

# KAS

SERIE

*Reforma Política*

Diciembre 2010

Papers  
No. 13

## IV. REFORMAS Y AJUSTES DEL SISTEMA ELECTORAL



Konrad  
Adenauer  
Stiftung





## PRÓLOGO

La elaboración de documentos de opinión denominados KASPapers responde al deseo de la Fundación Konrad Adenauer –KAS de ampliar su espectro de trabajo en Colombia. En tal virtud, se han conformado grupos de trabajo dirigidos por un facilitador especializado, para discutir asuntos relevantes del país y proponer de manera crítica y constructiva alternativas de solución a las problemáticas abordadas.

Este número denominado: "Reformas y Ajustes del Sistema Electoral: Agenda Estratégica prioritaria, necesidades y posibilidades" es el último de una serie de cuatro KASPapers – que inician desde el número diez - dirigidos a reflexionar acerca del Proyecto de Ley Estatutaria que regula el Acto Legislativo 01 de 2009 más conocido como Reforma Política.

Para ello la KAS le pidió al Doctor Fernando Giraldo García que coordinará y escribiera este número. Así mismo, la Misión de Observación Electoral –MOE- asumió la coordinación de la elaboración de los otros documentos relativos a "¿Quién responde? Las sanciones a las organizaciones políticas y sus directivos", el "Financiamiento de la Política en Colombia", y la "Democratización Interna de los Partidos Políticos".

Acorde con nuestra metodología se convocó al Grupo de Interés sobre Reforma Política –Girepo junto con otras organizaciones y personas reconocidas por su trayectoria en estos temas, quienes hicieron un gran esfuerzo por construir de manera colectiva estos documentos, Mención especial merecen, Transparencia por Colombia, Dejusticia y Margarita Battle quienes facilitaron las discusiones y redactaron los textos finales.

Los KASPapers serán distribuidos a instituciones públicas, privadas, sociales y académicas que en el desarrollo de sus actividades les sea de interés los asuntos abordados por este documento. También serán puestos a disposición del público en general en el sitio web de la KAS.

En todo caso, las opiniones, comentarios y posiciones, que contengan los KASPapers, no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

**Editor KASPapers:** Prof. Dr. Stefan Jost  
**Autor Facilitador:** Fernando Giraldo García\*

\*Doctor en Ciencias Políticas y consultor internacional



## TABLA DE CONTENIDO

### REFORMAS Y AJUSTES DEL SISTEMA ELECTORAL

*Agenda estratégica prioritaria:  
necesidades y posibilidades*

- I. **A MODO DE INTRODUCCIÓN  
PARTIDOS, PROCESO ELECTORAL Y REPRESENTACIÓN**
- II. **CONDICIONES ELECTORALES Y PREELECTORALES**
- III. **REFORMAS URGENTES Y NECESARIAS DE LARGO PLAZO**
- IV. **AGENDA ESTRATÉGICA PRIORITARIA**
- V. **RUTA CRÍTICA DE LA AGENDA**
- VI. **RECOMENDACIONES ADICIONALES**





De acuerdo a los especialistas las funciones principales de las elecciones son la legitimidad, representación, participación, transparencia, concentración, efectividad y rendimiento. Por lo cual el sistema electoral debe ser evaluado no sólo considerando su funcionamiento en sí mismo, sino teniendo en cuenta sus efectos e interrelación con la sociedad y el sistema político en general.

"Para orientar debidamente el proceso electoral se requiere un nuevo código electoral que atienda con equidad, transparencia y legitimidad los futuros eventos electorales"<sup>1</sup>. El desarrollo de la legislación electoral "debe ser analizado de manera integral, incorporando los sistemas electoral y de partidos, y avanzando en la implementación de todos los cambios y ajustes necesarios"<sup>2</sup>.

Los actores políticos en el país coinciden en que el sistema electoral requiere nuevamente un ajuste reformatorio. El cual por su complejidad y urgencia, requiere enormes recursos, voluntad política y una aproximación a las posibilidades de cambio que debe hacerse de manera gradual y viable. En este sentido, actualmente se encuentra en trámite un proyecto de ley que busca reglamentar principalmente el Acto Legislativo de 2009 y profundizar la reforma política. En el desarrollo de las dos últimas partes de este trabajo se referenciarán puntualmente aquellos elementos que nos pueden ayudar a guiar el contenido del mismo y evita desconocer lo que está en perspectiva de ser acordado por los legisladores.

<sup>1</sup> Diagnóstico y prospectivas del sistema electoral colombiano, Procuraduría General de la Nación, investigación, Giraldo Fernando (director), Dangond Claudia y Peña Omar, Imprenta Nacional, 2009, Bogotá, pág 113

<sup>2</sup> Idem, pág 113

Los objetivos fundamentales de este trabajo se dirigen a concurrir al establecimiento de un sistema de multipartidista moderado, con representación amplia de las minorías y la coherencia y responsabilidad de los partidos y movimientos políticos. Así mismo garantizar la participación haciendo funcional el sistema electoral basado en transparencia e inclusión.

Para ello las recomendaciones se presentan conservando los avances ya logrados, en cuanto al proceso de fortalecimiento y agrupamiento de los partidos y su sistema de partidos. Sigue pendiente, muy a pesar de las reformas de 2003 y 2009, la modernización y desarrollo cualitativo de los partidos y movimientos políticos. Y por ello formulamos unas propuestas concretas, con la expectativa de contar con la opinión, el concurso y el compromiso de diversos actores. Nuestros temas entonces se anclan en ejes como la estructura del voto, las curules de las minorías, la participación democrática en la selección de los candidatos y de las listas electorales, sobre la responsabilidad de los partidos y la militancia en los mismos y sobre aspectos claves de la organización y administración del proceso electoral. Lo anterior se fundamenta en las funciones electorales del sufragio universal. Los temas tratados más adelante incluyen algunos elementos en trámite actualmente en el Congreso. Este trabajo aspira a servir de insumo para saber qué debemos trabajar.

Estas reflexiones se deben integrar al debate político electoral a través de actos legislativos, leyes o normas reglamentarias. Por ello, el interés reformatorio que se debe seguir impulsando debe dirigirse a lograr ajustes y cambios coherentes que respondan a los objetivos de las reformas de la Constitución, para evitar que los pactos y transacciones políticas conduzcan a compromisos que contraríen el espíritu de la misma.

Este trabajo se estructura en cuatro puntos principales: el primero sobre las condiciones electo-





rales y preelectorales; el segundo, sobre reformas urgentes y necesarias a largo plazo; el tercero, la agenda estratégica prioritaria; y por último, la ruta crítica de la agenda. Este debate se aborda desde la perspectiva académica del profesor Dieter Nolhen que plantea considerar la teoría institucional y la relevancia del contexto. Según CaisaConsulting "el poder político está en los hechos". No obstante lo anterior, esta entidad de consultoría europea señala que "en general las elecciones competitivas se hacen de acuerdo a las leyes". "Cada vez tenemos menos gobiernos y transformaciones sustentadas no en el sufragio universal sino en levantamientos, en alteraciones institucionales por sectores o argumentadas en los sentimientos ocasionales de la opinión pública"<sup>3</sup>.

