

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO



**Memoria**  
**Mesa de Expertos Virtual**  
3 de septiembre de 2020

### **REFORMA AL CÓDIGO ELECTORAL: ¿OPORTUNIDAD PARA MEJORAR EL SISTEMA POLÍTICO?**

El Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer adelantan, durante 2020, el proyecto **Observatorio Legislativo: diálogos sobre lo fundamental**, que busca contribuir, mediante el diálogo intersectorial, al análisis de los desafíos que enfrenta Colombia en materia legislativa, y que impactan la calidad institucional, el desarrollo económico y el progreso social. En ese orden de ideas, se trabaja en torno a tres ejes de la agenda legislativa: (i) El Congreso en la emergencia sanitaria; (ii) Proyectos polémicos y (iii) Reformas pendientes.

**Autor:**

Carlos Augusto Chacón Monsalve, Director Académico ICP

**Equipo de investigación:**

Alejandro Barrera López, Coordinador de Proyectos ICP

María Fernanda Gallego, Practicante ICP

Liz Salcedo, Practicante ICP

---

El pasado jueves 3 de septiembre, entre las 8:00 y 9:30 de la mañana, se llevó a cabo la quinta Mesa de Expertos conjuntamente con la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en modalidad virtual, cuya discusión y análisis giraron en torno al tema de "Reforma al Código Electoral: ¿oportunidad para mejorar el sistema político?". Dicho espacio de diálogo contó con la participación de más de 80 personas, entre ellas, Alexander Vega, el actual Registrador Nacional y Hernán Penagos, actual presidente del Consejo Nacional Electoral. Así como también estuvieron presentes congresistas de distintos partidos políticos, funcionarios del sector público, líderes de organizaciones de la sociedad civil, miembros de la academia y medios de comunicación.

### **I. CONTEXTO**

La Mesa de Expertos partió de un análisis hacia las distintas fallas y defectos del Código Electoral colombiano vigente, el cual nació con la expedición del Decreto 2241 de 1986, bajo el marco de la Carta Política de 1886. Partiendo de este hecho, es el único código que se mantiene anterior a la Constitución de 1991 y, por consiguiente, muchos de los factores, reglas y modalidades de competencia al

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

interior del sistema político atienden a la estructura bipartidista que regía anteriormente en Colombia. Este Código también regula procesos electorales que, acorde al contexto que se ha configurado en los últimos veintinueve años, necesitan ser ajustados a las evoluciones políticas de hoy día.<sup>1</sup>

Por lo tanto, en la discusión se hizo hincapié, principalmente, en la necesidad de una legislación encaminada hacia una pronta reforma al Código Electoral, asegurando una ley electoral actualizada, con mayores niveles de competencia, garantías institucionales, procedimientos logísticos más eficientes, confianza ciudadana y procesos más claros y transparentes.

Ahora bien, con el liderazgo de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, y a través del Ministerio del Interior se radicó un Proyecto de Ley Estatutaria "*por el cual se expide el Código Electoral colombiano y se dictan otras disposiciones*"<sup>2</sup>, garantizando así, un nuevo marco jurídico moderno que regule los procesos y la organización electoral, bajo los mismos principios orientadores pero con nuevas modalidades que hagan más eficiente el sistema político, la competencia electoral y sus procedimientos logísticos internos.

Dicho proyecto contempla los siguientes puntos principales:

- ***El derecho al voto***

Se propone la implementación de sistemas de asistencia tecnológica a los procesos electorales, de manera gradual y previas pruebas piloto, con las siguientes características: se mantendrá el voto tradicional manual pero se adicionarían nuevas modalidades, tanto presencial como remota, como lo son el voto manual con biometría en todas las mesas y la contabilización electrónica; el voto mixto, que integra la forma digital y manual al registrar el voto en una máquina que luego arroja un tarjetón que se deposita en la urna<sup>3</sup>; el voto digital remoto, pensado en contextos como el actual donde la presencialidad no puede llevarse a cabo; y finalmente, el voto anticipado que contará con diferentes momentos dentro de la jornada electoral en el interior y exterior del país, con el fin de evitar las grandes concentraciones de personas en los puestos de votación.<sup>4</sup>

- ***Enfoque de género***

Por otro lado, la reforma al Código Electoral refuerza medidas progresivas de los principios de paridad, alternancia y universalidad, al aumentar la cuota de género

---

<sup>1</sup> Código Electoral: Decreto 2241 de 1986. Obtenido de: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Colombia/Leyes/codigoelectoral.pdf>

