buenos Aires	34037
	Caloto	17736
	Corinto	33107
	Florencia	6175
	Guachené	19920

	Guapi	29931
	La Sierra	10576
	La Vega	47007
	López	20721
	Mercaderes	18198
	Miranda	41925
	Morales	26535
	Padilla	7744
	Patía	37209
	Piamonte	7437
	Puerto Tejada	46088
	San Sebastián	14314
	Santa Rosa	10780
	Santander de Quilichao	97965
	Suárez	18485
	Sucre	8880
	Timbiquí	21969
	Villa Rica	16781
	<b>Total D1</b>	<b>713371</b>
D2	Cajibío	38428
	Caldono	33910
	El Tambo	47958
	Inzá	32150
	Jambaló	18663
	Paez	36254
	Piendamó	45355
	Popayán	284737
	Puracé	15275
	Rosas	13542
	Silvia	32588
Sotara	17416	
	Timbío	35160
	Toribio	30110
	Totoró	21016
	<b>Total D2</b>	<b>702562</b>



**Tabla 2.21.** Circunscripción Cámara de Representantes de César

Total curules	4
Curules por listas plurinominales	2
DUN	2
Capital + Otros	1
Resto	1
Población (2018)	1,065,673
Habitantes/DUN	532,837



**Mapa 2.11.** Distritos uninominales de César, marcados con D.

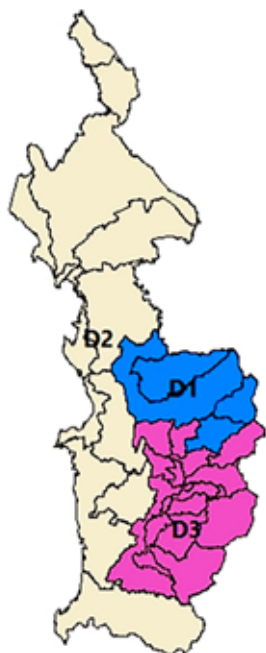
**Tabla 2.22.** Municipios que comprenderían los DUN de César

Distrito	Municipio	Población 2018
<b>D1</b>	Agustín Codazzi	49,654
	La Paz	22,977
	Manaure	15,557
	San Diego	13,208
	Valledupar	483,286
	<b>Total D1</b>	<b>584,682</b>
<b>D2</b>	Aguachica	95,782
	Astrea	19,348
	Becerril	13,261
	Bosconia	39,1
	Chimichagua	30,404
	Chiriguana	18,852
	Curumaní	23,36
	El Copey	26,803
	El Paso	23,361
	González	6,398
	La Gloria	12,405
	La Jagua de Ibirico	22,372
	Pailitas	17,462
	Pelaya	18,243
	Pueblo Bello	23,985
	Río de Oro	13,897
	San Alberto	26,08
	San Martín	18,846
	Tamalameque	13,754
		<b>Total D2</b>



**Tabla 2.23.** Circunscripción  
Cámara de Representantes  
de Chocó

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital + Otros	1
Resto	2
Población (2018)	515,145
Habitantes/DUN	171,715



**Mapa 2.12.** Distritos  
Uninominales de  
Chocó, marcados con  
D.

**Tabla 2.24.** Municipios que  
comprenderían los DUN de Chocó

Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Lloró	11461
	Quibdó	116178

	El Carmen de Atrato	14770	
	Medio Atrato	32486	
	<b>Total D1</b>	<b>174895</b>	
D2	Acandí	9335	
	Alto Baudó	39684	
	Bahía Solano	9400	
	Bajo Baudó	17733	
	Bojaya	10113	
	Carmen del Darien	5548	
	El Litoral del San Juan	16405	
	Juradó	3239	
	Medio Baudó	14150	
	Nuquí	8866	
	Riosucio(2)	28986	
	Unguía	15263	
		<b>Total D2</b>	<b>178722</b>
	D3	Atrato	10751
Bagadó		7937	
Cértegui		10196	
Condoto		15165	
El Cantón del San Pablo		8586	
Istmina		25833	
Medio San Juan		17456	
Nóvita		7958	
Río Iro		10218	
Río Quito		9292	
San José del Palmar		4740	
Sipí		4219	
Tadó		19112	
Unión Panamericana		10065	
	<b>Total D3</b>	<b>161528</b>	

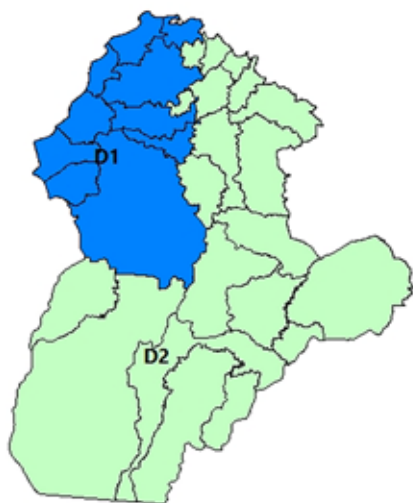




**Tabla 2.25.** Circunscripción Cámara de Representantes de Córdoba

Total curules	5
Curules por listas plurinominales	3
DUN	2
Capital + Otros	1
Resto	1
Población (2018)	1,788,507
Habitantes/DUN	894,254