Hipotéticamente podría creerse que la dispersión de normas, la disfuncionalidad y la divergencia son algunas de las principales causas de la crisis del sistema electoral. Por lo anterior, el propósito con este documento es establecer una agenda prioritaria de reforma y precisiones legales que permita avanzar, a través de una ruta crítica de acciones y responsabilidades, sobre el qué hacer, para gradualmente obtener elementos necesarios para mejorar el funcionamiento de los procesos electorales en Colombia. La voluntad de cambio debe conducir a reformas claramente orientadas y coherentes, ya que Los procesos políticos pueden inducir compromisos y arreglos que se alejen del diseño inicial.<sup>4</sup> Esto último se debe evitar.

Según Fernando Tuesta, "Para llevar a cabo una reforma electoral se requieren altos grados de consenso, incluso mayores a los demandados por

<sup>3</sup> Caisaconsulting, Índice de partidos y candidatos, Madrid, 1998

<sup>4</sup> Caisaconsulting, Índice de partidos y candidatos, Madrid, 1998

otros campos de la política. Esto implica la necesidad de que tal reforma incorpore a un espectro amplio de los actores políticos. Es cierto que resulta difícil conseguir consensos para grandes reformas, más sencillo es imponer una propuesta de mayoría, solución que, sin embargo, lejos de contribuir con la estabilidad de la democracia, hace de ella una construcción precaria. Así mismo, es necesario aclarar que, pese a la seducción que produce, no existe un sistema electoral modelo ni, menos, uno ideal. De tal manera que si alguno funciona bien en un país, no es seguro que lo haga en otro. Por ello para reformar el sistema electoral de un determinado país es conveniente tener en cuenta los

factores históricos, institucionales, políticos y culturales del mismo. Finalmente, debe comprenderse que para diseñar un sistema electoral o modificar partes sustanciales de él es fundamental tener claros los objetivos político-institucionales. Sólo así las modificaciones de los componentes del

sistema electoral encontrarán sentido y coherencia. Todo ello, sin embargo, no garantiza un buen funcionamiento del sistema político y de sus instituciones; sólo colabora con su mejor desenvolvimiento. Queda en manos de los políticos y de los ciudadanos la tarea de interiorizar las nuevas reglas de juego.<sup>5</sup>

Este documento se presenta a más de un año de las próximas elecciones locales y departamentales (octubre de 2011) y a más de 3 años de las legislativas y presidenciales de 2014; lo cual permite que estemos por fuera de un clima político electoral que distorsione el debate y los compromisos que se requieren para hacer modificaciones de las reglas de juego<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Tuesta Fernando, "Introducción, en Simposio sobre reforma electoral. Memoria. IFES- USAID, Lima, 1996, pág. 14

<sup>6</sup> Tuesta Fernando, pág. 15





Para obtener estas reflexiones y recomendaciones se trabajó en dos talleres con expertos, académicos y políticos. Así mismo se realizó un tercer encuentro para considerar un primer borrador del texto que se presenta en esta oportunidad.

"Colombia ha conocido variaciones considerables de su régimen electoral a lo largo de los últimos catorce años con resultados, generalmente, insatisfactorios, lo que cada vez ha llevado a la adopción de nuevas modificaciones que luego resultan objeto de otras iniciativas de reforma"<sup>7</sup>. Desde 1991 hemos asistido reiteradamente a la presentación de proyectos de reforma político electoral, y sin embargo, muchos siguen pendientes a pesar los esfuerzos por ordenar el sistema electoral y hacerlo más funcional, transparente y eficaz. Numerosos debates sobre reforma electoral han fallado. Es de primera necesidad dejar que las reformas se asimilen y poder evaluar sus resultados concretos, no parciales, para que su aplicación sea completa y con reglas desarrolladas. No hay que desfallecer en el llamado para que la reforma electoral sea vista de manera integral, de mediano y largo plazo, con espacios y tiempos razonables de aprehensión y asimilación de los principios y reglas de juego de dichas reformas.

Una recomendación es urgente, debe haber voluntad de deselectionar, o despartidizar, las consideraciones sobre una reforma electoral. Hay criterios de mucho más peso que lo mero electoral, como el apropiar una visión y una prioridad política, que por supuesto se puede y debe definirse en reglas. Debemos saber para dónde vamos y qué queremos. Por lo anterior es obligatorio definir los valores y principios que guían al sistema electoral y sus reglas de juego. Todo esto se ancla en la presencia de factores como la representación, la responsabilidad y la capacidad que soportan el principio de representación política. Allí es donde encontramos que tiene sentido pensar en la necesidad de institucionalizar la oposición, dar garantías a las minorías y preparar el sistema para una etapa de posconflicto.

7 Documento inédito sobre condiciones preelectorales de Colombia, 2005, CAPEL, Bogotá, pág 7

Al aludir el tema de la reforma, nos referimos a aquellas de orden constitucional, al desarrollo legal y a acciones que obligadamente deben entablar nuestras instituciones. Importa mucho entender que más que lo operativo y logístico es apremiante restablecer la confianza en el sistema y en el resultado del mismo. Y, por tanto, generar unos aceptables niveles de representación que cambien la histórica tendencia al abstencionismo y a la ilegitimidad de la representación surgida de las urnas.

Los ciudadanos, en parte no sin razón, asumen que los políticos legislan para protegerse o esquivar responsabilidades. De ahí que la consistencia del sistema electoral sirve para que su accionar, efectividad y la calidad del producto desvirtuen el que el proceso electoral tiene en la ciudadanía. Sobre todo cuando el sistema electoral local fundamenta coaliciones de facto, impensables, siempre en el límite de la legalidad y de la informalidad.

Por lo anterior "La selección de un sistema electoral es una de las decisiones más importantes para cualquier democracia. Aún así, no es frecuente que los sistemas electorales sean seleccionados deliberadamente y con conciencia clara de su impacto."... "Si bien es raro que los sistemas electorales sean elegidos deliberadamente, es aún más raro que sean cuidadosamente diseñados en función de las especiales condiciones sociales e históricas de un país"<sup>8</sup>.

Así entonces, uno de los requisitos estratégicos para un debate de reforma política electorales, es "de tipo analítico, y reside en un buen diagnóstico integral del sistema electoral vigente"<sup>9</sup>, sobre su funcionamiento, elementos técnicos vigentes y contexto sociopolítico y cultural. "En tal sentido, resulta importante comprobar si los supuestos déficit funcionales del sistema electoral existentes tal y como son sostenidos en círculos académicos, sectores políticos y/o en la opinión pública, están conectados causalmente"<sup>10</sup>

8 Manual para el diseño de sistemas electorales de Idea Internacional, IDEA- IFE, Mexico, 2000, pág. 1

9 Tuesta Fernando, pág. 66

10 Tuesta Fernando, pág. 66





Estas reflexiones están dirigidas especialmente a los actores políticos, públicos y no públicos, que deciden en estos temas y a quienes tienen especial preocupación por potenciar el papel de otros actores sociales y políticos que intervienen o influyen en los procesos democráticos. Se busca dar una dimensión de aplicación y de utilidad política e institucional, en la búsqueda de que el retorno previsible, con las reformas de 2003 y 2009, a un sistema multipartidista moderado por su número y moldeado por los ejes ideológicos liberal y conservador, nos conduzcan a unos partidos más responsables, alejados de la inmoralidad pública, del delito, que representen intereses sociales y rindan cuentas por el ejercicio del poder.