<sup>2</sup> Asuntos Legales. (2020). Gobierno Nacional radicó Proyecto de Ley estatutaria para crear un nuevo Código Electoral. Obtenido de: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/gobierno-nacional-radico-proyecto-de-ley-estatutaria-para-crear-un-nuevo-codigo-electoral-3049734>

<sup>3</sup> Senado de la República. (2020). Proyecto de Ley Número 234 de 2020. Obtenido de: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-la-cual-se-expide-el-codigo-electoral-colombiano-y-se-dictan-otras-disposiciones-codigo-electoral-colombiano/11201/>

<sup>4</sup> *Ibidem*

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

en las listas de candidatos a corporaciones públicas de los partidos, pasando de un 30% a un 40%, con el fin de garantizar una mayor participación de las mujeres. Esto debido a que, en las últimas elecciones a nivel regional y local, ha disminuido la figura femenina en los órganos colegiados dentro de todos sus niveles. Siendo así, el incumplimiento de la cuota de género por parte de un partido le implicará volver a inscribir la lista de candidatos. Además, ante un caso de empate entre candidatos, se priorizará la curul a la mujer.<sup>5</sup>

- **Identificación por medio digital**

La creación de una cédula electrónica, tarjeta de identidad digital o registro civil digital son otros puntos fundamentales del proyecto. Esto con el fin de asegurar una mayor seguridad del registro de sufragantes, reduciendo las suplantaciones, el fraude y la trashumancia electoral.<sup>6</sup> Lo anterior de la mano con procesos biométricos y una integración con otros trámites de gobierno digital.

- **Censo electoral**

Se eliminan los períodos de inscripción de cédulas de ciudadanía (que actualmente inician un año antes de las votaciones) para dar paso a un esquema en el que el Estado verifica el lugar de domicilio electoral del ciudadano, que viene a reemplazar el concepto de residencia electoral, con el fin de ubicarlo en el puesto de votación más cercano.

La propuesta establece el domicilio como el lugar en que el ciudadano habita o está de asiento de manera regular, que debe coincidir con aquel en donde se beneficia directamente la persona de alguna política pública en la respectiva circunscripción. De este modo, la inclusión del domicilio electoral como dato del censo electoral fortalece el proceso democrático en su conjunto, combatiendo los fenómenos de corrupción como la trashumancia o inscripción irregular de cédulas.

Otro aspecto crucial del censo electoral es que, bajo las disposiciones del proyecto, servirá de fuente para la conformación de las listas de jurados de votación. Es decir, la propuesta abandona la ecuación actual que acudía a los jefes de recursos humanos de empresas privadas y entidades públicas para surtirse de posibles ciudadanos aptos para cumplir el deber de jurado.

La figura del domicilio electoral se considera una *"figura novedosa que se refiere al lugar de asiento o habitación del votante que es registrado bajo la gravedad de juramento en el censo electoral"*. (Congreso de la República de Colombia, 2020)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*

<sup>6</sup> Revista Semana. (2020). El voto en las presidenciales del 2022: estos son los cambios que se proponen. Obtenido de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/reforma-al-codigo-electoral-entrevista-con-el-registrador/696115/>

<sup>7</sup> Senado de la República. (2020). Registrador Nacional socializó reformas al Código Electoral, ante Comisión Especial de Vigilancia al Organismo Electoral. Obtenido de: <https://www.senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/1638-registrador-nacional-socializo-reformas-al-codigo-electoral-ante-comision-especial-de-vigilancia-al-organismo-electoral>

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

- ***Jornada electoral***

Igualmente, la jornada electoral se ampliaría una hora más, finalizando a las 5:00 p.m., y se aumentaría el descanso compensatorio, siendo computable con las vacaciones para quienes ejerzan su derecho al voto los respectivos días de elecciones.<sup>8</sup> También contempla el transporte gratuito hacia los puestos de votación, pues la movilidad se considera un objeto de manipulación a cambio de votos.<sup>9</sup>

- ***Autoridad electoral***

Otro punto importante a tener en cuenta en este Proyecto de Ley de reforma al Código Electoral es la ampliación de competencias al Consejo Nacional Electoral, pues se otorga la facultad de sanción a este órgano, con la ayuda del cuerpo técnico de la Fiscalía General de la Nación. A la vez, manejará un registro de los financiamientos y proveedores de las campañas electorales, así como también validará las autorizaciones de las donaciones por parte de las personas naturales o jurídicas.<sup>10</sup>

