

**MISIÓN ELECTORAL
●●●●●● ESPECIAL**

REFORMA POLÍTICA Y
ELECTORAL EN COLOMBIA

PROPUESTAS

2017

BORRADOR

Misión Electoral Especial

Integrantes

Alejandra Barrios

Elisabeth Ungar

Alberto Yepes

Jorge Guzmán

Juan Carlos Rodríguez

Salvador Romero

Secretaría Técnica

Netherlands Institute for Multiparty Democracy – (NIMD)

Ángela Rodríguez Sarmiento – Directora Ejecutiva

Anderson Sanabria – Asistente técnico Misión Electoral Especial

Diana M. Osorio – Asistente de investigación

Diagramación e impresión

John Edison Montañez

www.otroconcepto.co

Bogotá, abril de 2017

REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL EN COLOMBIA

Tabla de contenido

REFORMA AL DISEÑO INSTITUCIONAL ELECTORAL	7
Contexto	9
1. Jurisdicción Electoral.....	12
2. Organización Electoral	23
Elementos de consideración y propuestas	24
1. <i>Naturaleza política de la Organización Electoral.</i>	24
2. La injerencia política en el CNE y su falta de independencia.....	25
3. Falta de autonomía presupuestal y administrativa de la máxima autoridad administrativa electoral	31
4. Falta de capacidad técnica y territorial de la máxima autoridad administrativa electoral para investigar casos de financiación y publicidad prohibida.....	33
5. Apropiación de conocimiento y tecnologías del proceso electoral.....	35
6. Falta de control efectivo a la consolidación del censo electoral	37
7. Capacidad territorial limitada de ejercer control efectivo de los escrutinios.....	40
8. Designación de funcionarios bajo criterios de origen partidista, heredados del Frente Nacional.....	42
Articulado Arquitectura Institucional Electoral.....	43
REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL	55
Contexto	56
1. Personalismo y clientelismo.....	56
2. Desprestigio de la política	58
3. Complejidad	61
Diagnóstico	62
Objetivos.....	66
Descripción de la propuesta de sistema electoral.....	67
Senado	67
Cámara de Representantes.....	71
Ventajas del nuevo sistema electoral	83
Articulado Reforma al Sistema Electoral	85
REFORMA AL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN COLOMBIA	90
Introducción.....	91
Modelo de financiamiento político.....	93
Elementos de Consideración y propuestas frente a la financiación del funcionamiento de las organizaciones políticas	96
1. Distribución inequitativa de los recursos públicos para el funcionamiento de las organizaciones políticas.....	96

REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL EN COLOMBIA

2. Opacidad en la rendición de cuentas de los ingresos de origen privado para el funcionamiento de las organizaciones políticas.....	99
3. Falta de controles sobre la destinación de los recursos provenientes de la financiación estatal	100
Problemas y propuestas frente a la financiación de las campañas electorales.....	101
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
2. Desconocimiento del costo real de las campañas políticas.....	103
3. Excesiva dependencia de los recursos de origen privado.....	104
4. Falta de claridad y de sanciones en el proceso de rendición de cuentas de las campañas.....	107
5. Débiles controles y sanciones para candidatos y organizaciones políticas.....	109
REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL PARA INCREMENTAR Y FORTALECER EL LIDERAZGO, LA INCLUSIÓN Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES.....	113
Contexto.....	113
El marco constitucional y legal y los acuerdos de la Habana.....	114
El marco constitucional.....	114
El marco legal.....	114
El acuerdo entre gobierno y FARC.....	115
La situación actual.....	116
La propuesta de reformas.....	118
Principios básicos orientadores de las propuestas.....	118
Propuestas en la arquitectura institucional.....	119
Propuestas para reformas en las instituciones <i>electorales</i> :.....	119
Propuestas en el sistema de partidos.....	120
Propuestas Generales, en las estructuras de los partidos.....	121
Propuestas en momentos pre electorales.....	122
Propuestas en momentos electorales.....	123
Propuestas en momentos post electorales.....	124
Propuestas en financiación.....	124
Propuestas en financiación.....	125
Propuestas para el régimen sancionatorio.....	125
ANEXOS.....	127
Anexo 1. Modificaciones al Régimen de Pérdida de Investidura.....	127
Anexo 2: Resumen de la propuesta de reforma al diseño institucional electoral.....	134
Anexo 3. Registro de afiliados de partidos y organizaciones políticas.....	137
Anexo 4: Propuesta de trazado de los distritos uninominales en la Cámara de Representantes.....	148
Amazonas.....	149
Antioquia.....	150

REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL EN COLOMBIA

Arauca	154
Atlántico	156
Bolívar	158
Boyacá	160
Caldas	164
Caquetá	166
Casanare	168
Cauca	170
César	172
Chocó	174
Córdoba	177
Cundinamarca	180
Guainía	184
Guaviare	186
Huila	188
La Guajira	191
Magdalena	193
Meta	196
Nariño	199
Norte de Santander	202
Putumayo	204
Quindío	206
Risaralda	208
San Andrés y Providencia	210
Santander	212
Sucre	215
Tolima	217
Valle del Cauca	219
Vaupés	221
Vichada	223
Anexo 5. Propuestas y recomendaciones para el régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas	224
Anexo 4. Propuesta de pedagogía electoral y democrática en Colombia	240
Anexo 6. Propuestas sobre acceso a puestos de votación como límite para la participación democrática	245
Anexo 7. Propuestas para mejorar el funcionamiento de la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de Procesos Electorales – CCSPE	277
Anexo 8. Propuestas sobre la democracia interna de los partidos políticos. Los términos del debate	284

REFORMA POLÍTICA Y
ELECTORAL EN COLOMBIA

Anexo 8. Propuestas para frente a circunscripciones especiales indígenas, afrodescendientes y raizales308
Anexo. 9. Propuestas sobre el voto obligatorio en Colombia.....321

BORRADOR

REFORMA AL DISEÑO INSTITUCIONAL ELECTORAL

La Misión Electoral Especial - 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 ya que habrá autoridades independientes, autónomas y con capacidad real de control sobre quienes se postulan a cargos de elección popular y que harán efectivo el respeto de la voluntad del ciudadano expresado 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, 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 estará en manos de la Jurisdicción Electoral.

Como se señaló anteriormente, la Registraduría Nacional del Estado Civil 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, se tiene como objetivo el que se logren apropiar las tecnologías y procedimientos necesarios para el desarrollo del proceso electoral, así como la implementación de la carrera administrativa para sus funcionarios.

REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL EN COLOMBIA

Como segunda medida se propone la creación del Consejo Electoral Colombiano –CEC-, ente de carácter administrativo que, en razón de un principio de colaboración, se encargará junto con la Registraduría 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.

Ahora bien, de manera exclusiva el CEC se encargará también 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 fomentar la participación democrática, entre otras funciones.

El CEC mejora el actual sistema y es una garantía de independencia ya que su conformación no dependerá de los partidos políticos. En este sentido se establece que 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. Se destaca el hecho de que cada Corte deberá postular dos (2) ternas, una de las cuales estará compuesta 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 generando las garantías y 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, garantizándose 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, quienes tendrán funciones de policía judicial y además contarán 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, estará la Corte Electoral y dicha jurisdicción contará con presencia territorial a través de seis Tribunales Regionales de tal forma que pueda responder a las exigencias de la justicia electoral 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 por 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 exclusiva 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 ha generado costos millonarios al Estado colombiano además de afectación en la gobernabilidad de 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 administrativos 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.

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 políticos¹ y la responsabilidad política de los mismos², la implementación del voto electrónico³, y la adopción y posterior eliminación de la reelección presidencial inmediata⁴, por mencionar 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. Se generan soluciones parciales sobre asuntos específicos que no necesariamente son 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, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado mediante un concurso de méritos⁵. Por su parte, con la reforma de 2009 se adicionaron funciones al Consejo Nacional Electoral dentro de las cuales se encuentran las de revisión de los escrutinios y documentos electorales de cualquier elección que se celebre en el país y la decisión sobre la revocatoria de la inscripción de candidaturas de personas que se encuentran incurso en causales de inhabilidad⁶.

¹ 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.

² 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.

³ El parágrafo 2 del artículo 258 de la C.P., que fue 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.

⁴ 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.

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

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

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 es resultante de 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 Consejo Nacional Electoral 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, así ambas 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 agravando con cada reforma política que se adelanta en nuestro país, pues entran a fusionarse los nuevos elementos introducidos al texto constitucional, con lo que se evidencia en la práctica y la costumbre electoral⁷.

Por las falencias señaladas a la arquitectura institucional electoral, y a la incoherencia e insuficiencia de algunas de sus reglas, desde los diferentes sectores de la sociedad colombiana se demanda una reforma pronta y urgente al sistema político electoral desde el orden constitucional y legal, el cual coadyuve de

⁷ 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. Mediante la Sentencia C-230A de 2008, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de la expresión “de filiación política distinta” del artículo citado.

manera cierta a brindar garantías de justicia, transparencia e imparcialidad, como requisito 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. 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.

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 gozan 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 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 producido⁸.

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, lo cierto es que sus decisiones no logran el fin que se perseguía con ellos, lo 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; sino que implica 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 electoral –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

⁸ <http://consejodeestado.gov.co/actuaciones.asp?mindice=201400117>

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).

En efecto, 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: nulidad por inconstitucionalidad, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, controversias contractuales, repetición, pérdida de investidura⁹, pérdida del cargo, 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. 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 contencioso 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, es decir, 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

⁹ Sobre Pérdida de investidura, ver: Anexo 1. Modificaciones al Régimen de Pérdida de Investidura.

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 pública¹⁰.

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, por sí misma, de ejecutarlos.

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.

¹⁰Sobre la función electoral autónoma pueden consultarse: *Apuntes sobre la autonomía de la función electoral en Colombia*, Derecho Electoral de Latinoamérica. Memorias del II Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral. – Bogotá: Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, 2013. *¿La jurisdicción contenciosa electoral en vía de extinción?*, En Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. No. 353. 2013. *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.

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

- Dicha jurisdicción estaría compuesta por una Corte Electoral como máximo órgano y seis (6) tribunales electorales regionales.

- La Corte Electoral estaría compuesta 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.
- 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. Además, 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.
- 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.
- 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.
- 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.

- Una de las ternas de cada una de las Cortes deberá estar integrada únicamente por mujeres.
- 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:

- 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 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).
- Resolver demandas de nulidad sobre actos de contenido electoral, es decir, respecto de actos expedidos por la autoridad electoral en esta materia.
- 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. De otra parte, las causales de inhabilidad de los congresistas deberán ajustarse a la jurisprudencia vigente de la Sección Quinta del Consejo de Estado.
- Pérdida del cargo, al igual que la anterior, opera respecto servidores elegidos por voto popular: alcaldes y gobernadores, razón por la que igualmente está inmersa la democracia.
- 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.

- 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.
- Resolver los conflictos internos de las organizaciones políticas.
- 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 de los candidatos inscritos a cargo del CNE y el control judicial del elegido también por estar incurso en alguna causal de inhabilidad; 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 incursos 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”* (numeral 3º art. 275 Ley 1437 de 2011). 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 con respeto a la expresión de la voluntad de los electores y al procedimiento electoral previsto en la ley.

2. 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”*¹¹; de otro lado está la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC) que se encarga de la *“dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas”*¹².

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 por, sobre todo, 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.

¹¹ Constitución Política artículo 265 modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2009.

¹² Constitución Política artículo 266.

- Designación de funcionarios bajo criterios de origen partidista, heredados del Frente Nacional
- Conformación partidista de la máxima autoridad administrativa electoral.

Elementos de consideración y propuestas

1. Naturaleza política de la Organización Electoral.

Problemáticas:

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 años¹³.

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 política¹⁴ que estableció un nuevo mecanismo para la conformación de las autoridades electorales. Respecto a los Magistrados del CNE, se determinó 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.

¹³ En 1992 el CNE. estuvo integrado por 11 miembros, luego desde 1994 hasta el 2014 la han integrado 9 Magistrados.

¹⁴ Acto Legislativo 01 de 2003.

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 méritos¹⁵, - 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.

2. 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 Magistrados 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, generando 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 quienes en el 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”¹⁶.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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 postulan¹⁷.

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, y generar confianza en la aplicación de controles y sanciones sobre temas trascendentales que afectan el ejercicio de la política como lo son la financiación y publicidad de las campañas.

Propuestas

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

¹⁷ Sobre el particular son muchas las investigaciones existentes en las que se ha estudiado la conformación del CNE y la posible politización que puede presentar, entre otras se puede consultar La politización del Consejo Nacional Electoral y la reelección presidencial inmediata en Mayorías sin democracia desequilibrio de poderes y Estado de Derecho en Colombia, 2002-2009 (2009); Estado alterado Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia (2010).

órganos electorales independientes son piedras angulares de los procesos de democratización¹⁸, pues sus decisiones afectan de forma definitiva el futuro y la estabilidad política de los países¹⁹.

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 posiblemente privará una toma de decisiones más orientada por criterios administrativos y gerenciales”*.²⁰

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 democráticos²¹.

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

¹⁸ MÉNDEZ DE HOYOS, Irma. Órganos de administración electoral en América Latina, 2010 – 2012. 1era Edición. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

¹⁹ JARAMILLO, Juan Fernando. Los órganos electorales supremos. En: GARCÍA, Mauricio; RODRÍGUEZ, Andrés Abel; UPRIMNY, Rodrigo y GÜIZA, María Isabel (*Edición*). Constitución, Democracia y Derechos. Textos escogidos de Juan Fernando Jaramillo Pérez. Bogotá: Colección DeJusticia, 2016. Págs. 168 – 238.

²⁰ MÉNDEZ DE HOYOS, Op. cit., p. 20.

²¹ FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, FUSADES. ¿Cómo deciden los tribunales colegiados? En: Análisis Legal Institucional, 2016. Número. 184. Págs. 1 – 8.

entre ellos²². Además, frente a 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 partidista²³.

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 particular²⁴. 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"²⁵. En efecto, la deliberación, el debate y la votación son prácticas que contrarrestan las decisiones arbitrarias²⁶. Por otro lado, los procedimientos de votación al interior de los órganos colegiados 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 disensos (*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 decisiones²⁷.

²² ALVARADO VELLOSO, Adolfo. Formación de las mayorías en los Tribunales colegiados. En Revista *Ius et Praxis*, 2011. Año 17, Nº 1. Universidad de Talca - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Págs. 271-280.

²³ CASCAJO CASTRO, José Luis (1986) La figura del voto particular en la jurisdicción constitucional española. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, Nº. 17, mayo-agosto, 2017; FUSADES, Op. cit., p. 4.

²⁴ ALVARADO VELLOSO, Op. cit.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-105 de 2013.

²⁶ Ver: Corte Constitucional, Sentencia C – 1040 de 2005.

²⁷ CASCAJO CASTRO, Op. cit.

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:

- 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 posible reelección.

Se introduce como inhabilidades para ser miembro del CEC:

- 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.
- Haber tenido un nexo contractual en los 10 años anteriores con alguna de las entidades que componen la organización electoral. De esta manera se busca sobretodo 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:

- Dos (2) de Consejo de Estado.
- Dos (2) de Corte Constitucional.
- Dos (2) de Corte Suprema de Justicia.
- 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 lo 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 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, al 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 mujeres²⁸, 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.

²⁸ 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, niñeras; 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

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.

3. Falta de autonomía presupuestal y administrativa de la máxima autoridad administrativa electoral.

Problemática:

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.

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.

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 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.”*²⁹

Adicionalmente se aduce que el presupuesto que le es otorgado a la autoridad electoral no se compadece 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.

Propuestas

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

²⁹ PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 18 DE 2013 SENADO. Por el cual se adicionan los artículos 265 y 266 de la Constitución Política. Presidente CNE Carlos Ardila Ballesteros y Vicepresidente CNE Nora Tapia Montoya

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.

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

Problemática:

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 “ANALISIS DE LA FINANCIACION 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 Subsecretaria 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 la campañas legislativas.”

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.

Propuestas

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 investigaciones 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.

5. Apropiación de conocimiento y tecnologías del proceso electoral.

Problemática:

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 en las elecciones. 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 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 sólo pueden ser prestados por una serie de empresas que se conforman en uniones temporales³⁰, que en la mayoría de casos resultan ser proponentes únicos y por ende, adjudicatarios de contratos multimillonarios³¹, y en los casos que se les presenta competencia, resultan ser los únicos con la experiencia requerida.

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

³¹ 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 SECURID S.A.S. Como vemos se reiteran parte de los contratistas en dos procesos totalmente diferentes.

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 noticia del periódico el Tiempo del 30 de mayo de 2014, en artículo titulado: “Recursos para elecciones en 2014 ya sobrepasan el billón de pesos”, los costos para las elecciones de 2014 sumado Congreso y Presidencia tenían un costo de un billón 86 mil millones de pesos, cifra ampliamente superior a lo que costaron unas mismas elecciones en Canadá: \$808.776.000.000³², Perú: \$261.391.000.000, o Argentina: \$92.736.000.000 ³³, hecho que lleva a reflexionar sobre las estrategias 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 hacen 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. En este punto 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 futuros procesos electorales al tener escasamente acceso a los recursos que gestionan este conocimiento para ponerlo al alcance de la organización. Sin duda el proceso más afectado es el proceso de documentación de experiencias previas, por carecer de la posibilidad de observar las circunstancias que pudieran afectar el normal desarrollo del proceso, evitando que se repitan en el futuro”

³² <http://ottawacitizen.com/news/politics/cost-of-federal-election-will-soar-to-376-million-in-2015>

³³ <http://www.cronista.com/elecciones2015/Los-costos-de-la-eleccion-casi-500-millones-para-los-padrones-y-el-escrutinio-provisorio-20150608-0102.html>

Propuestas

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”³⁴, 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 deben existir entre las entidades públicas que hacen parte de la organización electoral, la Registraduría deberá presentar a la 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.

6. Falta de control efectivo a la consolidación del censo electoral.

Problemática

El censo electoral³⁵ 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 electoral³⁶, decisiones que al tomarse ad portas de la fecha de elecciones afectan el debido desarrollo y confianza sobre el certamen electoral.

³⁴ Esta recomendación se haya contenida en el “INFORME DE LA MISIÓN DE VEEDURÍA ELECTORAL, ELECCIÓN PRESIDENCIAL Y SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIA, REPÚBLICA DE COLOMBIA” de la OEA, 30 de mayo y 20 de junio de 2010.

³⁵ 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.

³⁶ 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”.

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 trashumancia³⁷, ha sido deficiente y con una serie de problemas que a continuación se relacionan:

- 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.
- El CNE, a la fecha, no ha 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”³⁸.
- El procedimiento administrativo que está utilizando la autoridad 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.

³⁷ El Heraldó. 16 de septiembre de 2015. Titular: “Uno de cada dos municipios del país está en riesgo de trashumancia: MOE”. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/nacional/uno-de-cada-dos-municipios-del-pais-esta-en-riesgo-de-trashumancia-moe-217524>

³⁸ El Heraldó, 19 de octubre de 2015. Titular: MOE: “No puede ser que voten trashumantes históricos y que no lo puedan hacer ciudadanos de buena fe”. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/politica/moe-no-puede-ser-que-voten-trashumantes-historicos-y-que-no-lo-puedan-hacer-ciudadanos-de>

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:

- 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.
- 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.
- 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 la inscripción automatizada.

Propuestas

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, para lo cual podrá acceder a los Registros del Archivo Nacional de Identificación a fines de hacer las verificaciones correspondientes.

Para que la autoridad electoral pueda adelantar las investigaciones y decidir en un término que no afecten 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.

7. Capacidad territorial limitada de ejercer control efectivo de los escrutinios.

Problemática:

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 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 político que reflejan la composición del CNE, hecho que puede afectar la función electoral.

Propuestas

- 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.

8. Designación de funcionarios bajo criterios de origen partidista, heredados del Frente Nacional

Problemática

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:

- Del mantenimiento de la figura de 2 delegados del Registrador por departamento.
- Del reiterado aplazamiento de la implementación de la carrera administrativa para los funcionarios de la Registraduría.
- 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.

Propuestas

- Se recomienda eliminar la figura de 2 registradores delegados departamentales, manteniendo un solo delegado.
- 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.
- Establecer una definición de residencia electoral que ponga límites al fenómeno de volatilidad en el proceso de inscripción de cédulas.

Articulado Arquitectura 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:

MISIÓN ELECTORAL
 **ESPECIAL**

ARTÍCULO 1. Los incisos 5 y 7 del artículo 109 de la Constitución Política y el párrafo, 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 mecanismo 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:

- Haber sido condenados penalmente, por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
- Haber violado el régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses.

- No asistir, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley, mociones de censura, ordenanzas u acuerdos, según el caso.
- No tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de la Corporación.
- 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 y 5 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 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. 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. 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.
- 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 haber contratado en los 10 años anteriores con alguna de las entidades que componen la organización electoral.

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.

REFORMA AL SISTEMA ELECTORAL

Contexto

Los miembros de la Misión Especial Electoral (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 que se hizo.

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 país³⁹. Esta intención, sin embargo, no se ha materializado a cabalidad, por diferentes factores.

³⁹ Botero, Felipe. 1998. "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: 285-335.

El propósito de la Circunscripción Nacional en el Senado se desdibujó por las reglas electorales consagradas por la Asamblea Nacional Constituyente que 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 residuo⁴⁰. 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 personalismo y la competencia intrapartidista hasta tal punto que la literatura especializada lo consideraba uno de los más personalistas del mundo⁴¹. Además, la mayoría de los senadores concentraban sus votos en pocas regiones y municipios, desvirtuando el propósito de tener una representación nacional en el Senado⁴².

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 electorales⁴³.

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 y perpetuó la personalización y la fiera competencia intrapartidista que aún perviven en la política electoral colombiana⁴⁴. Además de constituir un incentivo para la construcción y reproducción de relaciones clientelares, esta dinámica de competencia

⁴⁰ Rodríguez Raga, Juan Carlos. 1998. "Participación, sistema de partidos y sistema electoral. Posibilidades de la ingeniería institucional". *Análisis Político* 33 (Ene-Abr).

⁴¹ Carey, John y Matthew S. Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas". *Electoral Studies* 14(4): 417-439.

⁴² Rodríguez Raga, Juan Carlos. 2001. "¿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: 222-260.

⁴³ Rodríguez Raga, Juan Carlos. 1999. "Posibilidades y riesgos de la actual reforma electoral en Colombia. Un análisis del sistema electoral colombiano". *Pensamiento Jurídico* 11 (Nov).

⁴⁴ Botero, Felipe y Juan Carlos Rodríguez Raga. 2009. "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.

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, 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”.

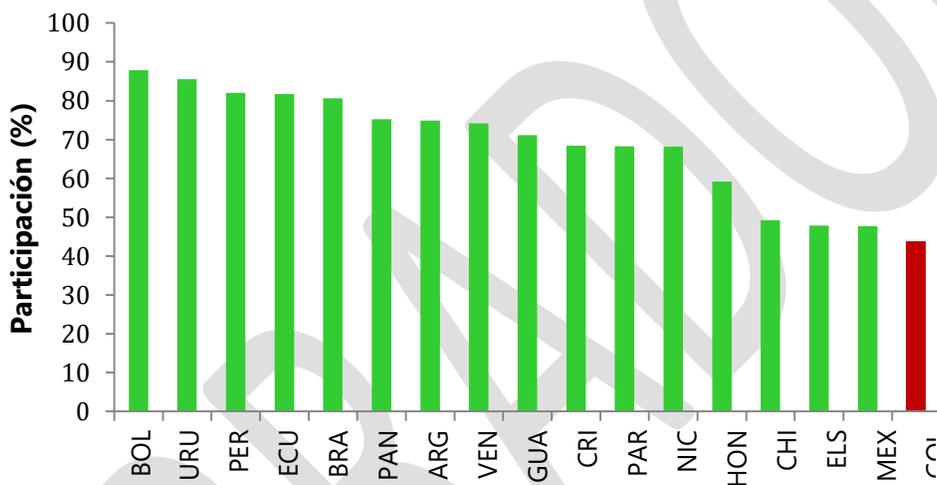
Creemos que éstas y otras propuestas similares van en la dirección equivocada. La territorialización del Senado haría de esta corporación una mera réplica de la Cámara de Representantes, lo cual podría poner en entredicho la existencia misma de un Congreso bicameral. Para que la institución del bicameralismo 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 dos cámaras, sino también es necesario que estas dos cámaras difieran en su composición y en el origen de sus miembros⁴⁵.

2. Desprestigio de la política

Nuestro país sufre los niveles más altos de abstención de los países de América Latina y también han ido en aumento los niveles de desprestigio con la política. En 1997 se promulgó la Ley 403 en la que se establecieron 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 tendencia en la región de establecer

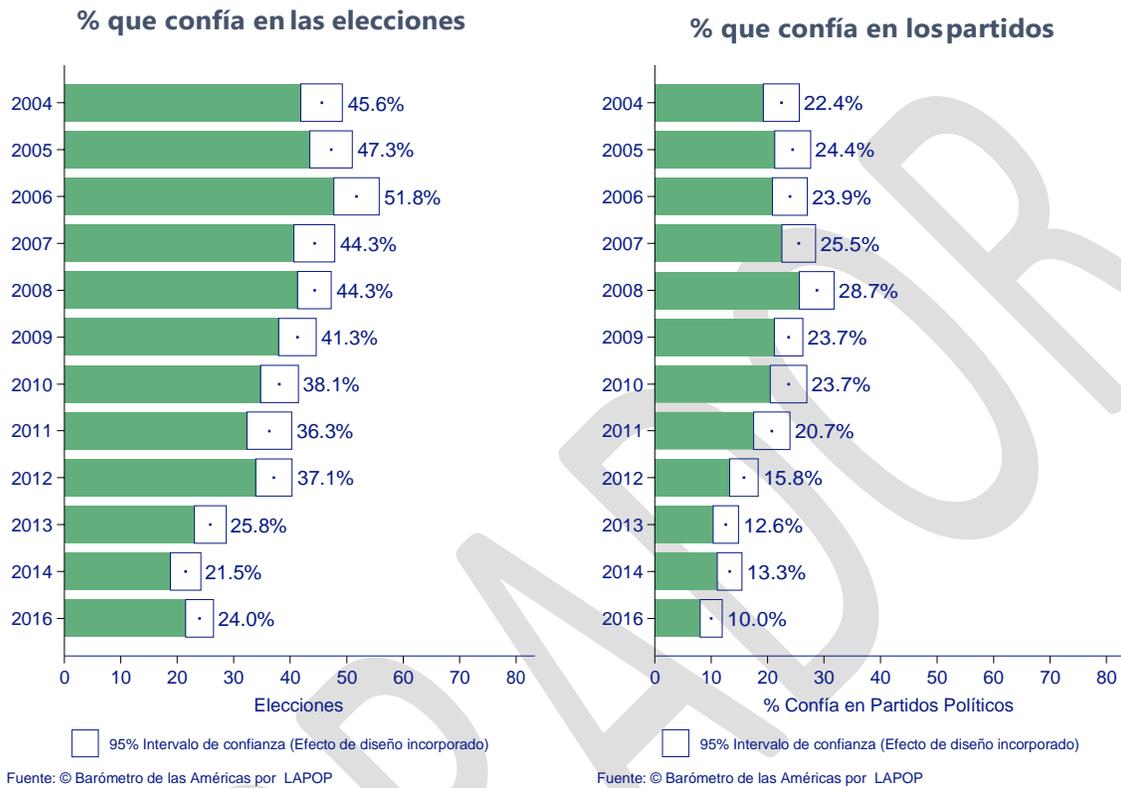
⁴⁵ Uhr, John. 2006. “Bicameralism”. En Rohdes, R. A. W, Sarah Binder & Bert Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press: 474-494.

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 y 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

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.

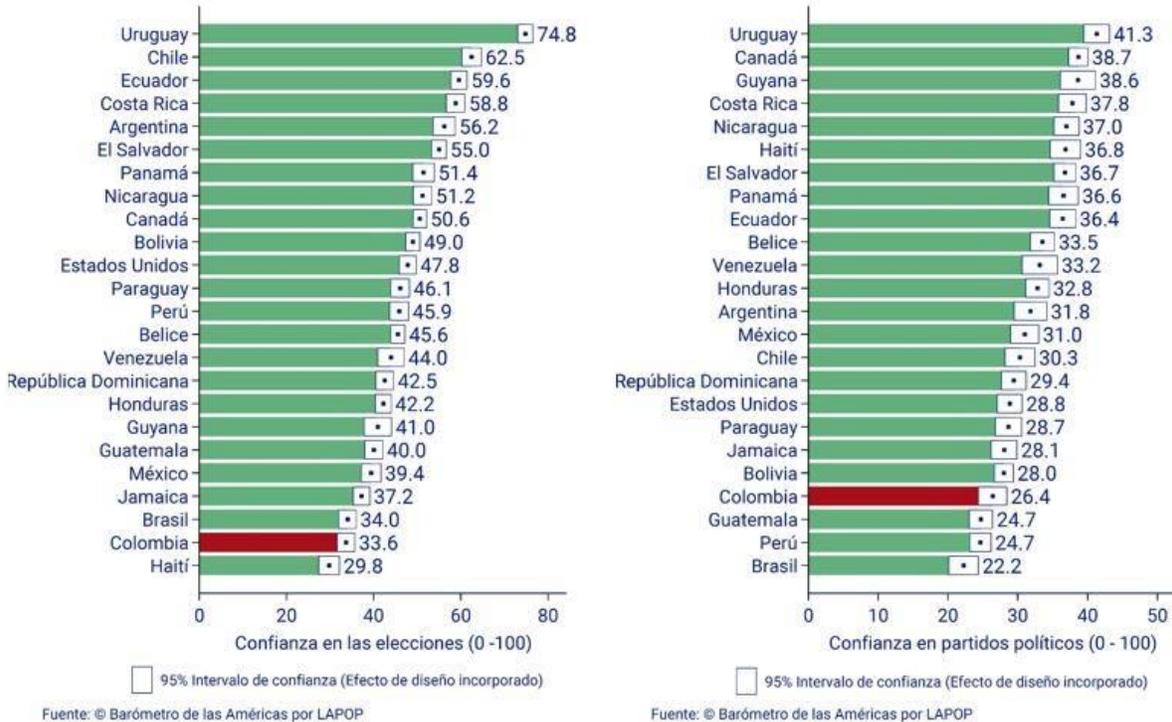


Fuente: Barómetro de las Américas-LAPOP

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.

REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL EN COLOMBIA



Gráfica 3. Confianza en las elecciones y las elecciones y los partidos en las Américas, 2014

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.⁴⁶ 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.

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 millones⁴⁷. El costo de las campañas se ha hecho prohibitivo, lo cual es la puerta de entrada para fenómenos como la financiación ilegal, por ejemplo, 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.