Debemos hacer un esfuerzo para que por los partidos que vayan quedando sean fuertes, con un sistema electoral fuerte, y que expresen ser bloques ideológicos frente al Estado y a la sociedad. Es decir pasar de una reducción numérica a una fortaleza cualitativa.

## CONDICIONES ELECTORALES Y PREELECTORALES

Quando señalamos el proceso electoral, hacemos referencia a todas las etapas integradas de la actividad política por el poder y a la construcción de representación a través de la participación electoral. Desde 1958, en Colombia, hemos asistido a un proceso electoral en singular, haciendo alusión a muchos procesos electorales individuales.

Para muchos analistas, Colombia tiene una extendida cultura política en la ciudadanía <sup>11</sup>, existe estabilidad en los procesos electorales y dispone de un voto facultativo. Algunas particularidades estructurales de las condiciones políticas y preelectorales son:

- Su larga trayectoria democrática reflejada en los periódicos procesos electorales. Pero dicha tradición sigue (a pesar del avance en seguridad en los últimos años) siendo fuente de violencia política. Esos dos elementos (democracia y violencia política) dan un carácter y condicionan las instituciones políticas.
  - La violencia colombiana persiste en zonas periféricas del país.
  - El ejecutivo concentra suficientemente el poder político, desequilibrando las relaciones con el legislativo. Este desequilibrio se dimensionó con la aprobación de la reelección en un sistema diseñado para su no vigencia.
- II.**
- El proceso electoral es regido por una legislación incompleta, no codificada, y con problemas técnicos en su diseño. La Constitución y sus reformas no se han desarrollado en el nivel de la ley. No ha sido posible lograr la adopción de un código electoral actualizado. El que está vigente corresponde a 1986, que regulaba lo pertinente de la Constitución de 1886.

<sup>11</sup> CAPEL, pág 6





- Las recientes reformas significan un replanteamiento fundamental para los electores (cambio de métodos de votación) y para los partidos y movimientos políticos (introducción de umbrales legales para curules y para que las organizaciones políticas conserven su personería jurídica, la militancia única con partidos que dispongan de personería jurídica, múltiple militancia política con partidos y movimientos sin personería jurídica, la desaparición de avales y listas múltiples que imperaron hasta el año 2003).
- El sistema de partidos, que ha revelado debilidades de tiempo atrás, gracias a los cambios en el sistema electoral tiene dificultades para adaptarse a las nuevas reglas y lograr estabilidad. El sistema de partidos es de organizaciones políticas estables e inestables, de grupos significativos de ciudadanos y de organizaciones sociales no políticas que no logran movilizar masivamente al cuerpo electoral (Colombia sostiene su comportamiento electoral con una baja participación expresada en menos de 50%).

La permanencia del narcotráfico en la sociedad y su persuasiva actividad criminal que influencia e impacta la acción política electoral, en vastas regiones de todo el país, se da a través del financiamiento de campañas y de la movilización (no la participación) de electores.

Parte de las dificultades que asume el sistema político colombiano se ancla en unas dimensiones de cultura electoral, de responsabilidad política de los diferentes actores públicos y no públicos (incluye a los ciudadanos) y a la falta de reglas de juego precisas, a pesar de la existencia del principio de representación política. Así entonces, que el objetivo de este trabajo y de esta propuesta es la de sugerir la pertinencia de resolver aspectos técnico políticos para hacer funcionar el sistema electoral, que implican más una actitud y comportamientos políticos de voluntad individual que de verdaderas transformaciones estructurales.





### III. REFORMAS URGENTES Y NECESARIAS DE LARGO PLAZO

La mayoría de los proyectos reformativos desde 1991 y los actos legislativos de 2003 y de 2009 combinan los siguientes elementos:

- método electoral (cifra repartidora),
- listas y avales únicos,
- voto preferente opcional,
- una gama amplia de umbrales,
- un régimen de bancadas para el Congreso con espejo precario en los niveles subnacionales y locales,
- una incipiente democratización de los partidos combinada con una tendencia fuerte a constitucionalizar su vida,
- una financiación de la política electoral no estructurada y a la deriva institucional, con una presión por limitar la participación de los ciudadanos en la financiación de sus organizaciones,
- una militancia única jurídica combinada con una múltiple militancia política no jurídica,
- mantiene la distinción entre el voto el blanco y las tarjetas no marcadas, así como un mal diseño en su valor legal y utilidad política para la elección presidencial en la primera vuelta,
- unas circunscripciones electorales intactas reforzando unas circunscripciones especiales infuncionales en la Cámara de Representantes y que mantienen fraccionada a las minorías étnicas indígenas y de afrodescendientes,

- un voto electrónico no aplicado,
- una Organización Electoral no modificada que es poco autónoma y poco independiente de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo,
- una justicia electoral no independiente,
- muy poco sobre la oposición y una desequilibrada y una excesiva utilización de la figura de los grupos significativos de ciudadanos.

De otra parte, sobre la Organización Electoral se han presentado retrocesos significativos con el procedimiento de elección del Consejo Nacional Electoral por el Congreso. Lo cual ha llevado a una desmedida partidización del mismo y a contrariar los principios constitucionales de representación de las fuerzas electorales mayoritarias en el Congreso, con la garantía de permitir la presencia de minorías políticas e ideológicas, expresadas electoralmente en el mismo parlamento. Desde el año 2002 no ha sido posible que esto se cumpla. Con la reforma de 2003 y su ajuste en el 2009 esta dificultad se reforzó estructuralmente. Con algunos altibajos, se ha mantenido la tensión histórica entre la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

Tampoco existe un proyecto de educación democrática permanente y masiva, que no sea de coyuntura electoral.

La estructura y dependencias de funcionamiento del Consejo Nacional Electoral no facilita atender los temas de colaboración e investigación eficaz con la justicia y de construcción de direcciones de los partidos, encuestas, financiamiento de la política, registro de militantes y educación política.





Sin embargo, se ha fortalecido la capacidad del CNE, sin revisar su naturaleza y composición. Ha sido atendida la necesidad de revisar la inscripción indebida de candidatos cuando hay potenciales inhabilidades para ejercer cargos de representación popular; no obstante, esta competencia está mal regulada y sin eficientes garantías para todas las fuerzas políticas.

Con las nuevas facultades entregadas por el Acto Legislativo 01 de 2009 al CNE, este llegó a su cuspide con la capacidad constitucional de escrutar y entregar las credenciales a los integrantes de aquella corporación que luego habrá de elegirlo, incluyendo la posibilidad de la reelección de los magistrados por una vez.