También se dota al Consejo Nacional Electoral de atribuciones expresas para realizar auditorías a los sistemas de asistencia tecnológica y a las actividades del proceso electoral, con énfasis en la etapa de escrutinios y declaratoria de elecciones. Para coadyuvar esta y otras funciones, se crea una estructura mínima que funcionará en las capitales del departamento, denominados Consejos Seccionales Electorales, conformados por ciudadanos con las mismas calidades para ser magistrado de tribunal superior. Con esta figura se busca garantizar la presencia del Consejo en las regiones, la desconcentración de algunas de sus competencias y el apoyo en la instrucción de los procedimientos a su cargo.

Adicionalmente, se incorporan al proyecto disposiciones para asegurar el control efectivo y en tiempo real de la propaganda electoral en época de campañas y de las encuestas y sondeos que realizan las empresas registradas ante el Consejo, con las correspondientes sanciones. En materia de encuestas de preferencias electorales solamente podrán realizar encuestas de carácter electoral con ánimo de publicación, las firmas encuestadoras registradas ante el Consejo Nacional Electoral. Toda persona natural o jurídica que realice encuestas o sondeos de carácter electoral con el fin de ser publicadas sin encontrarse registrado será sancionada con las multas previstas en la Ley 1475 de 2011 y Ley 130 de 1994.

---

<sup>8</sup> *Ibidem*

<sup>9</sup> *Ibidem*

<sup>10</sup> Senado de la República. (2020). Proyecto de Ley Número 234 de 2020. Obtenido de: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-la-cual-se-expide-el-codigo-electoral-colombiano-y-se-dictan-otras-disposiciones-codigo-electoral-colombiano/11201/>

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

- ***Modernización de la Registraduría***

El proyecto de Código apunta a la profesionalización de su planta y a asegurar el personal idóneo para responder a los retos que impone la modernización que nos hemos propuesto.

- ***Inscripción de candidatos***

Se aclara por vía legal que los comités promotores de los grupos significativos de ciudadanos podrán empezar a registrarse ante la autoridad electoral desde 1 año y hasta 7 meses antes de las elecciones, y que la publicidad de sus procesos de recolección de firmas de apoyo debe terminar 6 meses antes de las elecciones. De esta forma, el proyecto de Código responde a las preocupaciones de las fuerzas políticas sobre la necesidad de exigir mayor seriedad a estas iniciativas democráticas y de asegurar que partidos y candidatos independientes vayan al mismo tiempo y en igualdad de condiciones a enfrentar la campaña electoral 3 meses antes de la elección.

De otra parte, el Proyecto de Ley busca regular de los vacíos que deja el Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018) en cuanto al derecho del segundo en votación de cargo uninominal de ocupar una curul en las corporaciones públicas de elección popular. Se otorgan 24 horas siguientes a la declaratoria de elección al segundo en votación para aceptar o rechazar la curul.

También se reglamenta la inscripción de coaliciones para listas de candidatos a corporaciones públicas. También se establece un régimen estricto y detallado para los acuerdos, con la finalidad de precaver vacíos y solventar conflictos. En ese sentido, se establece el contenido de los acuerdos de coalición, se consagra su obligatoriedad y carácter vinculante para quienes lo suscriben, y se prevén consecuencias por su incumplimiento, llegando incluso a ser causal de rechazo y revocatoria de la inscripción.

En este sentido, el Proyecto de Ley para la reforma al Código Electoral, como sus ponentes lo indican, busca modernizar no solo el procedimiento electoral, sino también los procesos de registro, inscripción e identificación de los votantes que aseguren una mayor transparencia al interior del sistema político colombiano.

### ***Algunos antecedentes***

No obstante, es importante tener en cuenta que, a lo largo de estos treinta y cuatro años de vigencia del Código Electoral, han existido esfuerzos previos de reforma por parte de distintos líderes políticos y funcionarios públicos. Entre los más recientes y destacados se encuentra el Proyecto de Ley Estatutaria número 167 de 2012, cuyo autor fue Fernando Carillo, en aquel entonces Ministro del Interior. Dicho proyecto contemplaba algunos de los aspectos que se buscan modificar y adjuntar hoy en