**Tabla 2.26.** Municipios que comprenderían los DUN de Córdoba

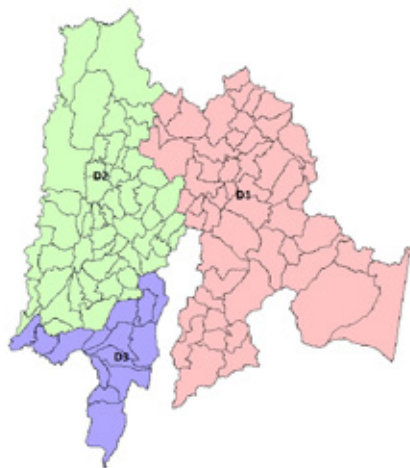


**Mapa 2.13.** Distritos Uninominales de Córdoba, marcados con D.

Distrito	Municipio	Población 2018
<b>D1</b>	Montería	460082
	Canalete	23028
	Cereté	93713
	Lorica	120558
	Los Córdoba	25947
	Moñitos	28708
	Puerto Escondido	31834
	San Antero	33096
	San Bernardo del Viento	35874
	San Pelayo	44972
	<b>Total D1</b>	<b>897812</b>
<b>D2</b>	Ayapel	54144
	Buenavista	22459
	Chimá	15438
	Chinú	49841
	Ciénaga de Oro	67934
	Cotorra	15547
	La Apartada	16046
	Momil	15175
	Montelíbano	86858
	Planeta Rica	68810
	Pueblo Nuevo	40911
	Puerto Libertador	52371
	Purísima	15172
	Sahagún	90406
	San Andrés Sotavento	46145
	San Carlos	28236
	San José de Uré	11549
	Tierralta	107302
	Tuchín	40425
Valencia	45926	
	<b>Total D2</b>	<b>890695</b>

**Tabla 2.27.**  
Circunscripción Cámara  
de Representantes de  
Cundinamarca

Total curules	7
Curules por listas plurinominales	4
DUN	3
Capital + Otros	N/A
Resto	3
Población (2018)	2,804,238
Habitantes/DUN	934,746



Uninominales de  
Cundinamarca, marcados  
con D.

**Tabla 2.28.** Municipios que  
comprenderían los DUN de  
Cundinamarca

Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Cajicá	60379
	Caqueza	17303
	Carmen de Carupa	9366
	Chía	135752
	Chipaque	8401

	Choadí	10553
	Choontá	27238
	Cogua	23654
	Cucunubá	7589
	Fomeque	12228
	Fosca	7852
	Fúquene	5780
	Gachala	5674
	Gachanipá	15632
	Gachetá	11310
	Gama	4045
	Guachetá	11348
	Guasca	15478
	Guatavita	6958
	Guayabetal	4989
	Gutiérrez	4312
	Junín	8701
	La Calera	28568
	Lenguazaque	10394
	Macheta	6178
	Manta	4769
	Medina	10183
	Nemoón	14137
	Pacho	27780
	Páime	4255
	Paratebueno	7809
	Quetame	7298
	San Cayetano	5354
	Sesquilé	15415
	Simijaca	13741
	Sopó	28518
	Suesca	18375
	Susa	13189
	Sutatausa	5809
	Tabio	29042
	Tausa	9106
	Tibirita	2938
	Toacancipá	34554



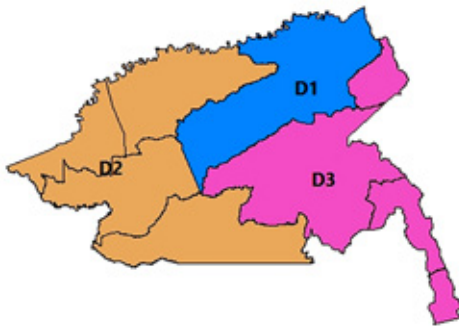
	Ubalá	10337
	Ubalá	10337
	Ubaque	5958
	Une	9561
	Villa de San Diego de Ubaté	39393
	Villagómez	2168
	Villapinzón	20711
	Zipacquirá	128426
	<b>Total D1</b>	<b>938845</b>
<b>D2</b>	Agua de Dios	10733
	Albán	5957
	Anapoima	13928
	Anolaima	11998
	Apulo	7812
	Beltrán	2281
	Bituima	2480
	Bojacá	12448
	Cachipay	9765
	Caparrapí	16732
	Chaguani	3962
	Cota	26463
	El Colegio	22163
	El Peñón	4775
	El Rosal	18440
	Facatativá	139364
	Funza	79545
	Granada	9253
	Guaduas	40446
	Guataquí	2689
	Guayabal de Siquima	3659
	Jerusalén	2664
	La Mesa	32771
	La Palma	11012
	La Peña	7046
	La Vega	14489
	Madrid	82118
	Mosquera	89108
	Nariño	2249
	Nimaima	7074