## a. Listado de necesidades

El siguiente es un listado de temas en el sistema electoral, que en largo plazo deben ser atendidos con ajustes constitucionales y legales (y reglamentado a través de un código electoral como ley estatutaria), algunos componentes son atendidos hoy con los proyectos de reglamentación legal que cursan en el legislativo :

1. Modificar la estructura del voto: Listas. Voto en blanco y tarjetas no marcadas. Voto preferente opcional.
2. Tipos y características de distritos electorales: Especialmente la circunscripción para el Senado y las especiales en la Cámara de Representantes. La segunda vuelta para la elección presidencial,
3. Estructura de la Organización Electoral, justicia electoral e investigación,
4. Registro, censo electoral, conteo y escrutinio

5. La poca confluencia interinstitucional permanente de las entidades y organizaciones públicas responsables de la gestión y control de lo electoral

6. Sobre el sistema de partidos en los aspectos de militancia, consultas, la personería jurídica para partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, registro de afiliados e inscripción de candidatos, testigos electorales y titularidad de la curul y de la credencial

7. La reforma sobre el financiamiento político, tiempo de campaña, transporte, tv y rendición de cuentas,

8. La implementación del voto electrónico,

9. La escasa reglamentación sobre los umbrales para curules,

10. El costo elevado de la publicidad política electoral en los medios de comunicación que desequilibra la competencia electoral.

11. La pobre y ocasional educación democrática de la ciudadanía y la incipiente capacidad electoral de la Organización Electoral, jurados de votación y testigos electorales.

12. La implementación de las encuestas y sondeos y su difusión.

13. La participación en política de los funcionarios del Estado

Sabemos que las variables claves son la fórmula electoral utilizada y el tamaño del distrito electoral. Por ello "para diseñar un sistema electoral, es mejor comenzar con una lista de criterios que resuman lo que se quiere lograr y lo que se quiere evitar."... "establecer balances entre objetivos y deseo competitivos"... "La se-





lección (o reforma) de un sistema electoral es dar prioridad a los criterios que son mas importantes, y luego evaluar qué sistema electoral o combinación de sistemas maximiza mejor esos objetivos<sup>12</sup>.

Las elecciones tienen lugar en un mundo real, por eso "La elección de un determinado sistema electoral depende, en alguna medida, de la capacidad financiera y administrativa del país". Sabemos que la simplicidad a largo plazo puede resultar costoso. "Debe tenerse en cuenta que, cuando el sistema electoral se contraponen a las necesidades de un país, los resultados pueden llegar a ser desastrosos." ... a veces el sistema puede aparecer "muy complejo de entender, pero a largo plazo puede ayudar a afianzar la estabilidad del Estado y la dirección positiva de la consolidación democrática"<sup>13</sup>.

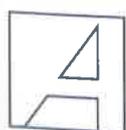
"Las elecciones son sin duda algo beneficioso, pero pueden significar poco para el pueblo si es difícil votar, o si su voto no influye en la forma en que la nación es gobernada. La "facilidad de votar" está determinada por factores tales como la complejidad de la papeleta electoral, la facilidad para llegar a la mesa electoral y la confianza de los votantes en el secreto de su voto"<sup>14</sup>.



12 IDEA, pág. 7

13 IDEA, pág. 13

14 IDEA, pág. 8





“ En la decisión sobre el sistema electoral, (se) destacan tres variables: el rendimiento de las reglas existentes y las expectativas cambiantes de los actores acerca de los resultados electorales obtenidos con ellas, las disponibilidad o la invención de reglas y fórmulas electorales alternativas de las que se esperan efectos diferentes, y la capacidad relativa de los actores de tomar decisiones sobre instituciones”<sup>15</sup>.

Por lo anterior, es indispensable que haya duración en la aplicación y puesta en marcha del sistema electoral. Por lo cual podría ser conveniente dejarse tentar por la alternativa de dar estabilidad al mayor número posible de normas y hacer cambios estrictamente justos y necesarios.

“La búsqueda del sistema electoral más apropiado involucra en consecuencia la evaluación de las opciones disponibles en función de los criterios elegidos (teniendo siempre presentes la historia, el momento y las realidades políticas). Ello permitirá la detección sistemática de opciones que se ajustan a las necesidades del país en cuestión”<sup>16</sup>.

Los criterios que se deben delinear a veces aparecen contradictorios pero debemos establecer una priorización cuidadosa de los elementos más importantes que deben ser desarrollados para que el sistema electoral funcione de mejor manera. Esto es lo que se esboza en este capítulo.<sup>17</sup>

Como es bien conocido los componentes mas importantes del sistema electoral son la circunscripción electoral, la estructura y forma del voto, la barrera legal y la formula electoral. “Por lo general, basta con incidir sobre

una de ellas para lograr algún tipo de alteración en el funcionamiento global del mismo. Puede hablarse así de una verdadera ingeniería electoral”<sup>18</sup>.

Existen unos temas más operativos y logísticos que con su sólo aplicación favorecen el desarrollo positivo del proceso electoral. El por qué de esos elementos y no de otros y el orden de su tratamiento exigen un punto de partida y una perspectiva estratégica que contenga un acuerdo de priorización que asuma lo más urgente, el proceso complejo para adoptar ajustes institucionales y legales y la viabilidad para lograr un progreso sereno, firme y ponderado.

### a. Temas prioritarios

Los temas prioritarios y viables, en el corto y mediano plazo, los agrupamos como sigue:

1. Estructura del voto
2. Aspectos parciales sobre los partidos
3. Proceso electoral: Gestión electoral. Coordinación electoral interinstitucional permanente
4. Elementos básicos sobre la estructura y funcionamiento de la Organización Electoral
5. Circunscripción electoral especial

Observación: Financiamiento y rendición de cuentas. Este aspecto está siendo tratado en otro KASPaper. En el Proyecto de Ley Estatutaria de 2010, se desarrolla ampliamente el ítem de la financiación política, para partidos y movimientos políticos y para las campañas electorales (artículos 16 al 28).

<sup>15</sup> Colomer M. Josep, Cómo Votamos, Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro, Gedisa, Madrid, 2004, pág. 27

<sup>16</sup> IDEA, pág. 5

<sup>17</sup> IDEA, pág. 8

<sup>18</sup> Fernández Ssegado Francisco, La representatividad de los sistemas electorales, IIDH-CAPEL, Cuadernos CAPEL No 37, Costa Rica, 1994, pág. 29





## b. Desarrollo de los temas de la agenda

### 1. Estructura del voto.

La complejidad del sistema electoral, en cuanto a los elementos que lo integran, los procesos y procedimientos que se emplean, debe ser diseñada y expresada de tal manera en la tarjeta electoral (física o virtual) que sea simple y clara para los electores. El elector aspira encontrar en el voto la alternativa que busca y retirarse de la urna con la seguridad de haber votado bien y la certeza de que su voluntad será tenida en cuenta sin ninguna adulteración.

- Voto Preferente: El voto preferente es una figura democrática, ya que permite al elector escoger el nombre del dirigente político que desea sea su representante. En este caso existe como optativo, lo cual supone la existencia de una lista cerrada y bloqueada (sin voto preferente) y bloqueada y no cerrada (con voto preferente). Este es un mecanismo que puede ser muy válido cuando existe un desorden en el sistema de partidos, múltiples listas y una acentuada exclusión.