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

día, como, por ejemplo, la ampliación de la jornada electoral.<sup>11</sup> (Ministerio del Interior, 2012). También concebía la adaptación de un Sistema Único de Verificación de Inhabilidades Electorales que recoja toda la información referente a antecedentes penales, disciplinarios, de responsabilidad fiscal; sentencias sobre pérdida de investidura; órdenes de captura proferidas por autoridades nacionales o internacionales, y vinculaciones a investigaciones penales en calidad de acusado o imputados, entre otros aspectos. (Ministerio del Interior, 2012).<sup>12</sup>

Además, el Proyecto de Ley también definía un marco de contribución específica del Estado al financiamiento de consultas internas y populares, recibiendo igualmente ayuda logística por parte de la organización electoral. Se establecía que *"el partido o movimiento que las convoque tenga un registro de afiliados no inferior al 10% de los votos que obtuvo en la última elección del respectivo cargo o corporación"* (Ministerio del Interior, 2012). Asimismo, con respecto a financiación de las campañas políticas, se buscaba crear un mecanismo de donaciones mediante un fondo nacional y un mecanismo de transparencia donde los montos máximos de gasto y valor de reposición no sean excedidos y la ciudadanía pueda conocer de estos. No obstante, el proyecto de reforma al Código Electoral pasó a estar archivado por tránsito de legislatura.<sup>13</sup>

Por otro lado, también se destacó el Proyecto De Ley Estatutaria número 053 de 2014, *"por medio de la cual se reforma el Código Electoral, la Ley 1437 de 2011, la Ley 996 de 2005 y la Ley 130 de 1994 y se dictan otras disposiciones"*. Dicho proyecto de reforma fue liderado por el Partido MIRA, principalmente por los autores Carlos Guevara Villabón, Guillermina Bravo y Ana Paola Agudelo. (Congreso de la República, 2014)<sup>14</sup>. Entre otros, se establecía que los documentos, como las actas de escrutinio, deben ser conservados física y digitalmente, con el fin de que la ciudadanía y los partidos políticos tengan un mejor acceso a ellos.

Entre sus fines, se encontraba el modernizar los procedimientos de escrutinio, hacer distintas revisiones para evitar tergiversaciones de votos. Así como la iniciativa de volver propiedad estatal los sistemas de información, tecnificar la votación y escrutinios por medio de la vigilancia en tiempo real a los testigos electorales y organismos de control a través de cámaras y televisores, la creación de la carrera electoral y la compilación de la normatividad electoral. (Partido MIRA, 2018)<sup>15</sup>. Una vez más, por tránsito de legislatura, el proyecto de reforma al Código Electoral fue archivado.

<sup>11</sup> Congreso de la República. (2012). Proyecto de Ley estatutaria 167 de 2012. Obtenido de: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-la-cual-se-expide-el-codigo-electoral-y-se-dictan-otras-disposiciones-reforma-al-codigo-electoral/7013/>

<sup>12</sup> Ministerio del Interior. (2012). Inicó socialización de la reforma al Código Electoral en las regiones. Obtenido de: <https://bomberos.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/inicio-socializacion-de-la-reforma-al-codigo-electoral-en-las-regiones>

<sup>13</sup> Congreso de la República. (2012). Proyecto de Ley estatutaria 167 de 2012. Obtenido de: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-la-cual-se-expide-el-codigo-electoral-y-se-dictan-otras-disposiciones-reforma-al-codigo-electoral/7013/>

<sup>14</sup> Congreso de la República. (2014). Proyecto de Ley Estatutaria 053 de 2014.

<sup>15</sup> Partido MIRA. (2014). MIRA radica proyecto de Reforma Electoral. Obtenido de: <https://partidomira.com/mira-radica-proyecto-reforma-electoral/>

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Igualmente, el Honorable Senador Armando Benedetti (Partido de la U) propuso en el año 2016 un Proyecto de Ley de reforma al Código Electoral que más tarde sería retirado por él mismo. Dicho proyecto contemplaba regular el derecho constitucional del sufragio como a las autoridades electorales. Entre sus principales aspectos se encontraba la implementación del voto electrónico y obligatorio, la prohibición de financiación de campañas por medios particulares, siendo esta exclusivamente estatal; se garantizaba el transporte público gratuito durante las jornadas electorales, la creación de un sistema único de identificación, entre otras consideraciones.<sup>16</sup>

Como se pudo ver, ha habido intentos previos de llevar a cabo una reforma al Código Electoral, pues las reglas para la competencia electoral que se desprenden de él necesitan ser actualizadas conforme a los cambios políticos que han surgido en las últimas décadas. Asimismo, el contexto de crisis sanitaria que se vive actualmente refuerza la idea y el compromiso por buscar alternativas más eficientes, modernas y ajustadas a las nuevas tecnologías que les permitan a los ciudadanos ejercer en su totalidad y libremente su derecho constitucional al sufragio. Esto mediante la adopción de mecanismos logísticos digitales y la incorporación de instrumentos tecnológicos que faciliten los procesos de registro, identificación y votación. Sin embargo, la transición hacia estos cambios debe hacerse bajo parámetros que brinden seguridad frente a los procesos, pues están sujetos a riesgos de ciberseguridad y delitos electrónicos.