	Nocaima	8157
	Puerto Salgar	19665
	Pulí	3031
	Quebradanegra	4766
	Quipile	8146
	San Antonio del Tequendama	13272
	San Francisco	10011
	San Juan de Río Seco	9670
	Sasaima	10828
	Subachoque	17077
	Supatá	5027
	Tena	9359
	Tenjo	20179
	Tocaima	18704
	Topaipí	4493
	Útica	5039
	Vergara	7719
	Viani	4226
	Villeta	25497
	Viotá	13328
	Yacopí	17113
	Zipacón	5750
	<b>Total D2</b>	<b>934481</b>
<b>D3</b>	Arbeláez	12412
	Cabrera	4434
	Fusagasugá	142426
	Girardot	106818
	Nilo	19828
	Pandi	5717
	Pasca	12479
	Ricaurte	9844
	San Bernardo	10775
	Sibaté	40535
	Silvania	22068
	Soacha	544997
	Tibacuy	4832
	Veneza	4084
	<b>Total D3</b>	<b>941249</b>



**Tabla 2.29.**  
Circunscripción Cámara de  
Representantes de Guainía

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital	1
Resto	2
Población (2018)	43,446
Habitantes/DUN	14,482



**Mapa 2.15.** Distritos Uninominales de Guainía, marcados con D.

**Tabla 2.30.** Municipios que comprenderían los DUN de Guainía

Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Inírida	20312
	<b>Total D1</b>	<b>20312</b>
D2	Mapiripana	2759
D2	Barranco Minas	4984
D2	Morichal	1365
D2	Pana Pana	3467
	<b>Total D2</b>	<b>12575</b>
D3	Cacahual	2812
D3	Puerto Colombia	5031
D3	La Guadalupe	410
D3	San Felipe	2306
	<b>Total D3</b>	<b>10559</b>

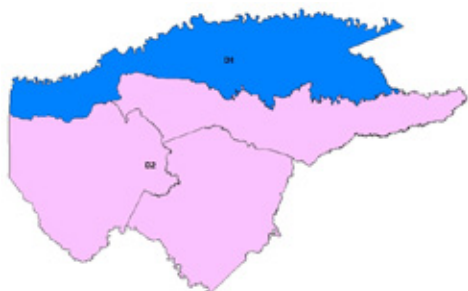


**Tabla 2.31.** Circunscripción Cámara de Representantes de Guaviare

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital	2
Resto	1
Población (2018)	115,829
Habitantes/DUN	38,610



**Tabla 2.30.** Municipios que comprenderían los DUN de Guainía

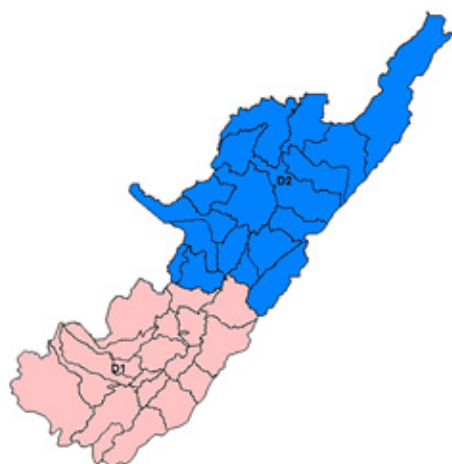


Distrito	Municipio	Población 2018
<b>D1a + D1b</b>	San José del Guaviare	67.767
	<b>Total D1a + D1b</b>	<b>67.767</b>
<b>D2</b>	Calamar	8.456
	El Retorno	24.155
	Miraflores	15.451
	<b>Total D2</b>	<b>48.062</b>

**Mapa 2.16.** Distritos Uninominales de Guaviare, marcados con D.

**Tabla 2.33.** Circunscripción Cámara de Representantes de Huila

Total curules	4
Curules por listas plurinominales	2
DUN	2
Capital + Otros	1
Resto	1
Población (2018)	1,197,081
Habitantes/DUN	598,541



**Mapa 2.17.** Distritos Uninominales de Huila, marcados con D.

**Tabla 2.34.** Municipios que comprenderían los DUN de Huila

Distrito	Municipio	Población 2018
<b>D1</b>	Acevedo	35107
	Agrado	9223
	Altamira	4538
	Elías	4130
	Garzón	94219
	Gigante	34952

	Guadalupe	22467
	Isnos	28187
	La Argentina	14797
	La Plata	66072
	Oporapa	14475
	Paicol	5691
	Palestina	11950
	Pital	13951
	Pitalito	133205
	Saladoblanco	11821
	San Agustín	33814
	Suaza	20558
	Tarqui	18096
	Timaná	20423
	<b>Total D1</b>	<b>597676</b>
<b>D2</b>	Aipe	28418
	Algeciras	24662
	Baraya	9718
	Campoalegre	34772
	Colombia	12778
	Hobo	7019
	Iquirá	13403
	Nátaga	6496
	Neiva	347438
	Palermo	34406
	Rivera	19378
	Santa María	11646
	Tello	14448
	Teruel	8876
	Tesalia	9346
	Villavieja	7307
	Yaguará	9294
	<b>Total D2</b>	<b>599405</b>



