



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 546

Bogotá, D. C., viernes, 7 de julio de 2017

EDICIÓN DE 101 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariosenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### CARTAS DE COMENTARIOS

PI.1-001851-2017

#### CARTA DE COMENTARIOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 05 DE 2017 SENADO

*por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026.*

**Fecha:** Bogotá, D. C., jueves, 25 de mayo de 2017.

**Para:** Doctor **JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**

Secretario de la Cámara de Representantes

**De:** Doctor **NELSON FELIPE VIVES CALLE**

Secretario Privado de la Presidencia de la Cámara de Representantes

**Asunto:** Traslado de propuestas a proyectos de ley recibido con Radicado número 6572.

URGENTE	PROYECTAR RESPUESTA	
PARA SU INFORMACIÓN	DAR RESPUESTA INMEDIATA	
FAVOR DAR CONCEPTO	FAVOR TRAMITAR	X
	No. FOLIOS	221

Respetado doctor:

Por instrucciones del Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Miguel Ángel Pinto Hernández, me permito hacer llegar a su Despacho para su conocimiento y fines pertinentes, comunicación recibida el día veintitrés (23) de mayo de 2017, suscrita por el Honorable Consejero del Consejo Nacional Electoral, doctor Armando Novoa García, en el cual envía propuestas sobre temas que actualmente se encuentran en la Agenda del Congreso de la

República, los cuales corresponden a: Estatuto de Oposición, Reforma de Adquisición Progresiva de Derechos Políticos, Reincorporación Política, Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz, Recomendaciones Misión Electoral Especial, Coaliciones Corporaciones Públicas, Garantías Organizaciones Sociales.

Cordialmente,

  
NELSON FELIPE VIVES CALLE.  
Secretario Privado de la Presidencia  
Cámara de Representantes

### ESTATUTO DE OPOSICIÓN

*"Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes"*

**Características**

- Debe declararse dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno
- Sirve para disentar, control político y fiscalizar gobiernos en sus distintos niveles

Es un derecho fundamental

El Estatuto aplica a partidos oposición y a organizaciones políticas independientes

Opera niveles nacional, departamental, distrital, municipal

### DERECHOS DE LA OPOSICIÓN

- Sesión exclusiva en el Plan Nacional de Desarrollo
- Financiación adicional
- Participación en la Comisión Relaciones Exteriores
- Acceso a medios de comunicación
- Curules adicionales al segundo candidato en votación Alcaldes, gobernadores y Presidente
- Derecho a réplica

### ¿CÓMO PROTEGER A LA OPOSICIÓN?

#### LO QUE FALTÓ EN EL ESTATUTO

- Participación Comisión Nacional Servicio Civil
- Participación Junta Directiva Banco República
- Participación comisiones constitucionales
- Control sobre partidas presupuestales Congreso

- Acción de Protección derechos de oposición
- Seguridad para quienes hagan parte de movimiento de oposición
- Procuraduría Delegada para derechos oposición

## PRESENTACIÓN

El punto 2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, suscrito el pasado 27 de noviembre de 2016, por el Presidente de la República y las FARC, señala que la consolidación de la paz implica la aprobación de varias reformas que amplíen y profundicen la democracia y el pluralismo político y social, y permita el ingreso de nuevos actores provenientes de los grupos que dejarán las armas.

Estos propósitos deben cristalizarse en una serie de cambios al sistema electoral. El acuerdo menciona también la necesidad de contar con nuevas garantías de participación de las organizaciones y movimientos sociales.

Esta agenda se ha venido adoptando a través de diferentes proyectos de acto legislativo y leyes estatutarias, como lo muestra el siguiente cuadro:

### AGENDA DE CAMBIOS ELECTORALES

Materia	Tipo Normas	Estado Actual
1. Estatuto de Oposición	Ley Estatutaria	Aprobada
2. Reforma adquisición progresiva de derechos Políticos (artículo 108 C. P.)	Acto Legislativo	En trámite
3. Reincorporación Política (artículos Transitorios Constitución)	Acto Legislativo	Aprobada
4. Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz	Acto Legislativo	En trámite
5. Recomendaciones Misión Electoral Especial	Acto Legislativo-Leyes Estatutarias	Sin presentar
6. Coaliciones Corporaciones Públicas	Ley Estatutaria	Sin presentar
7. Garantías organizaciones sociales	Ley Estatutaria	Sin presentar

Con el propósito de contribuir al desarrollo de esta agenda, desde el Consejo Nacional Electoral el suscrito Consejero ha elaborado con su equipo de trabajo varias propuestas relacionadas con algunos de los puntos de la agenda así:

- Proyecto de Ley Estatutaria** “*por medio de la cual se desarrolla el artículo 112 de la Constitución Política y se expide el Estatuto de la Oposición y algunas garantías para las Minorías*”;
- Proyecto de Acto Legislativo**, “*por medio del cual se crean unas Circunscripciones Especiales de Paz para las elecciones a la Cámara de Representantes en los períodos constitucionales comprendidos entre 2018, 2022 y 2026 hasta 2030 y se dictan normas complementarias*”;
- Proyecto de Acto Legislativo** “*por medio del cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral, y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y mejorar la transparencia de los procesos electorales, y se dictan otras disposiciones*”;

- Proyecto de Ley Estatutaria** “*Por la cual se expide el Estatuto Electoral*”.
- El contenido de estas iniciativas recoge la experiencia acumulada en la organización electoral, en representación de las minorías y partidos de oposición, sectores que no tenían presencia en ese escenario desde hace más de veinte (20) años.
  - En algunos casos, como ocurrió con el Estatuto de Oposición, el texto fue elaborado luego de varios acercamientos con agrupaciones políticas como la Alianza Verde, el Polo Democrático Alternativo, el MIRA, el Movimiento MAIS, la Alianza Social Independiente (ASI), la Unión Patriótica, Marcha Patriótica y Voces de Paz, entre otras.
  - Queda un paquete derivado de las recomendaciones que presentó la Misión Electoral Especial (MEE) hace algunas semanas, que aún no ingresa a la agenda legislativa y que tendrá una importancia especial, pues allí se condensan aspectos relacionados con la financiación de las campañas electorales, las reformas a la organización electoral, y el examen de las dualidades en las competencias asignadas por la Constitución al Consejo Nacional Electoral y a la Sección Quinta del Consejo de Estado, entre otros aspectos.
  - Falta por conocer las propuestas del Consejo de Estado.

No sobra agregar que estas propuestas no comprometen la posición institucional del Consejo Nacional Electoral sino, única y exclusivamente, la opinión del suscrito consejero.

8 de mayo de 2017.

Cordial saludo,



Armando Novoa García  
Consejero Nacional Electoral

### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO ... DE 2016

*por medio de la cual se desarrolla el artículo 112 de Constitución Política y se expide el Estatuto de la Oposición y se desarrollan algunas garantías para las Minorías.*

**El Congreso de la República en virtud del procedimiento especial legislativo establecido en el Acto Legislativo número 1 de 2016**

**DECRETA:**

**CAPÍTULO I**

**Disposiciones generales**

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley estatutaria establece el marco general para el ejercicio del derecho a la oposición política consagrado en la Constitución y algunas garantías para las minorías.

**Artículo 2°. Derecho fundamental a la Oposición.** De conformidad con el artículo 112 de la Constitución, la oposición es un derecho fundamental autónomo que goza de especial protección por el Estado y las autoridades públicas.

**Artículo 3°. Alcance Derecho a la Oposición.** La Oposición comprende el derecho a proponer alternativas políticas, disentir, criticar, fiscalizar y ejercer libremente control político a la gestión de gobierno en sus distintos niveles, nacional y territorial, mediante los instrumentos señalados en esta ley estatutaria, sin perjuicio de las garantías consagradas en otras leyes.

**Artículo 4°. Principios de interpretación.** Los derechos, garantías y deberes que establece este Estatuto deben interpretarse a partir de los siguientes principios:

**a) Principio democrático.** La voluntad popular expresada en elecciones periódicas, transparentes y libres compromete al gobierno al cumplimiento de sus programas. La voluntad mayoritaria debe ser respetada por todos, sin perjuicio del ejercicio del disenso y la crítica por cauces institucionales.

**b) Participación política.** Los ciudadanos tienen derecho a intervenir en la formación del poder político, a través de distintos mecanismos, entre ellos, el voto, a oponerse, o a no participar en el gobierno en ejercicio.

**c) Pluralismo y respeto de las minorías.** El ejercicio del poder como expresión de la voluntad mayoritaria debe respetar la diversidad política, social e ideológica, y la existencia de las minorías.

**d) Efectividad y eficacia de los derechos de oposición.** Los derechos que consagra la Constitución y las leyes para el ejercicio de la oposición política son vinculantes para las autoridades.

**e) Alternancia o acceso al poder.** Los derechos de la oposición y las minorías políticas que no participan del gobierno contribuyen a que los procesos electorales sean realmente competitivos, a evitar el continuismo indefinido en el gobierno y a la gobernabilidad democrática.

**i) Movilización y protesta social.** La oposición política comprende distintas expresiones y modalidades, entre ellas, la movilización popular y las acciones de protestas pacíficas.