### **II. REFLEXIONES IDENTIFICADAS EN LA MESA DE EXPERTOS**

Durante la Mesa de Expertos el diálogo giró en torno al contenido, los pros, contras y ausencias del Proyecto de Ley que busca reformar el actual Código Electoral. Esta necesidad surgió porque este Código, a pesar de que el sistema político se modificó en 1991 con la promulgación de una nueva Constitución Política, no mutó y sus posteriores modificaciones fueron mínimas e insuficientes para adaptarse a los cambios del país.

Las primeras intervenciones estuvieron a cargo del Registrador Nacional, Alexander Vega, y del presidente del Consejo Nacional Electoral, Hernán Penagos. Ambos destacaron el consenso logrado entre la Registraduría Nacional, Consejo Nacional Electoral, el Consejo de Estado y el Ministerio de Interior, para modificar este Código. Manifestaron la imperiosa necesidad de esta reforma para adaptar el procedimiento a nuestra democracia participativa y para fortalecer el sistema democrático optando por nuevas tecnologías y reglas de juego.

Vega manifestó la importancia de incorporar los avances tecnológicos a los procesos electorales en Colombia para permitir darles mayores garantías a los colombianos

---

<sup>16</sup> Congreso Visible. (2016). Proyecto de Ley: Por la cual se expide el Código Electoral y se dictan otras disposiciones. [Código Electoral]. Obtenido de: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-expide/8398/>

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

de ejercer su derecho al voto. Entre varias propuestas, llamó la atención la eliminación de los periodos de inscripción de cédulas y la creación de un domicilio electoral que será de actualización permanente. Al respecto, Penagos dio a conocer la existencia de una trashumancia electoral histórica que con esta medida podría ser resuelta con la propuesta que busca establecer el domicilio electoral.<sup>17</sup>

Posterior a estas dos intervenciones se volvieron a tratar las propuestas del proyecto y la relación de estas con la reforma política. Organizaciones de la sociedad civil y la academia, aprovecharon el foro para referirse a los esfuerzos de las entidades impulsoras del proyecto, recordando una serie de retos, riesgos y falencias del posible futuro Código Electoral colombiano.

### ***Reforma al Código vs. Reforma política***

En primer lugar, en la mesa se discutió la relación de este proyecto con los proyectos, de antes y ahora, sobre Reforma Política. Varios de los participantes trajeron a colación el interrogante sobre los puntos de encuentro de la reforma de este Código con los problemas estructurales del sistema política colombiano. Los expertos argumentaron que, aunque este Proyecto de Ley aborda asuntos esenciales de la dinámica y proceso electoral, no busca ser una reforma estructural al sistema político. Se aclaró que se trata de un Proyecto de Ley más no de una reforma constitucional (Proyecto de Acto Legislativo) y que, además, se trata de un asunto esencialmente técnico que busca adaptar la normatividad electoral a nuestro tiempo.

Otros participantes afirmaron de igual manera que la reforma política es una cuestión constitucional, pero que no se debe negar la estrecha relación que tienen ambos asuntos. Algunos incluso llegaron a afirmar que este proyecto aportaría de forma sustancial a una mejora de los procesos democráticos y políticos, y que de una u otra forma, podría empezar a resolver problemas naturales de Reforma Política como la financiación de campañas y las candidaturas por firmas.

En menester de lo anterior, es de vital importancia, recalcar la distinción entre los asuntos de carácter político y los procedimentales electorales. Cada uno de esos temas se trabajan en planos diferentes, sin embargo, la alteración o modificación del Código Electoral puede repercutir positivamente en el sistema político. Por su parte, los diversos intentos de Reforma Política dan cuenta de su dificultad, por lo que Proyecto de Ley Estatutaria del nuevo Código Electoral sobre el cual versó la mesa se presenta como un buen primer paso para la mejora del sistema electoral, pero, además, ciertamente futurista, al integrar las nuevas tecnologías.