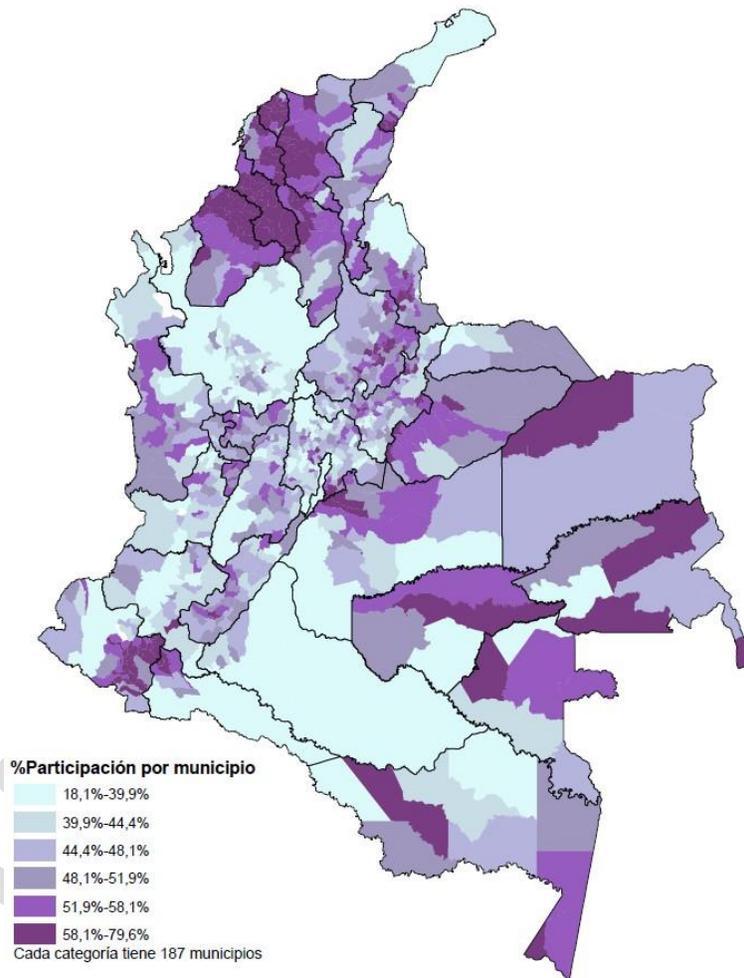
Los partidos políticos son débiles, poco cohesionados, e impera el clientelismo. La Reforma Política de 2003 contribuyó enormemente a racionalizar la competencia partidista y redujo la excesiva fragmentación que había propiciado la competencia intrapartidista permitida en el sistema anterior y que había sido 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 de la reputación individual de sus candidatos en mucha mayor medida 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 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

⁴⁷Ver “¿Cómo terminar el flagelo de la violación de topes en campañas?” El Tiempo, 19 de marzo de 2017. Disponible en línea: <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/como-poner-limite-a-financiacion-de-campanas-politicas-69166>.

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 “clientela”). 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 de la Gráfica 4 muestra para cada municipio del país su nivel de participación en la elección de la Cámara de Representantes de 2014. El mapa de la Gráfica 5 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. Salvo los departamentos 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.

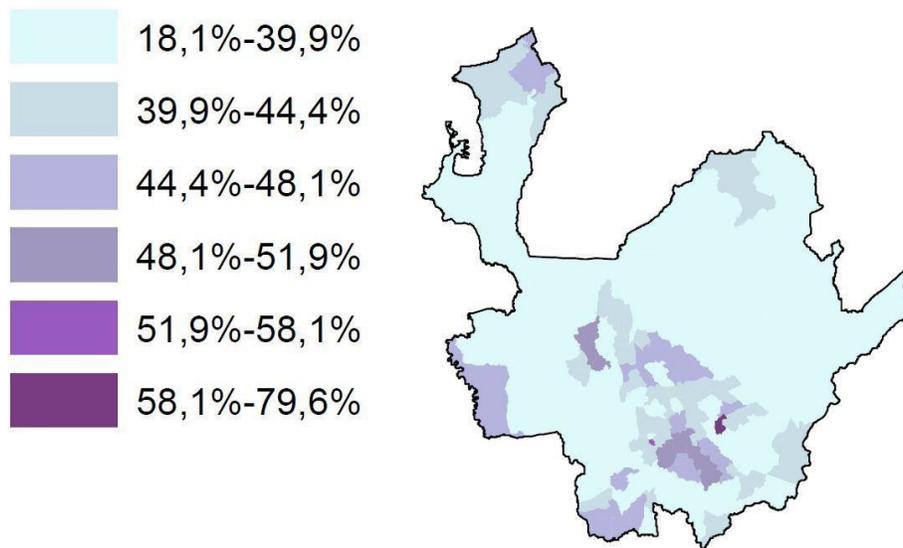
REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL EN COLOMBIA



Gráfica 4. Porcentaje de participación por municipio en la elección de la Cámara de Representantes, 2014. (Fuente: elaboración MOE con datos de escrutinio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.)

El departamento de Antioquia es particularmente representativo de esta tendencia de concentración de los votos en unos cuantos municipios (ver Gráfica 5). La gran mayoría de los municipios tienen niveles bajos de participación.

%Participación por municipio



Gráfica 5. 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)⁴⁸. 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,

⁴⁸ Ver <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>.

e impactan en particular las posibilidades que tienen las mujeres de abrirse espacios en la política y lograr participar de forma efectiva.

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 interna⁴⁹, 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. compraventa 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

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.

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:

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 nacional⁵⁰.

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.

⁵⁰ Sobre las circunscripciones especiales, ver anexo “**Circunscripciones especiales indígenas, afros y raizales**”.

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 partido⁵¹.

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 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 desencadenaría procesos internos para la selección de los miembros de la lista⁵² 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, que aborden asuntos que no son propios de un territorio específico, sino que conciernen 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.).

⁵¹ 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.

⁵² Sobre mecanismos de democracia interna, ver anexo “La democracia interna de los partidos políticos, propuesta para una reforma en Colombia”.

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 posible 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, lo que, 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 la vía de adjudicar de forma ilegal 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 hace que, para un candidato de la lista de un partido determinado, sus competidores no son solamente los candidatos de las listas de otro partido sino, principalmente, sus propios copartidarios. Muy ilustrativo de este problema es el hecho de que no sea excepcional que las demandas de nulidad de la elección de un senador provengan de algún miembro de la misma 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 elimina 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 ya que del 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 competencia entre ellas.

En muchos casos, es el candidato que más dinero logre recaudar, legal o ilegalmente, el que obtiene la ventaja sobre sus copartidarios y el que 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 del ingreso de dineros de procedencia ilegítima o ilegal a las campañas. La adopción de las listas cerradas 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, para controlar la financiación ilegal de las elecciones y, en consecuencia, para 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 posición 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.

Fórmula electoral d'Hondt o de cifra repartidora

Consideramos que la decisión tomada en 2003 de 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.

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 —de forma democrática.

Cámara de Representantes

Sistema mixto: Circunscripciones plurinominales y distritos uninominales

En el espíritu de hacer de la Cámara un cuerpo de representación territorial, se recomienda la adopción de un sistema mixto que combina, en cada departamento, el uso de circunscripciones plurinominales y distritos uninominales (DUN) en la misma elección⁵³. Este tipo de sistemas es reconocido por combinar las ventajas del sistema mayoritario con las del sistema de representación proporcional⁵⁴. 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; lo que 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 consiguiente pocos representantes, no tienen el peso suficiente para que sus problemas reciban la atención adecuada en los debates de la cámara baja.

⁵³ 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.

⁵⁴ Ver Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg (editores), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, 2001.

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 los intereses por los cuales 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 relevante en el contexto de la implementación del acuerdo de paz entre el gobierno y las Farc en la medida de que 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:

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 representantes 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 hoy 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.

Ningún departamento tendrá un número de representantes menor al que actualmente tiene

Aunque la actualización del censo como base para la distribución de representantes entre departamentos puede en principio aumentar o disminuir el número de curules elegidas en un departamento dado, se recomienda que el nuevo sistema de elección no afecte el status quo de ninguno de los departamentos. Ningún departamento disminuirá el número de sus curules

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%).

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.

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

Departamento	Actual	Propuesta	RP	DUN
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
Quindio	3	3	-	3
Risaralda	4	4	2	2
San Andrés	2	3	-	3
Santander	7	7	4	3

Departamento	Actual	Propuesta	RP	DUN
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%)

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).

Sistema mixto: 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 decir, 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 departamentos 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.

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

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 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	Votación en				Total curules
		1	2	3	4	
A	400	400	200	133	100	3

Partido	Votación en porción plurinominal	Votación en porción uninominal				Total curules
		1	2	3	4	
B	310	310	155	103	78	2
C	140	140	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	180	115	140	2
B	120	135	90	1
C	42	40	45	-
D	18	30	35	-
E	5	15	8	-

Ahora bien, 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

Partido	Votación en porción plurinominal
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	1,000	500	333	250	200	167	4
B	850	850	425	283	213	170	142	4
C	630	630	315	210	158	126	105	3
D	410	410	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 rojo 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	210	60	270	140	180	230	3
B	180	350	180	170	25	41	2
C	80	45	50	85	230	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	-	-

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. Aquí se sintetizan las principales de ellas.

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 para 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 ésta de las voluntades individuales y al vincularse 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.

Articulado 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 dividen 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 cuatro (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 residentes 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 4. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

REFORMA AL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN COLOMBIA

Introducción

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 (De la Calle, 2004).

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 realizando 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 (Misión de Observación Electoral, 2016); 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 (en adelante MEE):

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. compraventa 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.
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.

El documento se estructura de la siguiente manera: 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.

Modelo de financiamiento político

Existen tres modelos de financiamiento político, a saber: público, privado y mixto. Posteriormente, se argumenta que el sistema de financiamiento mixto con predominancia de recursos estatales es el mejor modelo posible para Colombia.

De acuerdo con De la Calle (2004), 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. (De la Calle, 2004, p. 23).

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.; mientras que 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 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. (Gutiérrez & Zovatto, 2011; Joignant, 2012).

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". (De la Calle, 2004, p. 27)

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 (De la Calle, 2004).

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. (Woldenberg, 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 casos, como México, favorecen ampliamente la financiación pública, mientras que otros, como Perú, favorecen el financiamiento político privado (De la Calle, 2004; Gutiérrez & Zovatto, 2011).

Ahora bien, el financiamiento mixto 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 (Bernal Moreno, 2006).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Misión Electoral Especial recomienda mantener el modelo de financiamiento mixto que existe actualmente en Colombia, pero 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.
3. El modelo de financiamiento mixto equilibra la dependencia de las organizaciones políticas respecto al Estado y respecto a 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 y 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.

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.

1. Distribución inequitativa de los recursos públicos para el funcionamiento de las organizaciones políticas.

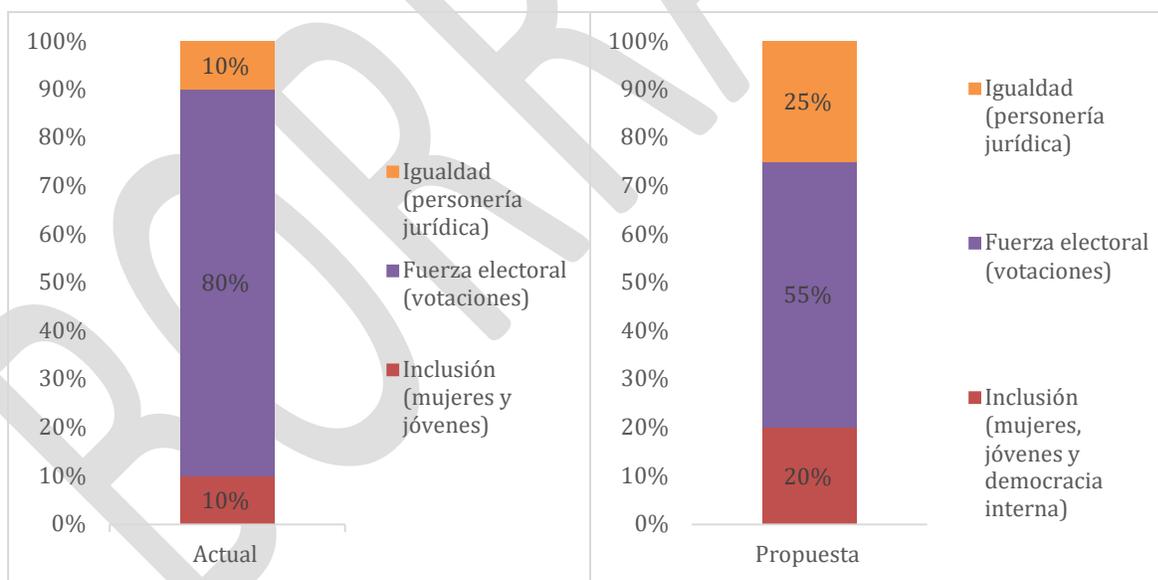
Las actuales reglas de distribución de los recursos públicos para el funcionamiento de las organizaciones políticas se basan primordialmente en el criterio de fuerza electoral. Como es bien sabido, el 10% de estos recursos se distribuye por igual entre todas las organizaciones políticas con personería 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. “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”. (Transparencia por Colombia & MOE, 2016a, p. 7)

Propuestas

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

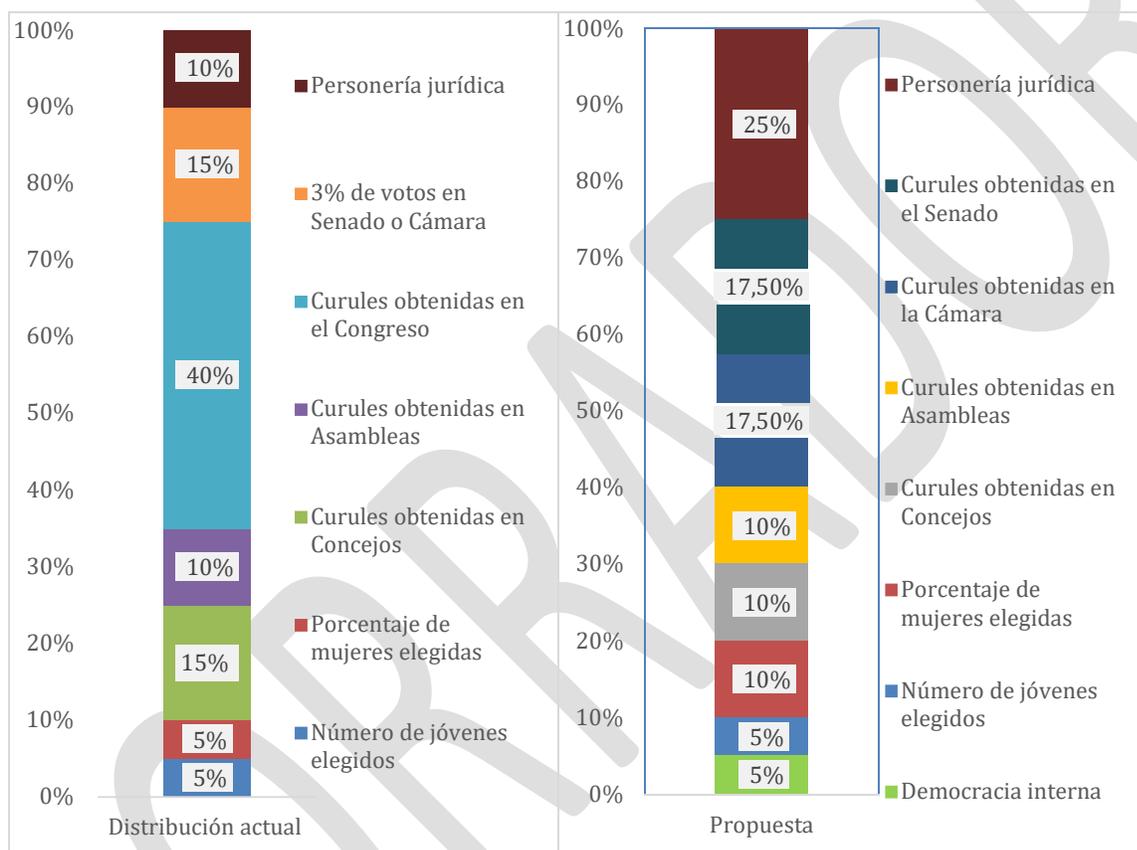
Actualmente, las reglas de distribución de los recursos estatales privilegian el criterio de fuerza electoral (80%) sobre la igualdad en el acceso a la financiación estatal (10%) y sobre las políticas de inclusión de sectores sociales sub-representados, tales como las mujeres (5%) y los jóvenes (5%), lo que genera que pocas organizaciones, particularmente los partidos mayoritarios, se apropien de la mayor parte del Fondo Nacional de Financiación Política. Por lo tanto, 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 siguiente gráfica:



Gráfica 6 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, de la siguiente manera:



Gráfica 7 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 Consejo Electoral Colombiano (en adelante 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 proceso 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 (Freidenberg, 2009). (Véase propuesta de la MEE en materia de democracia interna).

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

Según la Ley 1475 de 2011 (artículo 16), 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 pueden recibir ni 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” (Transparencia por Colombia & MOE, 2016a, p.9).

Propuestas

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 que

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, esta medida 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 (Transparencia por Colombia y la MOE, 2016), lo que implica:

- 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).
- 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. 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” (Transparencia por Colombia & MOE, 2016a, p.10). 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.

Propuestas

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.

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:

- 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.
- Desconocimiento del costo real de las campañas políticas.
- Excesiva dependencia de los recursos de origen privado.
- Falta de claridad y de sanciones en el proceso de rendición de cuentas de las campañas.

- Débiles controles y sanciones para candidatos y organizaciones políticas por violación de reglas de financiación y publicidad.

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 (Transparencia por Colombia & MOE, 2016b). A esto se suman algunos problemas expuestos en las entrevistas realizadas por la MEE a movimientos y partidos políticos, tales como: 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.

Propuestas

- *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:

- 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.

- Otra parte de estos anticipos (40%) se distribuye con base a 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.
- 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 entregan directamente a la organización política; mientras que, en uninominales, se le entregan al candidato.

Finalmente, es importante establecer un régimen de responsabilidad ⁵⁵ 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 sean sufragados por estos funcionarios mediante la acción de repetición.

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

⁵⁵ Sobre el Régimen de Responsabilidad ver: Anexo 3. Propuestas y recomendaciones para el régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas.

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” (Transparencia por Colombia, 2014, p. 53). 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.

Propuestas

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. 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. (Transparencia por Colombia, 2014)

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, quien además no cuenta actualmente con registros que le permitan contrastar la información y realizar las indagaciones pertinentes.

Por otra parte, entre los contribuyentes privados que permite 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 quienes 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 campañas políticas a través de los medios de comunicación privados.

Propuestas

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 lado, a establecer límites y restricciones más estrictas frente a las fuentes de financiación privada.

- *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: el acceso a los medios de comunicación privados y el transporte masivo de electores. Así pues, 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, y 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.

Ahora bien, 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.

- *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.

- *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.

- *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:

- Créditos no bancarios.
- Donaciones de publicidad electoral en medios masivos de comunicación.
- 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.

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 (Espinosa, 2016).

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 considerarlo 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. (Transparencia por Colombia, 2014)

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 y 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, este 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 controles por parte de las autoridades a esta información: “La revisión es *expost* y corresponde más a un ejercicio contable para verificar que las cuentas cierren y existan los soportes que confirmen los gastos”. (Transparencia por Colombia & MOE, 2016b, p. 15)

Propuestas

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; para lo cual 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 SMMLV) y contadores. Los revisores fiscales también tendrán responsabilidad en los casos de presentación de los informes consolidados por parte de las organizaciones políticas.

Como herramienta para que la autoridad electoral pueda ejercer el debido control 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.

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 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, que es la 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, ya que en la revisión y certificación de cuentas se ha evidenciado que faltan lineamientos claros que demuestren un trato objetivo a todas las organizaciones políticas.

Propuestas

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:

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.).
- Establecer y distribuir entre las organizaciones políticas los sitios permitidos para publicidad exterior visual (v gr. vallas publicitarias).
- 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 una dependencia de investigación y sanción, que se encargará de adelantar los procesos administrativos a fin de establecer la responsabilidad por incumplimiento de las reglas de financiación, para lo cual podrá establecer las siguientes sanciones:

- Multas a candidatos, directivos y organizaciones políticas.
- Multas a personas naturales y jurídicas que violen las normas de financiación política.
- Devolución de recursos por concepto de reposición de gastos por votos.
- Suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios masivos de comunicación.
- Desmante de publicidad visual exterior.
- 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:

- Suspensión de personería jurídica
- Suspensión del derecho a inscribir candidatos o listas en una circunscripción
- Cancelación de personería jurídica
- Disolución de la organización política
- 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.

- 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.
- Se debe exigir mediante 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.
- La CEC deberá fortalecer las relaciones interinstitucionales con entidades públicas y privadas con el fin de fortalecer sus capacidades 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).
- A través del monitoreo de medios, seguimiento a las pautas de publicidad electoral con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas de financiación.
- 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.
- 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).
- En necesario que exista un procedimiento a nivel de ley 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.
- Fortalecer a URIEL como canal de denuncia ciudadana.

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

Contexto

En el acuerdo de paz 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, como la Mesa de género, como 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 discutidas ampliamente por los miembros de la MEE hasta alcanzar el consenso que acá se 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 que de su implementación depende un mejoramiento de la calidad y de la inclusión de la democracia colombiana. La democracia sin mujeres no es democracia.

El marco constitucional y legal y los acuerdos de la Habana

El marco constitucional

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

- *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.”*
- *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 Administración Pública.”*
- *Art. 43: “La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”*
- *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”.*

El marco legal

- *Ley 581 del 2000 de 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.*
- *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.*

- **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 para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política”
- **Art. 4, numeral 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”.
- **Art 17:** *Establece un incentivo a los partidos y movimientos políticos a través del cual el 5% de los recursos estatales que se asignan a los partidos y movimientos políticos “se distribuirá por partes iguales (...) en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas”.*
- **Art. 18:**
“Para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al quince por ciento (15%) de los aportes estatales que le correspondieren”.
- **Art 28: Inscripción de candidatas.**
“Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta —exceptuando su resultado— deberán conformarse por mínimo un 30 % de uno de los géneros”

El acuerdo entre gobierno y FARC

En el acuerdo se establecen los siguientes parámetros, que fueron además confirmados al darle el mandato específico a la MEE:

- *“La revisión y modernización de la organización y del régimen electoral debe propiciar una mayor participación de la ciudadanía en el proceso electoral.[...] teniendo en cuenta las dificultades específicas de las mujeres. (Pág.36, Punto 2)*

- *“Es necesario que se reconozca la situación y condición de las mujeres en sus contextos y particularidades”, lo que “implica desarrollar medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en los diferentes espacios de representación política y social”,* (Pág. 35, Punto 2)
- Enfoque de género como principio: *“en el presente Acuerdo el enfoque de género significa el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno,. Implica en particular 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. (Punto 6)*

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, 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, aun comparada con países latinoamericanos como Honduras, Argentina, Bolivia, Ecuador, México, etc.

En el Acto legislativo No. 2 de 2015, por el cual se aprobó una reforma de equilibrio de poderes específicamente en el artículo 20 se da el marco general dentro del cual se pueden hacer propuestas a favor de la mayor y mejor participación política de las mujeres.

- 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.

- La ley regulará la financiación preponderantemente 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.

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:

- En la cuota de mujeres en las listas, tendiendo progresivamente hacia la paridad, 50/50.
- En la posición en las listas, tendiendo hacia la alternancia, cremallera, uno – uno
- 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
- 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.
- 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.
- También abre el espacio para hacer propuestas de regulación de los mecanismos de democracia interna, por ejemplo en los estatutos de los partidos y movimientos políticos, las consultas internas, en la estructura y cargos de la administración.

La 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 todos los otros documentos, sobre arquitectura institucional, sobre sistema de partidos y sobre financiación.

Principios básicos orientadores de las propuestas

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

Propuestas en la arquitectura institucional

La situación actual:

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, 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 políticas 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, no desarrollan campañas suficientes de cedulação, 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, no hace seguimiento a la diferencia de apoyo económico a las campañas de los y las candidatas, no hace vigilancia ni aplica sanciones a los casos de mujeres víctimas de violencia política dentro de los partidos.

Propuestas para reformas en las instituciones electorales:

- Cuota (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.
- Crear y fortalecer una oficina de promoción de la perspectiva de género con puntos focales en las diferentes direcciones de la institución

- Creación de mecanismos y procedimientos especiales para fomentar y facilitar la participación de las mujeres (cedulación, inscripción, cercanía de voto, horarios de formación).
- Promoción específica de formación política y electoral de las mujeres en los partidos y movimientos políticos.
- Recolección y producción de información desagregada por sexo y grupos de edad y hecha pública en tiempo real, sobre censo electoral, votantes, candidaturas y personas electas.
- Realizar el registro de casos de acoso político contra las mujeres para visibilizar el fenómeno y tomar medidas de prevención y sanción.
- Elaboración de materiales educativos sensibles a las diferencias entre hombres y mujeres y materiales específicamente para alentar la participación política y electoral femenina.
- 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.
- 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.
- Incluir dentro de las campañas de educación cívica y formación ciudadana mensajes contra la violencia y el acoso políticos contra mujeres y población LGTBI

Propuestas en el sistema de partidos

La situación actual

- Las mujeres son más del 50% de la población y más del 50% de los votantes, 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; sin embargo, las mujeres elegidas son solamente: 22% en Congreso, 16.8% en asambleas, 17.6% en concejos, 12.5% en gobernaciones y solo 12.2% en las alcaldías.
- 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 caso de listas cerradas, con baja probabilidad de elegibilidad.

- 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.
- No hay mandato de cuotas para cargos uninominales.
- Como la cuota es obligatoria solo en listas para cuerpos colegiados donde haya por lo menos 5 curules, en el momento no se aplica ni en 19 departamentos ni en las tres circunscripciones especiales, afro, etnia e internacional.
- No hay mandato de cuota para los grupos significativos de ciudadanos.
- Colombia es uno de los países más atrasados en Latinoamérica y en el mundo (puesto 105 de 190) en Participación política de las mujeres (Unión Parlamentaria Internacional, 2017).
- 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.
- Hay ejemplos de partidos en Colombia que han decidido autónomamente cuotas más altas y participación más paritaria, señal de que si se puede.
- En la mayoría de órganos de dirección de los partidos las mujeres están sub representadas.
- 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.
- 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 Generales, en las estructuras de los partidos

Aplicación de cuota en posiciones de decisión de las diferentes estructuras y mecanismos de los partidos.

- Promoción de principios de igualdad en reglamentos.

- Aplicación de la cuota en todas las instancias de decisión del partido, (asambleas, convenciones, consultas, encuestas)
- 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.
- Creación de instancias, (secretaría, oficina, unidad) encargadas de la promoción de la participación de las mujeres, tanto en el nivel nacional como territorial.
- 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.

Propuestas en momentos pre electorales

- Aplicar la obligatoriedad de presentación de listas únicas, cerradas, por partido para todas las elecciones de corporaciones públicas, Senado, Cámara, Asambleas y Concejos
- 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.
- Aplicación de la cuota transversal en cargos uninominales (alcaldías, gobernaciones y Distritos Uninominales). Una propuesta de aplicación de esta cuota se presenta en el siguiente cuadro, en la fila cuota horizontal
- 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

Nota: Todas las listas para corporaciones públicas cerradas

	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

Propuestas en momentos electorales

- 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.

- Generación de condiciones adecuadas de acceso a la cedula y al voto de las mujeres.
- Apoyo en las campañas de las mujeres, con financiación equitativa y apoyo de directivos.
- Promoción de la participación de las mujeres como testigos electorales, como jurados y como observadoras.

Propuestas en momentos post electorales

- Formación en técnicas legislativas para las nuevas electas y sus equipos de apoyo
- Brindar a las mujeres oportunidades equitativas en dirección de bancadas, con rotación.
- Apoyo a las bancadas de mujeres inter partidarias.
- Prevención control y sanción de violencia política sobre las mujeres.

Propuestas en financiación

Situación actual

- 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 que existen, no tienen adecuada financiación para realizar sus funciones.

Propuestas en financiación

- 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.
- Establecer una reposición diferenciada de los votos obtenidos por las mujeres, hasta un 30% mayor que el de los hombres
- Destinación específica para las mujeres de una parte del 15% de la financiación del partido
- 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.
- 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.
- Creación y apoyo a las oficinas o secretarías para la promoción de los derechos de las mujeres, con recursos adecuados.
- Financiación en campañas políticas, con destinación específica de porcentaje de acuerdo a cuota y apoyo de líderes del partido.
- Participación equitativa en medios de difusión, tanto privados como públicos.

Propuestas para el régimen sancionatorio

Aparte de hacer más estricto el cumplimiento de lo actual, por ejemplo, la no aceptación de listas sin el cumplimiento de la cuota, las siguientes:

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

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

ANEXOS

Anexo 1. Modificaciones 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 de la República, 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 de la República 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 Superior 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 los 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 y 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 plenarias 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 posesionarse, (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 dispone 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 o del 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, estos son, los Senadores de la República, los Representantes a la Cámara, los Diputados, los Concejales y los miembros de las JAL, parece ser casi idéntico, salvo las siguientes diferencias: (i) el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000 no cubre la violación del régimen de

inhabilidades como causal de pérdida de investidura⁵⁶ 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 investidura: (vi) la violación de los topes en la financiación de campañas electorales⁵⁷ y (vii) recibir aportes prohibidos de servidores públicos o instar a que estos funcionarios efectúen tales aportes⁵⁸⁵⁹.

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 popular⁶⁰.

En ese orden, ha de entenderse⁶¹ que el juez de la pérdida juzga si el actuar de quien fue investido de la representación popular se ajusta a lo que el Constituyente esperaba de él y que expresó en 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

⁵⁶ Sin embargo la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha llegado a la conclusión de que la materialización de dicha circunstancia si da lugar a la sanción de pérdida de investidura.

⁵⁷ Artículo 109 Superior: *“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”*.

⁵⁸ Artículo 110 Superior: *“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”*.

⁵⁹ La Ley 1475 de 2011 ha establecido excepciones a dicha prohibición: Cfr. Art. 27.

⁶⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 30 de junio de 2015, Exp. 2013-01115, demandado: Roy Leonardo Barreras, CP: Alberto Yepes Barreiro.

⁶¹ *Ibidem*.

elegido a partir, se repite, de la dignidad que le imprime a los cuerpos colegiados de representación popular el mandato expresado en las urnas⁶².

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 constitucional, precisamente 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, en donde 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 más que relevante, especialmente, si se tiene en cuenta que 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 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 contencioso objetivo de legalidad que busca revisar, como ocurre con cualquier medio de control de nulidad, la legalidad de un acto jurídico, en este

⁶² *Ibíd.*

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”*⁶³.