## CAPÍTULO II

### Ámbito de aplicación

**Artículo 5°. Ámbito de aplicación.** Los derechos y garantías que consagra esta ley se aplicarán a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, a los grupos significativos de ciudadanos que obtengan curules, y temporalmente a movimientos sociales que surjan en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz con representación en la Cámara de Representantes, siempre que se declaren en oposición. Para las minorías políticas que no participen del gobierno

se reconocen algunos de los derechos específicos que consagra este Estatuto.

**Parágrafo.** La presente ley no podrá interpretarse como una limitación a los derechos generales de partidos y movimientos políticos que no tengan representación en las corporaciones públicas.

**Artículo 6°. Declaración de Oposición.** Para ejercer el derecho a la oposición, los partidos, movimientos políticos, los grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales con representación en la Cámara de Representantes, deberán inscribirse ante la autoridad electoral de vigilancia y control.

**Parágrafo.** La decisión se acreditará mediante acta, previo el cumplimiento de los procedimientos democráticos previstos en los estatutos. Cuando se trate de grupos significativos de ciudadanos, con declaración suscrita por el comité de inscriptores. Para el caso de los movimientos sociales en las circunscripciones especiales transitorias de paz mediante acta en la que se registre la decisión de su asamblea general. Una vez recibida el acta o el documento respectivo, se inscribirá en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos a cargo de la autoridad electoral de vigilancia y control que deberá publicar, anualmente, en el *Diario Oficial* o en el periódico oficial departamental o distrital, según el caso, el listado de agrupaciones políticas y sociales que se declaren en oposición.

A partir de este momento la decisión será vinculante para las autoridades.

## CAPÍTULO III

### De los Derechos de la Oposición y Minorías que no participen del gobierno

**Artículo 7°. Derechos.** Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales de que trata la presente ley, que se declaren en oposición tendrán los siguientes derechos específicos:

**a) De fiscalización y control político: i)** de acceso a la información y a la documentación oficial; **ii)** al uso de los medios de comunicación social del Estado y en aquellos en que hagan uso del espectro electromagnético para la réplica y rectificación; **iii)** al día de la oposición.

**b) De Participación: i)** en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores; **ii)** en Comisión Nacional del Servicio Civil; **iii)** a presentar una tema para la integración de la Junta Directiva o no participen en el gobierno del Banco de la República; **iv)** en las mesas directivas de las cámaras y cuerpos colegiados y en las comisiones legales, especiales y accidentales, según su representación en ellas.

**Artículo 8°. Acceso a la Información y a la Documentación Oficial.** Los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales de que trata la presente ley, que se declaren en oposición o no

participen en el gobierno, tendrán derecho a que se les facilite, en forma preferencial y con celeridad, la información y documentación oficial, dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud.

Cuando la información se encuentre sujeta a reserva constitucional o legal, la decisión que la rechace deberá motivarse, indicando, en forma precisa, las disposiciones que impiden acceder a la misma. Ante la negativa de la autoridad, se podrá acudir al procedimiento de insistencia en los términos establecidos en la 1755 de 2015. Este trámite se adelantará ante la respectiva autoridad electoral.

**Artículo 9°. Acceso a los medios de comunicación social del Estado o que hagan uso del espectro electromagnético para el derecho de réplica.** Además de los derechos de divulgación y propaganda electoral de que trata las Leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011, las agrupaciones que se declaren en oposición tendrán las siguientes garantías específicas:

a) Luego de la instalación oficial de las sesiones ordinarias del Congreso por parte del Presidente de la República, contarán con un espacio de treinta (30) minutos en total para presentar sus planteamientos alternativos a través de los mismos medios de comunicación social utilizados para la transmisión oficial. Ese tiempo se distribuirá en forma proporcional a la representación de las agrupaciones políticas y movimientos sociales en el Congreso o en la respectiva corporación pública.

b) A responder a las alocuciones del Presidente de la República en uso del espectro electromagnético con iguales características de horarios y tiempo. Esta franja se repartirá proporcionalmente entre los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales que se declaren en oposición o que siendo minoritarios no participen en el gobierno.

**Artículo 10. Derecho de rectificación.** Las agrupaciones que se declaren en oposición y las minorías que no participen en el gobierno tienen el derecho a solicitar la rectificación en los medios de comunicación social del Estado o que utilicen el espectro electromagnético, cuando el Presidente de la República, ministros, y jefes de departamento administrativo del orden nacional, o los funcionarios equivalentes en el orden territorial, emitan declaraciones que atenten contra el buen nombre y dignidad de cualquiera de los directivos o miembro de corporación pública de elección popular de la respectiva agrupación.