---

<sup>17</sup> ICP Colombia, (2020). *Le llegó la hora a la reforma electoral*. Recuperado de: <https://icpcolombia.org/tendencia/reforma-electoral/>

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

### ***El nuevo Código Electoral: Variedad de propuestas***

Los expertos de la mesa introdujeron las novedades del Código. Como se discutió anteriormente este pretende hacer una modificación y mejora de los procesos electorales que han ido quedando obsoletos, ya sea por la entrada de otros partidos políticos a la arena electoral, mayor participación ciudadana, nuevas formas de comunicación o por la aparición de nuevas tecnologías que podrían mejorar y acelerar los procesos.

Respecto a las propuestas que ofrece este nuevo Código se destacaron las formas en las que los colombianos podrían llegar a votar, haciendo uso de las nuevas tecnologías. En sus intervenciones, tanto el Registrador Nacional como el presidente del CNE, resaltaron la importancia de la diversificación de las formas de ejercer el derecho al voto, no solo por la imperiosa necesidad de incluir procesos más modernos y tecnológicos, sino porque la necesidad de su implementación se aceleró con el panorama electoral mundial, afectado por la pandemia y las restricciones de realizar las elecciones de manera presencial, realidad a la que Colombia no hubiera sido ajena si el presente año hubiera sido electoral.

El nuevo Código traería consigo cuatro formas de votar. En primer lugar, el voto tradicional complementado con la automatización de la dinámica de la mesa de votación, como por ejemplo: identificación biométrica y diligenciamiento de formularios E-14 digitalmente. En segundo lugar, lo que se conoce como el voto mixto, que busca desarrollar un voto electrónico que se hace de manera presencial permitiendo imprimir el voto y depositarlo en la urna, dejando también el conteo físico. En tercer lugar, el voto digital remoto que, como afirmó el Registrador Nacional, se destinaría para los colombianos en el exterior. Y finalmente, el voto anticipado que se debería hacer frente a notario o una registraduría. Estos cuatro modelos, según los expertos, abrirían la puerta a una modernización del sistema, a un tránsito hacia el voto electrónico, y, además, le ayudaría al país a estar más preparado en futuras crisis como la que se vive actualmente.

En relación con la introducción de las nuevas tecnologías, se puso a discusión la selección de jurados mediante la recolección de datos por parte de empresas privadas y otros medios; esto eliminaría el actual funcionamiento de elección de jurados garantizando así una mejor y más transparente elección.

A estas propuestas se les suma la creación del domicilio electoral, que, para los participantes, podría ayudar a combatir la trashumancia y fortalecer el proceso democrático. La trashumancia electoral se entiende como "la acción de inscribir la cédula para votar en un lugar distinto a aquél en el que se reside y constituye un delito contemplado en el Código Penal Colombiano bajo el nombre de fraude en

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

inscripción de cédulas”<sup>18</sup>; además, ha sido calificada por las Altas Cortes como una práctica maligna y antigua que es precisa combatir y eliminar.<sup>19</sup>

Tan solo para el año pasado, a corte de 4 de octubre, se anularon 1’065.741 cédulas a nivel nacional, antes de las elecciones del 27 de octubre.<sup>20</sup> En vista de esta realidad y el daño que le hace a la democracia, se presenta como solución la actualización de la medición del censo electoral. Se explicó que el nuevo Proyecto de Ley reemplaza la residencia electoral por el domicilio electoral, en donde la persona podrá inscribir su cédula en el lugar en el que habita o está de asiento de manera regular, que debe coincidir con aquel en donde se beneficia directamente de alguna política pública en la respectiva circunscripción. Con este cambio, el periodo para su inscripción pasa de abrirse un año antes de las votaciones a permanecer abierto y cerrarse con cinco meses de anticipación para las respectivas elecciones.

Dejando atrás estos asuntos, uno de los expertos expresó su preocupación y varios se le unieron al mencionar lo que se relacionaba con la inscripción de grupos representativos de ciudadanos, pues estos, bajo el régimen actual, aprovechan para empezar a hacer campaña desde antes de que esta sea autorizada para los demás contendientes. Frente a esto se respondió que el nuevo Código responde a esta preocupación aclarando las vías legales para los comités promotores de estos grupos y determina que podrán inscribirse ante el CNE un año antes y hasta 7 meses antes de las elecciones; la publicidad de sus procesos de recolección de firmas debe cesar 6 meses antes a las elecciones y solo retomar la publicidad 3 meses antes con los demás.