**Tabla 2.35.** Circunscripción Cámara de Representantes de La Guajira

<b>Total curules</b>	<b>3</b>
<b>Curules por listas plurinominales</b>	0
<b>DUN</b>	3
<b>Capital + Otros</b>	1
<b>Resto</b>	2
<b>Población (2018)</b>	1,040,157
<b>Habitantes/DUN</b>	346,719



**Mapa 2.18.** Distritos Uninominales de La Guajira, marcados con D.

**Tabla 2.36.** Municipios que comprenderían los DUN de La Guajira

Distrito	Municipio	Población 2018
<b>D1</b>	Dibulla	36636
	Distracción	16799
	Riohacha	286973
	<b>Total D1</b>	<b>340408</b>
<b>D2</b>	Manaure	116248
	Uribia	192721
	<b>Total D2</b>	<b>308969</b>
<b>D3</b>	Albania	28044
	Barrancas	36862
	El Molino	9037
	Fonseca	34762
	Hatonuevo	27721
	La Jagua del Pilar	3308
	Maicao	164424
	San Juan del Cesar	38900
	Urumita	19214
	Villanueva	28508
	<b>Total D3</b>	<b>390780</b>



**Tabla 2.37.** Circunscripción Cámara de Representantes de Magdalena

Total curules	5
Curules por listas plurinominales	3
DUN	2
Capital + Otros	1
Resto	1
Población (2018)	1,298,691
Habitantes/DUN	649,346



**Mapa 2.19.** Distritos Uninominales de Magdalena, marcados con D.

**Tabla 2.38.** Municipios que comprenderían los DUN de Magdalena

Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Algarrobo	12830
	Ariguani	32527
	Cerro San Antonio	7734
	Chivolo	15793
	Concordia	9260
	El Banco	55949
	El Piñón	16718
	El Retén	21766
	Fundación	57527
	Guamal	28012
	Nueva Granada	21130
	Pedraza	8095
	Pijíño del Carmen	16411
	Pivijay	33400
	Plato	60824
	Pueblo Viejo	32346
	Remolino	7980
	Sabanas de San Ángel	17568
	Salamina	6758
	San Sebastián de Buenavista	17568
San Zenón	9178	
Santa Ana	26923	
Santa Bárbara de Pínto	13103	
Sitionuevo	32801	
Tenerife	12214	
Zapayán	8907	
Zona Bananera	61829	
	<b>Total D1</b>	<b>645151</b>
D2	Aracataca	40879
	Ciénaga	105206
	Santa Marta	507455
		<b>Total D2</b>





**Tabla 2.39.**  
Circunscripción Cámara de Representantes de Meta

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital	1
Resto	2
Población (2018)	1,016,701
Habitantes/DUN	338,900

**Tabla 2.40.** Municipios que comprenderían los DUN de Meta

Distrito	Municipio	Población 2018
<b>D1</b>	Villavicencio	516831
	<b>Total D1</b>	<b>516831</b>
<b>D2</b>	Acacías	73640
	Barranca de Upía	4180
	Cabuyaro	4108
	Castilla la Nueva	10494
	Cubarral	6188
	Cumartal	18395
	El Calvario	2222
	El Castillo	6184
	El Dorado	3451
	Guamal	9477
	Lejanías	9303
	Puerto Gaitán	18903
	Puerto López	34696
	Restrepo	10686
	San Carlos de Guaroa	10680
	San Juanito	2241
	San Martín	25605
	<b>Total D2</b>	<b>250453</b>
	<b>D3</b>	Fuente de Oro
Granada		65952
La Macarena		35766
Mapiripán		18532
Mesetas		11481
Puerto Concordia		22559
Puerto Lleras		9491
Puerto Rico		18870
San Juan de Arama		8728
Uribe		17329
Vistahermosa	26790	
<b>Total D3</b>	<b>249417</b>	



**Mapa 2.20.** Distritos uninominales de Meta, marcados con D.

**Tabla 2.41.** Circunscripción  
Cámara de Representantes de  
Nariño

Total curules	5
Curules por listas plurinominales	3
DUN	2
Capital + Otros	1
Resto	1
Población (2018)	1,809,116
Habitantes/DUN	904,558



**Mapa 2.21.** Distritos Uninominales  
de Nariño, marcados con D.

**Tabla 2.42.** Municipios que  
comprenderían los DUN de Nariño

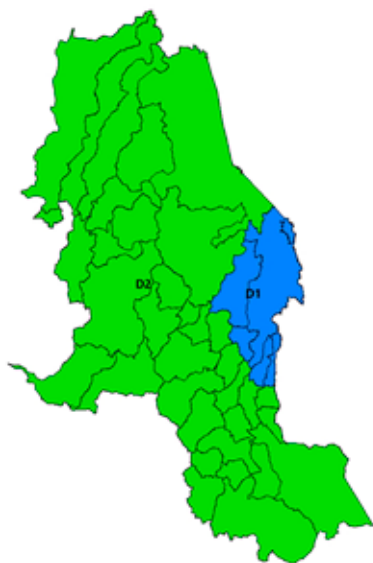
Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Albán	22999
	Arboleda	7573
	Belén	7801
	Buesaco	25947
	Chadagüí	14045
	Colón	10238
	Contadero	7035
	Córdoba	14091
	El Tablón de Gómez	12388
	Funes	6354
	Gualmatán	5782
	Iles	8956
	Imués	5902
	Ipiales	148297
	La Cruz	18292
	La Unión	25483
	Pasto	455678