En estos casos, el representante legal de la agrupación política o social, solicitará ante la autoridad electoral que en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas pueda disponer de los mismos espacios y tiempo para la rectificación. La solicitud se resolverá en un término igual desde

el momento de su presentación, respetando el derecho de defensa y el debido proceso.

En caso de ser concedida la rectificación, la autoridad electoral ordenará que la misma se realice en el transcurso de los siguientes cinco (5) días con el mismo tiempo y medio de comunicación que suscitó su ejercicio.

**Artículo 11. Día de la Oposición.** Los partidos de oposición y las minorías que no participen en el gobierno, de común acuerdo, tienen derecho a fijar el orden del día, un día al mes, en cada una de las cámaras o en las corporaciones colegiadas de elección popular, para adelantar debates de control político o votaciones para la aprobación de iniciativas legislativas de su interés.

**Parágrafo 1°. El gobierno, en todos los niveles presentará anualmente un informe público de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Plan de Desarrollo. Este será debatido en sesión especial en la Plenaria del respectivo cuerpo colegiado, dentro de los quince (15) días siguientes a su presentación.**

El informe del Gobierno nacional será presentado en el mes de agosto y el de los gobiernos territoriales en el mes de febrero de cada año.

**Parágrafo 2°. Financiación debate anual Plan de Desarrollo.** Para garantizar la seriedad del control que se ejerce en el Día de la Oposición se destinará el 0.5% del monto total de la financiación estatal destinada al funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos que fija anualmente la autoridad electoral. El monto de estos recursos será fijado por la autoridad electoral junto con los recursos de funcionamiento ordinario que se establece anualmente para todos los partidos y movimientos políticos. Dentro del término de los cinco (5) días siguientes a los debates correspondientes, las agrupaciones de oposición deberán, en forma separada, rendir cuentas sobre su ejecución.

**Artículo 12. Participación Comisión Relaciones Exteriores.** Para la designación de los miembros del Senado de la República y Cámara de Representantes en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se designarán por cada corporación al menos dos miembros de los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales con representación en el Congreso que se declaren en oposición y de las minorías que no participen en el Gobierno nacional.

**Artículo 13. Participación Comisión Nacional del Servicio Civil.** Los partidos y movimientos políticos y los movimientos sociales que se declaren en oposición y cuenten con representación en el Congreso de la República tendrán representación en la Comisión Nacional del Servicio Civil.

**Artículo 14. Participación Junta Directiva Banco de la República.** El Presidente de la

República solicitará a las agrupaciones políticas y sociales que se declaren en oposición una terna de candidatos que cumplan con los requisitos legales para ocupar el cargo. En caso que no se designe a ninguna de las personas postuladas, expedirá un acto administrativo explicando las razones de su decisión.

**Artículo 15. Participación Mesas Directivas y Comisiones del Congreso de la República.** Las agrupaciones políticas y sociales de oposición y las minorías que no participen del Gobierno nacional tendrán derecho a participar en las Mesas Directivas de ambas cámaras, a través de las segundas vicepresidencias. Para el efecto, llegarán a un acuerdo para asegurar la presencia de todas y cada una de ellas en esa instancia. Igualmente, tendrán derecho a participar en sus comisiones constitucionales, legales, especiales y accidentales que se conformen en forma proporcional a su representación en el Congreso de la República.

#### CAPÍTULO IV

##### Deberes

**Artículo 15. Deberes.** Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales de las circunscripciones especiales transitorias de paz con representación en la Cámara de Representantes, que se declaren en oposición al gobierno, y las minorías que no participen del gobierno, deberán desarrollar sus actividades de oposición y control político dentro del marco de la Constitución y la ley. No podrán incitar, utilizar o justificar el uso de la violencia o estimular sentimientos de odio, o cualquier modalidad de discriminación étnica, racial o de género.

#### CAPÍTULO V

##### De los mecanismos y garantías para el derecho a la Oposición

**Artículo 16. Acción de Protección Derechos Oposición y las Minorías.** Para la protección de los derechos que se consagran en esta ley, las agrupaciones políticas y sociales que se declaren en oposición y las minorías que no participen en el gobierno tendrán una acción de carácter especial ante la autoridad electoral de vigilancia y control, con las siguientes características:

a) Se instaurará dentro de los tres (3) días siguientes a la ocurrencia de la conducta violatoria de cualquiera de los derechos de la oposición;

b) El escrito será suscrito por el representante legal de la respectiva agrupación en el que se mencionará la autoridad contra la que se dirige, la conducta objeto de reproche, los hechos, las pruebas y fundamentos de derecho que la sustentan y la medida que, a su juicio, debe tomar la autoridad electoral para proteger el derecho;

c) La autoridad electoral someterá a reparto la solicitud en las veinticuatro (24) horas siguientes a su recibo y decidirá dentro de los cinco (5)

días siguientes, previo traslado a la autoridad involucrada;

d) Si se protege el derecho, se ordenará su cumplimiento dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes;

e) En caso de inconformidad con la decisión que involucre una autoridad del orden nacional, se podrá solicitar su envío a la Corte Constitucional para su eventual revisión, siguiendo el trámite de la acción de tutela.