Sin embargo, el objetivo de la reforma en el 2003 era fortalecer y modernizar los partidos, en contrasentido el voto preferente terminó compensando el esfuerzo individual en detrimento de los partidos. "El sistema de voto preferente que está vigente es perverso, por un lado, se agrupan los partidos, pero la actividad política sigue siendo decididamente individualizada. Esta situación torpedea y hace compleja, costosa y poco útil la acción partidista. Este es quizás uno de los problemas principales de la reforma política de 2003... Uno de los temas principales que deben ser resueltos en futuras reformas es disolver el dilema de fortalecer los partidos como elemento fundamental para el sistema democrático o permitir que los electores voten por las personas y no por el partido (o poco por éste)"<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Idem, pág 132-133

El voto preferente ha sido visto sesgadamente, pues no es tan perverso como se ha encasillado. Se asume que lo preferencial ha sido sólo con respecto a la escogencia del representante directo, cuando también lo es en relación con la lista cerrada y no bloqueada. Existen otras formas alternativas y preferenciales de participar como lo es el voto alternativo o el voto único transferible. O cuando se tiene preferencia por una lista de varias que se encuentran agrupadas para entre todas sumar curules y luego asignarlas.

No obstante la reflexión anterior, por las condiciones actuales de los partidos es recomendable la eliminación inmediata del voto preferente. Esto requiere reforma constitucional. Si no fuese posible suspender el voto preferente, entonces se debería permitir a los ciudadanos participar en la elaboración de las listas.

Una eventual eliminación del voto preferente tiene que estar simultáneamente acompañada de una segura y real democratización de los partidos, en la cual se puede utilizar para la elaboración de listas, con consultas, el voto preferente para luego bloquearlas de acuerdo al resultado de la consulta.

- Voto en blanco: La presencia del voto en blanco y de la tarjeta no marcada, como dos figuras jurídicas distintas, pueden estar impactando los resultados electorales. Para la primera vuelta presidencial, y teniendo en cuenta que el presidente se elige con mayoría absoluta, se debe establecer la mayoría absoluta del voto en blanco en dicho caso. Para las elecciones legislativas (Senado y Cámara de Representantes) se ha estado incluyendo en una misma tarjeta electoral dos y tres votos distintos (circunscripción ordinaria con las circunscripciones especiales), por tanto, con dos y tres veces el voto en blanco, uno para cada circunscripción ordinaria y especial.



Proyecto de Ley Estatutaria de 2010. En el artículo 31 se indica el valor legal del voto en blanco, con mayoría absoluta, para la primera vuelta presidencial.

- Diseño de la tarjeta electoral: se debe diseñar la tarjeta electoral de tal manera que se evite que en una misma haya más de un voto. Por tanto los votos deben estar separados y diferenciados.

## 2. Aspectos parciales sobre los partidos

Se debe tener una mayor regulación partidista sobre el régimen de financiamiento y gastos de los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y organizaciones sociales que postulan candidatos a cargos de elección popular. Lo anterior se encuentra motivado en la dispersión normativa, la poca efectividad de las normas, la excesiva partidización de la Organización Electoral y la ausencia de coordinación interinstitucional electoral.

“El régimen de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos está inmerso en una realidad que se caracteriza por un proceso de adaptación a los cambios normativos recientes. El sistema debe insistir en el fortalecimiento y modernización de los partidos. Para ello se deben buscar partidos incluyentes, promover partidos con valores ideológicos generales y promover y garantizar la oposición”<sup>20</sup>.

Para Elisabeth Ungar, los partidos políticos “sin proyecto político pueden tener la mejor estructura organizativa, pero si no hay un proyecto político que los congregue no estamos haciendo nada”<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Idem, pág 118.

<sup>21</sup> Ungar Elisabeth, Tomo II, APE ONU, Bogotá, 2005, pág 332, en Diagnóstico y prospectivas del sistema electoral colombiano, Procuraduría General de la Nación, investigación, Giraldo Fernando (director), Dangond Claudia y Peña Omar, Imprenta Nacional, 2009, Bogotá, pág 118

La responsabilidad de los partidos debe estar regulada de tal manera que se generen cambios a través de una exigencia para que sean más cuidadosos en la selección de unos dirigentes y candidatos idóneos y responsables.

- Militancia única: La militancia en los partidos garantiza que quien tenga la representación popular actúe como partido. “Por lo tanto, cuando un dirigente o un representante cambian de ideas o de posturas ideológicas deben renunciar abiertamente a dicho movimiento y no obrar con doble militancia”<sup>22</sup>. Se recomienda que se defina militancia única con partidos o movimientos políticos con o sin personería jurídica. Para evitar la doble, triple o múltiple militancia es necesario avanzar en la reglamentación, sin adular la esencia de la actividad partidista.

Proyecto de Ley Estatutaria de 2010. En este proyecto se reglamenta la prohibición de la doble militancia con partidos o movimientos políticos pero con personería jurídica.

Consultas: se aconseja impulsar con prioridad las consultas internas, incluyendo su financiamiento por el Estado. Se deben realizar en una sola fecha y una sola vez para cada evento electoral. Los resultados de las consultas deben ser obligatorias so pena de fuertes sanciones para los partidos y los candidatos. Las consultas populares, deberían cambiar de denominación por consultas abiertas, estas deben ser utilizadas únicamente para consultas interpartidistas. Se debe desaconsejar las encuestas como fuentes de derechos. Es importante que haya una muy buena reglamentación sobre las coaliciones, y que ésta se contemple si son programáticas.

<sup>22</sup> Idem, pág 118





Proyecto de Ley Estatutaria de 2010. En el proyecto se incluye que los partidos y movimientos políticos deben postular, seleccionar e inscribir candidatos a cargos de elección popular "mediante mecanismos democráticos", artículo 4 literal 10. En el artículo 5, igualmente se señala la realización de consultas internas y populares (o abiertas) que deben ser financiadas por el Estado; así mismo que se pueden solicitar anticipos para estas consultas.

En el artículo 10, literales 5, 6 y 8, se plantean responsabilidades de los partidos al postular candidatos que se encuentren incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad, o beneficiarse, o haber estado asociado y ser permisivos o cómplices de asociaciones ilícitas. En el artículo 35 se asume el régimen inhabilidades en las entidades territoriales. En el artículo 45, se reglamenta el Acto Legislativo 01 de 2009 sobre la revocatoria de inscripción por inhabilidad, en manos del Consejo Nacional Electoral.

En el artículo 30, se permite que los partidos y movimientos con personería jurídica así como los grupos significativos de ciudadanos pueden escribir candidatos en forma de coalición.

- Grupos significativos de ciudadanos. Se deben elevar los requisitos para su conformación y utilización, particularmente en las circunscripciones territoriales. Se debe prohibir a los militantes y dirigentes de los partidos (con o sin representación popular) la utilización de la figura de grupos significativos de ciudadanos si previamente no se ha retirado definitivamente del partido al que pertenecen.