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 como ocurre con: (i) la causal de violación del régimen de inhabilidades, que revisa la legalidad del acceso al cargo y, por tanto, su análisis sólo es admisible a través de un contencioso objetivo de legalidad. Por su parte, (vi) la causal de indebida destinación de dineros públicos es un tema que raya, más bien, con la protección del patrimonio del Estado y no con la reivindicación del principio de representación.

Así, se propone que el régimen de pérdida de investidura de tipo sancionatorio, aunque no disciplinario, y con las características anotadas anteriormente, sea común a todos los miembros de Corporaciones Públicas de elección popular y opere, únicamente, por las siguientes causales que se corresponden con su esencia: (i) haber sido condenado penalmente a pena privativa de la libertad salvo delitos píticos o culposos, (ii) violación del régimen de incompatibilidades y de conflictos de intereses, (iii) inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarios, (iv) no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de la Corporación, o a la fecha del llamamiento, (v) tráfico de influencias debidamente comprobado, (vi) violación de los topes en la financiación de campañas

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia SU 424 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz.

electorales y (vii) recibir aportes prohibidos de servidores públicos o instar a que estos funcionarios efectúen tales aportes.

La causal (iv) de pérdida de investidura debe esclarecer que el análisis del elemento temporal de las inhabilidades aplicables al llamado se hará teniendo como parámetro la fecha de la respectiva elección, en tanto que el de las incompatibilidades y conflicto de intereses desde su posesión.

Por su parte, la violación (i) del régimen de inhabilidades constituye una circunstancia objetiva que controla el acceso al cargo y, por tanto, debe enjuiciarse a través de la nulidad electoral, al tiempo que, (iv) la indebida destinación de dineros públicos deberá ser objeto del control penal correspondiente, así, revisado el asunto por las autoridades penales, en caso de sentencia condenatoria, se materializaría la primera causal de pérdida de investidura.

Finamente, en aras de evitar un desequilibrio en relación con los controles aplicables a los funcionarios de elección popular, habrá de establecerse que, las causales (i), (ii), (v), (vi) y (vii) dan lugar a la pérdida del cargo en tratándose de cargos uninominales de elección popular ya que no hay razón válida que justifique un control menos riguroso, para reivindicar el principio de representación, en estos eventos. La pérdida del cargo y la de la investidura deben tener idénticas consecuencias pues de la misma conducta debe seguirse el mismo resultado.

Con las anteriores anotaciones el texto sugerido es el siguiente:

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.

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 al mismo régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés. El análisis del elemento temporal de las inhabilidades aplicables al llamado se hará teniendo como parámetro la fecha de la respectiva elección, en tanto que el de las incompatibilidades y conflicto de intereses tendrá como referente la de su posesión.

ARTICULO 183. Con el fin de preservar la dignidad de su investidura y enaltecer sus responsabilidades y funciones, se adelantará un juicio autónomo de reproche ético ante la autoridad competente que podrá dar lugar a la pérdida de la investidura de los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular en los casos de grave perjuicio para la Corporación y para el interés colectivo que se enuncian a continuación:

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 plenarios 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 1º. 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 2º. Las causales 3 y 4 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

Parágrafo 3º. Bajo las causales 1, 2, 5 y 6 y con las mismas consecuencias establecidas para la pérdida de investidura, los Alcaldes y Gobernadores perderán su cargo. La pérdida del cargo se tramitará con la cuerda procesal que disponga la ley.

Parágrafo 4º. Las sentencias de pérdida de investidura proferidas antes de esta reforma constitucional mantendrán su validez.

Anexo 2: Resumen de la propuesta de reforma al diseño institucional electoral

	REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL – RNEC-	CONSEJO ELECTORAL COLOMBIANO –CEC-
MÁXIMA AUTORIDAD	REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL <ul style="list-style-type: none"> • Cargo uninominal • Mantiene el sistema actual de elección: concurso de méritos adelantado por presidentes de altas cortes. • Periodo de 4 años, sin reelección. • Requisitos: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio. ○ Ser profesional (NO SE REQUIERE SER ABOGADO) ○ Mayor de 35 años ○ Experiencia profesional de 10 años. • Inhabilidades: <ul style="list-style-type: none"> ○ No haber ejercido cargos directivos organizaciones políticas, ni haber aspirado u ocupado cargos de 	CONSEJEROS <ul style="list-style-type: none"> • Cargo colegiado compuesto por 7 miembros • Elige el mismo CEC, de ternas presentadas así: <ul style="list-style-type: none"> ○ Dos (2) de Consejo de Estado. ○ Dos (2) de Corte Constitucional. ○ Dos (2) de Corte Suprema de Justicia. ○ Una (1) de presidente de la República <p>Una de las ternas de cada una de las cortes deberá estar integrada sólo por mujeres.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Periodo de 8 años, personal, sin reelección. • Requisitos:

	<p>elección popular dentro de los 10 años inmediatamente anterior a su elección.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ No haber contratado, o ejecutado un contrato, por valor igual o superior a 300 salarios mínimos en los 10 años anteriores con alguna de las entidades que componen la organización electoral. <p>No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio. ○ Ser profesional (NO SE REQUIERE SER ABOGADO) ○ Mayor de 35 años ○ Experiencia profesional de 10 años. <ul style="list-style-type: none"> • Inhabilidades: <ul style="list-style-type: none"> ○ 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. ○ No haber contratado, o ejecutado un contrato, por valor igual o superior a 300 salarios mínimos en los 10 años anteriores No haber contratado o estar en ejecución de un contrato, en los 10 años anteriores con alguna de las entidades que componen la organización electoral. <p>No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.</p>
TRANSICION		Los primeros siete (7) miembros del Consejo Electoral Colombiano, serán elegidos, previa convocatoria pública, así: dos (2) por el Consejo de Estado, dos (2) por la Corte Constitucional, dos (2) por la Corte Suprema de Justicia y uno (1) por el Presidente de la República.
FUNCIONES	<p>Mantiene las dos grandes funciones actuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Registro e identificación: registro civil y cedula ▪ Organización de las elecciones ▪ Celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral. ▪ Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil. ▪ Realizar los escrutinios, conocer de los recursos que se presenten contra ellos, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes. ▪ Reglamentar el proceso electoral. ▪ 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 recomendar proyectos de decreto.

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 derecho de presentar candidatos en una determinada circunscripción. ▪ Aprobar y ejercer auditoría sobre el ▪ Censo Electoral. ▪ 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.
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acreditación de testigos y observadores electorales. ▪ Darse su propio reglamento. <p>Las demás que le confiera la ley.</p>
DESCONCENTRACIÓN	Mantiene la actual presencia en todos los niveles territoriales.	Tiene presencia permanente en los departamentos y el Distrito capital. Los delegados del CEC corresponden a uno de los dos delegados departamentales actuales de la RNEC, que pasarán a ser parte de esta nueva organización.
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"> ▪ 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, sin que sean de obligatorio cumplimiento, pero que deben ser motivadas en caso que no sean adoptadas. ▪ El CEC auditará y aprobará el Censo Electoral elaborado por la RNEC. <p>Deberá regir el principio de coordinación y colaboración entre las autoridades electorales, de tal forma que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El Registrador debe asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones de los miembros del CEC a las que sea invitado. <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>	

Anexo 3. Registro de afiliados de partidos y organizaciones políticas

Tanto el artículo 40 como el artículo 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, conforme a la Ley 1475 de 2011, el Consejo Nacional Electoral – CNE 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.⁶⁴ Segundo, porque con un registro de afiliados es posible convocar consultas verdaderamente internas o cerradas, es decir, en las cuales únicamente participan los afiliados (CP, artículo 108; Ley 1475 de 2011, artículo 5)⁶⁵.

Infelizmente, 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 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 único afiliado (Partido Conservador y Centro Democrático)⁶⁶; las organizaciones políticas más pequeñas suelen tener más candidatos que afiliados;⁶⁷ y tan solo 105 mil ciudadanos –el 0.31% del censo electoral en 2015- se encuentran afiliados a una organización política con personería.

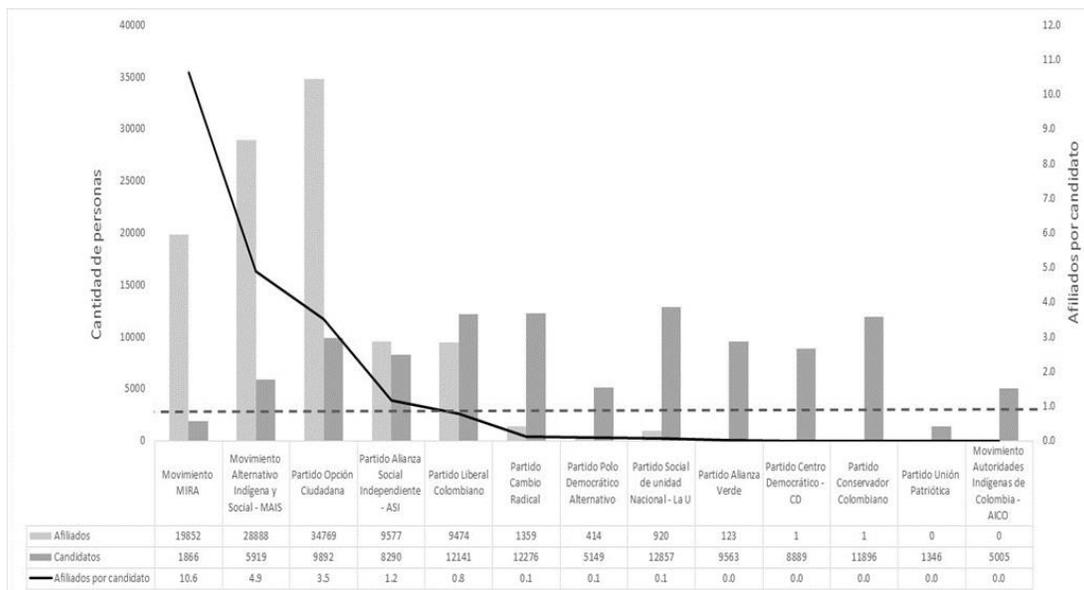
La gráfica 1 muestra, para cada organización política con personería, el número tanto de afiliados registrados en el CNE, como de candidatos en las elecciones regionales de 2015. El eje derecho presenta la proporción de afiliados por candidato, la cual permite mostrar que nueve de las trece organizaciones ni siquiera incluyen a sus candidatos en el registro de afiliados: tienen menos de un afiliado por candidato.

⁶⁴ La Ley 1475 de 2011 incluyó a las organizaciones sin personería jurídica, decisión esta, que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011.

⁶⁵ 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. Al respecto véase: Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011.

⁶⁶ El Centro Democrático (CD) es el único partido que ha adelantado consultas verdaderamente internas, pero aún se desconoce el listado que se utilizó.

⁶⁷ 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.



GRÁFICA 1

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 afiliación, 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 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)⁶⁸. 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 2011⁶⁹.

⁶⁸ Al respecto véase también el artículo 16 (núm. 1 y 2) de la Ley 1475 de 2011.

⁶⁹ 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).

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 éste caso, sólo 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 la materia.

PROPUESTA DE FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO DE AFILIADOS

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. Éste 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.

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 misma ha sido rechazada y por lo tanto no se podrá realizar el registro en el Sistema Nacional de Afiliados (SNA).

Una vez sea aceptada, la organización política notificará al interesado y se encargará de subir a la plataforma custodiada por la autoridad electoral, los datos y soportes de la solicitud para que sea registrada en el Sistema Nacional de Afiliados y tenga plenos efectos jurídicos. Dicho registro deberá realizarse como máximo durante los cinco (5) días siguientes a la aceptación de la solicitud.

En este caso, será el partido o la organización política el primer garante de la información y datos que dan sustento al acto de afiliación y por lo tanto estarán obligados a cumplir con las disposiciones constitucionales y legales sobre protección de datos personales.

Afiliación directa ante el CNE o la entidad que haga sus veces, previa autorización de la respectiva organización política.

También existirá la posibilidad de realizar la afiliación directamente ante el Consejo Nacional Electoral o la entidad que haga sus veces. La afiliación se podrá realizar de forma presencial en las instalaciones de la entidad o a través de un sistema de información online desarrollado para dichos fines. En cualquier caso, la información sobre los afiliados deberá quedar consignada en la misma base de datos en la que se registran las afiliaciones directas ante las organizaciones políticas.

Será indispensable para formalizar la inscripción ante el CNE, que el solicitante allegue una autorización del partido político al que desea afiliarse, en el que conste que conoce la propuesta programática del partido y los derechos y deberes que adquiere con la afiliación. Éste documento deberá estar firmado por el solicitante y por el representante del partido encargado de las afiliaciones. De esta manera se garantiza a los partidos y organizaciones el derecho a rechazar las solicitudes de afiliación.

El CNE o la entidad que haga sus veces deberá emitir un certificado en el que conste el registro de la afiliación.

La afiliación directa ante el CNE, o la entidad que haga sus veces, tiene la ventaja de que la autoridad electoral cuenta, de primera mano, con los datos de afiliación. Sin embargo, persiste la dificultad de que no existen instituciones equivalentes a nivel local y regional. En consecuencia, es necesario delegar las facultades de inscripción de afiliados a entidades con mayor presencia en el orden local o, si es preciso, a instituciones privadas que tengan amplia aceptación por parte de las comunidades. En ambos escenarios, será imprescindible el establecimiento de criterios estrictos para 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.

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 online** (tanto los administrados por las organizaciones políticas como por las autoridades electorales) debe 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:

- Nombre y apellidos completos del afiliado.
- Número de identificación.
- Dirección del afiliado, discriminando municipio y departamento.
- Número telefónico de contacto del afiliado.
- Dirección de correo electrónico del afiliado (será obligatoria en el caso de la inscripción online y deberá verificarse su autenticidad).
- Fecha de afiliación.
- Documento soporte de la afiliación.
- 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.

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 éste 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 por el interesado directamente. 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.

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. Ésta 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 ésta situación a la autoridad electoral aportando las pruebas que considere pertinentes. Ésta 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 a una organización política. El portal garantizará la protección de la información de los demás usuarios del SNA.

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 facilitar la administración del Sistema Nacional de Afiliados.

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 y 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.

Régimen para prevenir y sancionar 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, constreñimiento 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.

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, aquella relacionada con 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 correcciones, 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.

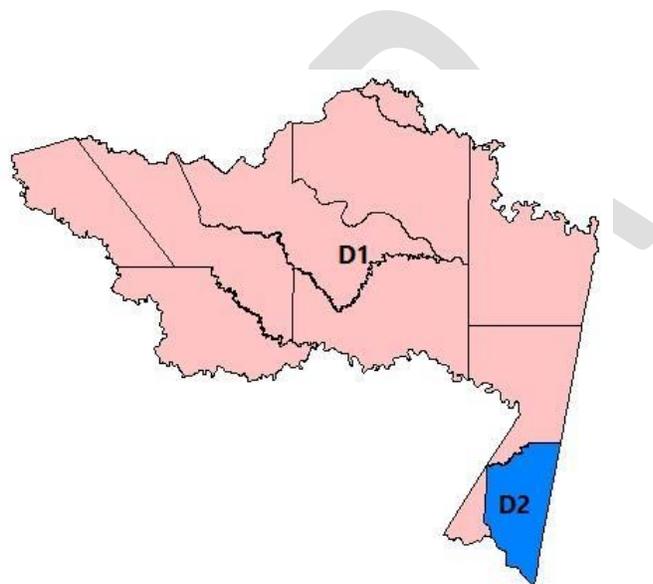
La autoridad electoral deberá garantizar que los sistemas que respaldan el Sistema Nacional de Afiliados cumplan con todos los protocolos técnicos de manejo de bases de datos, de forma que se asegure la consistencia e integridad de la información.

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.

Anexo 4: Propuesta de trazado de los distritos uninominales en la Cámara de Representantes

Amazonas

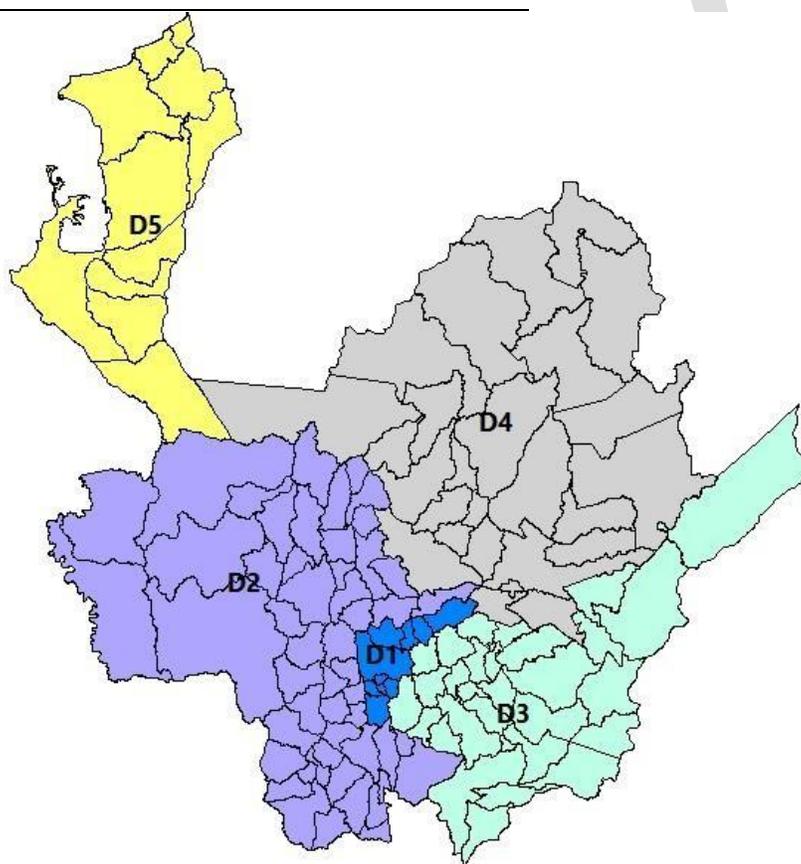
Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital/Área metropolitana	2
Resto	1
Población (2018)	78,830
Habitantes/DUN	26,277



Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Puerto Alegría	2196
	El Encanto	4972
	Puerto Arica	1320
	Tarapacá	4314
	Puerto Nariño	8519
	Miriti - 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

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



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
	Total D1a a D1d	3,909,729
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

Distrito	Municipio	Población 2018
	Venecia	13184
	Salgar	17397
	Concordia	20371
	Titiribí	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
	Entrerrios	10404
	San José de La Montaña	3436
	San Andrés de Cuerquia	5917
	Sabanalarga	8191
	Buriticá	6495
	Cañasgordas	16737
	Uramita	8212
	Peque	11321
	Toledo	6651
	Caramanta	5308
	Valparaíso	6102
Montebello	5825	
Tarso	8051	
Ciudad Bolívar	26698	

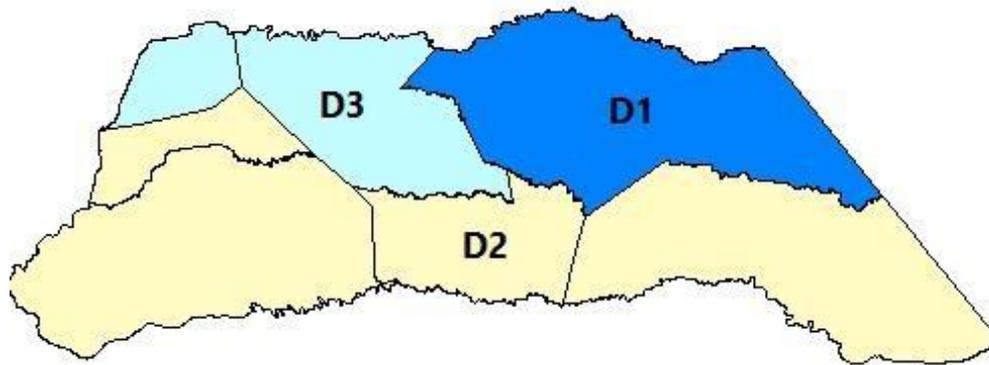
Distrito	Municipio	Población 2018
	Betania	8976
	Betulia	17726
	Heliconia	5690
	Armenia	3945
	Giraldo	3977
	Olaya	3341
	Total D2	691901
D3	El Carmen de Viboral	48498
	Rionegro	126193
	Marinilla	55798
	Peñol	15746
	Concepción	3194
	San Vicente	16509
	Sonson	34339
	Nariño	17891
	Argelia	8306
	Puerto Nare	19209
	San Carlos	16132
	San Rafael	12819
	Cocorná	14924
	El Santuario	27273
	La Ceja	54615
	La Unión	19413
	Alejandría	3361
	Puerto Berrío	49392
Maceo	6611	
Guarne	50401	
Yondó	19757	
Puerto Triunfo	21317	

Distrito	Municipio	Población 2018
	San Francisco	5021
	San Luis	10926
	Granada	9881
	Retiro	19702
	Guatapé	5097
	Caracolí	4519
	Total D3	696,844
D4	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	
Anorí	17737	
Campamento	8915	
Ituango	19919	
Briceño	8673	
Valdivia	23931	

Distrito	Municipio	Población 2018
	Zaragoza	31884
	El Bagre	50557
	Nechí	28585
	Guadalupe	6318
	Total D4	691370
D5	Mutató	22028
	Turbo	172314
	Necoclí	67359
	San Juan de Urabá	26646
	Arboletes	43416
	Chigorodó	82151
	Apartadó	195068
	Carepa	60141
	San Pedro de Urabá	32063
	Total D5	701186

Arauca

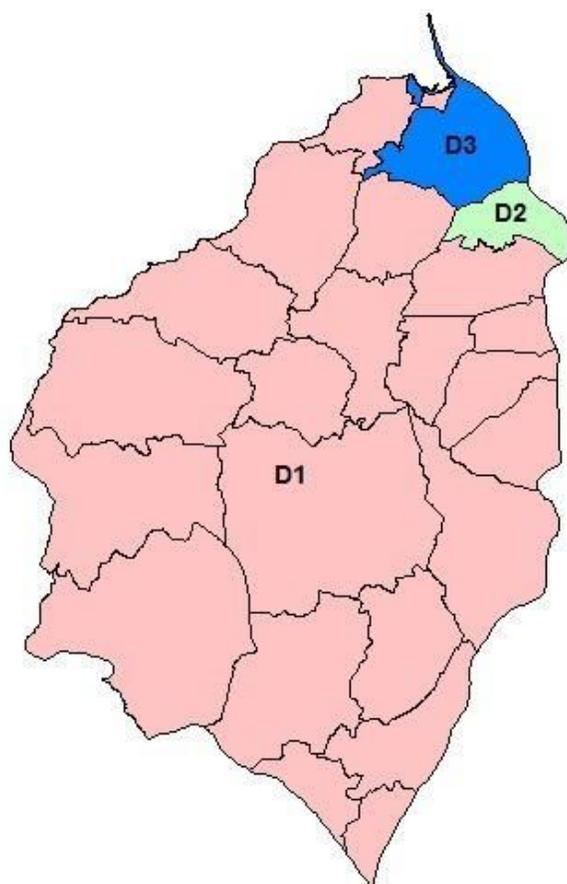
Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital/Área metropolitana	1
Resto	2
Población (2018)	270,708
Habitantes/DUN	90,236



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

Atlántico

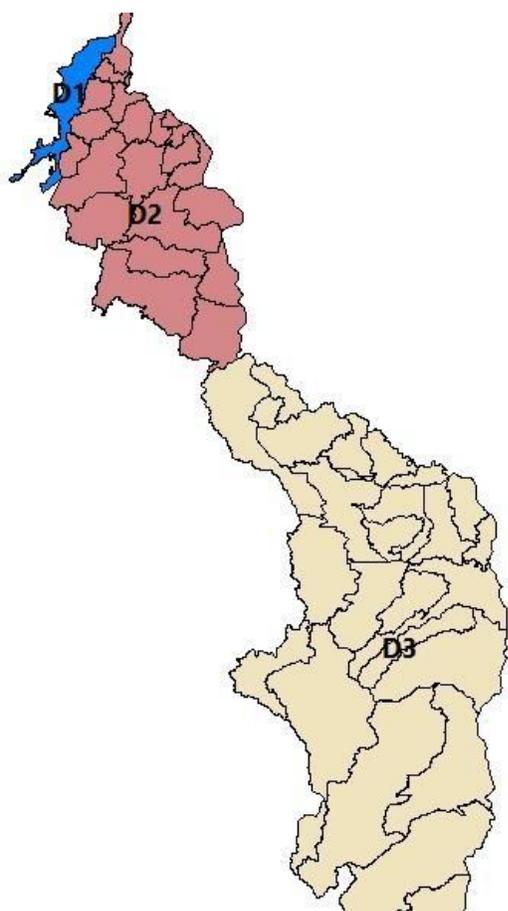
Total curules	7
Curules por listas plurinominales	4
DUN	3
Capital/Área metropolitana	2
Resto	1
Población (2018)	2,545,924
Habitantes/DUN	848,641



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
	Galapa	46314
	Malambo	127202
	Baranoa	59551
	Polonuevo	15652
Sabanagrande	33694	
Total D1	647215	
D2a + D2b	Barranquilla	1232462
	Soledad	666247
	Total D2a+D2b	1898709

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

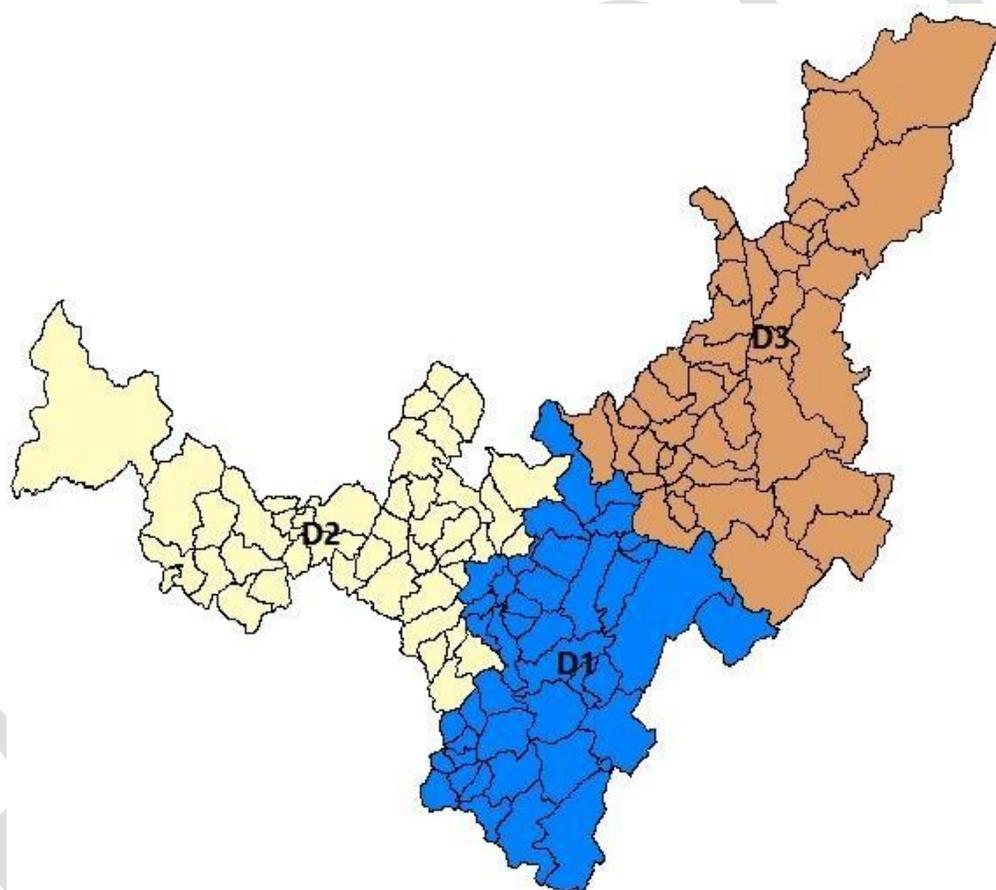


Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Cartagena	1036134
	Total D1	1036134
D2	Arjona	76676
	Arroyohondo	10305
	Calamar	24246
	Clemencia	12857
	Córdoba	12317
	El Carmen de Bolívar	77840
	El Guamo	7769
	Mahates	26802
	María La Baja	49138
	San Cristóbal	6722
	San Estanislao	16573
	San Jacinto	21635
	San Juan Nepomuceno	33885
	Santa Catalina	13553
	Santa Rosa	24158
	Soplaviento	8498
	Turbaco	75208
	Turbaná	15353
	Villanueva	20393
	Zambrano	11844
	Total D2	545772
D3	Achí	24259
	Altos del Rosario	14485
	Arenal	20177
	Barranco de Loba	18757
	Cantagallo	9718

Distrito	Municipio	Población 2018
	Cicuco	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
	Simití	21250
	Talaigua Nuevo	11445
	Tiquisio	23385
	Total D3	589374

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



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
D1	Pajarito	1545
	Pesca	7543
	Ramiriquí	9763
	San Luis de Gaceno	4774
	Santa María	3796
	Siachoque	8972
	Somondoco	3411
	Soracá	5167
	Sutatenza	3939

Distrito	Municipio	Población 2018
	Tenza	3950
	Tibasosa	14470
	Toca	10007
	Tota	5267
	Tunja	199221
	Tuta	9856
	Viracachá	3146
	Total D1	425548
D2	Sotaquirá	7340
	Cómbita	15174
	Nuevo Colón	6680
	Umbita	10337
	Turmequé	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
	Briceño	2530

Distrito	Municipio	Población 2018
D2	Pauna	10820
	Caldas	3511
	Buenvista	5751
	Maripí	7335
	Otanche	10689
	Puerto Boyacá	56517
	Tibaná	9023
	Chíquiza	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	
Total D2	429785	
D3	Cubará	6739
	Güicán	6609
	El Cocuy	5122
	San Mateo	3392
	Boavita	6608
	La Uvita	2259
	Chita	9171