**Artículo 17. Procuraduría Delegada para Derechos de la Oposición.** La Procuraduría General de la Nación contará con una Procuraduría Delegada para los derechos de la oposición en la forma que este organismo lo determine.

En el mes de marzo de cada año, el Procurador General presentará un informe a cada una de las cámaras sobre el grado de observancia de los derechos contemplados en este Estatuto, el cual deberá incorporarse al Orden del Día para su debate, a más tardar dentro de los quince (15) días siguientes al inicio de las sesiones ordinarias.

**Artículo 18. Límites para el ingreso de la oposición al gobierno.** Cuando el gobierno, en sus respectivos niveles, considere ofrecer a cualquiera de los directivos de una agrupación política que se declare en oposición, un cargo que implique dirección o responsabilidad directa en la ejecución de sus programas se surtirá el siguiente procedimiento:

a) Por intermedio de su representante legal se formulará la invitación a formar parte del gobierno, identificando la responsabilidad a la que se convoca;

b) La agrupación política o social, según el caso, tomará la decisión de participar a través del órgano de dirección que le sigue a la convención del partido o movimiento político, o del comité de inscriptores cuando se trate de un grupo significativo de ciudadanos o de la asamblea general, cuando se refiera un movimiento social que se declare en oposición. El mismo procedimiento se seguirá para las minorías que no participen del gobierno;

c) En caso que la decisión sea negativa ninguno de sus directivos podrá aceptar a título institucional la invitación;

d) Si aún así, el directivo decide tomar posesión del cargo, se producirá su retiro automático de las instancias de dirección y la separación de toda representación política de la misma por un período de cuatro (4) años siguientes al momento de la dejación de la respectiva responsabilidad gubernamental.

**Artículo 19. Sanciones por incumplimiento.** Incumplir con las disposiciones consagradas en este capítulo, será sancionable gradualmente de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002 y según la gravedad del hecho.

## CAPÍTULO VI

### Aplicación Territorial del Estatuto

**Artículo 20. Derechos de la oposición y minorías a nivel territorial.** Las fuerzas políticas que ejerzan la oposición y de las minorías políticas que no participen en el gobierno en orden territorial tendrán los mismos derechos y deberes de quienes la ejercen a nivel nacional.

Para el efecto se seguirán las siguientes reglas:

- a) El Estatuto se aplicará en lo pertinente a nivel de las administraciones departamentales y ciudades capitales;
- b) La Procuraduría General de la Nación creará una Procuraduría delegada en cada uno de los departamentos para la protección de los derechos de la oposición y las minorías y presentará a la respectiva corporación de elección popular un informe anual para su discusión, dentro de los quince (15) días siguientes a la instalación de sus sesiones;
- c) En las ciudades capitales, o que tengan más de trescientos mil habitantes, las personerías distritales o municipales crearán una dependencia especial para el seguimiento a los derechos de la oposición y las minorías, que anualmente presentará un balance a la respectiva corporación de elección popular sobre su cumplimiento.

**Parágrafo transitorio.** En las demás entidades territoriales, el presente Estatuto se aplicará gradualmente así:

De menos de 300.000 habitantes y hasta 100.000 habitantes a partir de las elecciones de 2019;

De menos de 100.000 habitantes y hasta 50.000 habitantes a partir de las elecciones de 2023;

De menos de 50.000 habitantes a partir de las elecciones de 2027.

## CAPÍTULO VII

### Garantías de Seguridad

**Artículo 21. Seguridad para los miembros de agrupaciones políticas y sociales de oposición y minorías que no participan del gobierno.** El Gobierno nacional dispondrá lo pertinente para que a través de la fuerza pública y los organismos de seguridad del Estado, se estructuren programas de protección y seguridad para los directivos y miembros de las agrupaciones políticas y sociales de que trata la presente ley. Estos esquemas de protección los establecerán la Policía Nacional y los organismos de seguridad, conjuntamente, con el pleno apoyo que sea requerido de las Fuerzas Militares, de conformidad con los estudios de nivel de riesgo que realicen.

