

LA URGENTE Y NECESARIA REFORMA DEL CÓDIGO ELECTORAL

THE URGENT AND NECESSARY REFORM OF THE ELECTORAL CODE

Juan Carlos Galindo Vácha

Registrador Nacional del Estado Civil

RESUMEN

El proceso electoral colombiano es un proceso de Estado, en el cual intervienen todas las autoridades y organismos del Estado, así como los partidos y movimientos políticos y la sociedad civil en general, que tiene como herramienta normativa el Código Electoral de 1986, que requiere una gran reforma para adecuarlo a las necesidades actuales, fortalecer los procesos electorales, los mecanismos de participación ciudadana y robustecer las garantías de los ciudadanos.

La reforma está dirigida a regular aspectos relacionados con los principios de la función electoral, el derecho al sufragio y al voto, en donde las nuevas herramientas informáticas brindan garantías para un proceso seguro y transparente.

SUMMARY

The Colombian electoral process is a state process, in which all the authorities and organisms of the State intervene, as well as political parties and movements and civil society in general, which has as a normative tool the Electoral Code of 1986, which requires a major reform to adapt it to current needs, strengthen electoral

processes, citizen participation mechanisms and strengthen the guarantees of citizens.

The reform is aimed at regulating aspects related to the principles of the electoral function, the right to vote and voting, where new computer tools provide guarantees for a safe and transparent process.

PALABRAS CLAVES

Código Electoral, reforma, proyecto, Registraduría, elecciones, censo electoral, derechos, participación, sufragio, candidatos, consultas, escrutinios, información, democracia, tecnología.

KEYWORDS

Electoral Code, reform, project, elections, electoral census, rights, participation, suffrage, candidates, consultations, scrutiny, information, democracy, technology.

LA URGENTE Y NECESARIA REFORMA DEL CÓDIGO ELECTORAL

El Código Electoral es el estatuto legal que reglamenta la realización de las elecciones en Colombia y la herramienta normativa con que la Registraduría Nacional del Estado Civil ha venido organizando los procesos electorales ordinarios y atípicos, y los mecanismos de participación ciudadana. Se trata de una norma anterior a la Constitución Política vigente y, en muchos aspectos, una compilación obsoleta y vetusta en muchos de sus aspectos. Tiene sí una especial virtud, que radica en el hecho que ha permitido que la Registraduría Nacional del Estado Civil pueda ir organizando procesos

electorales con mecanismos novedosos y tecnológicos para brindar mayores garantías.

El Decreto con fuerza de ley No. 2241 del 15 de julio de 1986, publicado en el **Diario Oficial** No. 37.571, del 1° de agosto de ese año, es una compilación normativa de 218 artículos que ha permanecido vigente durante más de treinta años, y ha sido sometida a varias reformas legales. Sin embargo, contiene algunas instituciones ya caducas, como las papeletas de votación, procesos por revisar como el mantenimiento de los documentos electorales y, con el paso del tiempo, requiere de la consagración de muchos ajustes derivados del mejoramiento de los procedimientos administrativos y de la tecnología que se ha venido incorporando

en el desarrollo logístico de los comicios electorales.

Con el convencimiento de la necesidad de lograr una actualización de la legislación electoral, desde el año 2016 iniciamos una tarea de evaluación de la normatividad y un examen de los nuevos hitos que debía contemplar la nueva codificación.

En el curso del segundo semestre del año 2019 culminó el trabajo interinstitucional de elaboración de un proyecto de Código Electoral, el cual fue dado a conocer a los partidos y movimientos políticos, a la opinión pública, así como a senadores y representantes a la Cámara, al cual me voy a referir en las siguientes líneas.

En la presentación del Proyecto de Código Electoral y en su exposición de motivos, documentos en cuya redacción tuve una acentuada participación, se expresaron los principales aspectos a destacar y considero que resultan muy provechosos para destacar su resultado: el Proyecto de Código Electoral. Por esta razón retomaré los escritos que recogen los trabajos preparatorios referidos, para traer a colación su desenvolvimiento. En tal virtud, en este artículo repetiré muchos de los aspectos contenidos en esos documentos, en el simple propósito de divulgar el trabajo realizado y los resultados obtenidos.

1. PRESENTACIÓN

Una de las virtudes del proyecto fue su preparación y consolidación, gracias al trabajo

articulado y mancomunado de diferentes instituciones y representantes de partidos y movimientos políticos.

En efecto, desde comienzos del año 2016, la Registraduría Nacional del Estado Civil contempló la idea de adelantar un proyecto de modernización de la legislación electoral, para solucionar muchas de las dificultades que enfrentaba en las labores de preparación y realización de las elecciones. En este sentido, en el mes de marzo de ese año se organizó un equipo de trabajo de funcionarios de la entidad, del nivel directivo, profesional técnico, para que fuera adelantando un diagnóstico del Código Electoral y fuera evaluando cuáles serían los principales aspectos a reformar. Luego de varios meses, y con un diagnóstico preliminar, resultó evidente para los servidores la necesidad de preparar un nuevo Código Electoral, pues las reformas parciales no daban garantía de solucionar las falencias y lagunas que presentaba la norma vigente.

En ese estado se encontraban los trabajos iniciales, cuando un oportuno encuentro con la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado permitió una comunión de propósitos y se organizó una mesa de trabajo para seguir trabajando en esta temática. Al cabo de las pocas semanas se unió la Procuraduría General de la Nación. Así conformaron un equipo interinstitucional para la formulación de un proyecto de ley encaminado a buscar la reforma del Código Electoral, para tal efecto se fijaron unos tiempos y dinámica de actividades para el desarrollo de las distintas mesas de

trabajo, destacándose que durante su curso, además de los citados intervinientes, posteriormente concurren otros actores, como el Consejo Nacional Electoral, el Gobierno nacional por medio de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior, así como expertos de diferentes agrupaciones políticas.

El equipo tuvo como propósito recopilar, revisar, analizar y reformular las reglas pautadas en el Decreto 2241 de 1986, de tal manera que al final se redactara una propuesta al Congreso de la República de un proyecto de Código Electoral, en los que realmente se enmarcaran los derechos políticos como eficaces instrumentos ciudadanos para incidir en la estructura y en el proceso político colombiano, facilitando así la consolidación de una democracia participativa y pluralista. Para tal efecto, de consuno, se pactó desde su inicio que el documento final debía tener al ciudadano como eje central del proyecto que se presentaría, en su potestad de conformar el poder público, ejercerlo y controlarlo para lograr una efectiva democracia constitucional y alcanzar el fin esencial del Estado de la participación.

Así las cosas, con esos propósitos, la mesa interinstitucional sesionó a lo largo de treinta oportunidades entre el 17 de marzo y el 5 de agosto de 2016, con una periodicidad al comienzo de una reunión semanal, que posteriormente fue incrementada a dos, de acuerdo con la agenda de los integrantes y las necesidades del caso. Es así que en la primera junta de fijaron los temas centrales que abordaría la mesa de trabajo y que se-

rían fundamentales acoger en el proyecto de reforma del Código Electoral. Igualmente se determinó que la representación de cada una de las entidades y corporaciones se haría de la siguiente manera: Por parte de la Sala de Consulta del Consejo de Estado, los doctores Omar Joaquín Barreto, María del Rosario Oyola, César Tomás Oviedo, Ana María Buelvas, Laura Victoria Hernández y Ana Patricia Franco; por la Procuraduría General de la Nación, y su Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales, los doctores José María Sarmiento y Ramiro Sierra Pineda; y por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil los doctores Carlos Antonio Coronel Hernández, Cristian Stapper, Jaime Hernando Suárez Bayona, Álvaro Mauricio Llanos Ayala, Óscar Fernando Barón Mantilla y Fabián Guillermo Rojas Díaz.

Una vez definidos tales aspectos procedimentales, en las reuniones subsiguientes se recopilaron los insumos que debían valorarse en desarrollo de las actividades previamente acordadas, los cuales correspondieron a normativos, jurisprudenciales, reglamentarios, proyectos de ley anteriores y experiencias casuísticas, y que se pueden resumir así: a) Código Electoral colombiano, Decreto Ley 2241 de 1986; b) Proyecto anterior de reforma al Código Electoral presentado por el doctor Omar Barreto, Magistrado Auxiliar de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado; c) Proyecto de reforma al Código Electoral colombiano elaborado por el partido político MIRA; d) Propuestas temáticas presentadas por magistrados del Consejo Nacional Electoral;

e) Ley 62 de 1988, Ley 6ª de 1990, Ley 84 de 1993, Ley 130 de 1994, Ley 403 de 1997, Ley 892 de 2004 y Ley 1475 de 2011; f) Jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional; g) Experiencias y prácticas de la Registraduría Nacional en el curso de la organización de los procesos electorales de los últimos años, como también su cúmulo de resoluciones, reglamentos, y circulares; h) Referentes administrativos del Consejo Nacional Electoral, entre ellas resoluciones, reglamentaciones, y conceptos; i) Directrices de la Procuraduría General de la Nación en materia de control electoral.

Concertada la intención del equipo de trabajo y definido el material sobre el cual se adelantarían las labores, el siguiente aspecto a tener en cuenta sería descollar el temario que abordaría posteriormente el Congreso y que reditaran en un acceso con mejores garantías a los derechos políticos de los ciudadanos. De ahí que despuntaran en el seno del comité deliberativo los dos objetivos en que se encumbraría el proyecto, de un lado el fortalecimiento electoral de los ciudadanos y de las agrupaciones políticas y de otro el robustecimiento institucional en materia electoral por parte del Estado.

Para alcanzar estas dos intenciones se estableció un plan temático a seguir para desarrollar todos los aspectos propuestos, en esa hoja de ruta se pauteó analizar las siguientes cuestiones: a) Registro electoral (censo electoral), bajo los subtemas de residencia electoral, inscripción de cédulas y revocatoria de inscripciones (trashuman-

cia); b) Circunscripciones electorales; c) Inscripción y voto de extranjeros; d) Inscripción candidaturas, con los siguientes subtemas: Grupos Significativos de Ciudadanos, Garantías de seriedad de las candidaturas, Aceptación y rechazo de candidaturas y de inscripciones, Revocatoria de candidaturas y Fórmulas electorales; e) Escrutinios e impugnaciones, con subtemas: Competencias de las comisiones escrutadoras, Acta general de escrutinio y actas de soporte, Revisión de escrutinios, Declaratoria de elección, Revocatoria de actos declaratorios de elección, Tribunales de garantías electorales; f) Requisito de procedibilidad para ejercer el contencioso electoral; g) Estímulos a votantes y en ellos el certificación electoral; h) Testigos electorales; i) Comisiones de Seguimiento Electoral; j) Consultas partidos políticos; k) Elecciones atípicas; l) Suspensión de votaciones; m) Régimen sancionatorio; n) Calidades para ser elegido en cargos y corporaciones de elección popular en las entidades y territoriales; ñ) Inhabilidades para ser servidor público en las entidades territoriales; y, o) Aspectos tecnológicos dentro del proceso electoral.