Proyecto de Ley Estatutaria de 2010. Sobre los grupos significativos de ciudadanos el proyecto plantea una reglamentación simple al exigir que los nombres de los promotores y de los candidatos aparezcan en los formularios que sirven para recoger las firmas de los ciudadanos (artículo 29)

- Personería jurídica de partidos y movimientos políticos. Se debe distinguir la personería jurídica de los partidos, de los movimientos políticos y de las organizaciones sociales que la obtienen como GSC (o a través de la participación en las elecciones de los distritos electorales especiales, cuando no se trata de partidos ya constituidos), además de grupos significativos de ciudadanos que logran la personería jurídica sin mutar a partido o a movimiento político. Actualmente los partidos no gozan de prerogativas, lo cual se convierte en una ventaja inequitativa a favor de los movimientos en detrimento de los partidos políticos.
- Oposición. "Desde 1991 se viene ordenando constitucionalmente establecer el estatuto de la oposición. Las nuevas circunstancias exigen reformas políticas dinámicas que garanticen los derechos de la oposición"<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Idem, pág 126.



"La definición del sistema democrático o no democrático está en el tratamiento que se le dé a la oposición, en las democracias, la oposición se respeta, se le reconocen sus derechos y garantías, se considera que cumple una función pública tan importante como la del gobierno (,) y no se sataniza. Por su parte, en sistemas no democráticos la oposición es perseguida y no se le conceden garantías"<sup>24</sup>.

Se requiere expedir una ley unificada de oposición, ordenada hace 19 años por la Constitución en 1991 y reiterada nuevamente en los actos legislativos 01 de 2003 y 2009.

### **3. Proceso electoral: Gestión electoral y coordinación electoral interinstitucional permanente**

La organización y administración del proceso electoral termina siendo decisivo para que éste sea exitoso. Por ello la gestión electoral tiene que ser de alta calidad y técnicamente solvente. Así entonces, mejorar la coordinación interinstitucional fortalece las garantías de transparencia, legitimidad y participación en el proceso de configuración y estructuración del poder político, sobre todo cuando se trata de definir el censo y registro electoral.

Igualmente es indispensable vincular los partidos al proceso electoral. Esta asociación se da en varios niveles: en primer lugar, superando la excesiva influencia partidista en la Organización Electoral; segundo, incrementando la corresponsabilidad que tienen las organizaciones políticas y electorales con la administración del proceso electoral; y tercero, dicha intervención debe estar comprometida con el cumplimiento de la función electoral de los partidos, de adaptación a los cambios institucionales y de las reglas de juego, de formación de sus electores y de fortalecimiento de la cultura política ciudadana.

- Registro electoral: Se sugiere adoptar el registro automático electoral con base en la vecindad de los electores, utilizando un empadronamiento de la residencia para tales fines. Únicamente se utilizará éste con dicho propósito y será administrado bajo la responsabilidad del Consejo Nacional Electoral.
- Censo electoral: En el sistema no se deben ahorrar esfuerzos para depurar y actualizar el censo electoral. Para ello se podría considerar las personas que votaron en las dos últimas elecciones, los ciudadanos inscritos y las personas con cédulas expedidas en los últimos 8 años.
- Conteo y escrutinio: Se propone unificar el preconteo con el escrutinio. Se puede realizar un solo escrutinio de los municipios y el departamento. Este debe iniciarse inmediatamente termine la jornada electoral. Se podría utilizar la aplicación, institucional y académica, de encuestas y sondeos con fines informativos, a la salida de las urnas, difundiendo los resultados una vez se cierran éstas. Debe limitarse a través de la reglamentación la competencia del CNE de revisar los escrutinios, pues dada su naturaleza, excesivamente partidizada, podría presentarse dificultades por impunidad o sesgos desfavorables a fuerzas políticas no representadas en dicho Consejo.

<sup>24</sup> Idem, pág 126.



Proyecto de Ley Estatutaria de 2010. Los artículos 46 y 47, permiten unificar conteo y escrutinio y reglamenta éste.

- Voto electrónico: Es urgente implementar el voto electrónico como uno de los mecanismos ideales para ampliar la participación, dar resultados oportunamente, combatir el fraude y los votos nulos y reducir los costos del proceso electoral.

Proyecto de Ley Estatutaria de 2010. En los artículos 42 y 43, se avanza en la reglamentación y en la orientación institucional al procurar mecanismos que permitan iniciar rápidamente la implementación del voto electrónico, ordenado por la Ley 892 de 2004, que lleva 6 años de retraso.

- Veeduría electoral ciudadana: amparados en la Ley 134 sobre Mecanismos de Participación Ciudadana, se está habilitada para desarrollar un programa de veedurías electorales ciudadanas liderado por la Procuraduría General de la Nación.
- Coordinación electoral interinstitucional. Sería positivo que existiera algún mecanismo de coordinación de todos los órganos e instituciones que tienen la obligación de regular el proceso electoral con aquellas que tienen funciones de control electoral. Es beneficioso encontrar la manera de integrar y coordinar labores de las diferentes autoridades del Estado que tienen que ver con lo electoral, para trabajar sobre las diferentes problemáticas que rodean al sistema y proceso electoral, no sólo en las coyunturas de campaña política. Esta coordinación debe ser permanente, estructurada y liderada por la Organización Electoral.
- Fraude e irregularidades. El sistema electoral colombiano está aquejado de la existencia de masivas irregularidades y múltiples fraudes o delitos fraudulentos.

- Observación electoral. Existe una norma inferior sobre observación electoral internacional, más no así para procesos de observación de carácter doméstico o nacional.

El propósito final de esta agenda es reforzar los procesos y procedimientos institucionales (por ejemplo: cómo se registran los votantes y cómo se cuentan los votos), políticos y culturales que tienen una importancia crítica que mal atendidos pueden disminuir y atentar contra las ventajas del sistema electoral. Por ello, aunque lo ideal es hacer una reforma política y electoral integral, estas recomendaciones apuntan a promover, en el corto y mediano plazo, una serie de ajustes prioritarios que por ellos mismos mejorarían la competencia por el poder, con la vigencia de unos principios guía de equidad, participación, lucha contra la corrupción y desarrollo institucional, que ayuden a soportar la definición en el mediano y largo plazo de un CODIGO ELECTORAL.

#### 4. Elementos básicos sobre la estructura y funcionamiento de la Organización Electoral

- Estructura: El Consejo Nacional Electoral debe disponer de 5 direcciones administrativas u oficinas: La dirección nacional de partidos y movimientos políticos (incluye el registro nacional de militantes), la dirección nacional de financiamiento, la dirección nacional de vigilancia y seguimiento a la publicidad política, la dirección nacional de encuestas y sondeos y la dirección nacional sobre educación democrática.

**Proyecto de Ley Estatutaria de 2010.** En este proyecto se contempla que los partidos tengan un registro de afiliados, el cual debe ser enviado anualmente al Consejo Nacional Electoral.