El Ministerio del Interior coordinará la implementación de estos esquemas, para lo que establecerá un mecanismo de enlace permanente

con cada una de los órganos directivos de las agrupaciones políticas y sociales cobijadas por este Estatuto y recibirá los reportes de protección de los organismos de seguridad del Estado.

## CAPÍTULO VIII

### Movilización Social

**Artículo 22. Garante de la Defensoría del Pueblo.** Para las movilizaciones convocadas o apoyadas por los partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales con representación en el Congreso, el Defensor del Pueblo designará un vocero que tendrá el encargo de velar por las garantías para la protesta social pacífica e informar a la opinión pública sobre su cumplimiento por las autoridades.

En el Informe anual que presente el Defensor del Pueblo al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones, acompañará un capítulo que contemple, entre otros, la calidad de la formación que imparte la Policía Nacional a sus miembros sobre derechos humanos; procesos de selección los integrantes del Escuadrón Móvil de Antidisturbios; el tipo de equipos y armas para el control de las protestas o marchas; si se incurrió en el uso desproporcionado de la fuerza, o se utilizaron tratamientos vejatorios o contrarios a la dignidad humana en la contención de las protestas o movilizaciones sociales. El Informe, en lo pertinente, con sus recomendaciones se enviará al Director General de la Policía Nacional para lo de su competencia.

**Artículo 23. Derogación y vigencia.** La presente ley deroga los artículos 32 a 35 y 50 de la Ley 130 de 1994 y todas las que sean contrarias y rige desde la fecha de su promulgación.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el tránsito hacia un orden político que supere el uso de las armas en la lucha por el poder y permita la ampliación de la democracia, es necesario un sistema de garantías para la resolución de los conflictos sociales y políticos por causas pacíficas e institucionales.

Una de esas garantías es el Estatuto de Oposición Política.

El Estatuto tiene como finalidad proteger el ejercicio de la crítica y fiscalización sobre el ejercicio de gobierno, con garantías democráticas para quienes no participan de él. Su fin último es realizar *el pluralismo y el principio democrático de la alternancia política*.

#### 1. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

##### 1.1. El concepto de Oposición Política

La oposición política es elemento básico de la democracia política y social.

En sentido estricto puede definirse como la *“actitud de crítica a la actuación de gobierno, que*

*ejercen los grupos, los partidos o los individuos que se hallan fuera del poder gubernamental”<sup>1</sup>.*

Según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) la oposición es una manifestación de los derechos políticos, en particular del sufragio, y de las libertades de expresión, asociación y reunión, entre otras<sup>2</sup>.

Si se apoya en “*reglas consensuales*”, la oposición contribuye a mejorar la calidad de la democracia, estimula la capacidad de autocorrección del sistema político<sup>3</sup>, la rendición de cuentas, y la formación de alternativas de gobierno.

### **1.2. Régimen político, sistema electoral y oposición.**

El ejercicio de la oposición política tiene distintos alcances según el contexto institucional y las tradiciones políticas y culturales. Allí cuentan, el régimen político (parlamentario o presidencialista), el sistema de partidos (bipartidista o multipartidista) y el modelo electoral (mayoritario, proporcional, etc.).

Un examen comparado indica que la actividad de la oposición se encuentra regulada en forma sistemática en las democracias liberales de mayor tradición y organización partidista.

- **En el régimen parlamentario.** En el Reino Unido el partido político que obtenga la segunda mayor votación en la Cámara de los Comunes y que está por fuera del ejercicio del gobierno le corresponde ejercer la oposición. Para ello cuenta con herramientas como el gabinete en la sombra (“*shadow cabinet*”), el día de la oposición (“*opposition day*”) y la provisión de asistencia financiera por el gobierno (“*short money*”). Este tipo de instrumentos promueven el seguimiento a las políticas públicas del gobierno y el ejercicio de una fiscalización especializada a través de una oposición concentrada<sup>4</sup>.
- **Régimenes presidenciales de América Latina.** En el régimen presidencialista las acciones de la oposición no tienen el mismo

impacto que en los sistemas parlamentarios o semipresidenciales. En especial, no existe la posibilidad de que el Congreso censure al gobierno en su conjunto ni lo sustituya por otro, como si sucede en el sistema anglosajón. Puede ocurrir que *la oposición la ejerzan partidos que no acompañan al Presidente de la República, pero cuenten con mayorías en el Congreso*. En algunos casos, se tiende a *obstruir los programas de gobierno* o se promueve la interrupción abrupta del período presidencial<sup>5</sup>.

En el caso de los países de América Latina en donde existen regímenes presidenciales fuertes, la oposición política no tiene un reconocimiento institucionalizado. Solo las Constituciones de Ecuador y Colombia contemplan la existencia de un Estatuto de la Oposición<sup>6</sup>.