En este orden de ideas, el equipo analizó uno a uno los referidos aspectos en el marco de la función electoral, entendida como aquella atribución asignada en democracia a los ciudadanos para que a través del voto manifiesten sus preferencias electorales y la posibilidad también que quienes intervienen en los certámenes eleccionarios como candidatos avalados por partidos políticos, movimientos sociales o grupos significativos

de ciudadanos, puedan controlar y controlar la regularidad de estos debates en los eventos en que se trasgreda la verdad electoral.

Para tal objetivo, en la discusión y construcción del proyecto de reforma se tuvo en cuenta, entre otros tópicos, la experiencia práctica de la Registraduría Nacional del Estado Civil y los casos más recientes en materia electoral fallados por la Sección Quinta del Consejo de Estado, así como los documentos internacionales en materia de derechos políticos y la jurisprudencia constitucional.

Dada la anterior reflexión, se examinaron diferentes aspectos del régimen electoral vigente que ameritaban una revisión, con el fin de actualizar y adecuar el proceso electoral, así como las funciones de las instituciones electorales existentes, los principios que orientan la democracia para adaptarlos a la realidad actual del país, desarrollados en torno a la expresión libre, espontánea y auténtica de las personas como producto de la voluntad expresada en las urnas. Asimismo, se deliberó sobre las evoluciones en aspectos a nivel tecnológico, político, jurídico, entre otros, que hicieron imperioso examinar las disposiciones que en esta materia existen para adaptarlas a los cambios generados durante estos años y modularlas a las exigencias del mundo actual y a la situación que Colombia está viviendo alrededor de las negociaciones con actores armados en búsqueda de la reconciliación de la sociedad.

Sin embargo, procesos electorales de índole nacional, como lo fueron el certamen plebiscitario de 2016, las consultas presidenciales de 2017 y las elecciones de Presidente y Vicepresidente y Congreso de la República de 2018, redirigieron la atención de los integrantes de la mesa de trabajo en estos debates, lo que implicó la suspensión del trabajo del comité, mientras se adelantaban estas labores misionales de la Organización Electoral.

El inicio de un nuevo Gobierno nacional fue la oportunidad ideal para que el Registrador Nacional del Estado Civil tuviera oportunidad para expresarle al señor Presidente de la República la existencia de este proyecto, y para que el Jefe del Estado manifestara su propósito de gobierno de brindarle al país un nuevo Código Electoral. Esta coincidencia generó un espacio para que se retomara este importante trabajo y que los esfuerzos adelantados hasta esa fecha no se perdieran, para lo cual explicó detalladamente las acciones llevadas a cabo y los resultados conseguidos hasta ese momento. En este sentido, a partir de la segunda mitad del mes de agosto de 2018, se reanudaron las reuniones con nuevos partícipes como lo fueron la doctora Clara María González Zabala, Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República; el Consejo Nacional Electoral, por medio del Magistrado Felipe García, y el doctor Uriel López Vaca; el doctor José María Sarmiento, de la Procuraduría General del Estado Civil; los doctores Julián Murcia Ardila y Fredy Barrero del Ministerio del Interior; la doctora María del Rosario Oyola, del Consejo de Estado; el equipo de abogados

de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, y expertos de las agrupaciones políticas, entre los cuales vale destacar a los doctores Jairo Riaga Acuña y Carol Villamil Ardila del Partido MIRA. Adicionalmente, estuvieron en las diferentes reuniones los doctores Orlando Beltrán, Secretario General de la Registraduría Nacional del Estado Civil; el doctor Jaime Hernando Suárez, Registrador Delegado en lo Electoral; el doctor Youssef Sefair Silva, Gerente de Informática; el doctor Cristian Stapper, Asesor del señor Registrador Nacional del Estado Civil; y otros asesores, entre quienes estuvo el doctor Marco Emilio Hincapié, visualizaron los arrestos empleados en la consecución de este propósito y su importancia para el país. De otra parte, se acordó en lo sucesivo cambiar el lugar de reuniones, señalándose como nuevo sitio la sede del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

De la retoma de este ejercicio y desde una visualización electoral yuxtapuesta con los nuevos intervinientes, como la pudieron ofrecer las agrupaciones políticas convocadas, se pudieron culminar las diligencias con posterioridad a enriquecidos debates, indicándose los principales puntos relevantes sobre los que se debía recapitular en la propuesta y que así se pueden resumir: a) Revisión de principios rectores; b) Actualización del concepto de residencia electoral; c) Conformación de la Divipol; d) Censo electoral; e) Revisión de los beneficios a los votantes; f) Reducción del número de jurados de votación; g) Capacitación de jurados de votación; h) Acto de inscripción; i) Pro-

cedimiento para anulación de inscripciones por trashumancia electoral; j) Procedimientos administrativos para impugnación de candidaturas; k) Nuevo horario de las votaciones; l) Acreditación de testigos electorales; m) Custodia de información y códigos fuente por parte del Ministerio Público; n) Escrutinios; ñ) Guarda y custodia de pliegos electorales; o) Auditoría informática; p) Suministro de archivos de información a las agrupaciones políticas; q) Implementación del voto electrónico, entre otros.

Establecidos los anteriores parámetros cardinales, la nueva mesa de trabajo se convocó en catorce oportunidades para deliberar sobre los aspectos evocados, de cara a establecer cuáles serían las mejoras que se podrían proponer a los puntos considerados como neurálgicos del proceso electoral.

En este orden de ideas, la nueva mesa interinstitucional, que contó también en cada una de sus fases con la orientación del señor Registrador Nacional del Estado Civil, doctor Juan Carlos Galindo Vácha, finalmente concertó un proyecto de reforma electoral en donde se hizo hincapié en la modernización del proceso electoral, el cual se blindó con medidas que lo revisten de inmediatez y de transparencia, en especial, en los resultados electorales; la conformación, procedimiento y participación de los jurados de votación; el fortalecimiento de la mesa de votación y el transporte durante el día de las votaciones. De igual forma se incluyeron nuevos aspectos relacionados con la depuración y actualización

permanente del censo electoral, el concepto de residencia electoral, la creación del sistema único de verificación de inhabilidades, un sistema de capacitación integral, suministro de información antes reservada a las agrupaciones políticas, custodia de códigos y *software* electoral por parte del Ministerio Público y nuevos estímulos para los votantes y jurados.

Igualmente, el articulado pautado indicó los lineamientos para la implementación de la tecnología a todo lo largo del proceso electoral y promueve el voto automatizado, con el fin de hacer viable su pronta utilización en el país e incorporar los avances en tecnología que se encuentren a disposición. A su vez, dirigió medidas tendientes a eliminar la discriminación negativa contra las personas con discapacidad y a establecer garantías para el efectivo y pleno ejercicio de sus derechos en un marco de respeto, reconocimiento de su dignidad, autonomía e independencia.

Finalmente, hecha la compilación de nueva información, y adelantada reformulación del novísimo articulado electoral, solo restó la codificación del proyecto y la consecución de texto de exposición de motivos dirigido al Congreso de la República, actividad que se adelantó en las sesiones finales de trabajo.

Así se podría resumir el importante trabajo de este cuerpo interinstitucional, que presenta un proyecto de nuevo Código Electoral, que se dirige especialmente a regular aspectos relacionados con los principios de la función electoral, el derecho al su-

fragio y al voto en un contexto de modernidad, en donde las nuevas herramientas informáticas coadyuvan a salvaguardar la verdad electoral, a actualizar la ya desueta normativa y a brindar mayores garantías a los actores políticos y a la ciudadanía en Colombia.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto, que está dividido en 11 títulos y cuenta con 191 artículos que desarrollan todas las temáticas relativas a la organización y realización de los procesos electorales, con actualizaciones normativas, innovaciones derivadas de la implementación de medidas por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de mejoras propuestas por quienes participaron en la preparación del proyecto de ley.

En el título primero se desarrollan las disposiciones generales, el objeto del Código y los principios y derechos, como también se regula lo relativo a los destinatarios del ordenamiento normativo: los votantes.

En el título segundo se hace referencia al censo electoral, entendido como el instrumento que permite dar certeza del lugar de votación, sobre su conformación y actualización permanente. El título tercero está destinado a regular la selección e inscripción de candidaturas, partiendo de la verificación y acreditación de las cantidades y requisitos de quienes aspiran a cargos de elección popular, la aceptación de las candidaturas e incluso reglamenta, para cuando

sea necesario, la revocación de las inscripciones.

El título cuarto se centra en las consultas partidarias, entendidas como mecanismo de participación para que los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales puedan adoptar sus decisiones o escoger sus candidatos a cargos de elección popular. Se propone aquí preservar la diferencia entre consultas internas y consultas, y se incluye regulación sobre las consultas interpartidistas, con claridad del concepto de firmas de apoyo, entre otros asuntos.

El título quinto está dirigido a regular la organización de las elecciones. Es aquí en donde, con mayor claridad, se plasman los preceptos derivados de la experiencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad que, durante los últimos 70 años, ha estado encargada con éxito indudable de organizar las elecciones en Colombia. Se consagra la forma en que se determinan los puestos de votación; la selección de los jurados de votación, con una reducción en los mismos; la forma en que habrán de operar tales jurados; los testigos electorales y su forma de acreditación; y, el desarrollo del día de las elecciones, incluyendo una modificación del horario del certamen.