- Delegación y naturaleza bicéfala de la Organización Electoral: se debe eliminar el comportamiento delegatario y la naturaleza doble de la Organización Electoral en los te-



territorios (en donde se nombran dos delegados departamentales) y en las grandes ciudades (en donde se nombran dos registradores especiales). Descentralizar la Organización Electoral.

- Rotación de los funcionarios: se debe suspender la práctica malsana de rotar los registradores en las coyunturas electorales.
- Investigación: Incrementar la capacidad de investigación de lo electoral.
- Proyecto de Ley Estatutaria de 2010. El artículo 51 crea una unidad especial de investigación de los delitos contra los mecanismos de participación democrática.
- Publicidad electoral: Dentro de toda campaña electoral la publicidad juega un papel fundamental para la difusión de las propuestas y animar el debate con la difusión de ideas-fuerza en forma de mensajes.

Es significativo destinar recursos para hacer seguimiento y vigilancia a la publicidad electoral utilizada por los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos.

**Proyecto de Ley Estatutaria de 2010.** En este proyecto, en los artículos del 36 al 41 se considera la propaganda electoral y el acceso a los medios de comunicación. En ellos se trata de lograr mayor equidad y orden en la utilización de la publicidad política electoral, especialmente en el acceso y distribución de los espacios gratuitos en radio y televisión.

## 5. Circunscripción electoral especial

Por la naturaleza de las cámaras legislativas las circunscripciones especiales étnicas y de colombianos en el exterior, deben estar diseñadas en el Senado por la razones que se indican a continuación.

El Senado representa la Nación mientras que la Cámara de Representantes representan los territorios.

Los colombianos en el exterior como es implícito residen en territorios extranjeros. Y a su vez los pueblos indígenas y las comunidades negras y afrodescendientes están integradas por numerosas etnias y se encuentran dispersas por todo el territorio nacional. Ellas no se ubican de manera concentrada en territorios específicos y únicos.

De otra parte, es prioritario que las reglas del sistema electoral animen y comprometan el agrupamiento y fortalecimiento de las organizaciones étnicas y consecuentemente su representación. Lo anterior con el fin de potenciar su representación y capacidad de interlocución en el poder legislativo.

- Afrodescendientes: Se debe establecer la circunscripción para afrodescendientes (no sólo para comunidades negras) y ésta se debe ubicar en el Senado.
- Colombianos en el exterior: Esta debe estar estructurada en el Senado.



La ruta crítica para la implementación de ajustes y reformas consiste en:

- Caracterizar el entorno, en donde lo explicitado hasta el presente es muy importante.
- Identificar los sujetos responsables o interesados en el tema. Igualmente identificar los componentes indispensables para el logro buscado.
- Establecer la secuencia de dichos componentes o elementos.
- Definir los recursos, las metas, las acciones y los responsables<sup>25</sup>

Para el componente siguiente se consideró de manera especial el diseño que el texto "Diagnóstico y prospectivas del sistema electoral colombiano" de la Procuraduría General de la Nación, utilizó y que es válido para nuestra propuesta.

## 1. Estructura del voto.

### Voto Preferente:

**Ruta crítica:** Eliminar o reorganizar este componente del sistema electoral con un proceso real de democratización de los partidos.

**Acción:** Reforma constitucional y reglamentación legal.

**Responsables:** Consejo Nacional Electoral, partidos políticos.

## V. Voto en blanco:

**Ruta crítica:** Unificar el voto en blanco con las

<sup>25</sup> Jordan Fernando, Gestión de las reformas y desarrollo institucional electoral, en Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano, Tomo I, DAE ONU, Editora Guadalupe, Bogotá, 2005, pág 81-82

tarjetas no marcadas. Darle valor absoluto al voto en blanco para la primera vuelta presidencial.

**Acción:** Trámite legal en el primer caso y constitucional en el segundo.

**Responsables:** Consejo Nacional Electoral, partidos políticos.

### Diseño de la tarjeta electoral:

**Ruta crítica:** Se debe diseñar la tarjeta electoral para que los votos estén separados y diferenciados.

**Acción:** Normatividad legal expedida por la Organización Electoral.

**Responsables:** Consejo Nacional Electoral

## 2. Aspectos parciales sobre los partidos

### Militancia única:

**Ruta crítica:** Reglamentar la militancia única. Disponer del registro de afiliados y simpatizantes.

**Acción:** Ajuste a la Ley 130 de 1994. Elaboración por cada partido el registro de afiliados y simpatizantes. Disponer por parte de CNE del registro nacional de afiliados de los partidos y movimientos políticos.

**Ejecución:**

**Responsables:** Partidos, movimientos políticos y Consejo Nacional Electoral

### Consultas:

**Ruta crítica:** Reglamentar las consultas, su carácter obligatorio en cuanto a la realización y a los resultados. Utilizar el voto preferente cuando se trate de definir listas para elecciones plurinominales. Abolir el mecanismo de encuestas como sustitutas de consultas<sup>26</sup>.

**Acción:** Elaboración de un texto para la Ley 130.

**Responsables:** Consejo Nacional Electoral y partidos

<sup>26</sup> Idem, pág 126.





## Grupos significativos de ciudadanos:

**Ruta crítica:** Ampliar la reglamentación sobre el funcionamiento, alcance y requisitos para promover grupos significativos de ciudadanos.<sup>27</sup>

**Acción:** Elaboración de un texto para incorporar en la Ley 130.

**Responsables:** Consejo Nacional Electoral

## Personería jurídica de partidos y movimientos políticos:

**Ruta crítica:** distinguir la personería jurídica de los partidos y movimientos.

**Acción:** Elaboración de normas que permitan distinguir los diferentes tipos de organizaciones políticas, a través de una gradualidad de personerías jurídicas. Esta debe llevarse a la Ley 130.

**Responsables:** partidos y Consejo Nacional Electoral

## Oposición:

**Ruta crítica:** Expedir una ley sobre el régimen de oposición.

**Acción:** Trámite de una ley.

**Responsables:** partidos y Consejo Nacional Electoral

## 3. Proceso electoral: Gestión electoral. Coordinación electoral interinstitucional permanente

### Registro electoral:

**Ruta crítica:** Expedir una ley que adopte el registro automático con base en la residencia del elector. Mientras se asume esta alternativa, se pueden distinguir los

eventos electorales precisando en cuales no es necesario el registro electoral.

**Acción:** Trámite de una ley.

**Responsables:** Consejo Nacional Electoral y Procuraduría General de la Nación.

### Censo electoral:

**Ruta crítica:** Depurar el censo electoral.

**Acción:** Trámite de una norma de reglamentación y asignación de presupuesto.

**Responsables:** Organización Electoral.

### Conteo y escrutinio:

**Ruta crítica:** Unificar conteo y escrutinio.

**Acción:** Presentar proyecto de ley estatutaria.

**Responsables:** Organización Electoral.

### Voto electrónico:

**Ruta crítica:** Implementar el voto electrónico.

**Acción:** Aplicación de la ley de voto electrónico. Asignación de recursos en el presupuesto nacional para su implementación. Concertación de su implementación con todas las autoridades pertinentes. Ejecución.