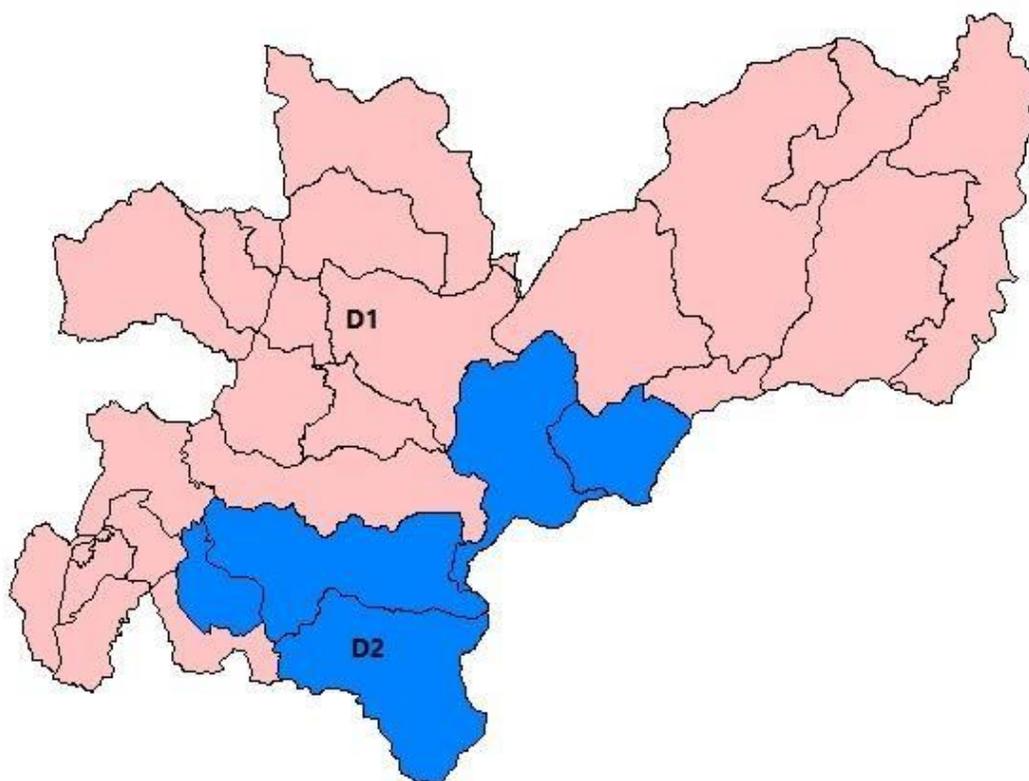
Distrito	Municipio	Población 2018
D4	Susacón	2912
	Sativanorte	2215
	Jericó	3814
	Socotá	7549
	Socha	6973
	Paya	2509
	Pisba	1287
	Labranzagrande	5002
	Sogamoso	111799
	Mongua	4547
	Gameza	4622
	Corrales	2207
	Busbanzá	1251
	Santa Rosa de Viterbo	13405
	Tasco	6175
	Betétiva	1933
	Belén	6966
	Paz de Río	4503
	Duitama	113954
	Berbeo	1939
	San Eduardo	1853
	Miraflores	9785
	Páez	2792
Panqueba	1393	
Guacamayas	1574	
Sativasur	1038	
Nobsa	16526	
Monguí	4983	
Tópaga	3692	

Distrito	Municipio	Población 2018
	Floresta	4383
	Tutazá	1792
	Cerinza	3601
	Zetaquirá	4374
	Chiscas	3999
	El Espino	4221
	Covarachía	2741
	Tipacoque	3041
	Soatá	6713
	Rondón	2767
	Total D3	426730

BORRADOR

Caldas

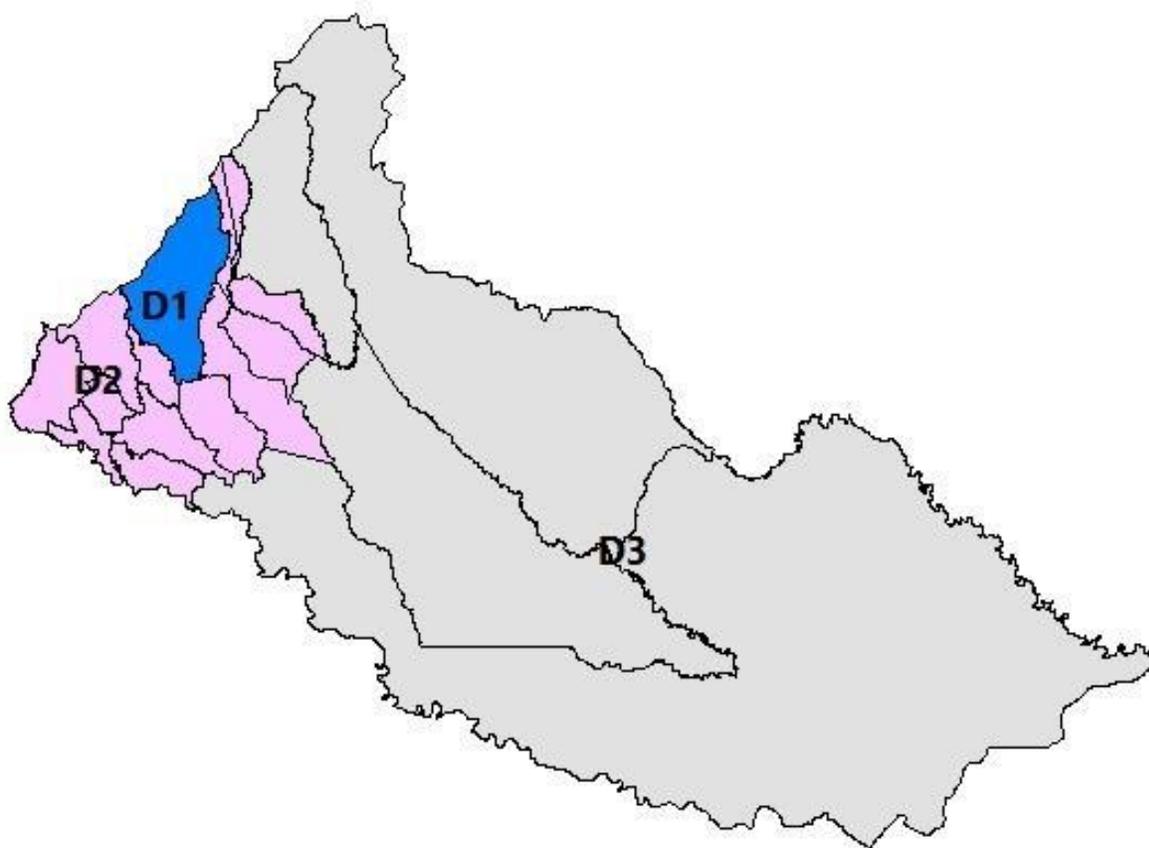
Total curules	5
Curules por listas plurinominales	3
DUN	2
Capital/Área metropolitana	1
Resto	1
Población (2018)	993,866
Habitantes/DUN	496,933



Distrito	Municipio	Población 2018
D1	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	
Total D1	490330	
D2	Manzanares	22781
	Marulanda	3382
	Manizales	400136
	Villamaría	59598
	Palestina	17639
	Total D2	503536

Caquetá

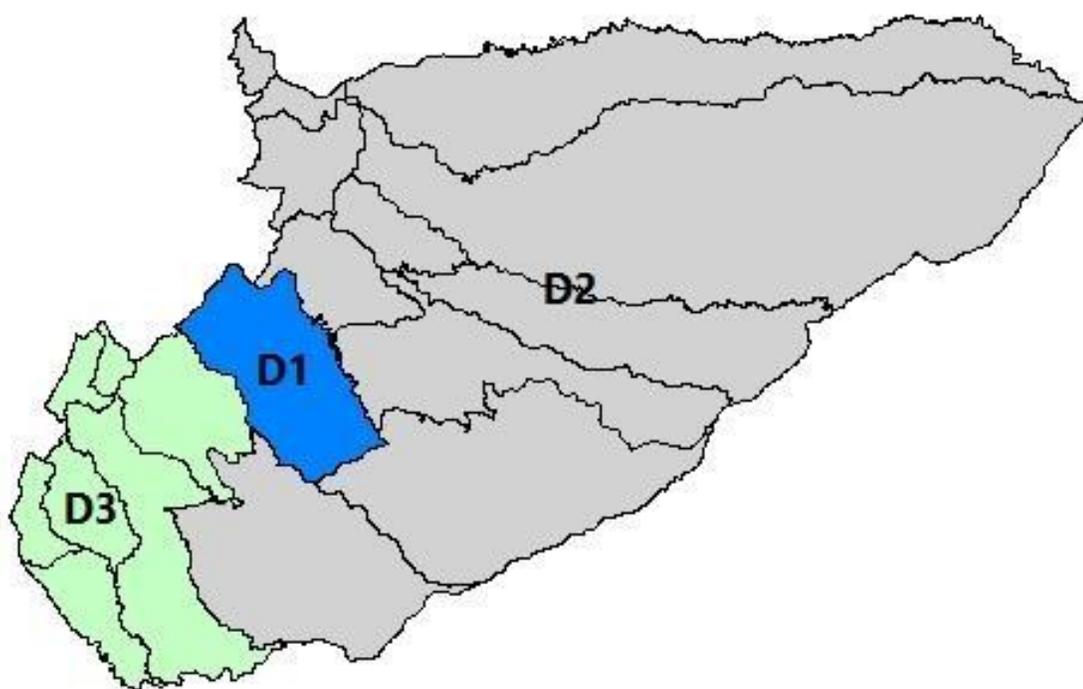
Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital/Área metropolitana	1
Resto	2
Población (2018)	496,241
Habitantes/DUN	165,414



Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Florencia	181493
	Total D1	181493
D2	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
	Total D2	149394
D3	Puerto Rico	33623
	San Vicente del Caguán	71704
	Cartagena del Chairá	34953
	Solano	25074
	TOTAL D3	165354

Casanare

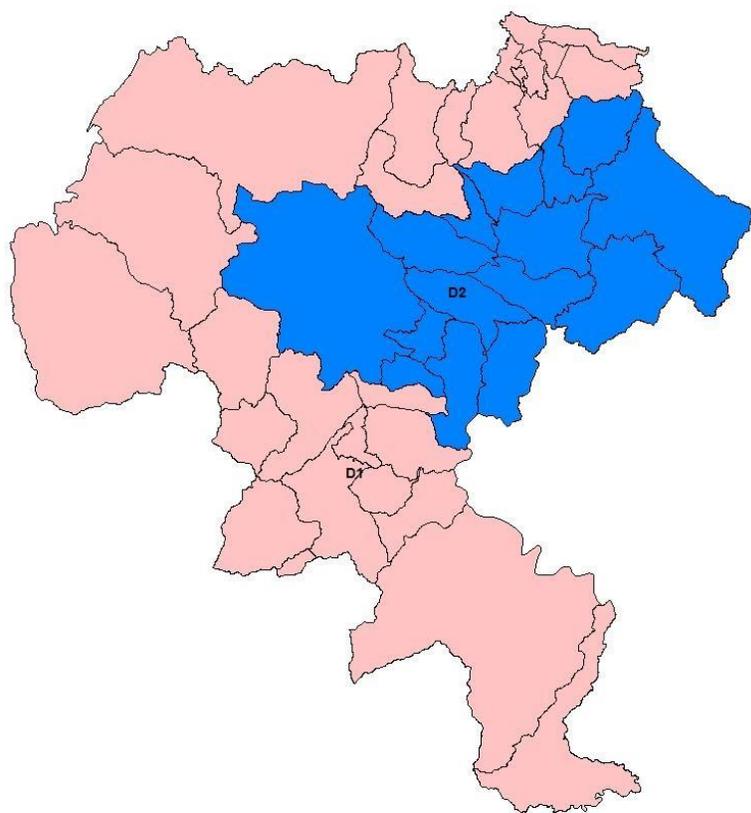
Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital/Área metropolitana	1
Resto	2
Población (2018)	375,249
Habitantes/DUN	125,083



Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Yopal	149426
	Total D1	149426
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
	Hato Corozal	12794
	Total D2	109859
D3	Villanueva	24518
	Sabanalarga	2856
	Monterrey	15399
	Tauramena	24066
	Recetor	4528
	Aguazul	41994
	Chameza	2603
	Total D3	115964

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

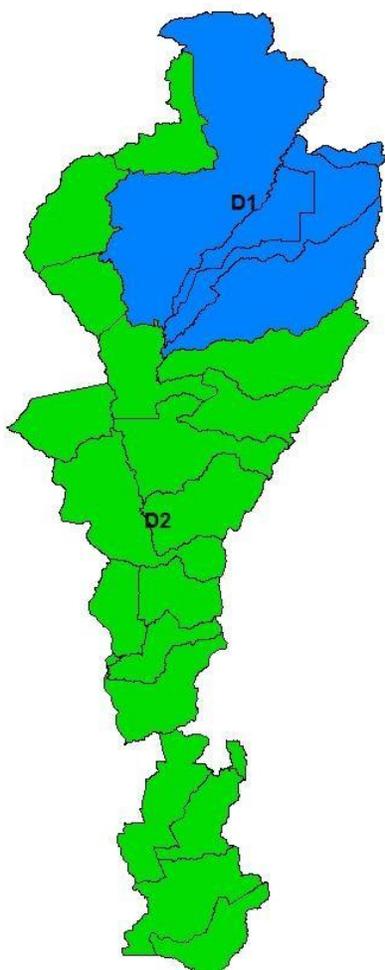


Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Almaguer	21351
	Argelia	27454
	Balboa	26210
	Bolívar	44836
	Buenos Aires	34037
	Caloto	17736
	Corinto	33107
	Florencia	6175
	Guachené	19920
	Guapi	29931
	La Sierra	10576
	La Vega	47007
	López	20721
	Mercaderes	18198
	Miranda	41925
	Morales	26535
	Padilla	7744
	Patía	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	
Total D1	713371	

Distrito	Municipio	Población 2018
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
	Total D2	702562

César

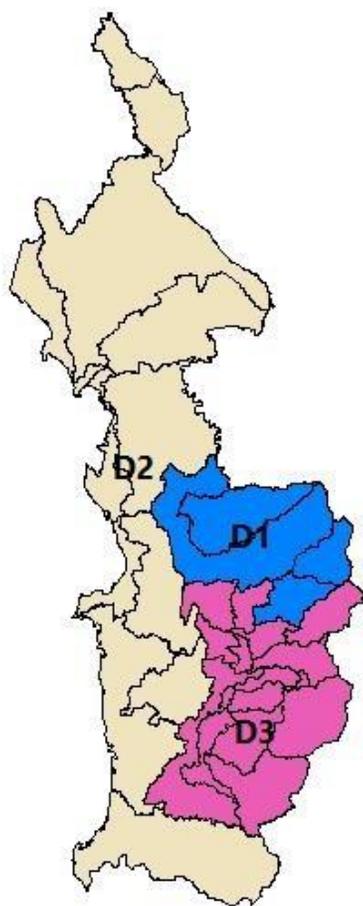
Total curules	4
Curules por listas plurinominales	2
DUN	2
Capital + Otros	1
Resto	1
Población (2018)	1,065,673
Habitantes/DUN	532,837



Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Agustín Codazzi	49,654
	La Paz	22,977
	Manaure	15,557
	San Diego	13,208
	Valledupar	483,286
Total D1		584,682
D2	Aguachica	95,782
	Astrea	19,348
	Becerril	13,261
	Bosconia	39,1
	Chimichagua	30,404
	Chiriguaná	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
Total D2		463,713

Chocó

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital + Otros	1
Resto	2
Población (2018)	515,145
Habitantes/DUN	171,715



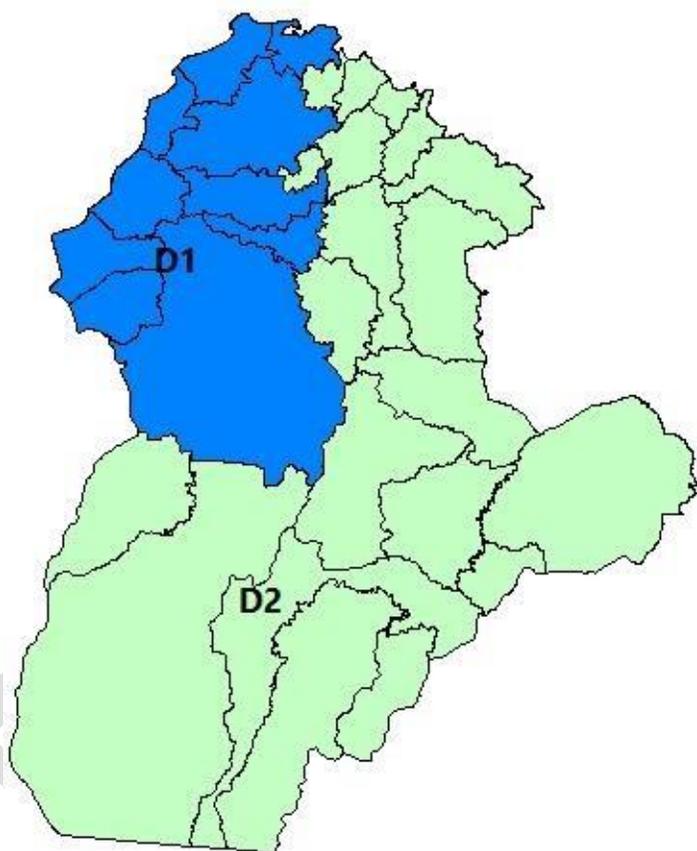
Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Lloró	11461
	Quibdó	116178
	El Carmen de Atrato	14770
	Medio Atrato	32486
	Total D1	174895
D2	Acandí	9335
	Alto Baudó	39684
	Bahía Solano	9400
	Bajo Baudó	17733
	Bojaya	10113
	Carmen del Darien	5548
	El Litoral del San Juan	16405
	Juradó	3239
	Medio Baudó	14150
	Nuquí	8866
	Riosucio(2)	28986
	Unguía	15263
	Total D2	178722
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
Total D3	161528

BORRADOR

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



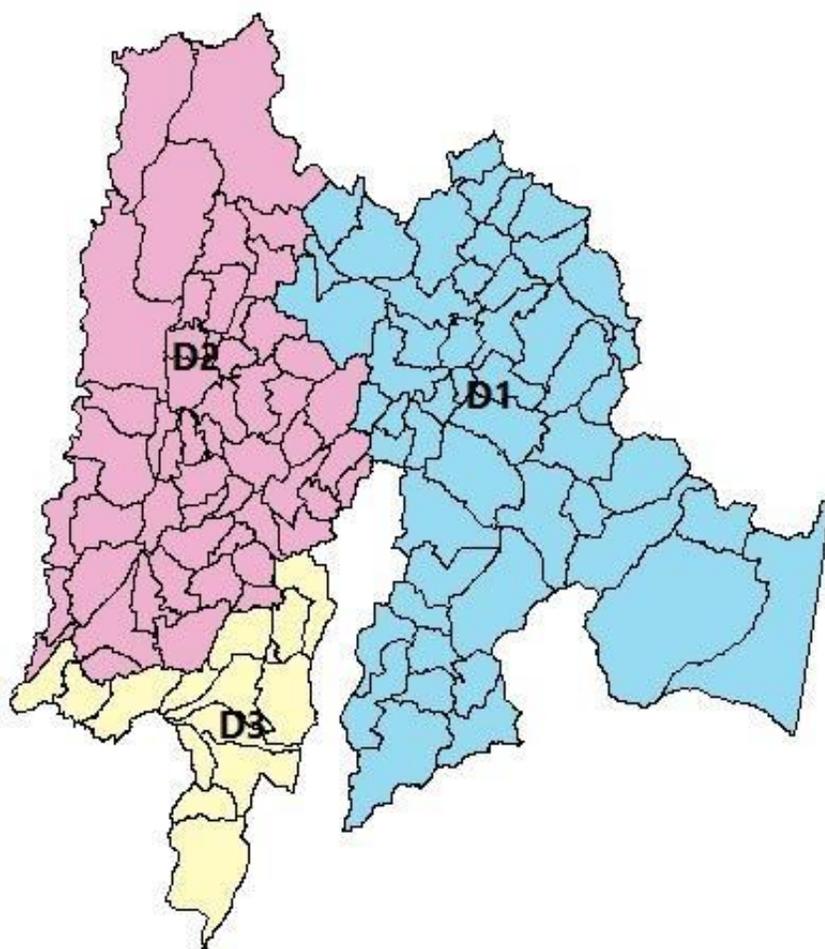
Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Montería	460082
	Canalete	23028
	Cereté	93713
	Lorica	120558
	Los Córdoba	25947
	Moñitos	28708
	Puerto Escondido	31834
	San Antero	33096
	San Bernardo del Viento	35874
	San Pelayo	44972
	Total D1	897812
D2	Ayapel	54144
	Buenavista	22459
	Chimá	15438
	Chinú	49841
	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
Total D2	890695

BORRADOR

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



Distrito	Municipio	Población 2018
D1--	Cajicá	60379
	Caqueza	17303
	Carmen de Carupa	9366
	Chía	135752
	Chipaque	8401
	Choachí	10553
	Chocontá	27238
	Cogua	23654
	Cucunubá	7589
	Fomeque	12228
	Fosca	7852
	Fúquene	5780
	Gachala	5674
	Gachancipá	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	
Nemocón	14137	

Distrito	Municipio	Población 2018
	Pacho	27780
	Paime	4255
	Paratebuena	7809
	Quetame	7298
	San Cayetano	5354
	Sesquilé	15415
	Simijaca	13741
	Sopó	28518
	Suesca	18375
	Susa	13189
	Sutatausa	5809
	Tabío	29042
	Tausa	9106
	Tibirita	2938
	Tocancipá	34554
	Ubalá	10337
	Ubalá	10337
	Ubaque	5958
	Une	9561
	Villa de San Diego de Ubaté	39393
Villagómez	2168	
Villapinzón	20711	
Zipaquirá	128426	
Total D1	938845	
D2	Agua de Dios	10733
	Albán	5957
	Anapoima	13928
	Anolaima	11998
	Apulo	7812

Distrito	Municipio	Población 2018
---	Beltrán	2281
	Bituima	2480
	Bojacá	12448
	Cachipay	9765
	Caparrapí	16732
	Chaguaní	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

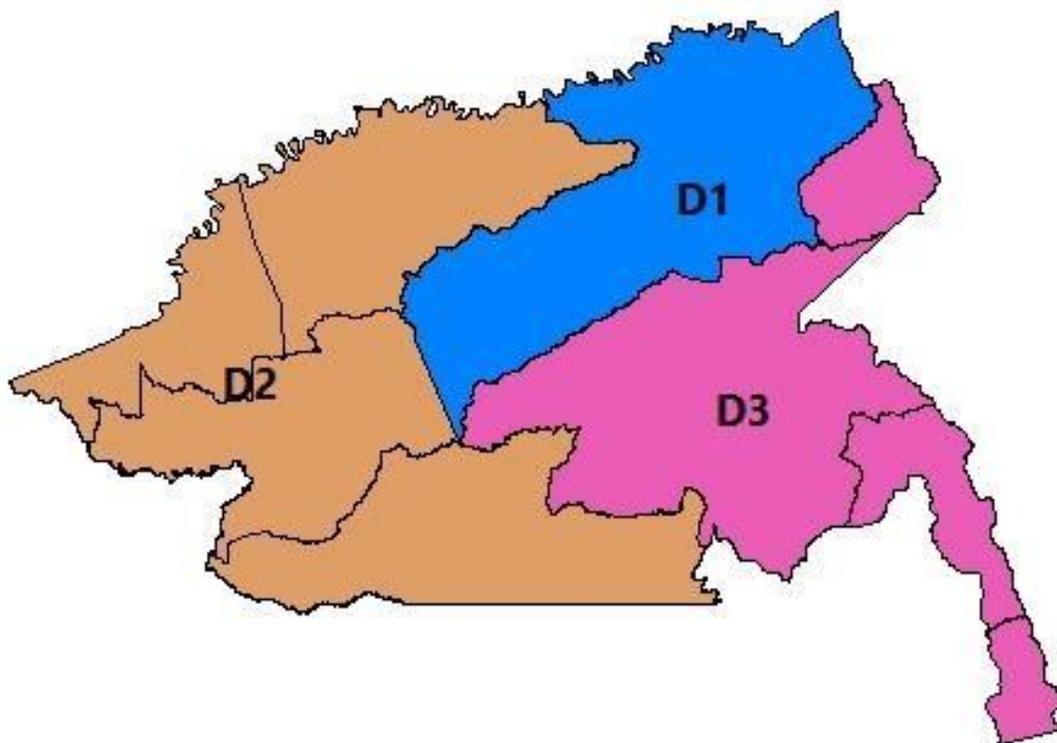
Distrito	Municipio	Población 2018
	Quipile	8146
	San Antonio del Tequendama	13272
	San Francisco	10011
	San Juan de Río Seco	9670
	Sasaima	10828
	Subachoque	17077
	Supatá	5027
	Tena	9359
	Tenjo	20179
	Tocaima	18704
	Topaipí	4493
	Útica	5039
	Vergara	7719
	Vianí	4226
	Villeta	25497
	Viotá	13328
	Yacopí	17113
	Zipacón	5750
	Total D2	934481
D3	Arbeláez	12412
	Cabrera	4434
	Fusagasugá	142426
	Girardot	106818
	Nilo	19828
	Pandi	5717
	Pasca	12479
	Ricaurte	9844
	San Bernardo	10775

Distrito	Municipio	Población 2018
	Sibaté	40535
	Silvania	22068
	Soacha	544997
	Tibacuy	4832
	Venecia	4084
	Total D3	941249

BORRADOR

Guainía

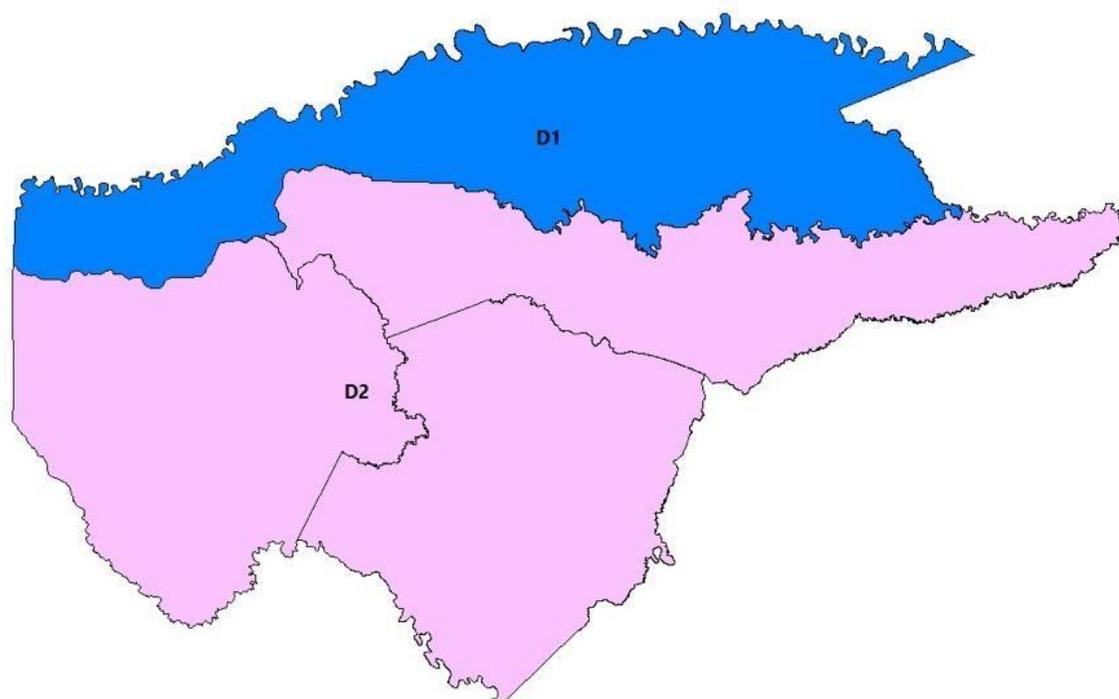
Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital	1
Resto	2
Población (2018)	43,446
Habitantes/DUN	14,482



Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Inírida	20312
Total D1		20312
D2	Mapiripana	2759
D2	Barranco Minas	4984
D2	Morichal	1365
D2	Pana Pana	3467
Total D2		12575
D3	Cacahual	2812
D3	Puerto Colombia	5031
D3	La Guadalupe	410
D3	San Felipe	2306
Total D3		10559

Guaviare

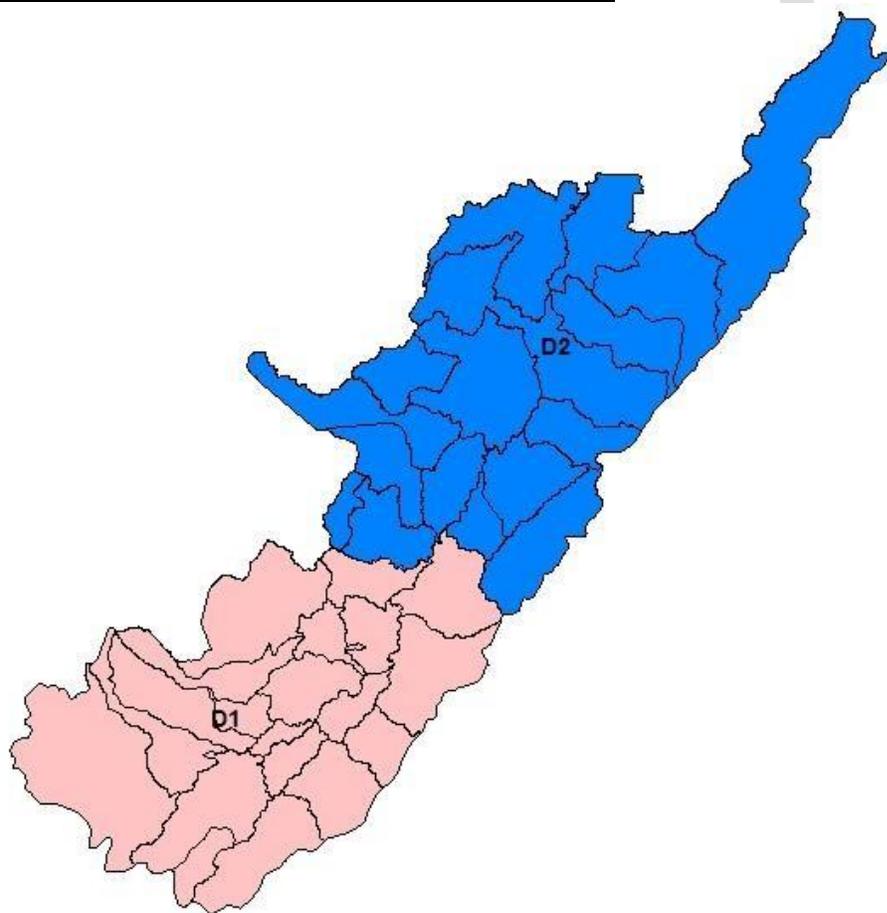
Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital	2
Resto	1
Población (2018)	115,829
Habitantes/DUN	38,610



Distrito	Municipio	Población 2018
D1a + D1b	San José del Guaviare	67.767
Total D1a + D1b		67.767
D2	Calamar	8.456
	El Retorno	24.155
	Miraflores	15.451
Total D2		48.062