El título sexto queda referido a un mecanismo que ha venido siendo utilizado con notable éxito por la Registraduría Nacional del Estado Civil para comunicar los resultados preliminares de las elecciones, como es el preconteo. El título séptimo del proyecto se centra en el desarrollo de los escru-

tinios y la declaración de los resultados. Se modernizan las disposiciones respecto del escrutinio de mesa; se define con claridad el lugar de los escrutinios; se establecen reglas claras sobre la custodia y la recepción de los documentos electorales; se rediseñan las comisiones escrutadoras; y se establece con precisión la forma en que se realizan los escrutinios. Cabe resaltar aquí, el esfuerzo por diseñar un sistema que permite que los documentos propios de los escrutinios y la información relativa a estos, queden a disposición de los partidos, movimientos, grupos significativos y demás organizaciones en contienda, en términos de inmediatez nunca antes previstos en la legislación o en el reglamento electoral colombiano. De igual manera se reconoce el compromiso y deber de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la custodia del material electoral, tanto documental como digital, para efectos de su disponibilidad frente a las investigaciones que fueren del caso.

El título octavo consagra disposiciones relativas a las elecciones fuera del calendario general ordinario. Se trata de elecciones atípicas o complementarias, que se deben surtir fuera del procedimiento de las elecciones generales, y que han sido de gran ocurrencia en el pasado reciente. El título noveno trata sobre el voto automatizado y la implementación de la tecnología a todo lo largo del proceso electoral, reconociendo una realidad que ha venido brindando la Organización Electoral en la preparación y realización de los comicios de las últimas décadas.

En el título décimo se incluyen unas disposiciones dirigidas al fortalecimiento de la democracia en Colombia, bajo el entendido de que es absolutamente relevante y necesario inculcar valores cívicos y democráticos en los ciudadanos para seguir robusteciendo la institucionalidad, para incentivar a los partidos y movimientos políticos en el fortalecimiento y en su democratización interna. De igual forma, y en ese sentido, se le asigna el compromiso al Gobierno nacional de apoyar estos programas tan esenciales.

Finalmente, el título undécimo contiene algunas temáticas de importante impacto en el proceso electoral, habida cuenta de los avances tecnológicos, por ejemplo, se actualiza la prohibición de propaganda electoral el día de las votaciones y desde el día anterior al certamen electoral; incluyendo no solamente la prohibición de portar prendas de vestir, afiches, volantes o documentos que inviten a votar; sino también cualquier otra actividad que tenga por objeto o efecto promover alguna de las opciones electorales. Se incluye también que la información difundida por redes sociales que falte a la verdad y tenga como objetivo desinformar a la opinión pública sobre la organización, el resultado electoral, se pondrá en conocimiento de las autoridades de investigación. De igual manera se incorporaron disposiciones relativas y necesarias para el fortalecimiento de las entidades de la Organización Electoral.

3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO

La Constitución Política de 1991 determinó un cambio trascendental para el país pues trajo consigo una reforma integral del sistema político, el desarrollo económico y social, la elevación del nivel de vida de los colombianos, la práctica de la democracia participativa y el multipartidismo como expresión canalizadora de la voluntad pública en un contexto de pluralidad de intenciones, usualmente contradictorias y yuxtapuestas en el ámbito de la representación social y política.

En este sentido, uno de los mayores cambios que trajo la Carta Política fue la introducción del principio democrático participativo, que irradia todas las esferas de la vida pública del país, en donde se encumbra el rol del ciudadano en los procesos de toma de decisiones como miembro activo de la sociedad. Este pilar crea en cabeza de los asociados la responsabilidad y la obligación de tomar partido en las determinaciones que lo afecten, además del voto, a través de un abanico de instrumentos tales como el plebiscito, el referendo, la iniciativa legislativa, la consulta popular, el cabildo abierto y la revocatoria de mandato. Estas nuevas instituciones pretenden consolidar en los ciudadanos uno de los fines del Estado, cual es su especial participación en la toma de decisiones.

Este proyecto de ley tiene por objeto ajustar los preceptos normativos electorales preconstitucionales del Código Electoral vigente (Decreto 2241 de 1986) al contexto participativo evocado por el constituyente de 1991, así como también articularlo con leyes emanadas en esta misma materia con posterioridad a la Carta, amén de incluir los adelantos tecnológicos y de recursos con que cuenta la Organización Electoral en la actualidad.

En efecto, el Código Electoral colombiano data de hace 33 años y su concepción se realizó en un momento histórico en el cual la democracia en Colombia, entre otros aspectos, se fundaba en un contexto bipartidista, en donde el voto se materializaba a través de la manipulación de una papeleta electoral, entre otros. De igual manera, luego de 33 años, el Estado colombiano se ha fortalecido en su estructura y medios para atender los diferentes servicios que demandan los colombianos y cuenta con mayores herramientas para cumplir con sus misiones constitucionales y legales. En este sentido, la Organización Electoral ha logrado grandes avances en el desarrollo de la logística electoral y en los mecanismos tecnológicos para diseñar y realizar procesos electorales de plenas garantías, como son los que ha brindado en las últimas décadas.

Por diferentes motivos y circunstancias, desde hace muchos años el país ha visto varios intentos de reforma electoral integral, algunos de ellos con tránsito en el honorable Congreso de la República, tal y como lo fueron los proyectos presentados

en los años 1998¹, 1999², 2001³, 2004⁴, 2005⁵ y 2006⁶, con los cuales se modificaba, adicionaba y reformaba el Código Electoral, sin que ninguno de ellos pudiera trasegar hasta su etapa de aprobación. Apenas unas reformas específicas han visto la luz congresional, en aspectos concretos, mas no en temática referente a la regulación que se refiere al Código Electoral.

Precisamente por considerar que resultaba necesario e inaplazable una reforma integral del Código Electoral, la Sala de Consulta del Consejo de Estado y la Registraduría Nacional del Estado Civil iniciaron un camino de reflexión, análisis y redacción de un proyecto, en cuyo camino y trabajo se fueron acercando la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Nacional Electoral, el Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior y de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. De igual manera se unió en este propósito el partido político MIRA, con grandes aportes en esta temática.

- 1 Proyecto No. 127 de 1998, Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso 155 de 1998).
- 2 Proyecto de Ley No. 187 de 1999, Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso 504 de 1999).
- 3 Proyecto de Ley No. 104 de 2001, Senado de la República (Gaceta del Congreso 458 de 2001); Proyecto de Ley No. 117 de 2001, Senado de la República (Gaceta del Congreso 499 de 2001).
- 4 Proyecto de Ley No. 093 de 2004, Senado de la República (Gaceta del Congreso 470 de 2004); Proyecto de Ley No. 164 de 2004, Senado de la República (Gaceta del Congreso 723 de 2004).
- 5 Proyecto de Ley No. 16 de 2005, Senado de la República (Gaceta del Congreso 466 de 2005); Proyecto de Ley No. 79 de 2005, Senado de la República (Gaceta del Congreso 558 de 2005).
- 6 Proyecto de Ley No. 103 de 2006, Senado de la República (Gaceta del Congreso 328 de 2006); Proyecto de Ley No. 139 de 2006, Senado de la República (Gaceta del Congreso 429 de 2006).

Fruto de ese trabajo de alrededor de dos años de reuniones, iniciativas, discusiones, debates con puntos de vista diferentes y conclusiones de todos los intervinientes, se consolidó este proyecto de ley estatutaria “por medio de la cual se expide el Código Electoral y se dictan otras disposiciones”, que se constituye en un documento base para el inicio de discusiones en el seno democrático de las debates y discusiones, el Congreso de la República.

Como se mencionó en precedencia, el presente proyecto busca unificar y actualizar las normas relacionadas con el desarrollo de los procesos electorales, con el fin de adecuarlas a las nuevas necesidades derivadas de la evolución democrática colombiana, en donde también las innovaciones tecnológicas tienen cabida, pues efectivamente coadyuvan en aspectos de celeridad, publicidad y acceso a la información.

A través del presente proyecto se pretende configurar y armonizar el proceso electoral, a la luz de la nueva Carta Política, las leyes expedidas en los últimos años, las innovaciones tecnológicas y logísticas, de tal manera que los aspectos más importantes de la organización y su funcionamiento representen el anhelo de quienes durante más de dos décadas requerían una actualización en la normativa que orienta las tres fases del proceso electoral: *la etapa preelectoral* que corresponde a todas las actividades relacionadas con los preparativos de las elecciones (inscripción de cédulas, conformación del censo electoral, registro de comités inscriptores de grupos significativos de ciu-

dadanos, inscripción de candidatos, actualización de la Divipole, nominación y capacitación de jurados de votación, entre otras); *la electoral* en el entendido que representa el día de votaciones; y la *poselectoral* que atañe a las diligencias de contabilización de votos por parte de los jurados de votación, cadena de custodia de las actas electorales y escrutinios zonales, municipales y distritales y del Consejo Nacional Electoral.

La apreciación sistemática de las normas propuestas serán de gran beneficio en el presente caso, si tenemos en cuenta la interrelación existente entre las materias a las que ellas se refieren, al igual que el objetivo al cual apuntan, que no es otro que lograr la cimentación de una democracia más robusta que rodee de plenas garantías a las agrupaciones políticas y finalmente a los ciudadanos, quienes a través del ejercicio del derecho al voto instrumentalizan su prerrogativa de elegir, como también las de quienes a través de su postulación como candidatos pretenden ser elegidos. Es así, que el proyecto que se someterá a su consideración recopila las horas de trabajo de la Organización Electoral, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, del Gobierno nacional, de la Procuraduría General de la Nación y de las distintas agrupaciones políticas.

Históricamente al unísono entre los antedichos actores se concertaron temas de tanta trascendencia como la redefinición de residencia electoral y conformación del censo electoral, la creación de nuevos estímulos a quienes ejerzan el derecho al voto

y respecto a los que funjan como jurados de votación y la obligatoriedad de asistir a las jornadas de capacitación por parte de estos, el reajuste del proceso de inscripción de candidaturas y postulación de candidatos, la extensión de la jornada electoral, y la reglamentación y acceso al Ministerio Público y agrupaciones políticas al *software* de la Organización Electoral, todos ellos son materia del presente proyecto, al lado de asuntos tan estrechamente vinculados a ella como los que se refieren al preconteo, la auditoría a los *software* y *hardware* provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil de cara a certámenes democráticos, la gestión de documentos electorales, reformulación del proceso de escrutinios, conformación de comisiones, claveros y desarrollo de tales, entre otras novedades.

Son varias las primicias en este proyecto de ley y, sin embargo, especial mención merecen algunas de este proyecto, como lo son las que se exaltarán en lo sucesivo, las cuales desagregamos: las que fortalecerán electoralmente al ciudadano y las agrupaciones políticas y las que blindarán el aparato estatal.