**Responsables:** Organización Electoral, Ministerio del Interior y de Justicia.

### Publicidad política:

**Ruta crítica:** Habilitar un mecanismo o dependencia en la Organización Electoral para vigilar y hacer seguimiento a la publicidad electoral.

**Acción:** Elaboración de la norma que de vida legal a dicho mecanismo permanente. Asignación de recursos para su implementación. Ejecución.

**Responsables:** Consejo Nacional Electoral.

### Veeduría electoral ciudadana:

**Ruta crítica:** promover las veedurías ciudadanas.

<sup>27</sup> Idem, pág 126.





**Acción:** Diseño de un proyecto de veedurías electorales ciudadanas liderada por la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio Público. Ejecución.

**Responsables:** Procuraduría General de la Nación.

## **Coordinación electoral interinstitucional permanente:**

**Ruta crítica:** Facilitar la coordinación interinstitucional electoral permanente.

**Acción:** Convocatoria por la Organización Electoral de una mesa de trabajo. Ejecución.

**Responsables:** Organización Electoral

## **Fraude e irregularidades**

**Ruta crítica:** Elaborar un proyecto de lucha contra el fraude electoral. Crear un proyecto educativo y de prevención sobre irregularidades electorales.

**Acción:** Diseño y ejecución

**Responsables:** Liderada por la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría en coordinación con el Consejo Nacional Electoral,

## **Observación electoral**

**Ruta crítica:** Elaborar una norma sobre observación electoral.

**Acción:** Diseño de la norma para ajustar y regular la observación electoral, nacional e internacional y el seguimiento de los procesos desde la institucionalidad.

**Responsables:** Consejo Nacional Electoral consultando a la Procuraduría General de la Nación,

## **4.Elementos básicos sobre la estructura y funcionamiento de la Organización Electoral**

## **Estructura:**

**Ruta crítica:** Reorganizar administrativa y funcionalmente el CNE (direcciones nacionales de partidos, publicidad, encuestas, financiamiento y educación democrática). Elaborar para el CNE el registro nacional de militancia de los partidos.

**Acción:** Diseño de la ley que defina la creación de direcciones u oficinas al interior del CNE.

**Responsables:** Consejo Nacional Electoral

## **Delegación y naturaleza bicéfala:**

**Ruta crítica:** Eliminar y suspender el carácter delegativo y bicéfalo de la Organización Electoral. Descentralizar la Organización Electoral con autonomía en los niveles subnacionales.

**Acción:** Diseño de la ley necesaria sobre el carácter y naturaleza de la Organización Electoral.

**Responsables:** Organización Electoral

## **Rotación de los funcionarios:**

**Ruta crítica:** Suspender dicha práctica.

**Acción:** Es una decisión política de la Registraduría. Ejecución inmediata.

**Responsables:** Registraduría Nacional del Estado Civil

## **Investigación:**

**Ruta crítica:** Regular la capacidad de investigación del CNE.

**Acción:** Diseño de las normas de funcionamiento del CNE que permita de mejor manera atender las investigaciones que le correspondan. Asignar recursos presupuestales para adelantar oportunamente las investigaciones que le competen al CNE.

**Responsables:** Consejo Nacional Electoral

## **Publicidad electoral:**

**Ruta crítica:** Conformar un mecanismo y dependencia sobre el tema para hacer segui-



miento y vigilancia.

**Acción:** Ejecución.

**Responsables:** Consejo Nacional Electoral

## 5. Circunscripción electoral especial

### **Afrodescendientes:**

**Ruta crítica:** Modificar las circunscripciones especiales.

**Acción:** Diseño de la ley que defina la sustitución de la circunscripción especial de la Cámara de Representantes para que se trasladen al Senado

**Responsable:** Organización Electoral y partidos políticos

### **Colombianos en el exterior:**

**Ruta crítica:** Modificar la circunscripción de colombianos en el exterior.

**Acción:** Diseño de la ley que defina la sustitución de la circunscripción especial de la Cámara de Representantes para que se al Senado

**Responsable:** Organización Electoral y partidos políticos.

## VI. RECOMENDACIONES ADICIONALES

Dentro de los proyectos que las instituciones académicas, de cooperación, públicas, partidos y expertos deben impulsar, para ayudar al diseño del sistema electoral, como guía de los procesos electorales, tienen urgencia los siguientes:

1. Codificar la ley electoral
2. Proyecto sobre una visión conceptual y de evaluación de los procesos de gestión y capacidad electoral.
3. Facilitar la coordinación interinstitucional electoral permanente
4. Estudio y propuesta de desarrollo institucional electoral
5. Manual guía para la selección e inscripción de candidatos.



## BIBLIOGRAFIA

Procuraduría General de la Nación, Diagnóstico y perspectivas del sistema electoral colombiano, investigación, Giraldo Fernando (director), Dangond Claudia y Peña Omar, Imprenta Nacional, 2009, Bogotá.

Caisaconsulting, Índice de partidos y candidatos, Madrid, 1998.

Tuesta Fernando, "Introducción", en Simposio sobre reforma electoral. Memoria. IFES- USAID, Lima , 1996.

Documento inédito sobre Condiciones preelectorales de Colombia, 2005, CAPEL, Bogotá.

Manual para el diseño de sistemas electorales de Idea Internacional, IDEA- IFE, Mexico, 2000.

Colomer M. Josep, Cómo Votamos, Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro, Gedisa, Madrid, 2004.

Fernández Sésgado Francisco, La representatividad de los sistemas electorales, IIDH-CAPEL, Cuadernos CAPEL No 37, Costa Rica, 1994.

Ungar Elizabeth, Tomo II, APE ONU, Bogotá, 2005, pág 332, en Diagnóstico y perspectivas del sistema electoral colombiano, Procuraduría General de la Nación, investigación, Giraldo Fernando (director), Dangond Claudia y Peña Omar, Imprenta Nacional, 2009, Bogotá.

Jordan Fernando, Gestión de las reformas y desarrollo institucional electoral, en Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano, Tomo I, DAE ONU, Editora Guadalupe, Bogotá , 2005.

Giraldo Fernando, Reflexiones sobre las nuevas reglas electorales en Colombia. Elecciones 2006-2007, Debate Político No7, FKA, Bogotá, 2005

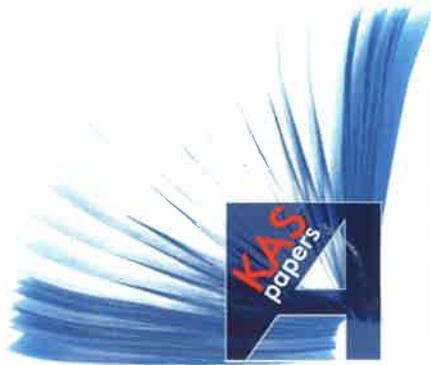
Miniterior, Sobre la Reforma política en Colombia, Informe de la Consultoría Internacional, Universidad de Georgetown, Bogotá, 1999.

Acto Legislativo 01 de 2003.

Acto Legislativo 01 de 2009

Proyecto de Ley Estatutaria de 2010, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Senado. Congreso de Colombia. Bogotá, 2010





Konrad  
Adenauer  
Stiftung