	Potosí	11830
	Puerces	8186
	Pupiales	19621
	San Bernardo	20908
	San Pablo	17217
	San Pedro de Cartago	7657
	Tangua	9252
	Yacuanquer	11254
	<b>Total D1</b>	<b>902786</b>
D2	Aldana	5855
	Ancayá	6572
	Barbacoas	40429
	Consaca	9099
	Cuaspud	8727
	Cumbal	39791
	Cumbitara	16598
	El Charco	41042
	El Peñol	6383
	El Rosario	9801
	El Tambo	11720
	Francisco Pizarro	16461
	Guachucal	15269
	Guaitarilla	11508
	La Florida	9297
	La Llanada	5563
	La Tola	14230
	Leiva	14463
	Linares	9525
	Los Andes	20494
Magüí	24610	
Mallama	7332	
Mosquera	17783	
Nariño	5074	
Olaya Herrera	32379	
Ospina	8834	
Policarpa	17783	
Providencia	13711	
Ricaurte	19930	
Roberto Payán	24695	
Samaniego	49270	
San Andres de Tumaco	212692	
San Lorenzo	20283	



**Tabla 2.43.** Circunscripción Cámara de Representantes de Norte de Santander

Total curules	5
Curules por listas plurinominales	3
DUN	2
Capital + Otros	1
Resto	1
Población (2018)	1,391,239
Habitantes/DUN	695,620



**Mapa 2.22.** Distritos Uninominales de Norte de Santander, marcados con D.

**Tabla 2.44.** Municipios que comprenderían los DUN de Norte de Santander

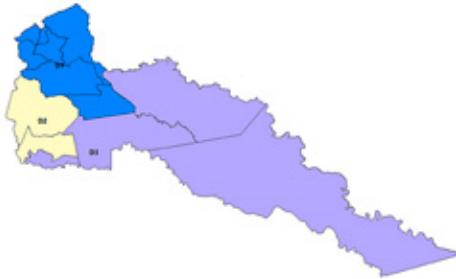
Distrito	Municipio	Población 2018
<b>D1</b>	Cúcuta	668838
	El Zulia	23663
	Los Patios	79336
	Puerto Santander	10757
	San Cayetano	5753
	Villa del Rosario	94796
	<b>Total D1</b>	<b>883143</b>
<b>D2</b>	Abrego	39090
	Arboledas	8946

	Bohalema	7103
	Bucarasica	4573
	Cachirá	11091
	Cácuta	1763
	Chinácota	16848
	Chitagá	10427
	Convención	12765
	Cucutilla	7491
	Durania	3679
	El Carmen	13363
	El Tarra	11025
	Gramalote	5370
	Hacarí	10860
	Herrán	3924
	La Esperanza	12370
	La Playa	8563
	Labateca	5898
	Lourdes	3351
	Mutiscua	3727
	Ocaña	100461
	Pamplona	58592
	Pamplonita	4971
	Ragonvalia	6907
	Salazar	8870
	San Calixto	13880
	Santiago	2872
	Sardinata	22596
	Silos	4198
	Teorama	22910
	Tibú	37098
	Toledo	17287
	Villa Caro	5227
	<b>Total D2</b>	<b>508096</b>



**Tabla 2.45.** Circunscripción Cámara de Representantes de Putumayo

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital + Otros	1
Resto	2
Población (2018)	358,896
Habitantes/DUN	119,632



**Mapa 2.23.** Distritos Uninominales de Putumayo, marcados con D.

**Tabla 2.46.** Municipios que comprenderían los DUN de Putumayo

Distrito	Municipio	Población 2018
<b>D1</b>	Colón	5651
	Mocoa	44631
	Puerto Caicedo	14729
	San Francisco	7190
	Santiago	10776
	Sibundoy	14396
	Villagarzón	21399
	<b>Total D1</b>	<b>118772</b>
<b>D2</b>	Orito	56365
	Valle del Guamuez	53649
		<b>Total D2</b>
<b>D3</b>	Leguízamo	15380
	Puerto Asís	62232
	Puerto Guzmán	24169
	San Miguel	28329
		<b>Total D3</b>



**Tabla 2.47.**  
Circunscripción Cámara  
de Representantes de  
Quindío

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital + Otros	1
Resto	2
Población (2018)	575,010
Habitantes/DUN	191,670



**Mapa 2.24.** Distritos Uninominales de Quindío, marcados con D.

**Tabla 2.48.** Municipios que comprenderían los DUN de Quindío

Tabla 2.48. Municipios que comprenderían los DUN de Quindío Distrito	Municipio	Población 2018
<b>D1</b>	Circasia	30655
	Filandia	13580
	Montenegro	41722
	Quimbaya	35195
	Salento	7100
	<b>Total D1</b>	<b>128252</b>
<b>D2</b>	Buenavista	2758
	Calarcá	78779
	Córdoba	5268
	Génova	7487
	La Tebaida	45242
	Pijao	6000
	<b>Total D2</b>	<b>145534</b>
<b>D3</b>	Armenia	301224
	<b>Total D3</b>	<b>301224</b>