Igualmente, es de anotar que para la elaboración de este nuevo estatuto electoral que se busca lograr con el presente proyecto, se pretende el reordenamiento de la numeración de las diferentes normas que se refieren a la misma materia, la modificación de su texto y la eliminación de aquellas que se encuentren obsoletas, repetidas o ya implícitamente derogadas, lo que redundará

en la mejor comprensión del conjunto de normas relativas al proceso electoral.

Esta intención, estuvo garantizada por el apoyo de la mesa interinstitucional la cual desde su génesis fue concebida, de tal manera que el cúmulo de normas propuestas fue analizado minuciosamente por parte un equipo de expertos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del honorable Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral, de la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales de la Procuraduría General de la Nación, y de la Registraduría Delegada en lo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, como también por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y su equipo, así como por abogados del Ministerio del Interior. Fue también enriquecida con la participación de expertos de diferentes partidos políticos y asesores en temas electorales.

En este sentido, se puede decir que se trata de un trabajo realizado por un equipo interinstitucional de expertos, quienes con puntos de vista diferentes en relación al proceso y a la Organización Electoral, enriqueció sustancialmente el proyecto de ley que, por demás, goza de un importante orden sistemático.

Por último, se debe enfatizar, que determinadas materias también vinculadas, conexas o relacionadas al proceso electoral, estarán provistas en otras normas bien sea por su especialidad o finalidad, de ahí que se deba dejar claramente señalado que el alcance del contenido del presente proyecto recae en una actualización de las

disposiciones relativas al proceso electoral colombiano y no constituye una reforma política.

Importa señalar también que varias de las innovaciones propuestas en este proyecto de ley han sido iniciativas que ha desarrollado ya la Organización Electoral en los comicios de los últimos años, y que han permitido rodear de nuevas garantías el proceso electoral. Por esta razón, con el propósito de lograr su consagración legal y por ende su permanencia real en el curso de las elecciones, es que se propone ahora su inclusión en este proyecto de ley.

4. INNOVACIONES DEL PROYECTO DE CÓDIGO ELECTORAL

A continuación se señalan las actualizaciones e innovaciones que propone este proyecto de ley a consideración del Congreso de la República, como medidas dirigidas al fortalecimiento del proceso electoral y a dotar de mayores garantías el mecanismo por medio del cual se consolida la voluntad popular en la elección de los representantes populares.

Se distribuyen las propuestas de reforma incorporadas en este proyecto de ley, según se trate de etapa preelectoral, etapa electoral, etapa poselectoral. De otro lado, se incluye un acápite de *varios*, para incorporar otras temáticas que reglamente el proyecto de ley.

• Etapa preelectoral

a) Unificación de la hora de cierre electoral para trámites preelectorales

Con el propósito de dar seguridad a todos los actores en los procesos electorales, como de organizar la labor de los funcionarios de la Organización Electoral, se propone la fijación de la hora 5:00 p. m, como límite para el cumplimiento de los términos en las diferentes fases y actividades del proceso electoral.

Incluso se amplía hasta las cinco de la tarde la jornada de votación, dado el mejoramiento de los puestos de votación, su funcionamiento en establecimientos educativos, coliseos, centros comerciales, todos ellos con energía eléctrica e iluminación.

b) Sistema Integrado de Capacitación Electoral (SICE)

A través del proyecto se plantea configurar una plataforma única a cargo de la Organización Electoral, la cual se soportará en dos pilares fundamentales: información y capacitación, donde la pedagogía y el control de las noticias falsas jugarán un papel fundamental. Este medio ayudará al fortalecimiento interinstitucional pues permitirá que todos los actores estatales que intervienen en los certámenes electorales se interrelacionen en aspectos como la capacitación electoral, optimizando los canales de difusión, identificando necesidades específicas de los intervinientes en el

proceso electoral y unificando contenidos y metodologías a través del empleo de tecnologías de la comunicación.

De otra parte, las noticias falsas han sido uno de los nuevos riesgos a los que se ven sometidos los procesos electorales, pues los medios tecnológicos y de comunicación también se han instrumentalizado en el último tiempo; la tecnología con la intención deliberada y dañina de engañar, inducir a error, manipular decisiones personales, desprestigiar o enaltecer personas u obtener réditos políticos, al final afecta la voluntad ciudadana a la hora de sufragar.

Por ello, la unificación de información en el SICE también plantea la posibilidad de servir como herramienta para combatir la desinformación y las noticias falsas que han sido perjudiciales para la democracia en nuestra historia reciente, y un único canal electoral que comunique en esta materia el Estado y la ciudadanía.

c) Conformación del censo electoral

La consolidación del censo electoral –definido en el artículo 47 de la Ley 1475 de 2011, destacándolo como *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*– se convierte en uno de los factores determinantes dentro de la logística electoral.

En consecuencia, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha preñado por su de-

puración y actualización de manera permanente, asegurándose que el procedimiento para su conformación sea integrador de todos los ciudadanos y garantista para que sea una herramienta conformada con datos reales con miras a erradicar problemas como la trashumancia electoral, el fantasma de la “votación de los muertos”, entre otros, de manera que sea un instrumento actual y vigente acorde con las coyunturas sociales y políticas del país, otorgándose estabilidad jurídica a la información allí contenida.

No obstante, el Decreto 2241 de 1986 determinó el parámetro de conformación del censo electoral, cuando en su artículo 76 acotó que a partir de 1988 el ciudadano solo podrá votar en el lugar en que aparezca su cédula de ciudadanía conforme al censo electoral, y que permanecerían en el censo electoral del sitio respectivo las cédulas que integraban el censo de 1988 y las que con posterioridad allí se expidan o se inscriban, mientras estas no sean canceladas o se inscriban en otro lugar.

Es decir, la base de datos del censo electoral cuenta con 31 años de antigüedad y pese a que la Organización Electoral día a día intenta mantenerla depurada, su porcentaje de fidelidad no es óptimo, de ahí que sea uno de los puntos más cuestionados en cada debate electoral. Como medida para contrarrestar esta falencia, el proyecto señala la conformación de una nueva base de datos a partir de los comicios del año 2022, con los ciudadanos que se inscriban para tal certamen.

Con tal medida se conciben los siguientes beneficios: i. Reducción para el Estado del costo de las elecciones. ii. Se determina el porcentaje real de abstencionismo electoral en Colombia, el que históricamente ha estado en el orden del 50% y, iii. Se auspicia el acceso a los mecanismos de participación ciudadana, cuyo parámetro está fijado en el censo electoral, puesto que la gran mayoría de iniciativas son imprósperas por estar fundadas en recolección de un número de firmas excesivamente alto y no diáfano.

d) Cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales de los candidatos

Los servidores públicos y miembros de corporaciones públicas de elección popular tienen a su cargo la tarea de cumplir y realizar las funciones y los fines establecidos por el Estado. Para evitar que los intereses particulares interfieran con las funciones públicas, la Constitución y las leyes establecen un sistema de requisitos y limitaciones.

Con lo anterior se garantiza preservar la pulcritud de la Administración Pública, garantizar que quienes resulten electos tengan un comportamiento ejemplar y evitar que sus intereses personales se involucren en el manejo de los asuntos comunitarios comprometiendo la imparcialidad, moralidad, igualdad y eficiencia de la Administración.

No obstante, en el último tiempo ha sido recurrente vacancias en los cargos de alcaldes y gobernadores, decretadas como consecuencia de la anulación de elecciones por parte del Contencioso Administrativo, por el incumplimiento de requisitos legales

y constitucionales de quienes resultaron electos.

Es decir, se denota una falencia de parte de las agrupaciones políticas al momento de postular a sus candidatos a dichos cargos, como también del Consejo Nacional Electoral cuando adelanta las respectivas investigaciones en esta materia.

En tal sentido, el proyecto pretende que en los comicios para la elección de alcaldes de capitales de departamento, Mayor de Bogotá y de gobernadores, sea requisito al momento de sentar la inscripción que cada candidato aporte una certificación sobre el cumplimiento de requisitos constitucionales y legales expedida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Con lo anterior se busca que, a través de la auditoría que haga la respectiva Sala Consultiva, se establezca un filtro que permita evitar que personas sin el lleno de requisitos resulten finalmente nominadas y que posteriormente sus actos de elección sean censurados y anulados en sede judicial, creando escenarios de incertidumbre en la ciudadanía e ingobernabilidad en los respectivos entes regionales y municipales o distritales.

Pero, además, también *se organiza*, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, una plataforma informativa que se denomina el Sistema de Información de Antecedentes para Cargos de Elección Popular (SIACEP), con el fin de verificar cualquier inhabilidad o falencia del cumplimiento de los requisitos de los candidatos, que debe

ser consultada previamente a la formalización de la inscripción. Se trata de una versión mejorada de la actual Ventanilla Única.

e) Plataforma tecnológica para la inscripción de candidaturas

Como lo ha venido haciendo la Registraduría Nacional del Estado Civil en los comicios de los últimos años, la inscripción de candidaturas en forma digital, gracias a la ayuda de una plataforma tecnológica, trae numerosos beneficios, a saber: facilita la labor a los partidos y movimientos políticos, verifica el cumplimiento de la Ley de Cuotas, la incorporación de los programas de gobierno para candidatos a alcaldes y gobernadores, y brinda facilidades para la consolidación de las tarjetas electorales.

f) Determinación de los lugares de los puestos de votación en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil y su georreferenciación

Con base en las competencias constitucionales y legales, y con el propósito de facilitar el ejercicio al voto de las comunidades alejadas o en condiciones de dificultad de acceso, será la propia Registraduría Nacional del Estado Civil quien definirá directamente el lugar de los puestos de votación. No estará atada su determinación a la división político-administrativa señalada por cada municipio, precisamente porque este ha sido un escollo para la fijación de nuevos puestos de votación en sitios con población vulnerable.