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

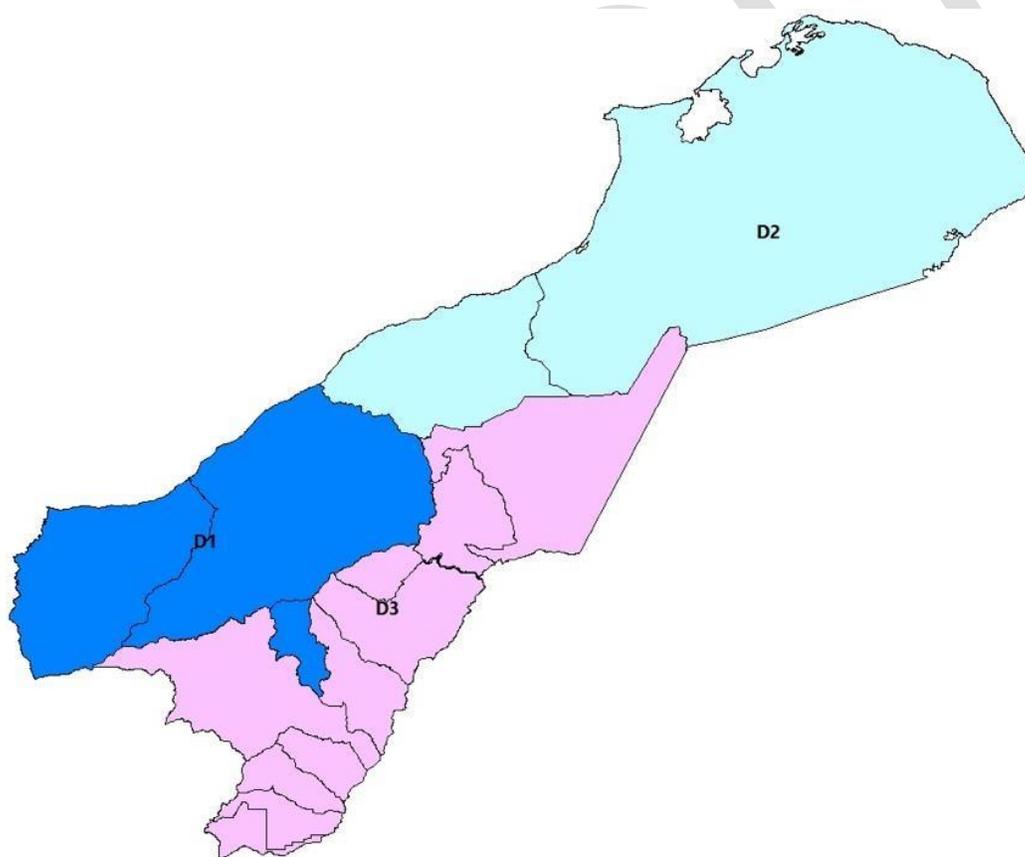


Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Acevedo	35107
	Agrado	9223
	Altamira	4538
	Elías	4130
	Garzón	94219
	Gigante	34952
	Guadalupe	22467
	Isnos	28187
	La Argentina	14797
	La Plata	66072
	Oporapa	14475
	Paicol	5691
	Palestina	11950
	Pital	13951
	Pitalito	133205
	Saladoblanco	11821
	San Agustín	33814
	Suaza	20558
Tarqui	18096	
Timaná	20423	
Total D1	597676	
D2	Aipe	28418
	Algeciras	24662
	Baraya	9718
	Campoalegre	34772
	Colombia	12778
	Hobo	7019

Iquira	13403
Nátaga	6496
Neiva	347438
Palermo	34406
Rivera	19378
Santa María	11646
Tello	14448
Teruel	8876
Tesalia	9346
Villavieja	7307
Yaguará	9294
Total D2	599405

La Guajira

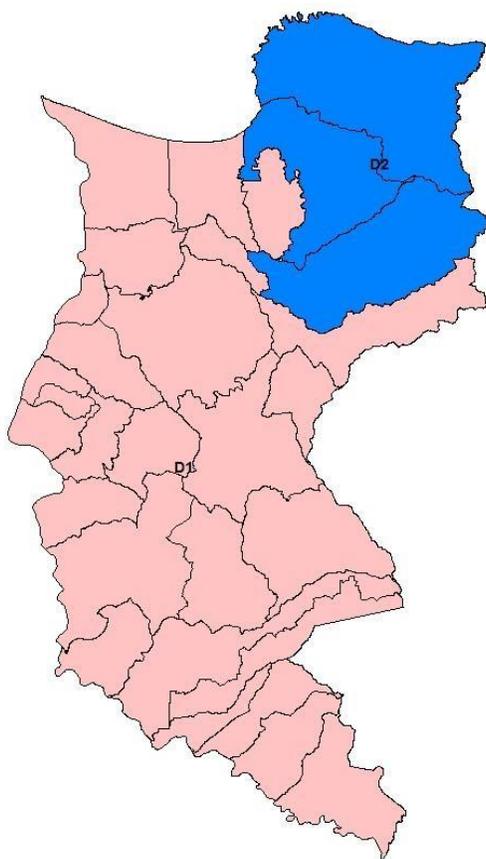
Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital + Otros	1
Resto	2
Población (2018)	1,040,157
Habitantes/DUN	346,719



Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Dibulla	36636
	Distracción	16799
	Riohacha	286973
	Total D1	340408
D2	Manaure	116248
	Uribia	192721
	Total D2	308969
D3	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
		Total D3

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



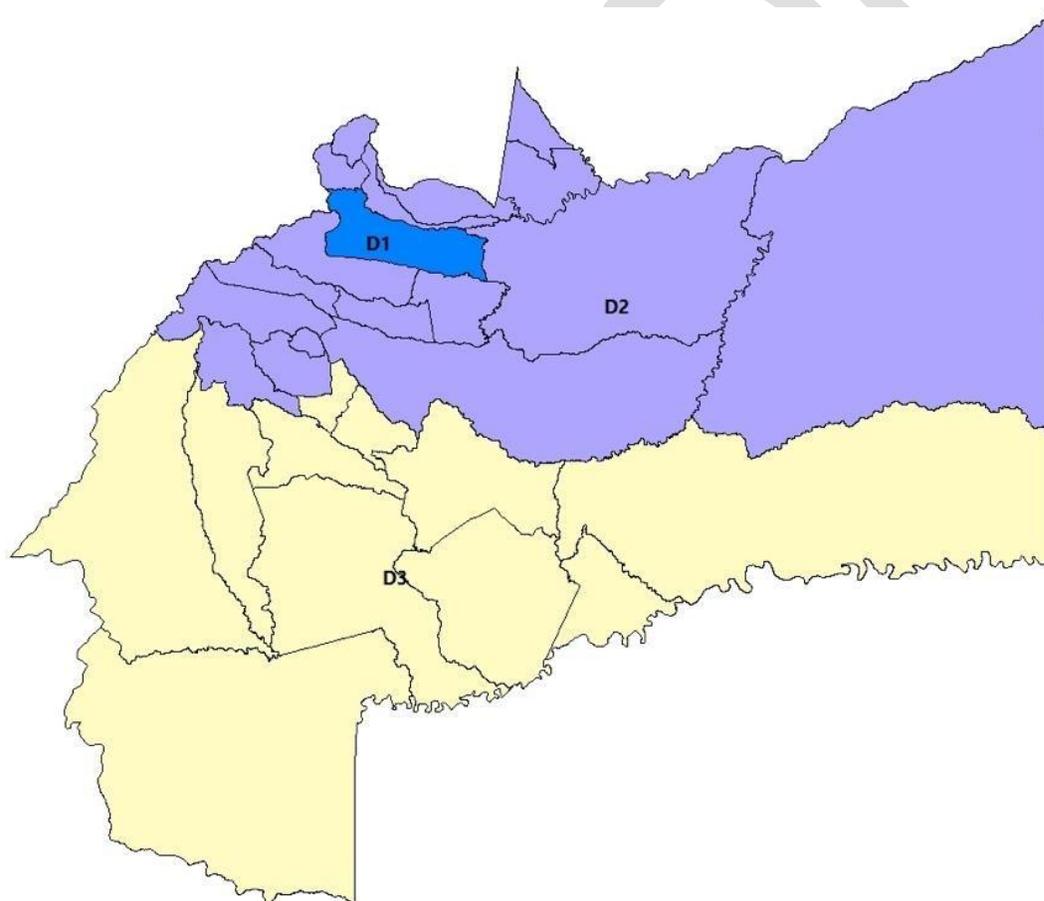
Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Algarrobo	12830
	Ariguaní	32527
	Cerro San Antonio	7734
	Chivolo	15793
	Concordia	9260
	El Banco	55949
	El Piñon	16718
	El Retén	21766
	Fundación	57527
	Guamal	28012
	Nueva Granada	21130
	Pedraza	8095
	Pijiño del Carmen	16411
	Pivijay	33400
	Plato	60824
	Puebloviejo	32346
	Remolino	7980
	Sabanas de San Angel	17568
	Salamina	6758
	San Sebastián de Buenavista	17568
	San Zenón	9178
	Santa Ana	26923
	Santa Bárbara de Pinto	13103
	Sitionuevo	32801
	Tenerife	12214
	Zapayán	8907
	Zona Bananera	61829

	Total D1	645151
D2	Aracataca	40879
	Ciénaga	105206
	Santa Marta	507455
	Total D2	653540

BORRADOR

Meta

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital	1
Resto	2
Población (2018)	1,016,701
Habitantes/DUN	338,900



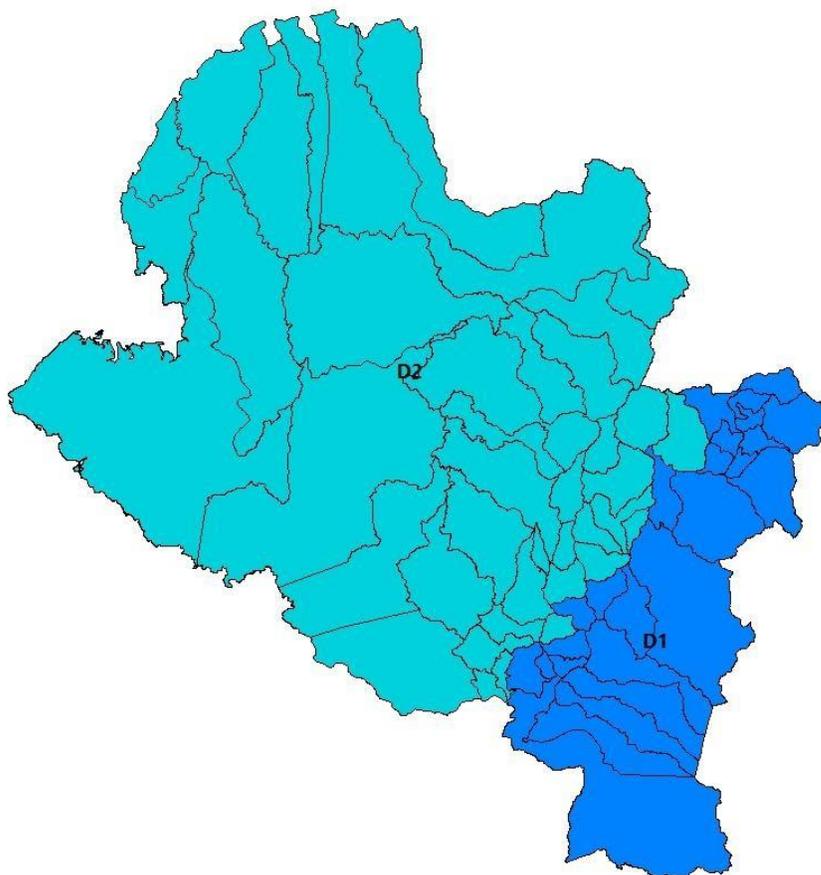
Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Villavicencio	516831
	Total D1	516831
D2	Acacias	73640
	Barranca de Upía	4180
	Cabuyaro	4108
	Castilla la Nueva	10494
	Cubarral	6188
	Cumaral	18395
	El Calvario	2222
	El Castillo	6184
	El Dorado	3451
	Guamal	9477
	Lejanías	9303
	Puerto Gaitán	18903
	Puerto López	34696
	Restrepo	10686
	San Carlos de Guaroa	10680
	San Juanito	2241
	San Martín	25605
	Total D2	250453
D3	Fuente de Oro	13919
	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
Total D3	249417

BORRADOR

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



Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Albán	22999
	Arboleda	7573
	Belén	7801
	Buesaco	25947
	Chachagüí	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
	Puerres	8186
	Pupiales	19621
San Bernardo	20908	
San Pablo	17217	
San Pedro de Cartago	7657	
Tangua	9252	
Yacuanquer	11254	
Total D1	902786	
D2	Aldana	5855
	Ancuyá	6572

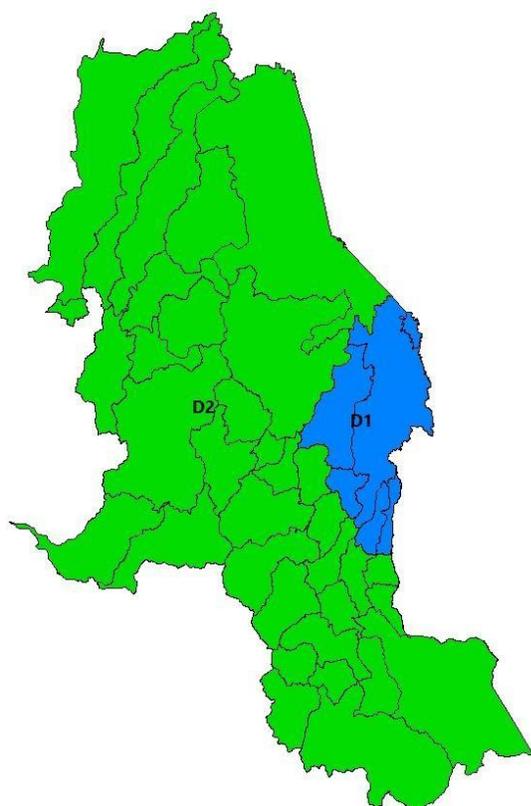
Distrito	Municipio	Población 2018
	Barbacoas	40429
	Consaca	9099
	Cuaspud	8727
	Cumbal	39791
	Cumbitara	16598
	El Charco	41042
	El Peñol	6383
	El Rosario	9801
	El Tambo	11720
	Francisco Pizarro	16461
	Guachucal	15269
	Guaitarilla	11508
	La Florida	9297
	La Llanada	5563
	La Tola	14230
	Leiva	14463
	Linares	9525
	Los Andes	20494
	Magüi	24610
	Mallama	7332
	Mosquera	17783
	Nariño	5074
	Olaya Herrera	32379
	Ospina	8834
	Policarpa	17783
	Providencia	13711
	Ricaurte	19930
Roberto Payán	24695	
Samaniego	49270	

Distrito	Municipio	Población 2018
	San Andres de Tumaco	212692
	San Lorenzo	20283
	Sandoná	25746
	Santa Bárbara	14559
	Santacruz	30900
	Sapuyes	6017
	Taminango	21629
	Túquerres	40276
	Total D2	906330

BORRADOR

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

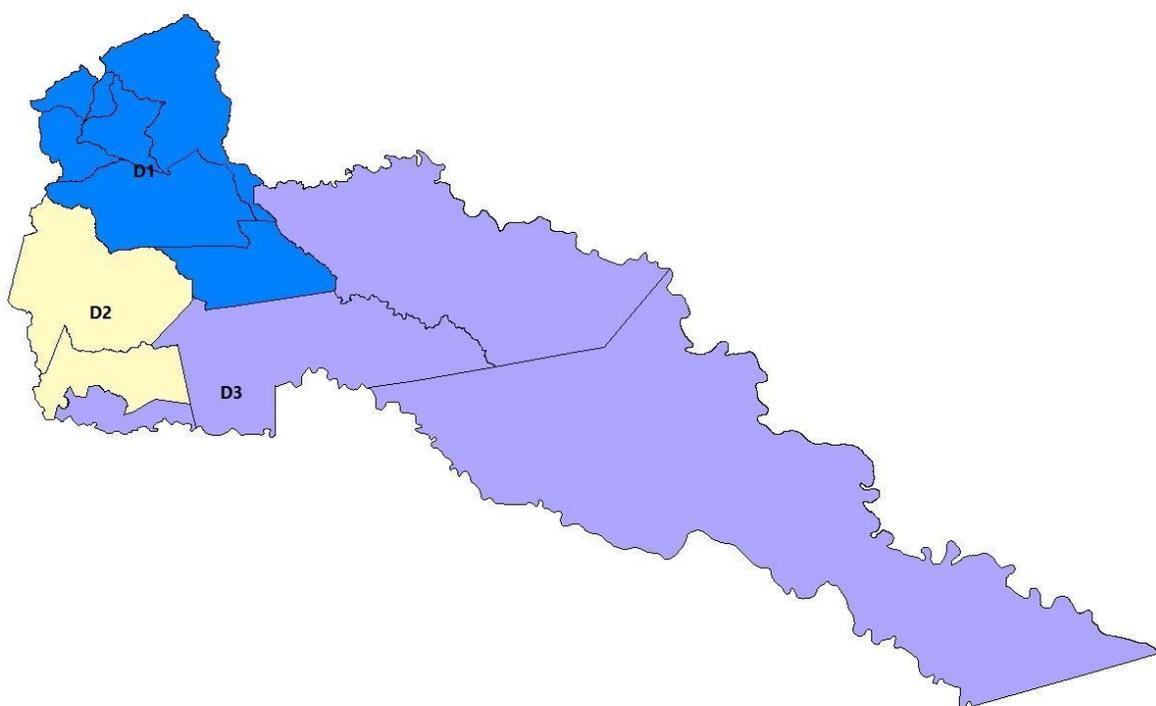


Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Cúcuta	668838
	El Zulia	23663
	Los Patios	79336
	Puerto Santander	10757
	San Cayetano	5753
	Villa del Rosario	94796
	Total D1	883143
D2	Abrego	39090
	Arboledas	8946
	Bochalema	7103
	Bucarasica	4573
	Cachirá	11091
	Cácota	1763
	Chinácota	16848
	Chitagá	10427
	Convención	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	

Distrito	Municipio	Población 2018
	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
	Total D2	508096

Putumayo

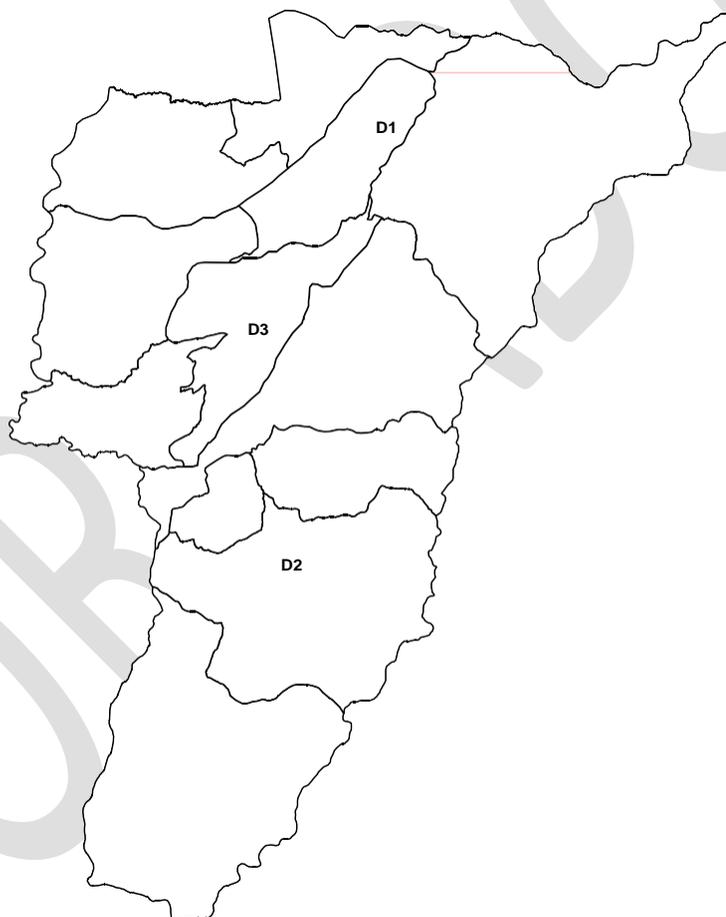
Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital + Otros	1
Resto	2
Población (2018)	358,896
Habitantes/DUN	119,632



Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Colón	5651
	Mocoa	44631
	Puerto Caicedo	14729
	San Francisco	7190
	Santiago	10776
	Sibundoy	14396
	Villagarzón	21399
	Total D1	118772
D2	Orito	56365
	Valle del Guamuez	53649
	Total D2	110014
D3	Leguízamo	15380
	Puerto Asís	62232
	Puerto Guzmán	24169
	San Miguel	28329
	Total D3	130110

Quindío

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital + Otros	1
Resto	2
Población (2018)	575,010
Habitantes/DUN	191,670



Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Circasia	30655
	Filandia	13580
	Montenegro	41722
	Quimbaya	35195
	Salento	7100
	Total D1	128252
D2	Buenavista	2758
	Calarcá	78779
	Córdoba	5268
	Génova	7487
	La Tebaida	45242
	Pijao	6000
	Total D2	145534
D3	Armenia	301224
	Total D3	301224

Risaralda

Total curules	4
Curules por listas plurinominales	2
DUN	2
Capital	1
Resto	1
Población (2018)	967,767
Habitantes/DUN	483,884



Distrito	Municipio	Población 2018
D1	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
	Total D1	491131
D2	Pereira	476.636
Total D2	476636	

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

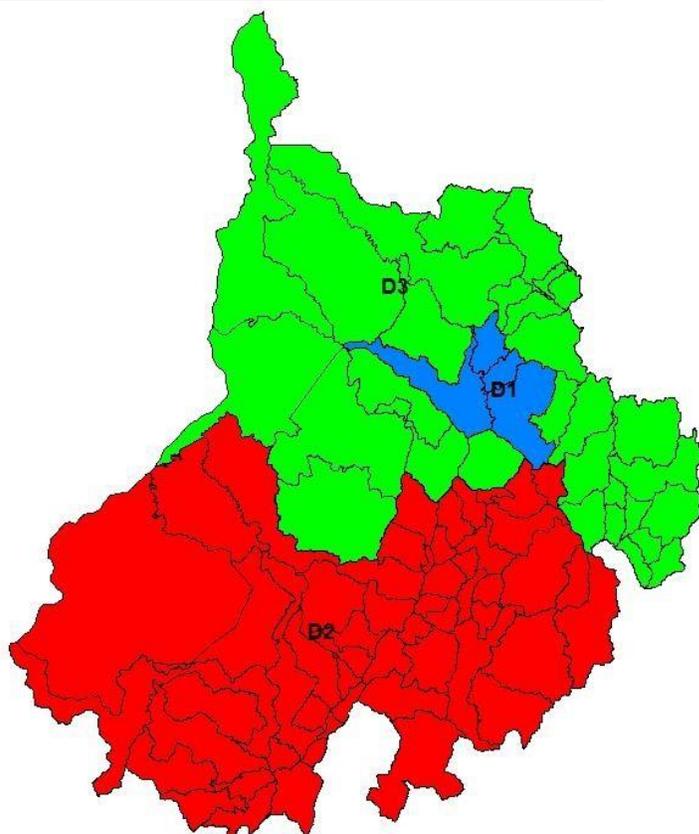


Distrito	Municipio	Población 2018
D1a + D1b	San Andrés	73221
TOTAL D1a + D1b		73221
D2	Providencia y Santa Catalina	5192
TOTAL D2		5192

BORRADOR

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



Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Bucaramanga	528.610
	Floridablanca	267.124
	Girón	195.499
	Piedecuesta	159.760
Total D1	1.150.993	
D2	Aguada	1.782
	Albania	5.289
	Aratoca	8.280
	Barbosa	29.352
	Barichara	7.062
	Bolívar	11.919
	Cabrera	2.400
	Cepitá	1.819
	Charalá	10.290
	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	2.440
	Florián	6.276
Galán	2.139	
Gambita	5.039	

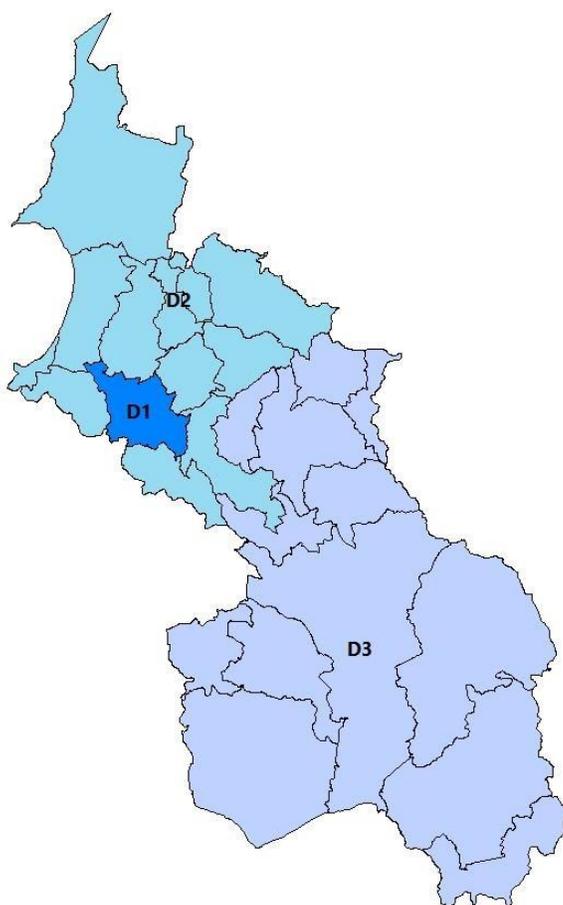
Distrito	Municipio	Población 2018
	Guadalupe	4.519
	Guapotá	2.096
	Guavatá	3.495
	Güepsa	3.730
	Hato	2.324
	Jesús María	3.045
	Jordán	1.089
	La Belleza	8.596
	La Paz	5.027
	Landázuri	15.430
	Mogotes	10.864
	Ocamonte	4.702
	Oiba	11.980
	Onzaga	4.895
	Palmar	3.474
	Palmas del Socorro	2.196
	Páramo	4.252
	Pinchote	5.460
	Puente Nacional	11.900
	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

Distrito	Municipio	Población 2018
	Valle de San José	4.495
	Vélez	18.871
	Villanueva	5.548
	Total D2	442.288
D3	Barrancabermeja	191.495
	Betulia	5.031
	California	2.037
	Capitanejo	5.430
	Carcasí	4.966
	Cerrito	5.532
	Charta	2.549
	Concepción	5.110
	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

Distrito	Municipio	Población 2018
	San Vicente de Chucurí	35.000
	Santa Bárbara	2.085
	Suratá	3.196
	Tona	7.201
	Vetas	2.464
	Zapatoca	8.803
	Total D3	497.558

Sucre

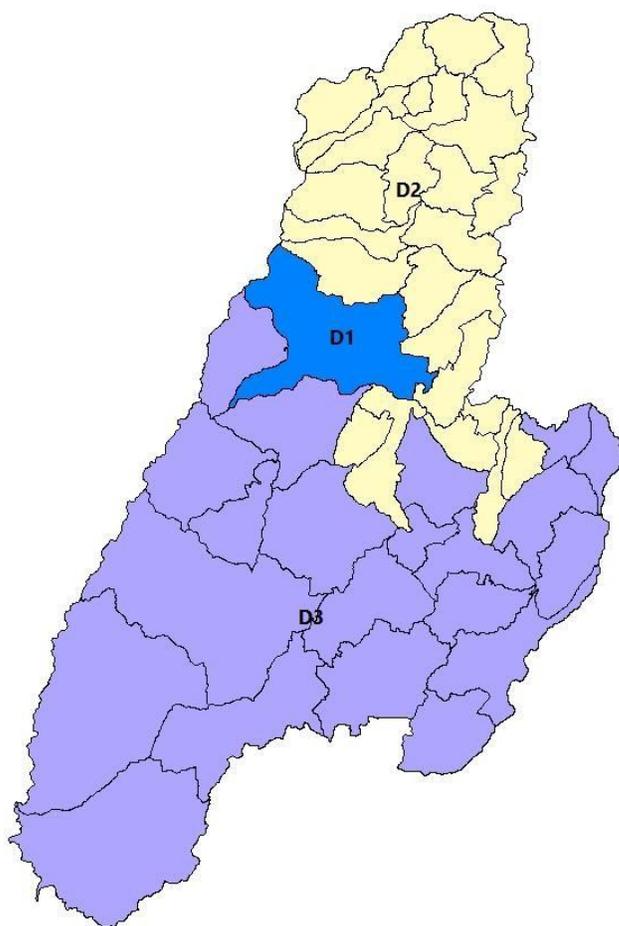
Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital/Área metropolitana	1
Resto	2
Población (2018)	877,057
Habitantes/DUN	292,352



Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Sincelejo	286749
	Total D1	286749
D2	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
	Total D2	301464
D3	Sucre	22450
	Majagual	33811
	San Juan de Betulia	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
	Total D3	288844

Tolima

Total curules	6
Curules por listas plurinominales	3
DUN	3
Capital	1
Resto	2
Población (2018)	1,419,947
Habitantes/DUN	473,316

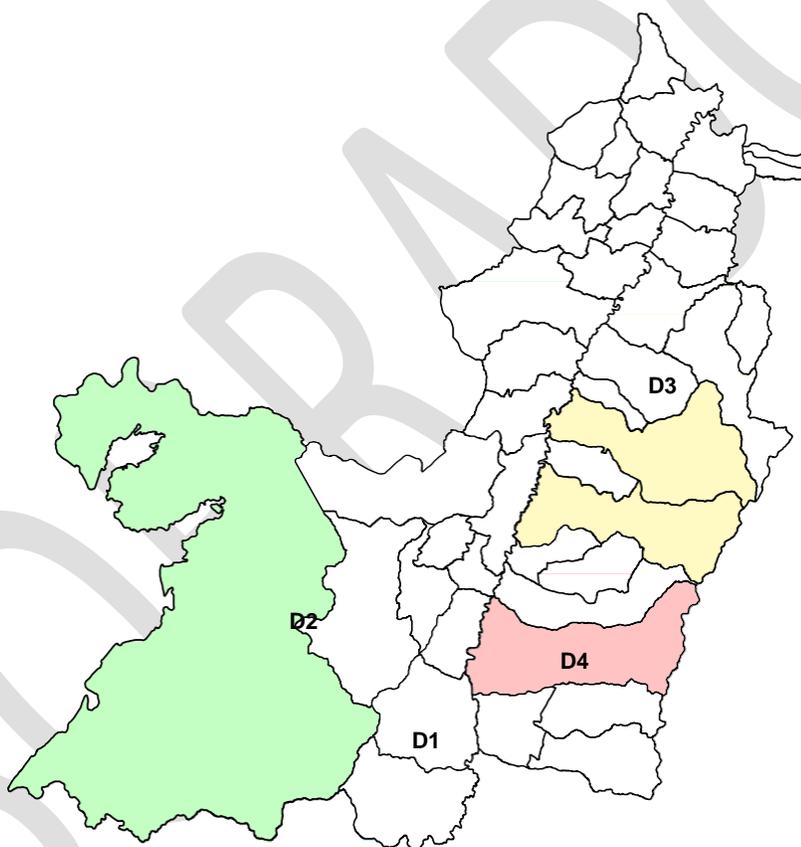


Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Ibagué	569336
	Total D1	569336
D2	Alvarado	8777
	Ambalema	6594
	Anzoátegui	19059
	Armero	11609
	Carmen de Apicalá	8916
	Casabianca	6603
	Coello	9963
	Espinal	75949
	Falan	9196
	Flandes	29377
	Fresno	29917
	Herveo	7795
	Honda	24077
	Lérida	17013
	Libano	39866
	Mariquita	33358
	Murillo	5001
	Palocabildo	9090
	Piedras	5683
	San Luis	19130
	Santa Isabel	6319
	Suárez	4547
	Valle de San Juan	6405
	Venadillo	19764
	Villahermosa	10531
	Total D2	424539