**Tabla 2.49.** Circunscripción Cámara de Representantes de Risaralda

<b>Total curules</b>	<b>4</b>
<b>Curules por listas plurinominales</b>	<b>2</b>
<b>DUN</b>	<b>2</b>
<b>Capital</b>	<b>1</b>
<b>Resto</b>	<b>1</b>
<b>Población (2018)</b>	<b>967,767</b>
<b>Habitantes/DUN</b>	<b>483,884</b>



**Mapa 2.25.** Distritos Uninominales de Risaralda, marcados con D.

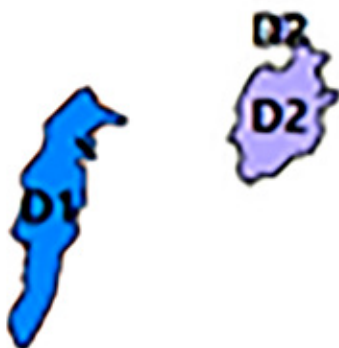
**Tabla 2.50.** Municipios que comprenderían los DUN de Risaralda

Distrito	Municipio	Población 2018
<b>D1</b>	Apía	19.426
	Balboa	6.333
	Belén de Umbría	27.728
	Dosquebradas	204.739
	Guática	15.169
	La Celia	8.544
	La Virginia	32.265
	Marsella	23.917
	Mistrató	16.595
	Pueblo Rico	13.817
	Quinchía	33.941
	Santa Rosa de Cabal	72.836
	Santuario	15.821
<b>Total D1</b>	<b>491131</b>	
<b>D2</b>	Pereira	476.636
	<b>Total D2</b>	<b>476636</b>



**Tabla 2.51.** Circunscripción Cámara de Representantes de San Andrés y Providencia

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital	2
Resto	1
Población (2018)	78,413
Habitantes/DUN	26,138



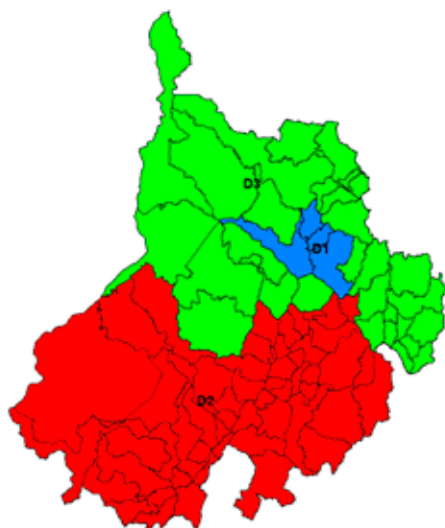
**Mapa 2.26.** Distritos Uninominales de San Andrés y Providencia, marcados con D.

**Tabla 2.52.** Municipios que comprenderían los DUN de San Andrés y Providencia

Distrito	Municipio	Población 2018
D1a + D1b	San Andrés	73221
	<b>TOTAL D1a + D1b</b>	<b>73221</b>
D2	Providencia y Santa Catalina	5192
	<b>TOTAL D2</b>	<b>5192</b>

**Tabla 2.53.** Circunscripción  
Cámara de Representantes  
de Santander

Total curules	7
Curules por listas plurinominales	4
DUN	3
Capital/Área metropolitana	1
Resto	2
Población (2018)	2,090,839
Habitantes/DUN	696,946



**Mapa 2.27.** Distritos Uninominales  
de Santander, marcados con D.

**Tabla 2.54.** Municipios que  
comprenderían los DUN de  
Santander

	Total DI	1.150.993
D2	Aguada	1.782
	Albania	5.289
	Aratoca	8.28
	Barbosa	29.352
	Barichara	7.062
	Bolívar	11.919
	Cabrera	2.4
	Cepitá	1.819
	Charalá	10.29
	Chima	3.014
	Chipatá	5.062
	Cimitarra	48.328
	Confines	2.695
	Contratación	3.352
	Coromoro	7.642
	Curití	12.016
	El Guacamayo	1.918
	El Peñón	5.038
	Encino	2.44
	Florián	6.276
	Galán	2.139
	Gambita	5.039
	Guadalupe	4.519
	Guapotá	2.096
	Guavatá	3.495
	Güepsa	3.73
	Hato	2.324