De la misma manera, se dispone que los puestos de votación estarán georreferenciados, para que los ciudadanos los puedan ubicar mediante las plataformas tecnológicas, y para que tengan acceso mediante la tecnología a las aplicaciones que muestran la forma de llegar a ellos.

g) Cambio de fecha de elecciones de autoridades locales

Considerando la incorporación de la segunda vuelta para la elección del Alcalde Mayor de Bogotá, introducida por el artículo 1° del Acto Legislativo No. 3 de 2019 (25 de julio), resulta necesario anticipar la fecha de las elecciones de autoridades territoriales que estaban previstas en la Ley 163 de 1994. Así las cosas, se anticipan tales comicios para el segundo domingo de septiembre y la segunda vuelta de elección de Alcalde Mayor, en dado caso, se realizaría tres semanas más tarde, como lo ordena el referido acto legislativo que modificó el artículo 323 de la Constitución Política.

h) Auditorías a los sistemas digitales de la Organización Electoral

Ante la evolución tecnológica en materia electoral, resulta imperioso prever un proceso de vigilancia a cargo de expertos especialmente capacitados para el efecto, con el fin de que recojan, agrupen y evalúen cada una de las evidencias resultantes de cada proceso electoral, para determinar si los mecanismos de *software* y *hardware* que empleó la Registraduría Nacional del

Estado Civil salvaguardan su principal activo: “La voluntad popular”.

Es decir, que tales herramientas conservan la integridad de los datos y que se cumple con las leyes y regulaciones establecidas. A su vez, que ante cualquier debilidad o intento de manipulación o afectación del sistema, se podrán detectar de forma sistemática dichas situaciones, en aras de adoptar medidas correctivas de mejoramiento o sancionatorias llegado el caso.

El proyecto señala la obligación para la Registraduría Nacional de señalar un plan de auditoría que deberá ser comunicado a las agrupaciones políticas y a la Procuraduría General de la Nación, el que podrá intervenir en cualquier etapa en su desarrollo. En el proyecto de ley se propone la formalización de una actividad que se ha venido adelantando en los procesos electorales desde el año 2003, que responde a las necesidades de las agrupaciones políticas y de la ciudadanía, como es, un mecanismo de auditoría e inspección de los *software* y *hardware* empleados por la Organización Electoral.

Así las cosas, se institucionaliza la auditoría de expertos de partidos y movimientos políticos y de personal técnico experto de la Procuraduría Nacional del Estado Civil para que adelante una vigilancia de los elementos tecnológicos dispuestos por parte de la Organización Electoral con ocasión de un certamen democrático y, a partir de esa observación, analicen, evalúen, verifiquen y hagan las recomendaciones que sean del caso en aspectos relacionados con la plani-

ficación, control, eficacia, seguridad de los servicios informáticos de los procesos electorales.

Igualmente se concibe la entrega de los *software* de preconteo y de escrutinio a la Procuraduría General de la Nación en calidad de custodia, como también el suministro a las agrupaciones políticas de gran cantidad de información útil en su tarea de verificar el desarrollo de los escrutinios, tales como boletines generados durante la jornada electoral, el reporte del estado de las comunicaciones, reportes de las mesas modificadas y reporte de mesas faltantes, así como los archivos planos MMV (Mesa-Mesa-con votos), todo lo cual constituirá un baluarte en la transparencia para el proceso electoral, en aras de garantizar la unicidad e inalteración de la información de los comicios.

• Etapa electoral

a) Nuevas reglas en materia de jurados de votación

Los jurados de votación son la autoridad electoral fundamental del día de las elecciones. Ellos validan la mesa de votación, están atentos durante la jornada de votación y definen diferentes circunstancias que se puedan presentar con los votantes; y posteriormente realizan el escrutinio de mesa de los votos depositados en las urnas. Son los notarios de la democracia. La participación ciudadana a través de los jurados de votación ha sido una tradición en nuestra democracia.

En este sentido, el proyecto de ley propone algunas importantes modificaciones en el régimen de los jurados de votación que habrá de mejorar su función y enaltecerá esa responsabilidad que los ciudadanos asumen al recibir tal investidura.

En primer lugar, se disminuye su número de 6 a 5 jurados de votación por mesa, y en el exterior 3 jurados, dada la dificultad en algunos lugares de disponer de ciudadanos colombianos para esta función electoral. Tal medida se soporta en que corresponderá a una colegiatura impar que les permitirá más fácilmente adoptar decisiones a la hora de deliberar. A su vez, sorteará la dificultad en algunas zonas del país respecto de la carencia de ciudadanos para atender esta importante función. En tercer lugar, facilitará la selección de ciudadanos capacitados que cuenten con una preparación académica suficiente con el propósito de hacer más eficiente su trabajo en el proceso electoral. De igual manera, se reglamenta normativamente el rol de jurado remanente, el cual ha venido funcionando con un desamparo normativo, el proyecto señala su alcance y finalidad.

Seguidamente se incorpora algo que no existía en el Código actualmente vigente, y es la asignación específica de funciones a los jurados de votación, con la claridad consiguiente de su papel y las tareas a lo largo de la jornada electoral.

En tercer lugar, se reconoce legislativamente la incorporación de una herramienta que ha venido utilizando la Registraduría Nacional del Estado Civil como es la plataforma

de selección de jurados de votación, con los controles ciudadanos para observar el procedimiento y ejercer supervisión.

De otro lado, se fortalece el deber de capacitación de los jurados, para que utilicen mecanismos presenciales y digitales, con el propósito que puedan cumplir eficientemente con sus importantes labores durante el proceso. La asistencia a las jornadas de capacitación se vuelve obligatoria, con lo que se busca que los ciudadanos designados se ilustren de las tareas a su cargo, lo que a la postre desencadenará en que los jurados de votación tengan los instrumentos necesarios para el desempeño de las funciones encomendadas.

En quinto término, se incluyen sanciones diferenciales por la inasistencia de los jurados de votación a las sesiones de capacitación y a la jornada de votaciones. Se elimina también el amplio rango discrecional que la legislación actual dispone (de uno a diez salarios mínimos legales mensuales vigentes), a dos y un salario mínimo legal mensual vigente, respectivamente, por inasistencia el día de las elecciones y la ausencia a las capacitaciones.

Finalmente, se reconoce un clamor general de grupos de ciudadanos y de algunas colectividades políticas, se enaltece una función esencial para la democracia, al disponer el reconocimiento y pago de los servicios de jurado de votación. Dos salarios mínimos legales diarios vigentes, que se pagarán a los particulares y que se reconocerán como compensatorios para los funcionarios públicos. Esta remuneración es

adicional a los otros estímulos dispuestos por la ley.

b) Sistema de testigos electorales

Las agrupaciones políticas de cara a cada proceso electoral designan personas de reconocida honorabilidad con el fin que ejerzan vigilancia durante la jornada de votaciones y en las diligencias de escrutinios; no obstante, el desarrollo de tal función presentaba dificultades para las colectividades políticas en circunstancias como lo son la designación, consolidación y su acreditación.

Asimismo, si bien la norma existente des-collaba algunas funciones y derechos a los testigos electorales, pero no concebía prohibiciones, quedando un espectro vacío que no preveía hasta dónde llegaban esas prerrogativas concedidas.

En primer lugar, se propone una regulación expresa en materia de finalidad, funciones y prohibiciones de los testigos electorales, en la medida en que esta figura es trascendental en materia de control y supervisión de los procesos electorales.

En segundo lugar, se propone la creación el Sistema Integral de Testigos Electorales (SITE), como una plataforma digital para la designación de testigos, asignación a las mesas de votación que, además, permitirá a los testigos enviar información en tiempo real sobre la jornada de votación y escrutinios a sus partidos políticos.

Es una herramienta que ha venido disponiendo la Registraduría Nacional del Estado Civil en cabeza de los partidos y movimientos políticos, que ha facilitado su asignación, la administración del trabajo de estas personas tan importantes en el proceso electoral, en tanto son veedores y supervisores del trabajo durante la jornada de votaciones y de escrutinios. Facilita también su acreditación e identificación.

Pero, además, esta plataforma permite que los partidos y movimientos políticos que asignaron testigos puedan conocer en tiempo real el desarrollo de los comicios en las mesas de votación, mediante una aplicación móvil con que contarán los testigos electorales.

El proyecto determina también un marco de prohibiciones para los testigos electorales, con lo que se garantiza que actuarán en un margen de igualdad entre las distintas agrupaciones políticas; asimismo se crea una plataforma tecnológica a cargo de la Registraduría Nacional del estado Civil, la cual facilitará superar dichas dificultades.

c) Sistema para el control de suplantación de electores

Para combatir la problemática que ha sido reiterativa en los comicios electorales, referente a la suplantación de electores el día de las votaciones, se dispone en el proyecto de ley la obligatoriedad del uso de la biometría en todos los puestos de votación.

Gracias al fortalecimiento del Sistema de Identificación de la Registraduría Nacional

del Estado Civil y de las bondades de este control, demostrado en procesos electorales pasados, resulta indispensable para la Organización Electoral y para los actores del proceso electoral contar con este mecanismo de control, y por eso se impone su ampliación a todos los puestos de votación.

Desde hace alrededor de 10 años, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha venido utilizando esta herramienta, no solo en elecciones atípicas, sino también en elecciones generales. En una estrategia entre la Procuraduría General de la Nación y la Misión de Observación Electoral se han determinado los municipios que históricamente han sido afectados por esta irregularidad, para instalar estaciones de control biométrico. En las elecciones de 2018 se utilizaron 8.000 unidades de biometría y en las elecciones del 27 de octubre se utilizarán 14.500 estaciones.

Por esta razón, y para blindar el proceso electoral, se propone la obligatoriedad de este mecanismo biométrico en todos los puestos de votación.

d) Jornadas de votación

El proceso de votaciones como se concibe hoy en día se desarrolla entre las 8:00 a. m. y las 4:00 p. m., tal y como se señala en el artículo 111 del Decreto 2241 de 1986. Dicha medida, en su momento tenía un perfecto asidero en el contexto histórico en el que fue creada esa norma, pues en la segunda mitad de la década de los años 80 se llevaba a cabo apenas el proceso de urbanización en Colombia y, de otra parte, la inter-

conectividad de fluido eléctrico en el país llegaba a un tope de su crisis con una cobertura aproximadamente del 78%. Otra de las justificaciones para esta determinación, era que muchos puestos de votación funcionaron por mucho tiempo en las vías públicas, sitios sin energía eléctrica, lo que restringía temporalmente la labor de escrutinio de los jurados de votación.

Es así, que un mecanismo para salvaguardar el derecho de participación de los colombianos para que pudiesen hacerse partícipes en los debates electorales, fue a través de la regulación del horario de elecciones, para tal fin se señaló una jornada solar con lo que se buscó, de un lado que los votantes de sectores rurales pudiesen desplazarse a las cabeceras a sufragar y retornar nuevamente a sus domicilios, y de otro, que el jurado de votación contara con iluminación suficiente para llevar a cabo el respectivo escrutinio.