### **Observaciones y preocupaciones**

En tercer lugar, aunque todos los participantes de la mesa reconocían el valor que tenía esta reforma, se mostraron positivos ante la actualización del Código, las nuevas reglas que darían paso a una tecnificación del sistema de votación y aplaudieron de forma unánime el nuevo manejo del domicilio electoral, el periodo de inscripción de cédulas y la regulación de las listas de firmas, no dejaron de hacer observaciones al documento y a los comentarios de los representantes de la Registraduría y del CNE.

Una de las primeras observaciones que se identificó en la mesa fue la ausencia de normas transitorias que ayudaran a empatar el sistema actual con el que se está preparando. Según la experta que trajo a colación el tema, es de vital importancia que se hagan este tipo de normativas en miras a las elecciones de congreso y presidenciales del 2022; la ausencia de estas normas daría paso a conflictos y adicionalmente habría vacíos legales que pondrían en peligro las votaciones y el

---

<sup>18</sup> Registraduría (2011). *Trashumancia un delito que se paga con cárcel*. Recuperado de: <https://registraduria.gov.co/Que-es-transhumancia.html>

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> CNE (2019). Informe final de trashumancia.

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

proceso electoral en general. Parte del cambio al nuevo Código es garantizar la efectiva transición del sistema y de los procedimientos, afirmó la participante.

En segundo lugar, varios hablaron de la ausencia de una regulación de financiación de campañas en el proyecto y agregaron el problema de dispersión normativa que hay sobre el tema. Propusieron que desde este Código se dejaran las reglas claras, con el fin de luchar contra la corrupción y los episodios de “*bolsas de dinero*” y otros fenómenos que se han visto en elecciones pasadas. Atacar la financiación ilegal desde una nueva normatividad sería un gran paso al fortalecimiento de la democracia colombiana.

De la mano con lo anterior, algunos de los expertos extendieron esta necesidad de regular mediante el Código las reglas de revocatoria de mandato. Esta es una propuesta que ayudaría más adelante a abordar asuntos propios de Reforma Política.

Adicionalmente, exigieron la necesidad de evitar la creación de puestos intermedios en las registradurías seccionales del país, como lo propone la Registraduría Nacional, y cambiarlo por concursos de méritos altamente técnicos. La profesionalización de la planta de trabajadores de esta entidad ayudaría a subsanar los problemas que actualmente vive por sus altos niveles de politización y control por parte de partidos y personalidades en departamentos y municipios.

También, uno de los temas que mayor relevancia tuvo durante la mesa, fue la cuestión relacionada a la ciberseguridad de los procesos electorales. Sobre este asunto los participantes hicieron un llamado de atención y encendieron las alarmas frente a la quiénes pueden llegar a ser los que custodien los datos e información privada y sensible que serían recolectados. Los expertos aseguraron que eso podrían llegar a considerarse una violación a las normas sobre habeas data de los colombianos.

Por otro lado, se preguntaron por las previsiones que se estarían contemplando dentro del proyecto para garantizar la seguridad del voto electrónico y de los otros procesos. Varios participantes en la mesa de expertos hicieron referencia al aumento de los delitos informáticos, que, según la Cámara Colombiana de informática y telecomunicaciones, durante la pandemia aumentaron en un 37 %<sup>21</sup>. Según los expertos se deberían crear protocolos de ciberseguridad y buscar herramientas que permitieran un mejor acceso a estos procesos y al sistema.

Se abordaron asuntos macro y micro de la reforma. Se resolvió en la necesidad de mejorar las propuestas que ya están sobre la mesa, lo que permite intuir que la propuesta, aunque imperfecta, cumple con las expectativas de la sociedad civil y el resto de los sectores. La academia y las organizaciones esperan ser invitados a

---

<sup>21</sup> CCIT, (2020). *Aumentó 37% la ciberdelincuencia en Colombia relacionada con el COVID-19*. Recuperado de: <https://www.ccit.org.co/noticias/aumento-37-la-ciberdelincuencia-en-colombia-relacionada-con-el-covid-19/>

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

futuras conversaciones sobre el tema para seguir puliendo propuestas y garantizando así el proceso democrático y de alto nivel que debe contar este Código. La reforma política, como se vio, queda como un tema pendiente para el país; este Proyecto de Ley es un buen primer paso para mejorar las instituciones.