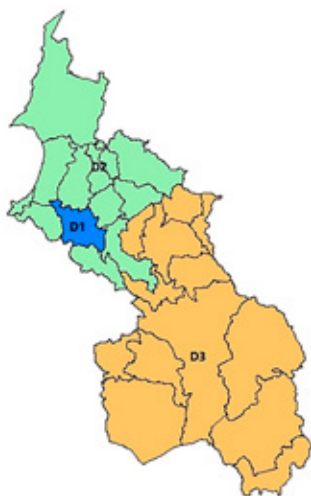
	Jesús María	3.045
	Jordán	1.089
	La Belleza	8.596
	La Paz	5.027
	Landázuri	15.43
	Mogotes	10.864
	Ocamonte	4.702
	Oiba	11.98
	Onzaga	4.895
	Palmar	3.474
	Palmas del Socorro	2.196
	Páramo	4.252
	Pinchote	5.46
	Puente Nacional	11.9
	Puerto Parra	7.891
	San Benito	4.007
	San Gil	45.891
	San Joaquín	2.371
	Santa Helena del Opón	4.266
	Simacota	7.493
	Socorro	30.985
	Suaita	10.072
	Sucre	8.172
	Valle de San José	4.495
	Vélez	18.871
	Villanueva	5.548
	<b>Total D2</b>	<b>442.288</b>
D3	Barrancabermeja	191.495
	Betulia	5.031
	California	2.037
	Capitanejo	5.43
	Carcasí	4.966
	Cerrito	5.532
	Charta	2.549
	Concepción	5.11
	El Carmen de Chucurí	20.671
	El Playón	11.385
	Enciso	3.136
	Guaca	6.264
	Lebríja	41.122
	Los Santos	12.539
	Macaravita	2.263
	Málaga	18.271
	Matanza	5.147
	Molagavita	5.029
	Puerto Wilches	31.505
	Rionegro	26.461
	Sabana de Torres	18.149

	San Andrés	8.208
	San José de Miranda	4.214
	San Miguel	2.295
	San Vicente de Chucurí	35
	Santa Bárbara	2.085
	Suratá	3.196
	Tona	7.201
	Vetas	2.464
	Zapatoca	8.803
	<b>Total D3</b>	<b>497.558</b>



**Tabla 2.55.**  
Circunscripción Cámara  
de Representantes de  
Sucre

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital/Área metropolitana	1
Resto	2
Población (2018)	877,057
Habitantes/DUN	292,352



**Mapa 2.28.** Distritos Uninominales  
de Sucre, marcados con D

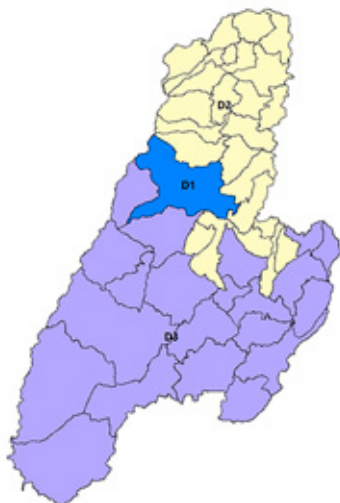
**Tabla 2.56.** Municipios que  
comprenderían los DUN de Sucre

Distrito	Municipio	Población 2018
<b>D1</b>	Sincelejo	286749
	<b>Total D1</b>	<b>286749</b>
<b>D2</b>	Coveñas	14288
	Palmito	14499
	Santiago de Tolú	35054
	San Onofre	51536
	Morroa	14937
	Los Palmitos	19224
	Coloso	5731
	Chalán	4401
	Ovejas	20906
	Tolú Viejo	18892
	Corozal	63657
	Sampués	38339
<b>Total D2</b>	<b>301464</b>	
<b>D3</b>	Sucre	22450
	Majagual	33811
	San Juan de Betulía	12583
	San Luis de Sincé	34681
	Buenavista	9746
	San Pedro	15925
	Galeras	21199
	El Roble	10917
	San Benito Abad	26298
	Guaranda	18124
	Caimito	12419
	San Marcos	59237
	La Unión	11454
<b>Total D3</b>	<b>288844</b>	



**Tabla 2.57.** Circunscripción Cámara de Representantes de Tolima

<b>Total curules</b>	<b>6</b>
<b>Curules por listas plurinominales</b>	3
<b>DUN</b>	3
<b>Capital</b>	1
<b>Resto</b>	2
<b>Población (2018)</b>	1,419,947
<b>Habitantes/DUN</b>	473,316



**Mapa 2.29.** Distritos Uninominales de Tolima, marcados con D

**Tabla 2.58.** Municipios que comprenderían los DUN de Tolima

Distrito	Municipio	Población 2018
<b>D1</b>	Ibagué	569336
	<b>Total D1</b>	<b>569336</b>
<b>D2</b>	Alvarado	8777
	Ambalema	6594
	Anzoátegui	19059
	Armero	11609
	Carmen de Apicalá	8916
	Casabianca	6603
	Coello	9963
	Espinal	75949
	Falan	9196
	Flandes	29377
	Fresno	29917
	Herveo	7795