Distrito	Municipio	Población 2018
D3	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
	Total D3	426072

Valle del Cauca

Total curules	13
Curules por listas plurinominales	7
DUN	6
Capital/Área metropolitan	3
Resto	3
Población (2018)	4,756,113
Habitantes/DUN	792,686

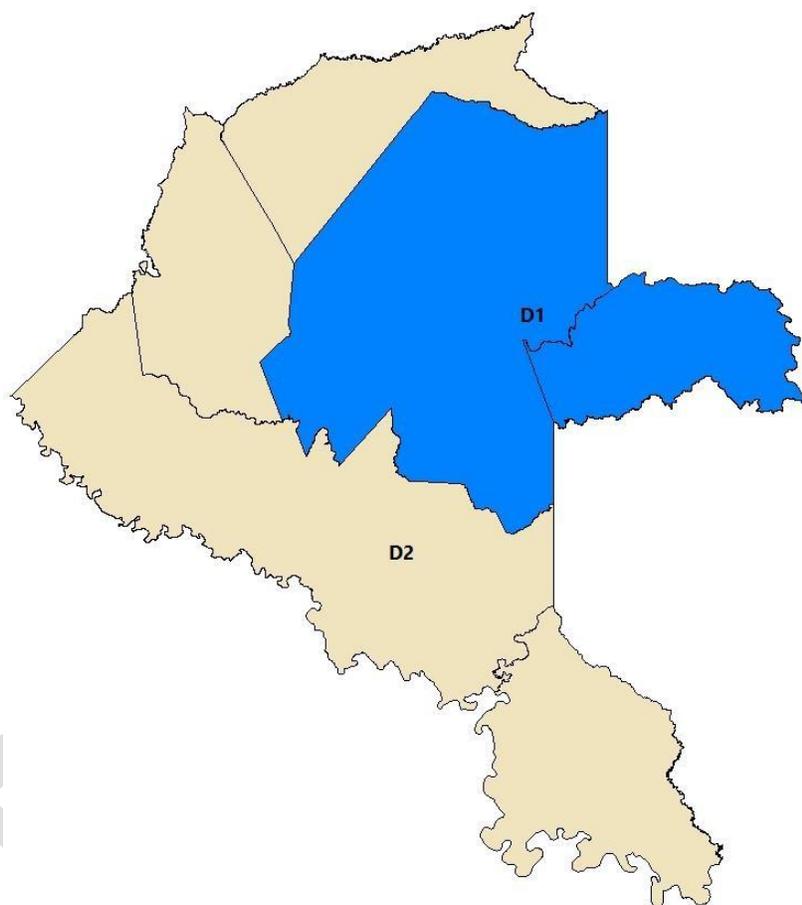


Distrito	Municipio	Población 2018
D1a a D1c	Cali	2445405
	Jamundí	127228
	Yumbo	125663
	Total D1a a D1c	2698296
D2	Ansermanuevo	19252
	Argelia	6364
	Bolívar	12961
	Buenaventura	424047
	Calima (El Darién)	15848
	Dagua	36775
	El Aguila	11209
	El Cairo	10184
	El Dovio	8236
	La Cumbre	11672
	La Unión	39671
	Restrepo	16365
	Riofrío	14029
	Roldanillo	32226
	Toro	16598
	Trujillo	17919
	Versalles	6926
	Vijes	11409
	Yotoco	16491
Total D2	728182	
D3	Alcalá	22710
	Andalucía	17738
	Buga	114562
	Bugalagrande	21017

Distrito	Municipio	Población 2018
	Caicedonia	29526
	Cartago	134308
	La Victoria	12994
	Obando	15229
	San Pedro	18882
	Sevilla	44311
	Tuluá	219148
	Ulloa	5336
	Zarzal	46599
	Total D3	702360
D4	Candelaria	85352
	El Cerrito	58296
	Florida	58775
	Ginebra	21624
	Guacarí	35377
	Palmira	310594
	Pradera	57257
Total D4	627275	

Vaupés

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital + Otro	2
Resto	1
Población (2018)	44,928
Habitantes/DUN	14,976

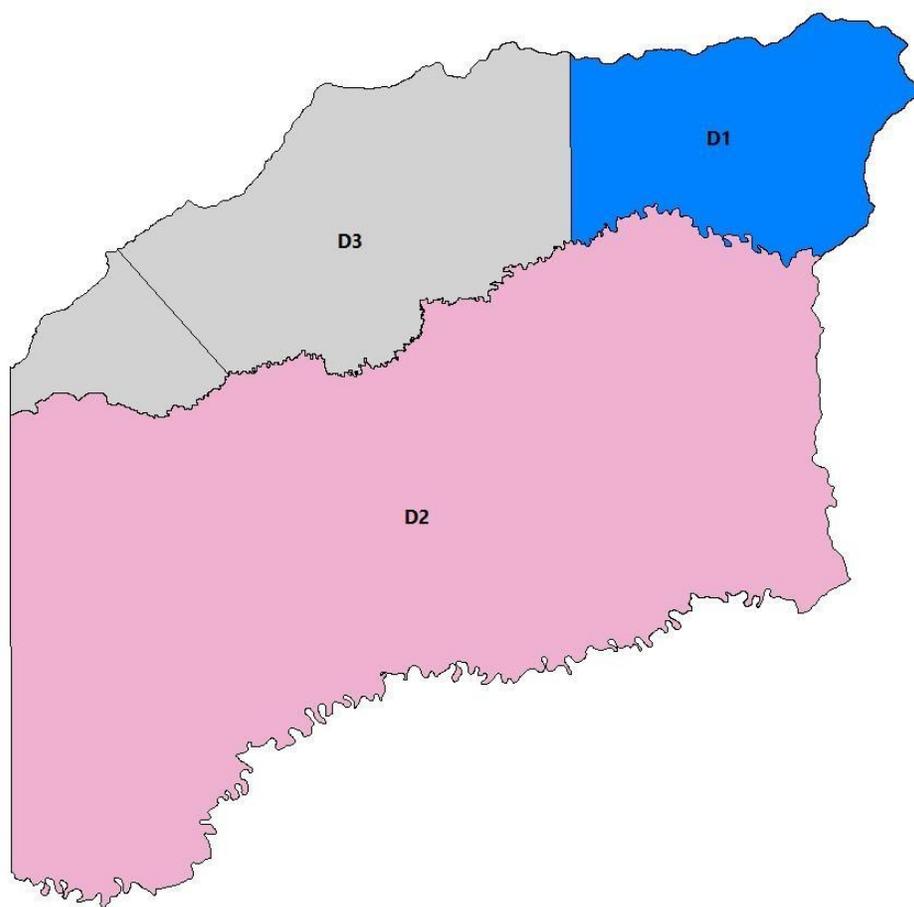


Distrito	Municipio	Población 2018
D1a + D1b	Mitú	32457
	Yavaraté	1226
Total D1a + D1b		33683
D2	Taraira	952
	Pacoa	6121
	Caruru	3340
	Papunaua	832
	Total D2	11.245

BORRADOR

Vichada

Total curules	3
Curules por listas plurinominales	0
DUN	3
Capital	1
Resto	2
Población (2018)	77,276
Habitantes/DUN	25,759



Distrito	Municipio	Población 2018
D1	Puerto Carreño	16504
Total D1		16504
D2	Cumaribo	39549
Total D2		39549
D3	Santa Rosalía	4197
	La Primavera	17026
Total D3		21.223

Anexo 5. Propuestas y recomendaciones para el régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas

1. RÉGIMEN DE AVALES DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

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 incurso 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 condenados⁷⁰, 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 afecta la gobernabilidad de los territorios en los que compiten electoralmente.

PROPUESTAS:

- i) Mantener la definición de aval a la luz de la jurisprudencia, la Ley 130 de 1994 y 1475 de 2011, unificando el concepto de aval en la ley. En este sentido, se considera necesario indicar en la legislación qué: **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 Buritica⁷¹, 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**

⁷⁰ Por ejemplo, ello sucedió para el caso del candidato a la alcaldía de Yopal en las elecciones de 2015, quién estando privado de la libertad realiza su campaña política y resulta electo el día electoral, pero que finalmente es condenado en 2017.

⁷¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-21-000-2013-00037-00.

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.”⁷²(Subraya y negrilla fuera del texto)

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.**”⁷³ (Negrilla fuera del texto)

ii) Adicionalmente, la definición de aval debe contemplar las causales de otorgamiento del mismo por parte de los partidos y movimientos políticos, así como 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.

⁷² Consejo de Estado en la Sentencia del 12 de octubre de 2001. Radicación 2000-0787-01, Número interno 2652

⁷³ Consejo Nacional Electoral, Concepto 0458 del 10 de marzo de 2005.

- Los partidos deben certificar que el candidato goza del reconocimiento de buenas condiciones de moralidad, honestidad y decoro al punto que puede presentar su candidatura a consideración del electorado.

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 avalar.** 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.

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 ordenes de captura, entre otras.

Para las elecciones de autoridades locales realizadas en el 2015, a través de la Ventanilla Única Electoral Permanente – VUEP- se tramitaron entre los meses de febrero y diciembre de ese año, 360.812 solicitudes presentadas por las distintas organizaciones políticas. Lo anterior arrojó como resultado que 11.464 (3%) precandidatos 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 No.1 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

Es importante detenerse en el número de consultas recibidas durante la etapa pre electoral dado que incide en el eficaz funcionamiento de una instancia como la VUEP, la cual necesita de un trabajo coordinado entre las instituciones del Estado. Del comportamiento de la VUEP se destaca:

- El 66,4% de la información solicitada se recibió entre los meses de junio y julio, plazo en el cual las organizaciones políticas deben inscribir a sus candidatos.
- Cuatro días antes del cierre de la inscripción de candidatos (25 de julio de 2015) se recibieron 32.321 consulta, que corresponde al 9%.
- Con posterioridad al cierre de la inscripción de candidaturas se recibieron 52.171 consultas, que corresponde al 14%.

Problemas de la Ventanilla Única Electoral Permanente VUEP:

- **Falta de definición de plazos para que las organizaciones políticas soliciten información.**

En el Decreto 0513 de 2015, a través del cual se reglamenta el funcionamiento de la VUEP no existe un plazo para que las organizaciones políticas soliciten información al Ministerio del Interior, lo cual permite un alto volumen de solicitudes durante la última semana de inscripción, afectándose la entrega oportuna de la información para el otorgamiento de avales.

Por ejemplo, para las elecciones de autoridades locales de 2015 algunos partidos y movimientos políticos realizaron hasta 21 solicitudes de antecedentes, lo cual implica la solicitud de antecedentes de casi 47.531 precandidatos. Dicha situación se genera por la inexistencia de mecanismos claros para que las organizaciones coordinen la recepción y envío de las solicitudes. Esta dispersión dificulta la labor de coordinación interinstitucional que debe realizar el Ministerio del Interior como encargado de la VUEP.

- **Incumplimiento de los plazos por parte de las autoridades e instituciones para entregar información.**

Como ya se señaló, dentro del periodo de solicitud de información existen meses con mayor número de peticiones por parte de las organizaciones políticas, esta situación desborda la capacidad institucional del Ministerio del Interior, lo cual a su vez se refleja, en el incumplimiento en el que incurrir algunas autoridades para entregar información oportuna sobre los antecedentes. En algunos casos, las peticiones son resueltas más allá de los tres (3) días hábiles.

- **Inobservancia de las organizaciones políticas frente a la información entregada a través de la VUEP.**

Una vez finalizado el proceso de inscripción, la Procuraduría General de la Nación presentó un informe ante el Consejo Nacional Electoral, en el que solicitó 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:

- i) 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.
- ii) 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).
- iii) 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.

1.3. Problemas entorno 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 que es alarmante dado que durante el proceso electoral están establecidos unos procedimientos con 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 que de igual manera se impida 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 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”*. Estas decisiones no son definitivas en la medida que 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 que se genera una demora mientras se resuelve el 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, permitiendo que acceda al cargo una persona

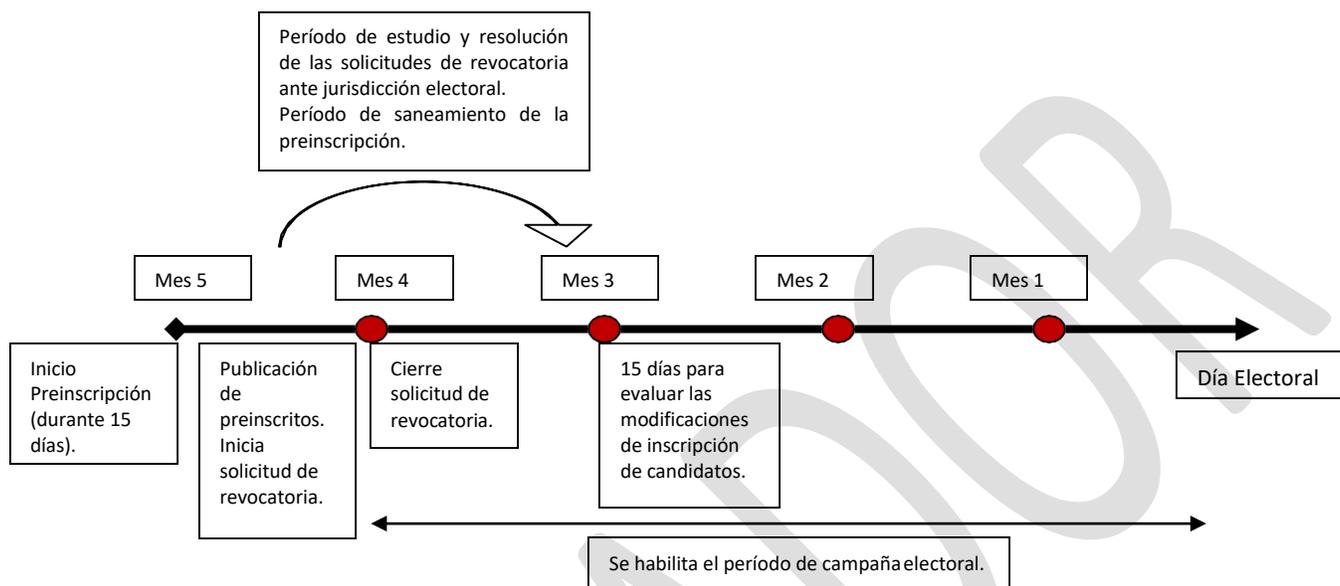
que constitucional y legalmente no está habilitado, afectando la representación y la gobernabilidad de un territorio, ya que es necesario realizar una elección atípica para subsanar la incapacidad de la institucionalidad.

- **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 magistrado 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”*.

PROPUESTAS:

- Procedimiento de verificación de cumplimiento de criterios objetivos y subjetivos para otorgamiento de avales e inscripción de candidaturas:**
 - 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 cumple los requisitos constitucionales y legales. En este sentido, se propone que se realice una etapa de preinscripción de candidaturas de la siguiente manera:



- **Inicio de preinscripción.** El periodo de preinscripción iniciará cinco meses de antes del día electoral y durara por un término de 15 días. Durante este momento, se habilitará a los interesados en ser candidatos 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.

1.4. Ineficacia del régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas por el otorgamiento de avales.

- **Límite temporal de responsabilidad por los delitos contemplados en el artículo 107 constitucional.** Con el límite temporal de responsabilidad actualmente vigente, sólo responsabiliza a las agrupaciones políticas por condenas que sean dictadas durante el periodo de ejercicio del cargo o que debió ejercerse el mismo, es decir que excluyen todas aquellas condenas emitidas con posteridad al periodo del ejercicio del cargo.

Lo anterior garantiza la irresponsabilidad, o si se quiere, impunidad de las agrupaciones políticas, pues tal condición no se ajusta a la realidad de la comisión de las conductas ilícitas que se reprochan, ni a la dinámica de los procesos judiciales de carácter penal en Colombia.

Un delito contra la administración pública o de lesa humanidad, por poner un ejemplo, puede ser cometido un día antes de finalizar el periodo del cargo, por ende, esta conducta difícilmente tendrá condena durante el periodo del ejercicio del cargo. Además debe tenerse en cuenta que los procesos penales en Colombia son largos por diversas razones, congestión, estrategias de defensa, dificultades en la investigación, entre otros, podrían ser algunos de los motivos para que a pesar de que la conducta se realice el primer día de ejercicio de mandato, la misma no sea sancionada dentro del periodo del ejercicio del cargo, el cual para todos los candidatos electos popularmente es de 4 años.

Un claro ejemplo de lo descrito sucedió en las elecciones de autoridades locales de 2015, municipio de Unguía (Choco) alcalde electo Cayetano Tapias Romero – Opción Ciudadana. Cayetano Tapias Romero, se presentó a las elecciones del 25 de octubre de 2015 como candidato del partido político Opción Ciudadana. El 19 de octubre de 2015 fue condenado por delitos de peculado por apropiación, falsedad ideológica en documento público y concierto para delinquir, por hechos ocurridos en 2006, cuando era alcalde de Unguía (2004 - 2007) por el Partido Liberal.

No obstante, la Comisión Escrutadora de Chocó le entregó la credencial como alcalde electo, pues Tapias Romero apeló la sentencia ante el Tribunal de Quibdó y, en respeto a la presunción de inocencia y el debido proceso, se tuvo que respetar el resultado electoral. No

fue sino hasta el 28 de junio de 2016 que fue capturado por la Sijin, en el municipio antioqueño de Turbo. Tapias Romero enfrenta una sentencia de 4 años y diez meses de prisión.

PROPUESTAS:

i) **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 delictuosos 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.

- **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 de responsabilidad política no contempla la responsabilidad para las agrupaciones políticas 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 y dentro del ámbito de dominio de los servidores públicos electos popularmente.

Por ejemplo, en la siguiente tabla se observa 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 No. 1. Ex alcaldes investigados y sancionados por delitos contra la administración pública.

	Alcalde / Nombre	Municipio	Depto.	Delito contra la administración pública	Estado
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
2008-2011	Aldemar Gómez González	Cumaribo	Vichada	Peculado por apropiación	Imputación de cargos
	Hugo Venancio Córdoba Bastidas	Florida	Valle del Cauca	Peculado por apropiación.	Medida de aseguramiento
2008 –	Rafael Ángel Fontalbo	Palmar de Varela	Atlántico	peculado por apropiación y peculado	Imputación de cargos

2011					
2011 – 2015	Eduardo Enrique Cabrera	Nechí	Antioquia	peculado por apropiación	medida de aseguramiento
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
2011 – 2015	Marcela del Pilar Arce Hernández	Simacota	Santander	peculado por apropiación a favor de terceros en concurso con contrato sin cumplimiento de requisitos legales, falsedad ideológica en documento público	Imputación de cargos
2004 – 2007	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
2011-2015	Cristina Otálvaro Idárraga	Neira	Caldas	contrato sin cumplimiento de los requisitos legales	Imputación de cargos
2011-2015	Giovanni Villarraga Ortíz	Madrid	Cundinamarca	Delitos de peculado por apropiación en favor de terceros y contratos sin cumplimiento de los requisitos legales.	medida de aseguramiento

201 1- 201 5	Marcela del Pilar Arce	Simacota	Santander	irregularidades en contratación	medida de aseguramien o
-----------------------	---------------------------	----------	-----------	---------------------------------	-------------------------------

Fuente: Prensa Fiscalía General de la Nación, última consulta 07 de marzo de 2017; elaborado por la MOE.

PROPUESTAS:

- i) **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 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.
- ii) Las organizaciones políticas no podrán terner 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.
- **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.

PROPUESTAS:

- i) **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.

Anexo 4. Propuesta de pedagogía electoral y democrática en Colombia

El objetivo del presente documento es el de 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): *“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), 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 esos 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 sólo 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 Pelaez y Marquéz (KAS, 2016)⁷⁴, se ha dirigido bajos los pilares de: *“la evaluación estricta y metódica de los estudiantes (pruebas 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:

⁷⁴ Preparado para la Fundación Konrad Adenauer por: Alejandro Peláez Diego Márquez, Educación para la Democracia y la Formación Política en Colombia: 1980-2006 Un Estado del Arte. (Noviembre 2006)

*“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 imperfecta. 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, 2006). (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, (2) 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 (Consejo Electoral Colombiano, 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.

Propuestas:

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:

- 1. Crear la Dirección de Educación Democrática al interior de la organización electoral.** Se propone que dicha Dirección funcione al interior del Consejo Electoral Colombiano, la cual 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. Absorbiendo y reforzando el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) que se encarga de brindar 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, capacitación y formación en temas electorales, de identificación, cultura y democracia, así como ser un centro de investigación y análisis de temas electorales y políticos; programas 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 desplegarse 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)

- 2. 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 democráticos, las responsabilidades y deberes que asisten 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.

- 3. 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.
- 4. 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, y 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.

5. **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:

- 5.1. Como parte del servicio social que todos los estudiantes deben realizar, se podría incluir un servicio social electoral, en el cual los estudiantes de últimos grados de secundaria apoyen logísticamente 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.

- 5.2. 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.

Anexo 6. 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”⁷⁵

⁷⁵ Página 51 del Acuerdo de Paz del 24 de noviembre de 2016. Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/>

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 cedulación de todos los colombianos con derecho al voto.

En este contexto, a continuación se presentan 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 necesarios para el éxito de una política pública de cedulación y acceso universal a puestos de votación.

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 mediante 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 cedulada (al respecto ver la sección 4 de este documento). 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 DANE⁷⁶, 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 este texto, muchos de estas poblaciones rurales se ubican en

⁷⁶ Disponible en <http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola/> Consultado el 4 de abril de 2017.

municipios en los que los cálculos de la MOE indican que hay dificultad de acceso a puestos de votación.

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 MOE 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 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 censada 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 porción 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 geoportal 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 indicaba⁷⁷ la existencia de 8.103 centros poblados rurales (diferentes a las cabeceras municipales). Esta gran divergencia llama la atención sobre la precisión de los datos oficiales acerca de la población que vive en zonas rurales.

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.

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

⁷⁷ Disponible en http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola/archivos/Listado_2012.xls

relaciona la superficie de cada municipio del país⁷⁸ con el número de puestos distribuidos en su territorio por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).⁷⁹ 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 urbanos 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 km² 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 país⁸⁰ 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.

⁷⁸ Para este estudio se utiliza la superficie municipal según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), con datos tomados del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), disponibles en www.cerac.org.co/assets/files/viejasguerras/DensidadPoblacional.xls consultado el 7 de abril de 2016.

⁷⁹ Se utilizan datos de puestos de votación instalados para las elecciones de 2015.

⁸⁰ 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’.

3.2 Resultados de la medición: municipios con posible dificultad de acceso a puestos

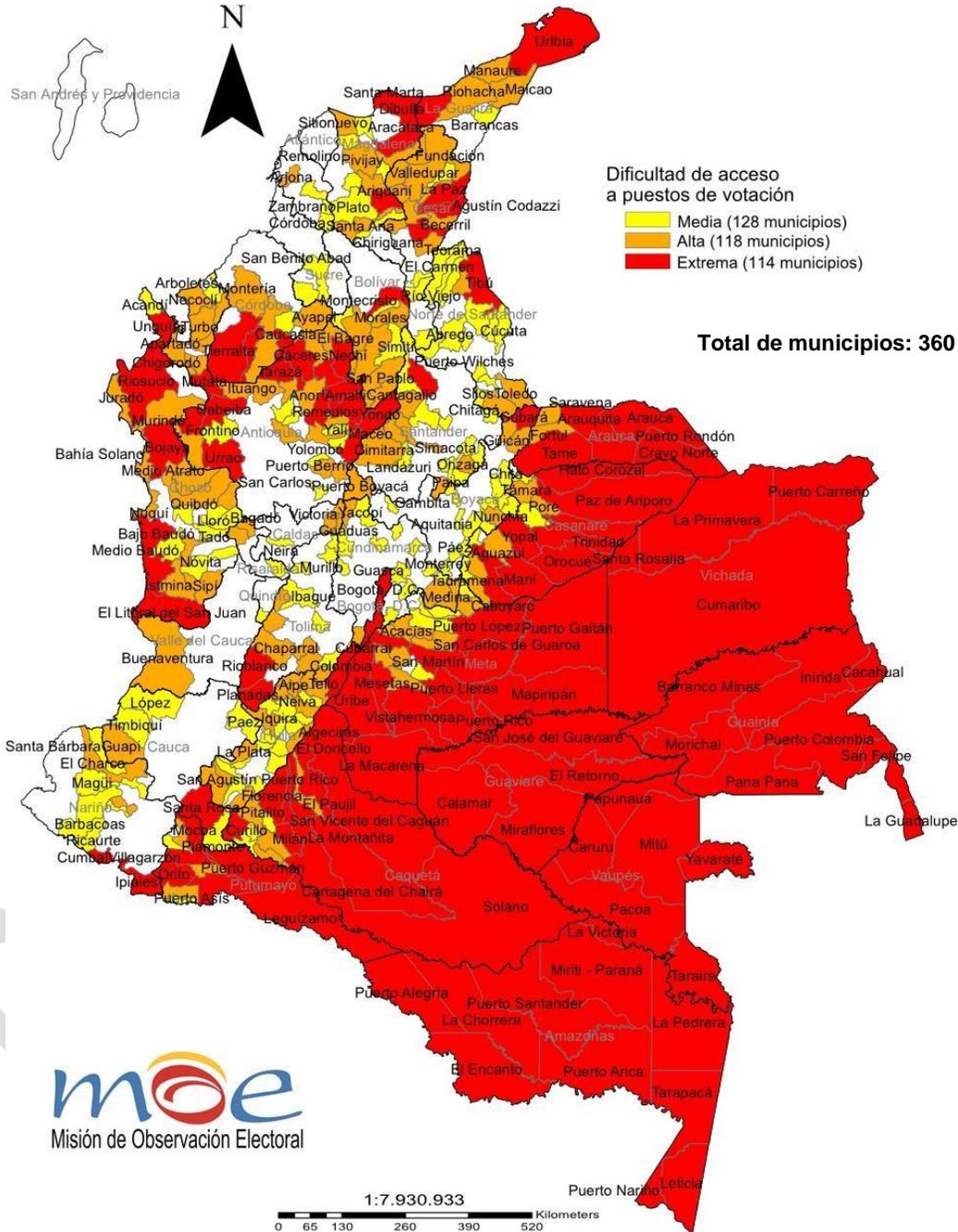
De esta manera la MOE determinó que hay 360 municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación (ver listado anexo). A partir de los indicadores de la MOE, estos municipios fueron clasificados en niveles de dificultad medio, alto y extremo, según el cálculo aproximado del área cubierta por los puestos de votación instalados en el territorio, como lo señala la siguiente tabla.

Tabla 1. 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 ²	1122
Baja	1 puesto cada 132,5 km ²	128
Media	1 puesto cada 181,5 km ²	118
Extrema	1 puesto cada 2.148,1 km ²	114
Total de municipios con dificultad de acceso	1 puesto cada 786,8 km²	360

Fuente: cálculos MOE con datos de IGAC y de Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

Mapa 1. Municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación



Fuente:

elaboración MOE con datos de IGAC y de RNEC

Tabla 2. 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 ² 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 Santander	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: cálculos MOE con datos de IGAC y de RNEC

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 km², mientras que el de peor cobertura es el corregimiento departamental de Puerto Santander en Amazonas, con 1 puesto cada 14.950 km². Debido a la gran dispersión estadística de estos datos, se utiliza la mediana nacional (1 puesto cada 63,2 km²), 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.

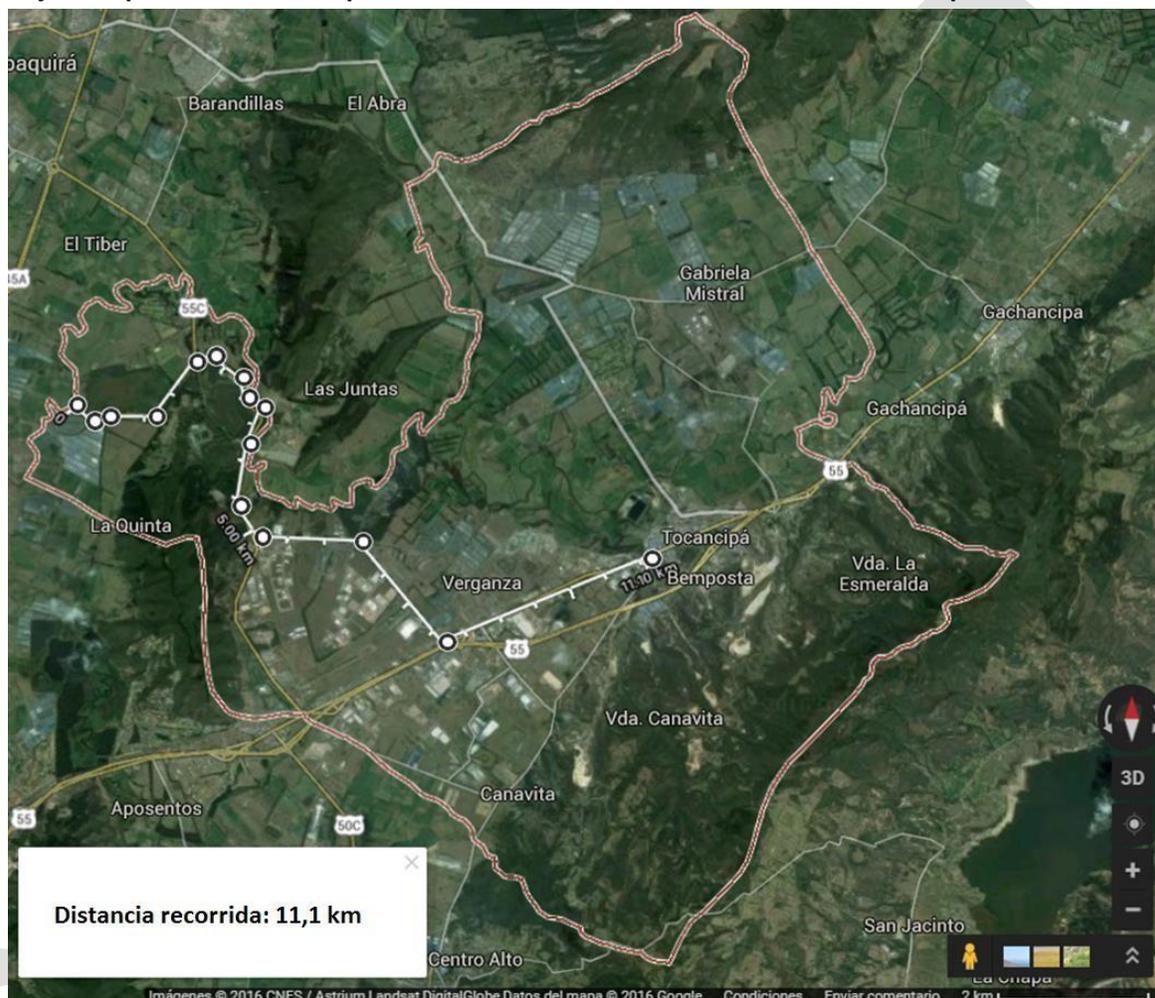
Mapa 2. Máxima distancia recorrida por un ciudadano para votar en Alcalá, Valle del Cauca; bajo el supuesto de un solo puesto de votación ubicado en la cabecera municipal.