El presente proyecto reconoce el momento histórico actual de Colombia, en donde más del 70% de la población nacional está residiendo en las áreas urbanas y el acceso a interconexión eléctrica para el año 2017 alcanzaba el 99.6%, es por ello que el presente proyecto señala la ampliación de la jornada electoral, con el propósito que esta se surta entre las 8:00 a. m. y las 5:00 p. m., con lo que se logrará un mayor índice de participación ciudadana. Adicionalmente, dado el mejoramiento de las condiciones físicas de los puestos de votación, y con el fin de brindarles a los ciudadanos un mayor tiempo para que puedan acudir a las urnas,

se ha contemplado en el proyecto de ley ampliar la jornada de votación hasta las cinco de la tarde.

Del mismo modo se propone eliminar la jornada semanal de votación en el exterior, por las complicaciones que ha traído esta implementación legal: Dificultad en la consecución de jurados de votación para las jornadas de lunes a sábado; costos y dificultades de contar con locales adicionales a las sedes de los consulados; filtración pública de información de las votaciones diarias. Adicionalmente, el impacto de este cambio legislativo de ampliación de las votaciones en el exterior no ha sido significativo desde el punto de vista de la participación electoral.

e) Transporte gratuito el día de las votaciones

Para facilitar el acceso de los ciudadanos a las urnas, que en determinadas zonas ha sido un grave obstáculo al ejercicio de esta prerrogativa democrática ciudadana, se incorpora la facilidad de organizar un transporte público gratuito para los votantes y se faculta al Gobierno nacional para reglamentar esta importante temática en aras de aumentar la participación de los ciudadanos. Este mecanismo ayudará también a evitar que se utilicen las ofertas de transporte como medios para coartar la libertad del voto.

Considerando también que dentro de la libertad de los recursos para las campañas electorales se incluye la posibilidad de que faciliten el transporte para los votantes, se

propone que los candidatos y campañas puedan ofrecer transporte para los ciudadanos, con la obligación correlativa de reportar este servicio al Consejo Nacional Electoral y al alcalde municipal para efectos de los controles pertinentes. De igual manera, se deja en manos del Gobierno nacional la reglamentación de esta prerrogativa, en el entendido de que su reglamentación puede tener una flexibilidad derivada del cambio de circunstancias en las diferentes zonas del país.

f) El Sistema Preliminar de Resultados (SPR) o preconteo

Desde finales de los años 80, la Registraduría ha venido divulgando en forma preliminar los resultados de las elecciones, cada vez de forma más rápida y con una mayor fidelidad con los resultados de los escrutinios. Ha sido un mecanismo que le ha permitido a la Organización Electoral tener un reconocimiento nacional e internacional. Instituciones como la Organización de Estados Americanos (OEA), grupos de observación electoral como la Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea, y autoridades electorales de otros países que conforman la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore) que han podido conocer la herramienta, destacan su valor, su solidez y la rapidez con que se divulgan los resultados electorales preliminares.

Además, los datos preliminares derivados de este sistema sirven de insumo para confrontar los resultados de consolidación parcial de los escrutinios, para que los partidos

y movimientos políticos puedan efectuar una supervisión en el curso de esta instancia oficial de sumatorias de votos.

Se propone que se incluyan dentro del Código Electoral disposiciones expresas y directas respecto de este mecanismo que, desde hace décadas, viene utilizando la Registraduría Nacional del Estado Civil como herramienta de transparencia e información de las elecciones.

De igual manera se establece que este sistema de divulgación de resultados tiene que gozar de todas las seguridades informáticas, que faciliten su rapidez e integridad de los datos informados.

g) Ampliación del acceso a la información del proceso electoral para los partidos, movimientos políticos y la ciudadanía

La Constitución Política encomendó a la Registraduría Nacional la dirección y organización de las elecciones, no obstante, en estos 33 años esa entidad no ha sido ajena a los avances tecnológicos que también ha permeado el proceso electoral, es así que, como primeros visos, la Ley 892 de 2004 intentó establecer un nuevo mecanismo de votación electrónica y la Ley 1475 de 2011 determinó la creación de auditores de sistemas que apoyaran a las agrupaciones políticas cuando se trate de procesos a los que se han incorporado recursos tecnológicos en los procesos de votaciones.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, desde el año 2018, y gracias a los recursos

adicionales brindados por el Ministerio de Hacienda, ha venido incrementando los mecanismos informativos para los partidos y movimientos políticos, en tanto y en cuando determinó canales dedicados para brindar archivos planos de los resultados de los escrutinios, y para las elecciones del 27 de octubre determinará digitalizar los ejemplares de los formularios de escrutinios de mesa (E-14), que corresponden a los formularios oficiales para adelantar los escrutinios. Así, los partidos y movimientos políticos, y también la ciudadanía, podrán confrontar los resultados electorales de mesa entre dos de los ejemplares digitalizados del E-14 y enfrentarlos a los resultados del tercer ejemplar que fue conocido por el sistema preliminar de resultados. Pero, además, les permitirá a las Comisiones Escrutadoras contar efectivamente con la divulgación y publicación de estos formularios de escrutinio de mesa.

• Etapa poselectoral

a) Comisiones escrutadoras y proceso de escrutinios

Las comisiones escrutadoras zonales, municipales o distritales, generales y del Consejo Nacional Electoral, ejercen la función pública mediante la cual se verifican y se consolidan los resultados de las votaciones, a su vez, el conteo y consolidación de los votos depositados por cada candidato y lista de candidatos, e igualmente, reciben y dan trámite a las reclamaciones formuladas por parte de los testigos

electorales, los candidatos y los apoderados de los mismos, conforme a la ley.

Existe una innovación en cuanto al procedimiento de escrutinio de mesa de votación, que consiste en implementar la digitalización del acta de escrutinio de mesa, ejemplar de claveros del Formulario E-14, para facilitar su publicación y el ejercicio de las funciones de escrutadores y testigos electorales.

El presente proyecto rediseña la conformación de las comisiones escrutadoras del orden general o departamental, a través de una nueva conformación de dos Magistrados del Tribunal Superior de Distrito Judicial designados por parte de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con lo que se pretende mejorar la gestión de este órgano *pro tempore*, en lo que se refiere al análisis y deliberación en el trámite de los recursos de apelación formulados ante las comisiones escrutadoras municipales y distritales, y en las decisiones que deban emanar en los asuntos propios de su competencia.

De otra parte, se reformularon las causales de reclamación contempladas en los artículos 122, 164, 192 y 193 del Decreto 2241 de 1986, así como la custodia y gestión, procesamiento y publicación de actas electorales, con lo que se buscó adoptar nuevas circunstancias a partir de las cuales se puedan controvertir los resultados electorales en sede administrativa.

Para tal fin, se desagregan los distintos niveles del escrutinio (zonal, municipal o dis-

trital, general o departamental y del Consejo Nacional Electoral), en donde se plasman causales de reclamación específicas que podrán únicamente ser instauradas en determinada instancia del escrutinio, es decir, se señala expresamente una preclusividad en cada una de sus etapas.

Igualmente, el proyecto determina que la función del clavero queda encomendada a la comisión escrutadora, dado que, a partir de la experiencia adquirida en los escrutinios con ocasión de revocatoria de mandato, se denotaba malestar ciudadano al colegir que el alcalde o su delegado eran custodios de los sufragios depositados en los comicios realizados para la derogatoria de su propio mandato.

De igual manera, las comisiones escrutadoras darán inicio al mismo tomando como base las actas de escrutinio de mesas escaneadas. El objeto de esta propuesta es dar inicio al escrutinio con el acta generada directamente desde la mesa de votación en tiempo real, evitando de este modo dudas en cuanto al manejo de las mismas por parte de los jurados de votación; otros propósitos son modernizar este procedimiento haciendo uso de las tecnologías disponibles que generen confianza en la transparencia del proceso electoral, optimizar el tiempo de los escrutinios, la custodia del archivo electoral y la simplificación del documento idóneo y legal que contiene los resultados oficiales de un escrutinio.

Finalmente, se propone reglamentar que el agente del Ministerio Público en virtud de la defensa de la legalidad, de los derechos

ciudadanos y de los intereses públicos, la representación de la sociedad también podrá radicar escritos de reclamación invocando las causales previstas en el presente proyecto.

La Organización Electoral dispondrá también de un sistema digital para soportar las diligencias de escrutinios adelantadas por las diferentes comisiones a nivel local, municipal, distrital, departamental y del Consejo Nacional Electoral, con todas las garantías de funcionalidad y seguridad. De igual manera, el Consejo Nacional Electoral dispondrá de un módulo de auditoría de las diferentes comisiones de escrutinio, que permitirá monitorear en tiempo real el desarrollo de los escrutinios y luego permitirá consolidar lo sucedido en cada uno de los niveles de las comisiones escrutadoras.

Con base en las consideraciones de la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia de nulidad del Senado de la República de 2014, conocido como fallo MIRA, la Registraduría Nacional del Estado Civil adelanta desde las elecciones de 2018 una estrategia de custodia y mantenimiento digitales de los archivos de escrutinio de tales comicios, para cualquier requerimiento de investigación de las autoridades. En este sentido, se incorporó como deber de la Organización Electoral el mantenimiento y custodia de estos archivos digitales, con todos los requerimientos de seguridad, para cuando sean requeridos por las entidades de investigación y control.

b) Divulgación de resultados y estadísticas electorales

Los sistemas de divulgación de resultados de la Registraduría Nacional del Estado Civil deben garantizar la información discriminada a nivel nacional, departamental, municipal, por localidades y por puestos de votación, en forma oportuna y con todos los mecanismos de seguridad disponibles, según el estado de la tecnología en el momento de organización de los procesos.

Se debe establecer y organizar la publicación de resultados preliminares y oficiales derivados de los escrutinios.

De igual manera se dispone que la Registraduría Nacional del Estado Civil, en tanto miembro del Sistema Nacional de Estadísticas, debe organizar la sistematización de las estadísticas electorales de los comicios, en medios digitales con todas las medidas de seguridad, para proveer esta información a los usuarios públicos, partidos y movimientos políticos y ciudadanía en general.

• Varios

a) Se reglamentan varios de los procedimientos a cargo del Consejo Nacional Electoral en el proceso electoral

La Constitución Política de 1991, con gran acierto encomendó al Consejo Nacional Electoral la importante labor de ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la Organización Electoral. Dentro de sus tareas a cargo se encuentra aquella de adelantar las investigaciones administrativas

por contravenir el artículo 316 de la Carta, así como la 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, entre otras acciones.