### **1.3. Las dificultades para el ejercicio de la oposición política**

Colombia no ha tenido una tradición de ejercicio de la oposición por cauces institucionales. La **preferencia por la violencia** como instrumento para el control del poder político ha sido el aspecto dominante en la explicación de esa realidad<sup>7</sup>.

Un examen de conjunto permite identificar varios factores concurrentes:

- De **orden histórico:** el acuerdo del Frente Nacional y su prolongación derivó en la inutilidad de la competencia electoral y en la **disolución de las fronteras ideológicas** entre los partidos mayoritarios.
- El **conflicto armado** ha llevado a señalar al **opositor como enemigo**. En la década de los años 50 del siglo pasado hizo carrera la expresión “*a sangre y fuego contra la*

<sup>1</sup> Guarín, Rafael. *Oposición, competencia y reformas para la paz en Colombia*. Universidad del Rosario. Volumen 14, 2006. Consulta realizada el 30 de julio de 2016. Disponible en la página web <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/artide/view/738>.

<sup>2</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Oposición política*. Consulta realizada el 15 de julio 2016. Disponible en [www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/oposicion%20politica.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/oposicion%20politica.htm).

<sup>3</sup> Pasquino. Gianfranco. *La Oposición*. Alianza Editorial. 1995, página 121.

<sup>4</sup> Amaya, Jorge Alejandro. *Democracia y minoría política*. Astrea, Buenos Aires, 2014, página 326. También, Rodríguez, David Armando. *Ejercicio institucionalizado de la oposición política en el presidencialismo colombiano*. Serie estudios Jurídicos de la Universidad Nacional de Colombia. N°4. Facultad de Derecho, página 144.

<sup>5</sup> Casos recientes de conflictos entre el gobierno y la oposición indican hasta donde la oposición puede obstruir la acción de gobierno e incluso afectar la estabilidad institucional. En Venezuela, los partidos de la coalición de oposición con mayoría en la Asamblea Nacional impulsan la revocatoria del mandato del primer mandatario. En Brasil, que no cuenta con una ley de oposición, aunque sí con acciones específicas como el derecho de rectificación, el Congreso Nacional apeló a un mecanismo de control político sobre los “actos del poder ejecutivo” para separar de su cargo de la presidenta Dilma Rousseff.

<sup>6</sup> El artículo 117 de la Constitución de Ecuador señala lo siguiente: “**Artículo 117.** Los partidos y movimientos políticos que no participen del gobierno, tendrán plenas garantías para ejercer, dentro de la Constitución y la ley, una oposición crítica, y proponer alternativas sobre políticas gubernamentales. La ley regulará este derecho”.

<sup>7</sup> Guarín, Rafael. *Colombia: Democracia incompleta. Introducción a la Oposición Política. En Proyecto Integral para la modernización del sistema electoral colombiano*. Tomo II. Registraduría Nacional del Estado Civil y otros, página 21.

*oposición*” de un ministro en el gobierno de Mariano Ospina Pérez. En casos más recientes, como el de la U.P. se produjo la aniquilación física y política de sus dirigentes.

- El *presidencialismo desmedido* permite al ganador de las elecciones “*quedarse con todo*” y excluye a las minorías no gubernamentales y a los opositores. Esa exclusión no se limita al gobierno y la administración pública, pues se extiende a otras posiciones de Estado.
- El predominio de *gobiernos de coalición*, en variantes como “*Gobierno nacional*”, “*gran alianza para el cambio*”, “*acuerdo de unidad nacional*”, que se invocan en coyunturas de inestabilidad y crisis<sup>8</sup>. Estas prácticas tienen el propósito de asegurar la gobernabilidad, pero, por lo general, se acompañan del transfuguismo y a la cooptación de las fuerzas disidentes.
- La *fragmentación de los grupos minoritarios* que no hacen parte del gobierno, especialmente los que provienen de un ideario de izquierda, afecta la posibilidad de contar con una oposición organizada o de fuerzas alternativas con opción de competir por el poder nacional.

En esas condiciones, la competencia electoral entre las fuerzas mayoritarias se reduce al acomodamiento para mantener ventajas de acceso a la nómina burocrática y la contratación pública. Como *no existen perdedores ganadores*, la oposición adquiere una *connotación negativa* y se percibe como un *factor de perturbación*. Los movimientos alternativos terminan diluyéndose y los resultados electorales facilitan su *desintegración y el transfuguismo* hacia los partidos mayoritarios que controlan el gobierno.