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 3. 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.

En cambio, los 360 municipios priorizados por posible de falta de acceso a puestos tienen en promedio un puesto cada 786,8 km². Esto equivaldría a decir que en toda el área de un municipio como Guaduas, Cundinamarca, solo hubiera un puesto de votación. El siguiente mapa muestra la distancia que tendría que recorrer un ciudadano desde el extremo del municipio para poder votar en la cabecera municipal.

REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL EN COLOMBIA

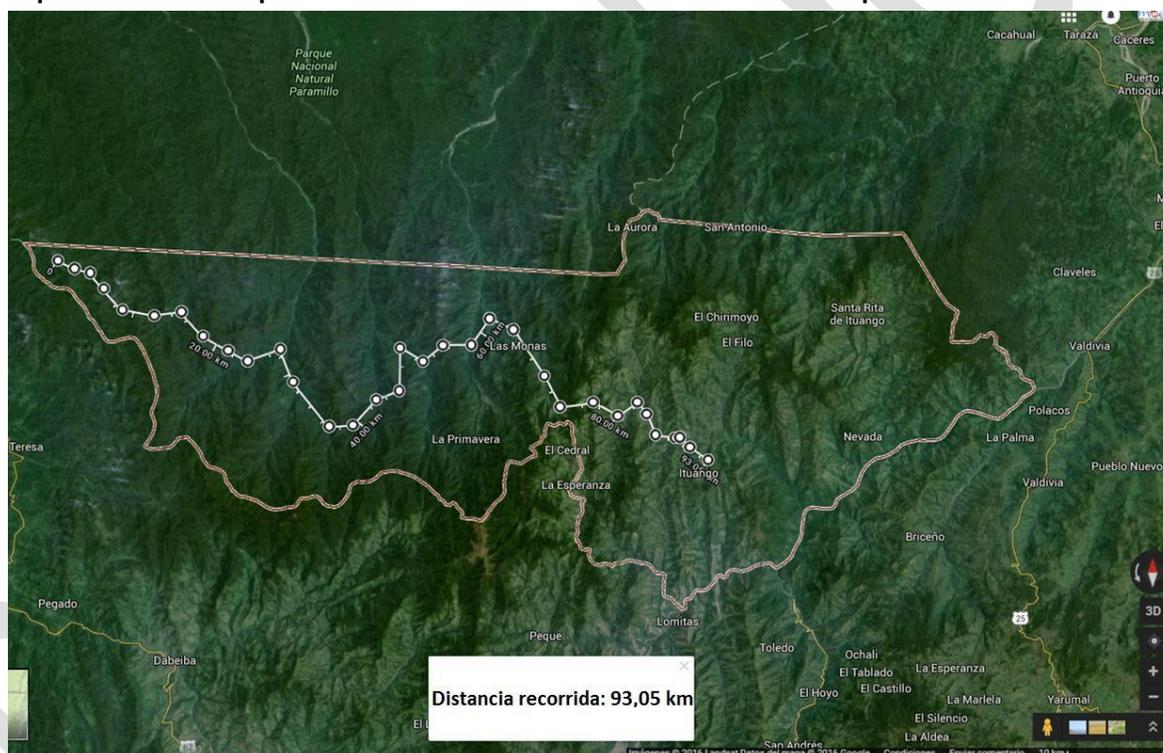
Mapa 4. Máxima distancia recorrida por un ciudadano para votar en Guaduas, Cundinamarca; bajo el supuesto de un solo puesto de votación ubicado en la cabecera municipal.



Fuente: elaboración MOE con datos de IGAC, RNEC y Google Maps.

En promedio, en los 360 municipios priorizados por la MOE un ciudadano debería recorrer casi 60 km para poder llegar al puesto de votación más cercano. Ahora bien, como se muestra en la tabla 1, la MOE ha detectado municipios con niveles de dificultad medio, alto y extremo de acceso, sobre la base de la cobertura de los puestos existentes. En el nivel extremo de dificultad hay 114 municipios con, en promedio, 1 puesto cada 2.148 km². El siguiente mapa ejemplifica la dificultad de acceso en este tipo de municipio.

Mapa 5. 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.

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 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 y los consejos comunitarios afrodescendientes.

Al momento de realizar este estudio, el Ministerio del Interior reconocía la existencia de 847 resguardos indígenas⁸¹ y 234 consejos comunitarios afrodescendientes⁸², 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.

⁸¹ Disponible en <http://dairm.siidecolombia.gov.co/Resguardos/login.aspx> Consultado el 6 de abril de 2017.

⁸² Disponible en <http://dacn.mininterior.gov.co/consulta-consejos-comunitarios> Consultado el 6 de abril de 2017.

Tabla 3. 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 acceso a puestos de votación, y concentra el 45% (378) de los resguardos indígenas del país.

Tabla 4. 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 5. 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.

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 listado anexo.)

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 afrodescendientes**, 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 recomendable **evaluar la opción de que el Estado garantice el transporte al puesto de votación**, lo cual puede suceder de dos maneras:
- Llevar al ciudadano al puesto de votación: cubriendo el costo en el que incurre un ciudadano alejado de su puesto de votación para desplazarse hasta allí mediante mecanismos de transporte gratuito el día de las elecciones, por ejemplo, eliminando así el desincentivo al voto representado en ese costo.
 - Llevar el puesto de votación al ciudadano: creando puestos de votación móviles que se desplacen hasta los ciudadanos ubicados en áreas alejadas, como ya sucede en otros sistemas electorales aplicados en el territorio nacional y observados por la MOE, como el de las elecciones de la Federación Nacional de Cafeteros. Este tipo de medida, además, facilitaría la garantía de derechos políticos a poblaciones específicas con problemas de movilidad como las personas en condición de discapacidad.
- d) Se recomienda **identificar la ubicación exacta de todos los puestos de votación para georreferenciarlos** y poder tener una base para diagnósticos más profundos de la facilidad de acceso a los puestos de votación (existen mecanismos tecnológicos prácticos y económicos para obtener sus coordenadas, como máquinas de GPS). Las elecciones de marzo de 2018 son un momento ideal para llevar a cabo esta georreferenciación.
- e) Entendiendo que mejorar el acceso a puestos de votación es un acuerdo emanado de las negociaciones de paz para resolver problemas asociados al conflicto armado, **se recomienda observar la distribución de puestos de votación hacia mediados de los años 90**, cuando el recrudescimiento de la guerra obligó a retirar puestos de votación de zonas especialmente afectadas por la violencia. Es recomendable estudiar si esos puestos han vuelto a ser activados.
- f) Se recomienda **actualizar urgentemente el censo poblacional**. El último censo se realizó en 2005, por lo que actualmente hay que trabajar con una proyección estadística de la población calculada hace más de una década, lo que inevitablemente hace inexactos los datos sobre número y ubicación de los colombianos. Se necesita una base precisa de datos con la cual diagnosticar con toda precisión cuáles son las poblaciones que tienen

problemas como la falta de cedulación y la lejanía de puestos de votación. Se recomienda tener especial cuidado con la posibilidad de que haya poblaciones dispersas e itinerantes que escapen al censo. Existe la probabilidad de que esto suceda con el tipo de población de las zonas donde los cálculos de la MOE han demostrado posible déficit de cedulación como la Amazonía, la Costa Pacífica y La Guajira.

- g) Se recomienda **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, es recomendable realizar un empadronamiento. De la misma manera recomendamos 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 posean en sus registros.
- h) Es recomendable 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.

Subanexo. 360 municipios con posible dificultad de acceso a puestos de votación

128 Municipios con dificultad media de acceso a puestos de votación					
#	Municipio	Departamento	1 puesto cada cuántos km ²	No. de puestos en el territorio 2015 (RNEC)	Extensión Territorial Km ² (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 de Santander	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	Barbacoas	Nariño	78,60	32	2.515,07
29	Medio Baudó	Chocó	78,78	18	1.418,10
30	El Carmen	Norte de Santander	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 de Santander	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

Fuente: cálculos MOE con datos de IGAC y de RNEC

118 Municipios con **dificultad alta** de acceso a puestos de votación

#	Municipio	Departamento	1 puesto cada cuántos km ²	No. de puestos en el territorio 2015 (RNEC)	Extensión Territorial Km ² (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	Necoclí	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	Acacías	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

11	5	Chigorodó	Antioquia	349,75	2	699,50
11	6	Saravena	Arauca	442,33	2	884,66
11	7	Solita	Caquetá	872,96	1	872,96
11	8	Belén de Los Andaquies	Caquetá	983,21	1	983,21

Fuente: cálculos MOE con datos de IGAC y de RNEC

114 Municipios con dificultad extrema de acceso a puestos de votación					
#	Municipio	Departamento	1 puesto cada cuántos km ²	No. de puestos en el territorio 2015 (RNEC)	Extensión Territorial Km ² (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	Mocoa	Putumayo	203,95	7	1.427,65
10	Planadas	Tolima	208,38	8	1.667,06
11	Mutatá	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	Arauquita	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	Orocué	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
96	Caruru	Vaupés	3.408,13	2	6.816,25
97	Cumaribo	Vichada	3.441,64	19	65.391,18
98	Inírida	Guainía	5.246,92	3	15.740,75
99	Solano	Caquetá	5.295,10	8	42.360,78
100	Papunaua	Vaupés	5.384,75	1	5.384,75
101	San José del Guaviare	Guaviare	5.409,97	3	16.229,91
102	Cravo Norte	Arauca	5.504,50	1	5.504,50
103	Pacoa	Vaupés	6.849,14	2	13.698,28
104	Puerto Colombia	Guainía	7.818,58	2	15.637,17
105	Miriti - Paraná	Amazonas	8.486,31	2	16.972,61
106	Morichal	Guainía	8.545,99	1	8.545,99
107	Puerto Alegría	Amazonas	8.761,14	1	8.761,14
108	Tarapacá	Amazonas	9.060,10	1	9.060,10
109	El Encanto	Amazonas	11.292,30	1	11.292,30
110	La Chorrera	Amazonas	12.403,01	1	12.403,01
111	Puerto Arica	Amazonas	13.820,59	1	13.820,59
112	La Pedrera	Amazonas	13.847,72	1	13.847,72
113	Calamar	Guaviare	13.955,29	1	13.955,29
114	Puerto Santander	Amazonas	14.954,28	1	14.954,28

Fuente: cálculos MOE con datos de IGAC y de RNEC

Anexo 7. Propuestas para mejorar el funcionamiento de la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de Procesos Electorales – CCSPE

La presente propuesta es concordantes con el planteamiento de diseño institucional electoral planteado por la Misión Electoral Especial. De esta manera es un requisito para el traslado de la función de la coordinación de las CCSPE la conformación del Consejo Electoral Colombiano.

1. Breve contexto sobre el funcionamiento de las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de Procesos Electorales -CCSPE

Las Comisiones para Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales (en adelante CCSPE) funcionan como un espacio consultivo, de coordinación y reacción frente a los procesos electorales, ordinarios (elecciones locales y nacionales), atípicos y de mecanismos de participación ciudadana, e incluso durante el desarrollo de comicios de las Juntas de Acción Comunal (ASOJUNTAS, Federación y Confederación), estos últimos escenarios son de naturaleza privada.

Desde 1990⁸³, la coordinación de las CCSPE ha estado en cabeza del ejecutivo a través del Ministerio del Interior, quienes se han encargado del diseño de su funcionamiento, para lo cual han determinado los periodos para convocarlas, funciones, autoridades e instituciones que la presiden, como también la estructura en el nivel territorial. La regulación más reciente sobre este escenario se expidió en el 2013 (Decreto 2821)⁸⁴, mediante la cual se precisó que los alcaldes y gobernadores, como máximas autoridades territoriales, dirigirán las Comisiones de Seguimiento Electoral municipales y departamentales, respectivamente, y que sus secretarios de gobierno serán los encargados de ejercer la secretaria técnica.

⁸³ Con la finalidad de promover la modernización de las instituciones y disposiciones electorales y velar por el libre ejercicio de los derechos políticos, mediante la Ley 52 de 1990, se determinó que ésta sería una de las funciones que estarían en cabeza que el Ministerio del Gobierno, -hoy Ministerio del Interior, el cual hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público-, y que por lo tanto tendrían dentro de su estructura la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de Procesos Electorales, el cual sería un órgano de consulta, coordinación y asesoría, cuyo propósito sería: *el análisis del proceso electoral; la formulación de sugerencias y recomendaciones ante las autoridades competentes respecto del proceso electoral; la atención de peticiones y consultas por parte de los partidos y movimientos políticos respecto de los derechos, deberes y garantías electorales; y la coordinación de las actividades necesarias para asegurar el normal desarrollo del proceso electoral.*

⁸⁴ Las CCSPE Tienen como propósito realizar las actividades necesarias para asegurar y garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales, el cumplimiento de las garantías electorales y la salvaguarda de los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos

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, y se han incluido, fusionado o eliminado algunas funciones, no obstante, se puede concluir que este espacio cumple con tres grandes 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, la 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 y este se da 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.

2. Problemas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de Procesos Electorales -CCSPE⁸⁵

2.1. 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 la 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:

- 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

⁸⁵ 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.

conformado, para así gozar de independencia y 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.

2.2.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 esté integrado por las autoridades y entidades del Estado que tienen competencia en materia electoral. En este sentido, su asistencia es fundamental porque en éste 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 ultimo (iv) se reacciona ante las eventuales irregularidades 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 las acciones que estas realizarán en el marco de sus competencias, no se logra la articulación interinstitucional, 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:

- 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 pueden constituir faltas disciplinarias que serán conocidas por la Procuraduría General de la Nación.

2.3. No existe un diálogo entre las Comisiones de Seguimiento Electoral en los niveles municipales, departamentales y nacional. En las disposiciones reglamentarias sobre el funcionamiento de la Comisiones de Seguimiento no se han establecido mecanismos para que exista un dialogo entre las Comisiones, es decir desde el nivel central se desconocen las medidas que se adoptan en los espacios territoriales.

Esta situación ha pretendido ser subsanada con las llamadas Comisiones de Seguimiento virtual, en las cuales se enlazan las distintas instituciones y es presidida desde el Ministerio del Interior, a su vez se han realizado Comisiones de Seguimiento Territoriales que cuentan con la participación de todas las autoridades nacionales en territorios que son afectados por situaciones irregulares puntuales.

Si bien, estas medidas han sido eficaces para resolver problemas puntuales, lo cierto es que son estrategias temporales, es decir luego de su realización no existen mecanismos para garantizar el dialogo oportuno desde el nivel local al central o viceversa. Dicha situación genera que en muchas oportunidades exista desconocimiento sobre reglamentación de los procesos electorales, vías institucionales para resolver casos, entre otros.

Incumplimiento en la entrega de informes de las Comisiones de Seguimiento municipales y departamentales. Dentro de la reglamentación del funcionamiento de la Comisiones, se contempló la necesidad de que las autoridades locales entregarán un informe posterior a la realización de las elecciones, esto con el fin de generar transparencia sobre las acciones realizadas por las autoridades.

Pese a lo anterior, ha sido recurrente el incumplimiento por parte de algunas autoridades locales. Esta situación ha dificultado la realización de planes de mejoramiento, máxime si se tiene en cuenta que es recurrente que las organizaciones políticas alerten sobre la baja calidad de las discusiones y decisiones que se toman en las Comisiones municipales y departamentales.

- **Propuesta:**

Para superar la debilidad en el diálogo entre las Comisiones de Seguimiento, se plantean las siguientes posibles soluciones:

- a. Que sea obligatoria la entrega de actas, una vez termine la realización de cada una de las Comisiones, de esta manera se conocerán oportunamente las necesidades expuestas por las organizaciones políticas y los compromisos al cual llegan las autoridades.
- b. Avanzar en la implementación de Comisiones de Seguimiento Territoriales de carácter departamental y regional, con presencia de autoridades del nivel central.
- c. 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.
- d. 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.

Anexo 8. Propuestas sobre la democracia interna de los partidos políticos. Los términos del debate

Los partidos políticos, que originalmente se habían constituido en canales de intermediación entre la ciudadanía y el Estado, han desviado su función y representación de los intereses de la sociedad (Alcántara 2004, Gunther y Montero 2002, Pizarro 2000), generando una pérdida de credibilidad y confianza en las instituciones democráticas, que deriva en lo que algunos especialistas han denominado la crisis de representación democrática (Mainwaring et al 2006, Manin 1992).

Al ser percibidos como instituciones cerradas y desconectadas con la ciudadanía, estas organizaciones podrían encontrar en los procesos de democracia interna y en la apertura de espacios de participación en la toma de decisiones internas para su militancia y electorado, un mecanismo apropiado para superar la falta de credibilidad tal como lo indican Martz (1999-2000) y Pennings y Hazan (2001).

La democracia interna puede ser entendida como una serie de condiciones que permiten a los militantes y/o al electorado en general, tomar parte en las decisiones internas de las organizaciones políticas, siendo entonces deseable su aplicación

El reconocido académico español Manuel Alcántara (2002), identifica dos dimensiones de la democracia interna de los partidos a saber: 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 (2006), 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, relacionando éstas variables 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 constitucionalidad 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 (Freidenberg, 2006), 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 dentro de la organización; las responsabilidades de sus órganos de gobierno y el perfil social de las élites que componen esos órganos; la disciplina de los miembros en el Legislativo; el financiamiento partidista; la definición de los programas e ideas que defienden; los métodos de rendición de cuentas dentro de la organización; la penetración de los grupos de interés en las decisiones del partido y la supervivencia de un sistema democrático y la calidad de la democracia” (Freidenberg 2005a: 93-94)

Por su parte, Shapira y Rahat (2015), proponen un índice para medir la democracia interna de partidos, teniendo en cuenta cinco dimensiones: participación, representación, competición, responsabilidad política y transparencia.

En este sentido, los autores entienden *Participación* como el nivel de inclusión de las masas en las decisiones de la organización (burocracia, liderazgos, candidatos, programas etc); por su parte, en *Representación*, le dan un peso importante a la inclusión de las mujeres -y minorías- no sólo en las listas y candidaturas, también en cargos de dirección al interior del partido; respecto a la

Competencia, ubican los métodos de decisión, que pueden ir desde decisiones cerradas, deliberativas hasta decisiones por la vía electoral; en la dimensión de *Responsabilidad Política*, se mide si los afiliados tienen parte en decisiones del partido frente a otras organizaciones o el gobierno, tales como hacer parte de una coalición, la posibilidad o no de participar en el cargo del gobierno o formulación de políticas públicas; y finalmente la Transparencia, hace referencia a la disponibilidad de la información interna del partido a sus afiliados o al público en general, como iniciativa de rendición de cuentas.

Democracia interna en Colombia

Colombia no ha escapado a este debate: a pesar de que en el artículo 108 de la Constitución de 1991 quedara expresa la total autonomía de los partidos políticos en su organización interna, en el artículo 152 se estableció la necesidad de regular la “organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales”, permitiendo así la regulación de los partidos a través de una ley estatutaria.

Es así como se dio paso a la ley 130 de 1994 o Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, que en su Título III empezó a regular la consulta interna como mecanismo para la selección de candidatos, en donde al Consejo Nacional Electoral se le otorga la responsabilidad de fijar la fecha para la realización de las consultas y a la organización electoral de 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” (Pizarro, 1995).

Es por ello que, a través de la ley 616 de 2000, se modificó la ley 130, 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 organizaciones políticas se tramita una nueva reforma constitucional en 2009, que establece como principios de la organización democrática de los partidos políticos la transparencia, la objetividad y la moral, abriendo la posibilidad de realizar consultas interpartidistas para la selección de candidatos en coalición. Lo anterior acompañado de una mayor responsabilidad a directivos y a partidos en la escogencia de sus candidatos. Todo esto con la condición de que se tramite una ley estatutaria que regule de manera más precisa los procedimientos internos de los partidos políticos.

Es así como se tramita y aprueba la ley 1475 de 2011, que ahonda más en la organización y democracia interna de las colectividades, al profundizar en sus principios rectores como la igualdad, la participación, la transparencia, la pluralidad y la igualdad de género, los contenidos mínimos de sus estatutos, el establecimiento de las consultas internas como mecanismo de democracia de los partidos en la elección de candidatos a corporaciones públicas y la celebración de convenciones mínimo cada dos años, con el fin de garantizar la rotación de las elites dirigentes de los partidos.

Recientemente, se aprobó la Ley 1712 de 2014 o Ley de Transparencia y acceso a la información pública, la cual define a los partidos como sujetos obligados a atender disposiciones en los aspectos señalados en materia de transparencia y acceso a la información pública. Allí se definen los requisitos mínimos que los partidos políticos deben cumplir en la materia: Estructura orgánica,

presupuestos y plan de acción, directorio de empleados y funcionarios, planeación, decisiones⁸⁶ y políticas, documentos de auditoría y control internos y externos, documentos de contratación, informes de trámites y servicios e instrumentos archivísticos de gestión de la información.

De acuerdo al artículo 23 de la ley, la Procuraduría General de la Nación, es la entidad encargada de garantizar el cumplimiento de la ley a través de una de acciones de promoción y seguimiento. Por otra parte, el concepto del Consejo de Estado número 2209 del 29 de enero de 2015, determinó que los partidos políticos como sujetos obligados, deben someterse a las disposiciones de la ley 594 de 2000 en materia de administración de archivos y gestión de documentos con las sanciones que haya lugar. Finalmente, y de acuerdo a la ley 1475 de 2011 que determina al Consejo Nacional Electoral CNE como entidad competente para el control y seguimiento de los 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 ésta entidad. (Instituto holandés para la democracia multipartidaria, 2015)

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:

Dimensiones	Normativa
1. Selección de Candidatos	<p>Ley 1475 de 2011 Art. 4 (Contenidos mínimos de los Estatutos)</p> <p>Num. 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.</p> <p>Num 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.</p>

⁸⁶ Aquí se incluyen las actas oficiales de las reuniones de bancadas, las cuales deben estar sujetas a los procedimientos de archivo y conservación. (Instituto Holandés para la Democracia, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales , 2016)

	<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none">- Internas, se rigen por estatutos de los partidos- Populares, re rigen como elección ordinaria.- Populares interpartidistas, reglas por partido.- <p>Reguladas por los estatutos de los partidos o movimientos.</p> <p>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.</p> <p>Las consultas pueden coincidir con las elecciones a corporaciones públicas.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
--	--

		<p>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 Nacional Electoral 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.</p>
2. Selección de autoridades	de	<p>Ley 1475 de 2011</p> <p>Art 4 Numeral 4 (Contenidos mínimos de los Estatutos)</p> <p>Convocatoria, fecha y demás aspectos relacionados con la reunión de la convención del partido o movimiento político, o de su máximo órgano de dirección, la cual deberá realizarse por lo menos cada dos (2) años, y garantizar a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.</p> <p>Art. 5. Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con <u>la finalidad de adoptar decisiones internas</u> o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular</p>
3. Inclusión (Dirección, candidaturas y burocracia)	y	<p>Ley 1475 de 2011.</p> <p>Art 1. Principios de organización y funcionamiento. Los partidos y movimientos políticos se ajustarán en su organización y funcionamiento a los principios de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en las leyes y en sus estatutos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ◦ Mujeres ◦ Jóvenes ◦ Minorías étnicas 		

<p>4. Régimen de Militantes y afiliados*</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Discusión programática ◦ Procedimientos disciplinarios ◦ Registro de afiliados 	<p>Ley 1475 de 2011</p> <p>Art 3. Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos. El Consejo Nacional Electoral llevará el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Los respectivos representantes legales registrarán ante dicho órgano las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, <u>así como el registro de sus afiliados</u>. Corresponde al Consejo Nacional Electoral autorizar el registro de los mencionados documentos previa verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento consagrados en la Constitución, la ley y los correspondientes estatutos.</p> <p>Art 4 (Contenidos mínimos de los Estatutos), numerales:</p> <p>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.</p> <p>8. Mecanismos de impugnación de las decisiones adoptadas por los órganos de dirección, gobierno, administración y control, así como por las respectivas bancadas.</p> <p>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.</p> <p>Art 10 Faltas de directivos.</p>

	<p>Numeral 2. Desconocer en forma reiterada, grave e injustificada, la solicitud de alguna instancia u organismo interno.</p> <p>Artí12. Sanciones aplicables a los partidos y movimientos. Desde suspensión de financiación hasta suspensión de la personería jurídica. El CNE las impone.</p> <p>Ley 974 de 2005</p> <p>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.</p> <p>Asimismo, 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.</p>
<p>5. Mecanismos de rendición de cuentas</p>	<p>Ley 1712 de 2014 o Ley de Transparencia y acceso a la información pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de la información del partido -> gestión de la información. <p>Estructura orgánica,</p>

	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.
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en Ley 1475 de 2011, Ley 1712 de 2014 y Ley 974 de 2005.

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: *El establecimiento de procesos y mecanismos plurales para selección de candidatos a cargos de elección popular y *para la selección de dirigentes y autoridades de los partidos; *la inclusión de grupos subrepresentados como las mujeres y los jóvenes; *la definición de un régimen para afiliados que contenga sus deberes y derechos y *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 y 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

Representantes⁸⁷, 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, pero sí 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: 1- la participación y representatividad de los distintos grupos poblacionales de la organización, 2- de los diferentes niveles territoriales donde tienen representación e influencia y 3- de las distintas tendencias políticas que se encuentran en su interior.

Contenidos generales de la reforma

Los partidos políticos tendrán plena autonomía para definir mecanismos de selección de candidatos, de autoridades y de toma de decisiones siempre y cuando:

- Se garantice la participación y representación de grupos subrepresentados en todos los mecanismos adoptados para la toma de decisiones programáticas, 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.
- Se garantice la participación y representación de las distintas tendencias políticas que se encuentran en su interior.
- Y se garantice la participación y representación de los niveles departamental y municipal 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 electorales 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 nivel

⁸⁷ Que tendrá un sistema de elección mixto, con distritos uninominales y distritos proporcionales en cada circunscripción que tenga más de cuatro representantes.

central o nacional y las regiones, esto también permitirá un mayor control de las decisiones tomadas en las cúpulas de los partidos.

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 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:

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.

Para 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.

Para la Cámara de Representantes en distritos que provean más de cuatro curules, los procesos de selección de candidatos para los distritos uninominales en corporaciones públicas, 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 mecanismo de selección de integrantes y orden de las mismas, ya sea

consulta interna cerrada a afiliados, convención o encuesta aplicada a sus afiliados, cumpliendo 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 a 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.

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: 1- de población de mujeres, jóvenes, 2- territorial de los diferentes niveles, municipal, departamental y nacional y 3- de tendencias, o facciones internas al partido.

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 debe 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.

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, se debe establecer en sus estatutos, 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 bancadas son la expresión máxima de las decisiones ideológicas y programáticas de los o afiliados de 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, serán militantes o afiliados también 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 de los partidos, así como también 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 los partidos.

5. Rendición de cuentas y transparencia.

La rendición de cuentas va más allá de los aspectos financieros de los partidos, incluye informes periódicos de las leyes o actividades de control político que las bancadas hayan iniciado o apoyado en los órganos legislativos, así como las actividades de formación y contacto con las bases del partido que haya realizado la dirección. Por ello se hace necesario establecer criterios mínimos para este proceso.

En cuanto a sus finanzas, la rendición de cuentas debe ir más allá de la presentación de informes de ejecución de ingresos y gastos de la organización y de campañas. Se debe incluir la forma en que se ejecutan los recursos provenientes del fondo de partidos, en especial aquellos montos

destinados a mujeres, jóvenes, teniendo en cuenta que estos rubros serán de destinación específica dentro de esas colectividades.

Frente a las actividades de los partidos, se debe rendir cuentas sobre los procesos, discusiones y toma de decisiones del partido en todos los niveles territoriales, así como también sobre la actuación de los miembros del partido en corporaciones públicas y cargos del ejecutivo como complemento a la ley de bancadas. Por último, deben rendir cuentas sobre los procesos de formación a militantes, candidatos y dirigentes del partido.

La periodicidad en la rendición de cuentas es fundamental, por ello este proceso se debe realizar como mínimo una vez al año. Los partidos, de acuerdo a sus capacidades institucionales y tecnológicas pueden generar estrategias para la rendición de cuentas de manera virtual con sus militantes y con los niveles territoriales.

Otras recomendaciones.

- Se debe especificar que sólo quienes se encuentren en el registro único de afiliados podrán ejercer su derecho al voto en los procesos de toma de decisiones dentro de los partidos. Este registro debe responder también a los criterios de inclusión, pluralidad y territorialidad establecidos dentro de los principios establecidos constituyéndose en el censo electoral desagregado por circunscripciones del partido.
- Las encuestas como mecanismo de selección de candidatos, sólo podrá realizarse con firmas o empresas que se encuentren avaladas o autorizadas por la organización electoral y será de carácter vinculante.
- Es necesario revisar y modificar el calendario electoral teniendo en cuenta la inclusión de las consultas internas.
- Se debe diseñar e implementar un mecanismo o protocolo en el Organismo Electoral para el seguimiento y sanción a los partidos para que incumplan la ley de Transparencia y acceso a la información pública.