### **III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Son numerosas y puntuales propuestas de reforma contenidas en este texto que deberá discutir el Congreso de la República durante los siguientes meses. Será muy importante contar con una participación amplia y un debate informado para que Colombia logre actualizar su Código Electoral al tiempo que consiga elevar los estándares de transparencia, calidad y actualización tecnológica del proceso electoral.

Los procesos electorales en Colombia se regulan por el Código Electoral vigente desde 1986. Las autoridades electorales (específicamente el CNE) inspeccionan y vigilan los comicios con base en dicha Ley y recurriendo a la interpretación del espíritu constitucional de 1991. Sin embargo, existen disposiciones complementarias en otras leyes, como la Ley 130 de 1994 (Ley de Partidos) o la Ley 134 de 1994 (Mecanismos de Participación Ciudadana). También existen otras normas electorales que, como las anteriores, no están incorporadas al Código Electoral, pero le son complementarias. La anterior situación hace disfuncional y no convergente la realidad política y la legislación electoral colombiana.

Las normas electorales deben responder a las necesidades del sistema político de acuerdo su estructura, sistema de gobierno, sistema de partidos, necesidades y condiciones políticas, y la evolución histórica y cultural. Con el avance del tiempo y la evolución tecnológica se hace inaplazable actualizar las reglas del proceso electoral de nuestro país para lograr mayor transparencia y competencia electoral, que contribuyan a la modernización de nuestras instituciones democráticas. Es urgente contar una institucionalidad electoral que garantice de forma plena el derecho al sufragio y la libertad de elegir y ser elegido, evitando el fraude, la manipulación, el clientelismo, y que investigue y sancione de forma eficiente y oportuna fenómenos como la trashumancia electoral.

El ordenamiento legal en materia electoral no debe permitir ningún resquicio al fraude, por ello estas normas deben ser compactas y deben prever escenarios generales de largo plazo. Por eso, es positivo que se esté discutiendo estas propuestas de actualización del Código Electoral en un año no electoral, así se evitan apasionamientos y debates sin salida.

Temas como las modalidades del voto, la creación de una nueva figura como el domicilio electoral, la duración y medidas para el día de las elecciones, y otras, quedarían completamente reguladas en este nuevo Código Electoral.

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Frente a las propuestas que fijan los criterios para la organización de la Registraduría Nacional, promoviendo la profesionalización de su planta de trabajadores y la creación de Consejos Seccionales Electorales para aumentar presencia territorial, deben reforzarse los mecanismos de selección de personal para evitar la politización de estas entidades y el clientelismo.

Por otra parte, el proyecto regularía aspectos de la Ley de Partidos, por ejemplo, en materia de la regulación de las encuestas de preferencias electorales en tiempos de campañas políticas. Es positivo que se establezcan sanciones para las personas naturales o jurídicas que realicen encuestas o sondeos de carácter electoral con el fin de ser publicadas sin encontrarse registrado en el Consejo Nacional Electoral.

Es imperativo que la normatividad electoral ofrezca de manera progresiva a los ciudadanos diferentes opciones para ejercer su voto de manera segura, sin prescindir absolutamente de las formas tradicionales, y definiendo procedimientos transparentes que permitan auditar los resultados por parte de cualquier ciudadano.

Deben considerarse no sólo los niveles de conectividad y la brecha tecnológica del país, sino también el respeto que se debe a las diversas maneras de involucramiento con la democracia que tienen los ciudadanos.

La implementación de sistemas de asistencia tecnológica a los procesos electorales debe darse de manera gradual y previas pruebas piloto, que de forma rigurosa permitan identificar vulnerabilidades y posibles brechas que puedan ser objeto de ataque o manipulación, con el fin de blindar dichos sistemas. Por lo tanto, será fundamental que a la par del Código electoral, se definan protocolos para prevenir y mitigar los riesgos informáticos y de ciberseguridad.

Resulta prioritario que el Congreso avance en una reforma integral y completa, que abra la puerta a un proceso de transformaciones sucesivas para hacer el sistema político y electoral colombiano más transparente y competitivo.

Aunque el proyecto contempla aspectos fundamentales, será necesario que, en trámite en el Congreso, se tomen en cuenta otros aspectos como la disminución de requisitos para que nuevas organizaciones políticas puedan participar en los procesos electorales, especialmente en lo que tiene que ver con las barreras de entrada como las pólizas de cumplimiento.