No obstante, estas dos tareas, que son las revocatorias de inscripción de ciudadanos por trashumancia electoral y de los candidatos por estar incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley, no contaban legalmente con una reglamentación de su procedimiento, de ahí que fuera al arbitrio de esa corporación la disposición de las pautas bajo las cuales debía actuar el Consejo Nacional Electoral, incluso con cuestionamientos de constitucionalidad en algunas ocasiones.

En el proyecto, entonces, se propone un procedimiento único por medio del cual el Consejo Nacional Electoral dé curso a sus investigaciones por las dos causas aludidas, lo que garantizará que las decisiones que se adopten serán oportunamente informadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil, puesto que a ella funcionalmente le compete la conformación del censo electoral y diseño y aprobación de la tarjeta electoral. Esto conlleva como beneficio evitar situaciones que se presentan en la actualidad que afectan el proceso electoral, como lo es la notificación de decisiones en materia de trashumancia con posterioridad al cierre del censo electoral, e igualmente comunicaciones tardías de candidatos a los que se

les revocó la inscripción y que ya no pueden ser retirados de la tarjeta electoral.

b) Consultas populares internas de los partidos políticos y consultas interpartidistas

En este tema se proponen modificaciones respecto de la normativa electoral actual, fijando reglas claras para el desarrollo de las mismas y generar mayor compromiso por parte de los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales, con o sin personería jurídica, una vez tomen la decisión de realizar consultas.

Para realizar la inscripción de candidatos o listas para participar en las consultas por parte de los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales sin personería jurídica, se crea un comité promotor. Una vez acreditados los apoyos y otorgada la garantía bancaria, póliza o depósito de seriedad de la consulta, se extenderán sus efectos al momento de la inscripción de los candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, sin que para tal efecto se requiera la recolección de nuevos apoyos o el otorgamiento de una garantía nueva.

c) Estímulos para los partidos en la realización de consultas internas

Considerando que es importante fortalecer la estructura y organización de los partidos políticos, y su democratización interna al momento de la toma de decisiones, se propone que el Gobierno nacional

provea incentivos y estímulos económicos a los partidos y movimientos políticos para la realización de las consultas partidistas internas e interpartidistas internas, como también se apoye para que las colectividades políticas puedan conformar adecuadamente sus registros de afiliados y puedan identificar a sus partidarios.

d) Reglamentación de la función de observación electoral

Desde el año 2006, un grupo de ciudadanos interesados por la transparencia electoral, dispuso la creación de la Misión de Observación Electoral (MOE), y desde esa época su labor de observación de las elecciones ha sido muy valiosa y eficaz. Dada la importancia de esta figura, se dispuso su consagración legal y se sometió a una reglamentación que enaltece su tarea y robustece la función de quienes adelantarán estas funciones.

Se definió que se trata de organizaciones sin ánimo de lucro, cuyo objeto es la vigilancia ciudadana del proceso electoral, y quienes podrán postular a ciudadanos colombianos como observadores electorales en las mesas de votación o en las comisiones escrutadoras. También se estableció que los observadores electorales podrán estar presentes y observar el desarrollo de las diferentes etapas del proceso electoral, con el propósito de colaborar con la transparencia electoral y con las autoridades electorales en la realización de un proceso con plenas garantías. Sus funciones primordiales serán la observación a lo largo de las

etapas del proceso electoral y la entrega de un informe final a las autoridades electorales. Se establecen también prohibiciones a los observadores electorales, para dotar de mayor transparencia esta importante labor. Las organizaciones de observación electoral nacional deberán acreditarse por el Consejo Nacional Electoral, bajo un sencillo pero importante procedimiento.

De igual manera se reglamenta la presencia de las misiones internacionales de observación electoral, realizarán sus actividades conforme a las normas del derecho internacional que rigen la materia, a las metodologías dispuestas para tales efectos por los organismos que realizan este tipo de actividades, las disposiciones de este código y la reglamentación que sobre el particular expida el Consejo Nacional Electoral.

e) Del voto automatizado

Desde el año 2009 se consagró legalmente la obligación de implementación del voto electrónico, que se reiteró por medio de la Ley 1475 de 2011 y se estableció como fecha límite para su establecimiento las elecciones del 2014.

Sin embargo, esas disposiciones legislativas carecían de un estudio técnico, de los análisis necesarios para examinar las condiciones para su implementación, la verificación de las condiciones financieras y presupuestales para viabilizar su introducción.

La Registraduría Nacional del Estado Civil desde el año 2016 elaboró un estudio técnico para un plan piloto de voto electrónico

que permitiera verificar las diferentes tecnologías disponibles, sus costos y requerimientos. Esta iniciativa condujo a la solicitud de recursos en cuantía de \$36.000 millones de pesos al Ministerio de Hacienda.

Una vez examinada por el Ministerio de Hacienda, se le contestó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que no contaba con los recursos para dicho plan piloto. Con posterioridad, en tres ocasiones, la Registraduría reiteró su petición con idénticos resultados negativos.

Ahora bien, considerando que de los 195 países en el mundo en donde se realizan elecciones, apenas en 8 existe el voto electrónico, que los adelantos tecnológicos implican unas transformaciones tan rápidas, que el *hacking* representa un grave riesgo para la seguridad de los procesos electorales y, que las condiciones de ciberseguridad imponen grandes exigencias, es necesario adelantar con sumo cuidado el análisis de las potencialidades respecto del voto electrónico.

De otro lado, es importante seguir dotando de mayor tecnología al proceso electoral. Por esta razón, en el proyecto de ley se propone la figura del voto automatizado como *“el sistema que, mediante la utilización de herramientas tecnológicas, en las diferentes fases del proceso electoral, permite que el voto para elegir un candidato, lista u opción, pueda contabilizarse con la ayuda de diferentes medios electrónicos, lo que además facilitará la consolidación automática de los resultados electorales”*.

De igual manera se establece como obligación para la Registraduría Nacional del Estado Civil seguir incorporando tecnología en todas las fases y actividades del proceso electoral, para consolidar el sistema de voto automatizado, y para que la tecnología llegue a los puestos y mesas de votación, y se siga extendiendo el uso de la biometría, la digitalización de documentos electorales desde los puestos de votación, los sistemas de transmisión y recepción de resultados, y las aplicaciones de mejora de la administración del proceso electoral.

Del mismo modo, y con el propósito de superar uno de los escollos que ha tenido la implantación del voto electrónico en Colombia, se establece un sistema de progresividad, con base en que las condiciones presupuestales, culturales y de conveniencia lo permitan; la Registraduría Nacional del Estado Civil implementará el voto automatizado de forma progresiva en el territorio nacional, existiendo simultáneamente con la votación tradicional hasta su implementación total.

El proyecto prevé, en aras de la seguridad y del robustecimiento del proceso que, como paso previo a la implementación del voto automatizado, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá adelantar las correspondientes pruebas piloto de los diferentes tipos de tecnología en las fases del voto automatizado, para verificar su funcionalidad y seguridad. Estas pruebas tienen que incluir verificaciones de vulnerabilidad, de interferencia remota y de ciberseguridad. Adicionalmente, también se propone que

el proceso de implementación del voto automatizado deberá contar con los mecanismos de seguridad tecnológica necesarios para garantizar plenamente la seguridad de los sistemas, con la participación permanente de la Procuraduría General de la Nación y con la intervención de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Se contemplan también algunas disposiciones específicas para cuando se implemente el voto automatizado, referidas al escrutinio de mesa y a las causales de reclamación en los diferentes escrutinios.

f) Prohibición de propaganda electoral y combate a las falsas noticias

Se dispone en el proyecto de ley que se prohibirá toda clase de propaganda política y electoral el día de las votaciones y desde el día anterior al certamen electoral. Se trata de sistematizar y organizar esta restricción para que el sufragio pueda depositarse en condiciones de libertad y tranquilidad.

Por lo tanto, no se podrán portar prendas de vestir alusivas a propaganda política, afiches, volantes, gacetas o documentos similares que inviten a votar por determinado candidato u opción en ejercicio de determinado mecanismo de participación, o simplemente le hagan propaganda.

Igualmente, se propone que queden prohibidas las actividades de pregoneros, informadores, guías y demás oficios, el día del debate electoral o cualquiera que tenga por objeto o efecto promover alguna de las

opciones electorales. Adicionalmente que el desmonte de la publicidad estará a cargo de las candidaturas y partidos y movimientos políticos.

Dada la actual problemática de falsas noticias y desinformaciones en las redes sociales, se incluye el mandato para que toda información difundida por redes sociales que falte a la verdad y que tenga como objetivo desinformar a la opinión pública sobre la organización y resultado del proceso electoral, será puesta en conocimiento de la autoridad competente para su respectiva investigación. Las autoridades podrán decomisar la propaganda respectiva.

g) La regulación de la ley seca

El proyecto de ley consagra el principio general que las disposiciones jurídicas sobre la materia han plasmado. Una ley seca desde las 6:00 p. m. del sábado anterior a las elecciones, hasta las 6:00 a. m. del lunes posterior.

h) Cargos directivos de libre nombramiento y remoción en la Registraduría Nacional del Estado Civil

La Sentencia C-230A del 6 de marzo de 2008 de la Corte Constitucional, por medio de la cual se examinaron varias disposiciones relativas a la Carrera Administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil, expresó que todos los cargos de la entidad, salvo el de Registrador Nacional del Estado Civil y su Secretario Privado, serían de carrera administrativa. Así las cosas, quedó establecido que los cargos directivos del

nivel central serían de carrera administrativa, estos son: Secretario General, Registradores Delegados, Gerentes, Directores Nacionales, Jefes de Oficina, Asesores del Despacho del Registrador Nacional del Estado Civil, Registradores Departamentales del Estado Civil, Registrador Distrital del Estado Civil, Registradores Especiales del Estado Civil.