Propuestas de cambios en el articulado

Cambios en la ley 1475 de 2011

Qué se quiere cambiar	Articulado actual	Reforma
<p>Afiliación de candidatos y precandidatos al registro de afiliados, e imposibilidad de desafiliación durante el año siguiente</p>	<p>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.</p> <p>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, 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</p>	<p>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.</p> <p>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 <u>harán parte del registro de afiliados del partido y no podrán retirar su afiliación antes de doce (12) meses</u>; 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</p>

	<p>movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 personería jurídica sin incurrir en doble militancia.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>
--	---	---

		<p>personería jurídica sin incurrir en doble militancia.</p>
<p>consultas internas (a través del registro único de afiliados)</p>	<p>ARTÍCULO 5o. Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular.</p> <p>Las consultas pueden ser internas o populares. Se denominarán internas cuando en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados. Se denominarán populares cuando puedan hacerlo todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral. Las consultas internas se regularán por las disposiciones previstas en los estatutos de los partidos y movimientos políticos.</p> <p>Las consultas convocadas por una coalición de partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, pueden ser internas o populares y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales según sea el caso.</p>	<p>ARTÍCULO 5o. Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular.</p> <p><u>Las consultas serán internas.</u> Se denominarán internas cuando en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados. Las consultas internas se regularán por las disposiciones previstas en los estatutos de los partidos y movimientos políticos.</p> <p>Las consultas convocadas por una coalición de partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, <u>deben ser internas</u> y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales según sea el caso.</p>

	<p>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.</p>	<p>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.</p>
	<p>ARTÍCULO 6o. NORMAS APLICABLES A LAS CONSULTAS. En las consultas populares se aplicarán las normas que rigen para las elecciones ordinarias y en las internas las disposiciones estatutarias propias de los partidos y movimientos que las convoquen. La organización electoral colaborará para la realización de las consultas de los partidos y movimientos políticos, la cual incluirá el suministro de tarjetas electorales o instrumentos de votación electrónica, la instalación de puestos de votación y la realización del escrutinio.</p> <p>En el caso de las consultas populares interpartidistas, el límite de gastos, el número de vallas, avisos en prensa y cuñas, se fijarán para cada partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos en condiciones de igualdad, los cuales harán la distribución entre sus precandidatos.</p> <p>La realización de las consultas podrá coincidir con las elecciones a corporaciones públicas.</p>	<p>ARTÍCULO 6o. NORMAS APLICABLES A LAS CONSULTAS. <u>En las consultas internas se</u> aplicarán las disposiciones estatutarias propias de los partidos y movimientos que las convoquen. La organización electoral colaborará para la realización de las consultas de los partidos y movimientos políticos, la cual incluirá el suministro de tarjetas electorales o instrumentos de votación electrónica, la instalación de puestos de votación y la realización del escrutinio.</p> <p><u>En el caso de las consultas interpartidistas, se realizará a la sumatoria del registro de afiliados de los partidos consultantes;</u> el límite de gastos, el número de vallas, avisos en prensa y cuñas, se fijarán para cada partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos en condiciones de igualdad, los cuales harán la distribución entre sus precandidatos.</p>

	<p>Cada año el Consejo Nacional Electoral señalará una fecha para la realización de las consultas, cuando deban realizarse en día distinto al señalado para las elecciones ordinarias. En todo caso 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.</p> <p>El Consejo Nacional Electoral 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</p>	<p>La realización de las consultas podrá coincidir con las elecciones a corporaciones públicas. Cada año el Consejo Nacional Electoral señalará una fecha para la realización de las consultas, cuando deban realizarse en día distinto al señalado para las elecciones ordinarias. En todo caso 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.</p> <p>El Consejo Nacional Electoral (el organismo resultante) reglamentará la convocatoria y realización de las consultas garantizando la igualdad entre los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos <u>(aún no está claro si mantenemos GSC)</u> que participen en ellas</p>
<p>Obligatoriedad de los resultados de las consultas y diferentes formas de selección (consulta, encuesta, convención).</p>	<p>Artículo 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.</p> <p>Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones</p>	<p>Artículo 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.</p> <p><u>Para la selección de candidatos a cargos uninominales del nivel ejecutivo y distritos uninominales en la Cámara de representantes, como para la conformación</u></p>

<p>Afiliación automática de todos los precandidatos al registro del partido</p>	<p>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.</p> <p>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 Nacional</p>	<p><u><i>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</i></u></p> <p>Se entiende que un precandidato 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</p>
---	---	--

	<p>Electoral 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.</p>	<p>a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.</p> <p>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 Nacional Electoral 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.</p>
--	---	--

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, Manuel. Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina. Working Paper #293 - April 2002.

Bartolini Stefano. "Partidos y sistemas de Partidos" en G. Sartori y L. Morlino (eds.). Manual de Ciencia Política. Alianza. Madrid 1988

Freidenberg, Flavia. "Mucho ruido pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina". En Revista Polis Vol 1 Num 1. Año 2005

Freidenberg, Flavia. "La democratización de los partidos políticos entre la ilusión y el desencanto" en Cuadernos de CAPEL, Num 50. 2006.

Gunther Richard y Montero José R. 2002. Political parties. Old concepts and new challenges. Oxford: Oxford University Press.

Hernández, María del Pilar. "Democracia interna. Una asignatura pendiente para los partidos políticos en México en Hernández, María del Pilar (Coordinadora) Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Hernández Valle, Rubén. "La democracia interna de los partidos políticos" en Hernández, María del Pilar (Coordinadora). Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Instituto holandés para la democracia multipartidaria, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. 2016. ¿Cómo rendir cuentas a la ciudadanía? recomendaciones a los partidos y movimientos políticos en Colombia. Bogotá.

Instituto holandés para la democracia multipartidaria. (2015). Transparencia y Acceso a la Información en Partidos y Movimientos. Responsabilidades frente a la Ley 1712 de 2014. Bogotá.

Kymlica, W. (1996). Derechos individuales y derechos de grupo. Isegoria CSIC (4), 5-36.

Manin, Bernard. 1992. "Metamorfosis de la Representación", en Dos Santos, Mario (coord.), "Qué queda de la Representación Política", CLACSO-Nueva Sociedad, Caracas.

Martz John, 2000. Political Parties and Candidate Selection in Venezuela and Colombia, en Political Science Quarterly, Vol. 114, No 4, pp. 639-659.

Mainwaring. Scott; Bejarano. Ana María; Pizarro L. Eduardo. 2006. La crisis de representación democrática en los países andinos. Editorial Norma, Bogotá.

Pennings Paul, and Reuven Hazan. 2001. Democratizing candidate selection: causes and consequences. Party Politics. Vol 7, No 3, pp 267-275

Pizarro, Eduardo. 1995. La Comisión para la reforma de los partidos: ¿cortina de humo o necesidad histórica? Análisis Político 26, 90-108.

Shapira, A., y Rahat G. (2015). The Intra-Party Democracy Index: Development, Application, and Results", en Michael Shamir (ed.), The Elections in Israel, 2013. New Brunswick: Transaction Publishers

Anexo 8. Propuestas para frente a circunscripciones especiales indígenas, afrodescendientes y raizales

Panorama general

La inscripción de candidatos en las circunscripciones especiales de minorías étnicas

La sentencia C-490 de 2011

En la sentencia C-490 de 2011 la Corte Constitucional, en ejercicio del control automático de los proyectos de Ley estatutaria, declaró inconstitucional 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 la regla de 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.

El vacío jurídico

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.

Como se lee en la sentencia T-117 de 2014, 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”*.

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 jurídica, 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 (Sentencia T – 117 de 2014).

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 (Sentencia T – 232 de 2014).

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 y representar ante los cuerpos colegiados de elección popular, los intereses propios de las comunidades étnicas, lo cual abarca pueblos indígenas y afrodescendientes”* (Sentencia T – 232 de 2014).

Adicionalmente, en las decisiones se subrayó que ni el CNE ni la Registraduría podían exigir a los demandantes adelantar un proceso legislativo (previo agotamiento de la Consulta previa) como condición para permitirles participar en los procesos electorales. De acuerdo con la Corte *“(...) no es necesaria la expedición de una regulación particular y concreta para permitir la inscripción de un candidato por los partidos y movimientos políticos de minorías étnicas, cuando se trata –entre otras– de elegir las curules previstas para las circunscripciones especiales de dichas minorías, en virtud de la habilitación general dada sobre la materia por las normas previstas en la Constitución (CP arts. 108 y 171)”* (Sentencia T – 117 de 2014).

Conclusiones y recomendaciones

A partir del precedente establecido por la Corte Constitucional en las sentencias mencionadas se pueden concluir varias cosas:

1. Debe entenderse que la prohibición del inciso 2 del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, sólo cobija a los partidos y movimientos políticos que no hubiesen adquirido la personería jurídica bajo la figura de las circunscripciones para minorías étnicas. Es decir que las organizaciones políticas de minorías étnicas con personería jurídica pueden inscribirse y competir por las curules especiales destinadas a ellas.
2. A pesar de lo anterior, para efectos de garantizar la seguridad jurídica, se recomienda expedir una regulación concreta y específica sobre la posibilidad de inscripción de listas o candidatos para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas, por parte de los partidos y movimientos políticos que adquirieron su personería jurídica al haber obtenido una curul en las circunscripciones especiales. Lo anterior requiere adelantar el proceso de consulta previa con las comunidades potencialmente afectadas, de acuerdo con los parámetros señalados por la jurisprudencia constitucional.

Postulación de candidatos a través de movimientos sociales

El Proyecto de Acto Legislativo 011 de 2017C, que reforma el Artículo 108 de la Constitución Política (Sistema de partidos políticos), establece en el Art. 1º, inciso 7, que *“Los movimientos sociales podrán postular listas de candidatos en las circunscripciones para las minorías étnicas”*.

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 que 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 éste 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.

Segundo. 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.

Coaliciones

El Acto Legislativo 2 de 2015, dispuso que “(...) *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*”. 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.

Comunidades negras

1. Contexto

En la actualidad y 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*”, 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 inexequibilidad 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.

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 “*pertenecer*” a una comunidad negra. 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, 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.

2. Dificultades

Los resultados de las elecciones 2014 – 2018, para la circunscripción especial de comunidades negras, mostraron de manera clara las tensiones y 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 indicativos de esta consciencia pueden ser: el racial, el espacial o de ubicación geográfica o el jurídico formal o de reconocimiento estatal, no obstante no se constituyen 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, pues resulta claro tanto para el Consejo de Estado como para la Corte Constitucional, 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 se debe cumplir: 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.

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, 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.

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 comunidades 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 a través del cual converjan diferentes sectores para la construcción de un consenso respecto a unas mínimas de reivindicaciones y formas de acción, en el cual, las diferencias en materia electoral podrían ser resueltas a través del sistema de voto preferente.⁸⁸

⁸⁸ BASSET, Yann. LAS CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES: ¿UNAS INSTITUCIONES OBSOLETAS?. *Análisis Político*, [S.l.], v. 24, n. 72, p. 43-59, may 2011. ISSN 0121-4705. Disponible en: <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43694>>

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 como se puede consultar en el portal <http://dacn.mininterior.gov.co/consulta-consejos-comunitarios>), así como 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 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 seguimiento 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.

Circunscripción Especial para Comunidades Raizales

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 ésta 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.

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 inexequibles 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.

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.

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 ésta 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”* (artículo 3, numeral 7).

b. Por otra parte, es prioritario reglamentar el funcionamiento de la circunscripción especial de comunidades raizales. Para esto deben considerarse alternativas de funcionamiento en dos momentos: la postulación de los candidatos y el sistema de elección.

Postulación de candidatos

Con respecto a éste punto no existe una posición unificada de las comunidades raizales.

Un sector opina que se debería acoger una metodología similar a la de circunscripción de negritudes. De acuerdo con dicho modelo, quienes aspiren a ser candidatos de las comunidades raizales para ser elegidos a la Cámara de Representantes, deberán ser avalados previamente por una organización raizal inscrita ante el Ministerio del Interior.

Otro sector de la comunidad raizal opina, en cambio, que quienes se postulen como candidatos a la curul especial de raizales no deben, necesariamente, ser miembros de una organización raizal. Las comunidades raizales tienen una ventaja frente a los afrodescendientes con respecto a la identificación de sus miembros. La OCCRE (Oficina de Control, Circulación y Residencia) determina, a partir del árbol genealógico y de la certificación de alguno de los padres del solicitante como miembro raizal, cuando un residente del Archipiélago pertenece a ésta comunidad.

La ventaja de la anterior propuesta es que se mitigan las dificultades presentadas en la circunscripción negra con relación al criterio subjetivo (auto reconocimiento) de pertenencia a la comunidad étnica. Sin embargo, es necesario controlar juiciosamente la labor de la OCCRE para evitar cualquier tipo de falsedades en la expedición de la tarjeta.

Sistema de elección

Existen también alternativas con respecto al sistema de elección. Dichas discusiones pasan, fundamentalmente, por determinar dos asuntos: quiénes son los llamados a elegir la curul especial y bajo qué reglas se va a otorgar.

Frente al primer asunto hay que tener en cuenta que la elección del Representante a la Cámara se dará en la circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es decir, al contrario de lo que ocurre con las circunscripciones étnicas, la votación no tendrá un alcance nacional.

La principal preocupación de las organizaciones raizales es que ésta nueva curul perjudique la representatividad de éstas comunidades en las otras curules del departamento de San Andrés. Existe el temor de que el voto raizal se concentre en la curul especial y las otras dos curules queden en manos de no raizales.

Para mitigar este efecto se proponen dos opciones.

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.

Anexo. 9. Propuestas sobre el voto obligatorio en Colombia

La discusión sobre el voto obligatorio se ha desarrollado alrededor de dos ejes: el jurídico y el político - institucional. El primero se enfoca en las discusiones teóricas sobre el derecho subjetivo, el voto como derecho o como función y como un deber exigible -o no- jurídicamente (Baeza, 1995). El segundo centra el debate en la relación entre el diseño institucional y la consolidación y profundización de la democracia.

Las reformas institucionales que han incluido el voto obligatorio en América Latina y en el mundo, han sido implementadas bajo esta última perspectiva, en la que el voto obligatorio se define como un mecanismo institucional que busca asegurar la participación electoral, enfatizando más en su relación con la cultura política, con la participación ciudadana, con el compromiso con los asuntos públicos, que con su obligatoriedad (Fernández & Thompson, 2007). Desde ésta perspectiva, se le da mayor peso a los efectos que las instituciones políticas tienen sobre el comportamiento político, en donde los valores democráticos como la participación política surgen y se mantienen gracias al “aprendizaje institucional” de vivir en instituciones democráticas (Seligson & Both, 1993; Seligson & Cordova, 1995).

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 (Torcal, 2006), 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 votantes⁸⁹.

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:

⁸⁹ 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.

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 (Hooghe, Marien, & Quintelier, 2011).

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 (Latin American Public Opinion Project LAPOP, 2015), 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 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 (Fernández & Thompson, 2007). 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 parágrafo 1º. 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).⁹⁰

A continuación, se presenta una propuesta de cambio del articulado actual de la Constitución Política 1991, art 258:

Qué se quiere cambiar	Articulado actual	Reforma
<p>Voto Obligatorio art 258.</p> <p>Parágrafo 1. Voto en blanco con la posibilidad de invalidar elecciones.</p> <p>Parágrafo transitorio. Sanciones pedagógicas voto obligatorio hasta 2026.</p>	<p>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 igualmente 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.</p>	<p>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 igualmente 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</p>

⁹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección quinta. (9 de marzo de 2012). [C.P. Alberto Yepes Barreiro]

	<p>PARÁGRAFO 1o. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. 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.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.</p>	<p><u>ejerger el voto. La ley impondrá sanciones a quien de manera injustificada no ejerza este deber</u></p> <p>PARÁGRAFO 1o. Deberán repetirse por una sola vez las votaciones que se realicen <u>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.</u> 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</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.</p> <p><u>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.</u></p>
--	--	--

Propuesta de reforma política y electoral en Colombia

Conformación y mandato de la Misión Electoral Especial

MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL



El punto 2.3.4 de Acuerdo firmado entre las FARC-EP y el gobierno de Colombia establece la conformación de una Misión Electoral Especial (MEE) Con un triple mandato

1. Asegurar una mayor autonomía e independencia de la autoridad electoral.
2. Modernizar y hacer más transparente el sistema electoral.
3. Mayores garantías para la participación política con iguales condiciones y el mejoramiento de la democracia.

7 integrantes



Alejandra Barrios
directora
Misión de Observación Electoral

Elizabeth Ungar
exdirectora
Transparencia por Colombia

Alberto Yepes
magistrado
Consejo de Estado

Jorge Guzmán
especialista
electoral ONU

Juan Carlos Rodríguez
profesor
Ude los Andes

Salvador Romero
expresidente
Corte Nacional Electoral - Bolivia

Armando Novoa
magistrado
CNE

NO asumió el cargo

6 de ellos elegidos por:



Periodo de trabajo



3 meses

Con el apoyo de:



El espíritu de la propuesta

Tres ejes de trabajo

Reforma al diseño institucional electoral

Financiamiento de la política

Reforma del sistema electoral

Diagnóstico a partir de reuniones con:

Partidos y movimientos políticos

Autoridades electorales CNE, Registraduría y Consejo de Estado

Organizaciones de la sociedad civil

Investigadores y analistas

La propuesta busca:

Apuntalar las fortalezas del sistema electoral de Colombia y propone cambios en las áreas con insuficiencias y problemas, **bajo cuatro premisas**



Respeto del triple mandato recibido por la MEE en el Acuerdo



Modificar únicamente lo que los actores políticos e institucionales identificaron que requiere cambios



Un esquema adaptado a la estructura constitucional de Colombia y, a los estándares latinoamericanos más elevados de elecciones íntegras



Apoya, en la historia y el tejido institucional colombiano

Objetivos

Constitución o fortalecimiento de organismos electorales sólidos, con legitimidad social y política, con personal profesional. Procesos electorales con elevados estándares de calidad y aumento de la confianza ciudadana en elecciones

Mejoramiento de la calidad de la representación política. Oportunidades para jóvenes, grupos étnicos y mujeres en participación política y la toma de decisiones

Impulsar un sistema partidario fuerte, menos personalista y clientelista, abierto a nuevas expresiones políticas. Con organizaciones cohesionadas, democráticas, institucionalizadas y transparentes

Promover un sistema de financiamiento que aumente la contribución del Estado, reduzca costos de la actividad regular y de campañas, ofrezca mayor transparencia

Establecer un sistema electoral sencillo para la ciudadanía, los candidatos y los organismos electorales, que incentive la participación y revierta los graves índices de abstención

Ruta a seguir y el éxito de las recomendaciones

Las recomendaciones permiten

Modernizar el sistema electoral

Conseguir elecciones más confiables

Elevar la calidad de la democracia en Colombia



Definición de calendario de transición para la puesta en marcha de la reforma

2018 Pocas medidas en elecciones



2019 Otras medidas en elecciones



2022-2023 Todas en plena aplicación

El éxito depende también de:

Legitimidad



Necesidad de mayoría para la reforma

Generar finalmente:



Confianza Ciudadana

Propuesta de reforma política y electoral en Colombia

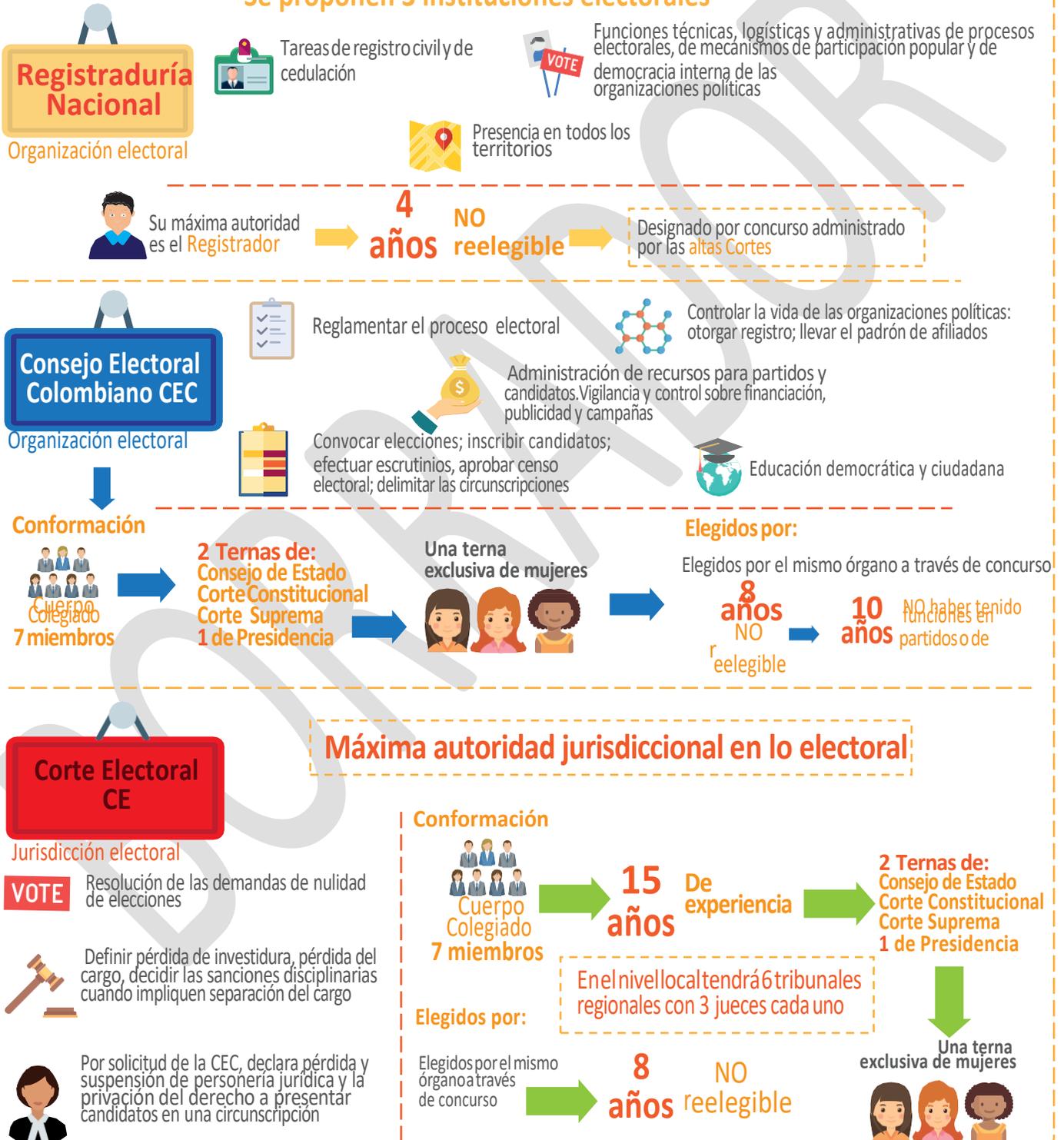
Diseño institucional electoral

MISIÓN ELECTORAL
●●●●● ESPECIAL

Objetivo

Establecer un modelo fortalecido, eficiente, sin funciones duplicadas, que actúe con eficiencia, celeridad, certeza y transparencia en el ámbito electoral, el financiamiento de la política y la supervisión de las organizaciones políticas

Se proponen 3 instituciones electorales



Propuesta de reforma política y electoral en Colombia

Sistema electoral

MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL

Objetivo

Fortalecer los partidos, con incentivos para la institucionalización, la democratización interna y la inclusión de grupos subrepresentados (mujeres, jóvenes, grupos étnicos), limitando la personalización de la política y el clientelismo

Senado

100 Senadores + circunscripciones especiales

Cifra repartidora

método de representación proporcional



- Partidos más cohesionados, programáticos
- Partidos con una voz unificada hacia electores
- Candidatos reunidos entorno a un objetivo común
- Énfasis en propuestas de partido y no personales
- Fácil rendición de cuentas y control de gastos
- Facilidad para votar y contar los votos

Cámara

Sistema proporcional personalizado

votos

1 por lista de partido cerrada y bloqueada



1 por candidato del partido en cada distrito uninominal

2+1 representantes por departamento más uno por cada 1% de la población nacional



Ningún departamento tendrá menos de 3 representantes

Repr 173 es esentant

104 por distritos uninominales (DUN)

69 por lista plurinominal

Departamentos con 3 representantes

Los elegirán en igual número de circunscripciones uninominales

Departamentos con 4 o + representantes Los elegirán mitad con DUN y mitad por lista plurinominal Si es impar, se privilegia la lista



40% cuota de género

Con miras a la Paridad Alternancia Universalidad

En lo local

Corporaciones públicas Listas cerradas para Asambleas y Concejos

Alcaldía

Segunda vuelta en los 6 municipios más grandes del país

Excepto

40% ganador con 40% de votos

Y 10% de diferencia sobre el segundo

Democracia interna

Mecanismos de decisión de los partidos para:



Selección de candidatos



Selección de autoridades



Programáticas

A través de:



Convenciones



Consultas internas



Encuestas

Exclusivamente para los miembros del partido que se encuentren inscritos en el registro de afiliados

Inclusión de grupos sub-representados en organización interna del partido:



Criterio poblacional (género, jóvenes y étnias)



Criterio territorial (regiones con injerencia de partido)



Tendencias políticas internas

Procesos de rendición de cuentas y transparencia del partido:



Al Estado



Asusafiliados



A la ciudadanía



Bajo supervisión del organismo electoral

Propuesta de reforma política y electoral en Colombia

Financiamiento de la política

MISIÓN ELECTORAL
ESPECIAL

Se propone un sistema mixto con mayor aporte estatal al actual, tanto directo como indirecto que reduzca la necesidad de acudir a fuentes privadas, particularmente durante campañas

Mecanismos de control más efectivos para mayor transparencia en la rendición de cuentas de los partidos

Distribución de los recursos



25%
Organizaciones con personería jurídica



55%
Cargos obtenidos en Congreso, Asambleas y Concejos



20%
Inclusión de mujeres, jóvenes y étnias



Habrà una distribución más equitativa e incluyente de los recursos estatales para la financiación del funcionamiento de las organizaciones políticas



El CEC establecerà un tope en valores absolutos a 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



Al interior del CEC habrá una dependencia con facultades de policía judicial y con presencia municipal para hacer control en tiempo real a los ingresos y gastos de organizaciones políticas y de las campañas

Financiamiento directo de campaña



50% antes del proceso electoral como anticipo

40% con base en resultados anteriores y 10% equitativo a todas las organizaciones



50% después de elecciones

Sobre resultados obtenidos por cada una

Financiamiento indirecto de campaña

Transporte público el día de la elección



El Estado financiará parcialmente la publicidad en medios masivos de comunicación



Se conservan topes de campaña

Pero se recomienda



Al CEC efectuar un estudio del costo real de las campañas para fijar un tope que



Promueve una rendición de cuentas más efectiva

Se limitan recursos propios



Que pueden realizar los candidatos a sus campañas

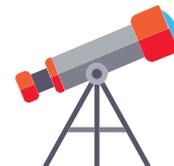
Se limitan las donaciones de empresas e individuos



Menor dependencia de los candidatos con grupos de poder



Convertir en obligación legal la entrega de cuentas a través de **Cuentas Claras** y apertura de cuentas



Control efectivo y sanciones por violación a las reglas de financiación electoral

Reforma al sistema electoral

MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL

Propuestas

Senado







Circunscripción nacional
 Listas cerradas y bloqueadas
 Lista única por partido
 Umbral 3%
 Fórmula d'Hondt

Cámara

Sistema mixto:
 Circunscripciones plurinominales departamentales (proporcional a población con **mínimo 3 representantes**).
 Porción plurinomial (listas)
 +
 Distritos uninominales (DUN)

Candidaturas:
 - Listas cerradas y bloqueadas (una por partido y circunscripción departamental)
 - Candidaturas unipersonales (Una por partido y por distrito uninominal)

Fórmula:
D'Hondt
 (circunscripciones plurinominales departamentales + mayoría simple).

Cámara de Representantes Sistema mixto



2 representantes por departamento + 1 por cada 1% del Censo Electoral o fracción superior al 0.5%

Censo 1985

308.022 h.

Censo 2018

498.342 h.



Ningún departamento tendrá menos de **3** representantes

Total representantes	173
Por listas plurinominales	69 (40%)
Por DUN	104 (60%)

Repartición de curules por departamento



Departamentos de 3 representantes, todos serán elegidos en distritos uninominales.

Los demás departamentos

La mitad de los representantes (redondeando hacia arriba)* serán elegidos por listas plurinominales cerradas y bloqueadas que presenten los partidos (una lista por partido en cada circunscripción)

La mitad de los representantes (redondeando hacia abajo)* serán elegidos en distritos uninominales (un candidato por partido por distrito).

En caso de un número impar de curules, habrá una curul más en la porción plurinomial que en la uninominal (vg. Si a un departamento le corresponden 5 curules, 3 se disputarán entre las listas plurinominales y 2 en los distritos uninominales).

Mínimo 3 representantes por departamento

Dep	Actual	Propuesta	Pluri- nominal	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
Cundin.	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
N. de Sder	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
Total	161	173	69 (40%)	104 (60%)

Definición de los distritos uninominales



La autoridad electoral será la encargada de trazar los distritos uninominales (DUN) de acuerdo con estos principios



En cada departamento los distritos uninominales se distribuirán en la capital (o su área metropolitana) y el resto de los municipios del departamento, dando prioridad a estos últimos

Principios de construcción de distritos uninominales:



Equidad de población



Contigüidad



Afinidades culturales y/o territoriales



Respeto a las fronteras de los departamentos



Dependiendo de su población, las capitales o las ciudades grandes podrán subdividirse en varios distritos

Cámara Sistema mixto: Tipo de voto

Dos votos con compensación, por proporcionalidad



Un voto en la porción plurinomial departamental por una lista de partido cerrada y bloqueada

Un voto en el distrito uninominal (DUN) por el candidato del partido

Compensación por proporcionalidad



Se determina el número total de curules que le corresponden a cada partido en el departamento, de acuerdo con la votación por las listas (porción plurinomial), por la fórmula d'Hondt (cifra repartidora)

De ese número de curules se descuenta el número de curules obtenidos por el partido en los DUN del departamento para determinar el número de renglones de la lista de partido que obtiene curul

Ejemplo

6 curules
3 plurinominales
3 DUNs

Votación por listas en la porción plurinomial departamental

Partido	Votación en porción plurinomial
A	400
B	300
C	150
D	100
E	50
Total	1.000

Distribución general de curules entre los partidos por cifra repartidora

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

Votación en los distritos uninominales (DUN)

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

Distribución final de curules entre DUN y lista

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

Otras propuestas relacionadas



Corporaciones públicas subnacionales:
Asambleas y Concejos con lista cerradas y bloqueadas



Inclusión de mujeres:
- Lista cremallera en Senado, Cámara (porción plurinomial), Asambleas y Concejos
- Cuota transversales por distrito uninominales en Cámara
- Avance progresivo hacia Paridad, Alternancia y Universalidad



Implementación y promoción de mecanismos de democracia interna:
Consultas internas para:
- Conformación de las listas cerradas.
- Selección de candidatos a distritos uninominales.



Actualización del censo de población con efectos electorales