	Honda	24077
	Lérida	17013
	Líbano	39866
	Mariquita	33358
	Murillo	5001
	Palocabildo	9090
	Piedras	5683
	San Luis	19130
	Santa Isabel	6319
	Suárez	4547
	Valle de San Juan	6405
	Venadillo	19764
	Villahermosa	10531
	<b>Total D2</b>	<b>424539</b>
<b>D3</b>	Alpujarra	4948
	Ataco	22752
	Cajamarca	19611
	Chaparral	47344
	Coyaima	28412
	Cunday	9459
	Dolores	7826
	Guamo	31605
	Icononzo	10705
	Melgar	36930
	Natagaima	22390
	Ortega	32256
	Planadas	30066
	Prado	7513
	Purificación	29665
	Rioblanco	24244
	Roncesvalles	6352
	Rovira	20349
	Saldaña	14255
	San Antonio	14138
	Villarrica	5252
	<b>Total D3</b>	<b>426072</b>



**Tabla 2.59.** Circunscripción  
Cámara de Representantes de  
Valle del Cauca

Total curules	13
Curules por listas plurinominales	7
DUN	6
Capital/Área metropolitana	3
Resto	3
Población (2018)	4,756,113
Habitantes/DUN	792,686



**Mapa 2.30.** Distritos Uninominales  
de Valle del Cauca, marcados con D.

**Tabla 2.60.** Municipios que  
comprenderían los DUN de Valle del  
Cauca

Distrito	Municipio	Población 2018
D1a a D1c	Cali	2445405
	Jamundí	127228
	Yumbo	125663
	<b>Total D1a a D1c</b>	<b>2698296</b>
D2	Ansermanuevo	19252
	Argelia	6364
	Bolívar	12961
	Buenaventura	424047
	Calima (El Darién)	15848

	Dagua	36775
	El Aguila	11209
	El Cairo	10184
	El Dovio	8236
	La Cumbre	11672
	La Unión	39671
	Restrepo	16365
	Riofrío	14029
	Roldanillo	32226
	Toro	16598
	Trujillo	17919
	Versalles	6926
	Vijes	11409
	Yotoco	16491
	<b>Total D2</b>	<b>728182</b>
D3	Alcalá	22710
	Andaluía	17738
	Buga	114562
	Bugalagrande	21017
	Caicedonia	29526
	Cartago	134308
	La Victoria	12994
	Obando	15229
	San Pedro	18882
	Sevilla	44311
	Tuluá	219148
Ulloa	5336	
Zarzal	46599	
	<b>Total D3</b>	<b>702360</b>
D4	Candelaria	85352
	El Cerito	58296
	Florida	58775
	Ginebra	21624
	Guacarí	35377
	Palmira	310594
Pradera	57257	
	<b>Total D4</b>	<b>627275</b>



**Tabla 2.61.** Circunscripción Cámara de Representantes de Vaupés

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital + Otro	2
Resto	1
Población (2018)	44,928
Habitantes/DUN	14,976



**Mapa 2.31.** Distritos Uninominales de Vaupés, marcados con D.

**Tabla 2.62.** Municipios que comprenderían los DUN de Vaupés

Distrito	Municipio	Población 2018
<b>D1a + D1b</b>	Mitú	32457
	Yavaraté	1226
	<b>Total D1a + D1b</b>	<b>33683</b>
<b>D2</b>	Taraira	952
	Pacoa	6121
	Caruru	3340
	Papunaua	832
	<b>Total D2</b>	<b>11.245</b>



**Tabla 2.63.** Circunscripción Cámara de Representantes de Vichada

<b>Total curules</b>	<b>3</b>
Curules por listas plurinominales	0
<b>DUN</b>	3
Capital	1
Resto	2
<b>Población (2018)</b>	77,276
<b>Habitantes/DUN</b>	25,759



**Mapa 2.32.** Distritos Uninominales de Vichada, marcados con D.

**Tabla 2.64.** Municipios que comprenderían los DUN de Vichada

Distrito	Municipio	Población 2018
<b>D1</b>	Puerto Carreño	16504
	<b>Total D1</b>	<b>16504</b>
<b>D2</b>	Cumaribo	39549
	<b>Total D2</b>	<b>39549</b>
<b>D3</b>	Santa Rosalía	4197
	La Primavera	17026
	<b>Total D3</b>	<b>21.223</b>



### **Autoridades que aportaron observaciones y propuestas a la Misión Electoral Especial**

Fecha de Reunión	Autoridad
2 de febrero de 2017	Procuraduría General de la Nación
9 de febrero de 2017	Registraduría Nacional del Estado Civil
13 y 22 de febrero de 2017	Magistrados Consejo Nacional Electoral
7 de marzo de 2017	Sección Quinta del Consejo de Estado
16 de marzo de 2017	Superfinanciera
16 de marzo de 2017	Unidad de Información y Análisis Financiero –UIAF-

### **Organizaciones Sociales que aportaron observaciones y propuestas a la Misión Electoral Especial**

Fecha de Reunión	Organización
31 de enero de 2017	Grupo de Interés en la reforma política - GIREPO
7 de febrero de 2017	Mesa de Género de la Cooperación Internacional en Colombia, Sisma Mujer y Red Nacional de Mujeres
9 de marzo de 2017	Regionales Misión de Observación Electoral





LA IMPRESIÓN DE ESTA PUBLICACIÓN ES CON EL APOYO DE:



“ Esta publicación se realizó gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos. ”



Netherlands Institute for  
**Multiparty Democracy**