Esta disposición resulta contraria a los mínimos mandatos de la correcta administración pública, en la medida en que el Registrador Nacional del Estado Civil entrante no podrá contar con un equipo directivo del nivel central de su confianza. Las entidades públicas deben ser gerenciadas con unos criterios de eficiencia y de exigencia, para los cuales la cabeza administrativa requiere contar con un grupo de personas en las que pueda depositar toda la fe y pueda exigirles con tranquilidad todo el esfuerzo necesario. Y esto solo se logrará cuando el Registrador Nacional del Estado Civil pueda llegar al cargo con su equipo directivo del nivel central de su confianza, referente a los siguientes cargos: Secretario Privado, Secretario General, Registradores Delegados, Gerentes, Directores Nacionales, Jefes de Oficina, Asesores del Despacho del Registrador Nacional del Estado Civil, Registradores Departamentales del Estado Civil, Registrador Distrital del Estado Civil, Registradores Especiales del Estado Civil. Por tal motivo, este proyecto de Ley propone este cambio legislativo.

i) Cambios en la estructura de los cargos directivos del sector desconcentrado en

la Registraduría Nacional del Estado Civil y reasignación de cargos

El Frente Nacional rigió en Colombia entre 1958 y 1974, y tenía el propósito de restaurar la democracia, la institucionalidad y dotar de gobernabilidad a nuestra nación. Este modelo obligó a una paridad partidaria en los cargos públicos, lo que, obviamente, se vio reflejado en la entidad que organizaba las elecciones y dotaba de identidad a los colombianos: la Registraduría Nacional del Estado Civil, que, por demás, su razón de ser desde el año 1948 fue dar garantías, transparencia e imparcialidad.

En ese sentido, dentro de la estructura de la Registraduría Nacional del Estado Civil se dispuso la duplicidad de los cargos directivos en el sector desconcentrado. Dos delegados del Registrador Nacional del Estado Civil en cada uno de los departamentos, dos registradores especiales en las ciudades capitales y dos registradores en Bogotá. Y para efectos de la paridad política dispuesta por el Frente Nacional, uno de ellos para el Partido Liberal y otro para el Partido Conservador.

Estuvo tan arraigado este esquema en la Registraduría Nacional del Estado Civil que permaneció hasta el año 2007. En efecto, en este año se rompió el principio de la convivencia de delegados bipartidistas (liberal y conservador) en las delegaciones departamentales de la Registraduría, con un concurso de méritos interno en los que participaron y fueron designados personas afiliadas a otros partidos.

Sin embargo, por un lado, desde hace más de cuarenta años en la vida política colombiana hay más partidos políticos, además del Liberal y el Conservador; pero por el otro, se ha entendido por las colectividades políticas que más que contar con representatividad al interior de la Registraduría, es más importante tener una entidad profesional y ajena a esas vinculaciones políticas, en pro de lograr mayores garantías para todos. Y esto es lo que ha venido ocurriendo en la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la medida en que las vinculaciones laborales no están atadas a afiliaciones políticas. La entidad cuenta con un gran equipo de funcionarios que trabajan por los principios constitucionales y legales de la institución, y no para proteger o defender las causas partidarias, como tiene que ser a la hora de brindar garantías a todos los colombianos.

Por esta razón se propone eliminar esa duplicidad funcional en los cargos directivos del sector desconcentrado de la entidad, y por tanto se dice en el proyecto que en cada circunscripción departamental habrá un Registrador Departamental del Estado Civil, de libre nombramiento y remoción, quien tendrá la responsabilidad y dirección de los procesos electorales, y supervisar las funciones de identificación y registro civil que adelantan los registradores especiales, municipales y locales, así como los demás funcionarios, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Departamental. Que en el Distrito Capital de Bogotá habrá un Registrador Distrital, de libre nombramiento y remoción,

quien tendrá la responsabilidad y dirección de los procesos electorales, adelantar las funciones de identificación y registro civil y supervisar el cumplimiento de las funciones de los registradores auxiliares, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Distrital. Que en cada municipio capital de departamento habrá un Registrador Especial, de libre y nombramiento y remoción, quien tendrá la responsabilidad y dirección de los procesos electorales, adelantar las funciones de identificación y registro civil, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias de la Registraduría Distrital.

También se reconoce una realidad actual, con el hecho de que en cada municipio hay un Registrador Municipal, quien tendrá la responsabilidad y dirección de los procesos electorales, adelantar las funciones de identificación y registro civil, lo mismo que del funcionamiento de las dependencias a su cargo. Finalmente, que, de acuerdo con las necesidades del servicio, la Registraduría Nacional del Estado Civil podrá disponer de la designación de un Registrador Auxiliar para zona o localidad, quien tendrá las funciones de identificación y registro civil, además de las labores administrativas de sus dependencias.

Este reconocimiento de la nueva realidad institucional de la Registraduría Nacional del Estado Civil proporciona una fortaleza en la prestación de sus funciones y dota de mejores condiciones de gestión administrativa a la entidad.

j) Ampliación de la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Desde hace muchas décadas, la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil es deficitaria, por lo que muchas de sus dependencias no cuentan con suficientes funcionarios. Incluso, en la actualidad, cerca de 800 Registradurías municipales solo cuentan con el Registrador municipal y ningún tipo de apoyo adicional.

De igual manera, es importante destacar que la Registraduría Nacional del Estado Civil realiza dos funciones esenciales dentro del Estado, como es brindar la identificación a los colombianos y organizar los procesos electorales. Siendo la primera tan importante, que los documentos de identificación son la puerta de entrada a la personalidad jurídica y a los servicios públicos del Estado. Por esta razón se impone el fortalecimiento del talento humano en la Registraduría, para mejorar su funcionamiento y brindar un buen servicio a los colombianos.

k) Autonomía del Consejo Nacional Electoral y presencia nacional

Una de las críticas que se le han hecho a esta entidad es su reducida actividad en temáticas de control de los partidos políticos, de las campañas electorales, del control de la propaganda electoral, situación derivada de sus pocos recursos, de su falta de autonomía administrativa y de la ausencia de presencia nacional.

Para solucionar esta debilidad institucional, en el proyecto de ley se reconoce y reitera

el principio de la autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestal del Consejo Nacional Electoral, por virtud del cual deberá contar con un soporte administrativo, una planta de personal propia y unas condiciones autónomas de gestión. Se dispone también que sus recursos serán gestionados por la entidad, para lo cual dispondrá de la correspondiente planta administrativa.

Para lograr una actividad nacional en sus funciones misionales, se dispone en el proyecto de ley que el Consejo Nacional Electoral contará con sedes en los departamentos del país, y con una planta de funcionarios en cada una de ellas, para atender las funciones constitucionales y legales que le corresponden, en particular aquellas de inspección y vigilancia de partidos y movimientos políticos, así como el desarrollo de las campañas electorales de las agrupaciones políticas. Igualmente, que el Gobierno nacional reglamentará lo necesario para la implementación de esta disposición.

l) Control electoral del Ministerio Público

En el año 2002 la Procuraduría General de la Nación amplió sus labores de presencia y control en los procesos electorales. A partir de ese año intervino activamente en los escrutinios adelantados ante el Consejo Nacional Electoral y pidió la exclusión de una gran cantidad de votos, cuando demostró un alto número de casos de suplantación de electores en muchos sitios del país. Fue muy importante su actividad cuando en ese mismo año formuló, por primera vez, una demanda de nulidad electoral contra la

elección de Senado de la República y cuestionó los resultados de cerca de diez mil mesas de votación por diferentes problemáticas electorales.

Desde esa época, la Procuraduría General de la Nación viene adelantando un acompañamiento y una intervención preventiva y sancionatoria con relación a los procesos electorales, con grandes resultados en el terreno de las garantías constitucionales.

A través de la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales, con un grupo permanente de funcionarios de diferentes disciplinas, conocedores y comprometidos, viene adelantando labores preventivas y de permanente acompañamiento en la organización de los comicios, y de coordinación con las demás instancias del Ministerio Público para contar con una presencia nacional, departamental y municipal. Su labor ha sido reconocida por los propios partidos y movimientos políticos y por la ciudadanía en general.

Por esta razón, no se entendería cómo en el Código Electoral no se incluyera una disposición que reconociera explícitamente las funciones preventivas y sancionatorias del Ministerio Público en la temática electoral. Se dispone en el proyecto de Código Electoral que el Ministerio Público en las actuaciones administrativas y procedimientos sancionatorios establecidos en la presente ley será ejercido por la Procuraduría General de la Nación, a través de la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales, con el apoyo de las demás dependencias del ór-

gano de control, así como de la Defensoría del Pueblo y de las Personerías municipales.

Y se precisa, en particular con lo electoral, que refleja el postulado general constitucional según el cual el Procurador General de la Nación dispondrá lo necesario tendiente a organizar la intervención del Ministerio Público, con el fin de garantizar la función preventiva y de intervención en los procesos electorales.

m) De la promoción de la democracia y la participación ciudadana

La Registraduría Nacional del Estado Civil, por medio del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), adelantará proyectos para promover la participación electoral y para fortalecer la democracia en Colombia; entre otros, mediante programas dirigidos a los niños y jóvenes que promuevan los valores cívicos y democráticos. Además, la Registraduría Nacional del Estado Civil incluirá dentro del material electoral de las votaciones diplomas electorales personalizados para ser entregados a aquellos ciudadanos que estarán por primera vez habilitados para votar, como un mecanismo para promover la participación ciudadana en las urnas y como un estímulo a aquellos que se encuentran en posibilidad de votar por primera vez.

Por su parte, el Consejo Nacional Electoral diseñará e implementará programas de formación y estímulos dirigidos a los partidos y movimientos políticos, para promover la democratización interna, la organización administrativa de los registros de votantes,

los mecanismos de consultas internas y la capacitación de los miembros de partidos políticos.

Adicionalmente, será responsabilidad del Gobierno nacional incluir dentro de los programas educativos de las instituciones docentes del país en todos los niveles, cátedras cívicas y democráticas, promoción de la convivencia, y serán complementarios de los programas de elecciones de los personeros estudiantiles.

De igual manera, el Gobierno nacional brindará todo el apoyo presupuestal necesario para el desarrollo de estas actividades de la Organización Electoral, que contribuirán al mejoramiento de las condiciones de vida

en sociedad y democráticas de los colombianos.

Como se ha podido observar, el proyecto de Código Electoral no solamente significa la actualización de muchas instituciones referentes a las disposiciones regulatorias del proceso electoral, sino también implementa reglamentación para nuevas realidades y mejora sustancialmente el ejercicio de las competencias de las autoridades de la Organización Electoral. Se presenta, además, como una propuesta de discusión, para que sea comprendida y aprobada por el Congreso de la República, porque Colombia necesita un estatuto electoral actualizado y conforme a los nuevos lineamientos y exigencias