En el *gobierno del Presidente Virgilio Barco* se mencionó de manera más explícita esa carencia de la democracia colombiana y se propuso la eliminación de las normas constitucionales del Frente Nacional que dieron lugar a gobiernos de “*compromiso interpartidista*” o de “*coalición nacional*”. Este cambio debía conducir a un “*sistema de gobierno y oposición, determinado por la voluntad popular expresada en elecciones libres*”<sup>9</sup>. Sin embargo, la fórmula

fue abandonada. Para la segunda mitad de esa administración se promovió la formación de un gobierno de coalición para enfrentar la situación de violencia y la amenaza del narcoterrorismo.

## 2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

### 2.1. La Constitución el 91 y el Estatuto de la Oposición

La Constitución de 1991 reconoció el derecho a la oposición y delegó en una ley estatutaria su reglamentación<sup>10</sup>, en los siguientes términos:

*“Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a este y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales.*

*Los partidos y movimientos minoritarios tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.*

*Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia”.*

Los constituyentes consideraron que un sistema abierto a la competencia entre partidos y movimientos políticos implica reconocer las “*garantías necesarias para la formación de alternativas de cambio –diferentes– de las opciones desarrolladas por los que comparten el gobierno*”<sup>11</sup>.

*llejeras, con el lenguaje agresivo de los fusiles” y agrega “En todas las democracias plenas gobierna de manera autónoma el partido que obtiene más votos en los comicios, y los partidos perdedores tienen el legítimo derecho de hacer la oposición rodeados de amplias garantías para su cabal ejercicio”.*

<sup>10</sup> Artículo 152 C.P. “Mediante leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: (...) c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales”.

<sup>11</sup> Gaceta Constitucional número 256. Informe–Ponencia. Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de Oposición. Ponentes: Horacio Serpa Uribe, Augusto Ramírez Ocampo, Otty Patiño Hormaza. Allí se lee lo siguiente: “A pesar del hecho de que desde hace mucho tiempo en Colombia la oposición política viene demandando el reconocimiento de las reglas claras para el ejercicio de su función crítica, la Constitución no regula en forma sistemática la materia y ello se requiere para el cabal funcionamiento del sistema democrático y como elemento inherente a su real esencia. Para evitar el excesivo reglamentarismo cons-

<sup>8</sup> Hartlyn, Jonathan. *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Tercer Mundo Editores-Uniandes. Ira. Edición, 1993, página 79 y siguientes.

<sup>9</sup> Barco Virgilio. *Hacia una Colombia Nueva*. Editorial Oveja Negra, 1986, página 24 a 26. “La falta de una verdadera oposición democrática, conduce a la oposición armada. El descontento que no pueda expresarse por los representantes del pueblo en los cuerpos colegiados o en los medios de comunicación, o en las plazas públicas, acaba por manifestarse en el monte o en barricadas ca-

El **artículo original** dispuso que el Estatuto de la Oposición debía reglamentar “íntegramente” los derechos que consagraba.

Estos derechos son los siguientes:

- a) Acceso a la información y documentos oficiales;
- b) Uso de medios de comunicación social del Estado según la representación obtenida en el Congreso;
- c) Réplica frente a tergiversaciones graves o ataques públicos por altos funcionarios oficiales;
- d) Participación en los organismos electorales y
- e) Participación de “**los partidos y movimientos minoritarios**” en las mesas directivas de los cuerpos colegiados según su representación en ellos.

Esta enumeración se consideró como un **marco normativo de mínimos para “evitar el excesivo reglamentarismo”**, y delegó en el Congreso la facultad de concretarlos y consagrar otras garantías.

Por otra parte, encomendó al Consejo Nacional Electoral<sup>12</sup> velar “**por los derechos de la oposición y de las minorías**”.

Por otra parte, se consagraron otros instrumentos como la moción de censura, la revocatoria del mandato y otros mecanismos de control social que, aunque no han sido eficaces, pueden considerarse también como mecanismos para el ejercicio de control y fiscalización.

## 2.2. Ley 130 de 1994: ¿Es la ley estatutaria de la oposición?

La Ley 130 de 1994 reguló la norma constitucional. En sus artículos 32 a 36 definió qué es la oposición política y desarrolló los derechos mencionados en el artículo 112 de la Constitución.

La Corte Constitucional señaló que esta ley estatutaria tenía el **carácter de Estatuto de Oposición**<sup>13</sup> pero, paradójicamente, nadie lo

---

titucional, en la propuesta se delega en el legislador la expedición del estatuto, estableciendo al mismo tiempo, unos principios y parámetros a los cuales debe sujetarse la ley”. 22 abril de 1991, pág. 8-10.

<sup>12</sup> Artículo 265. El Consejo Nacional Electoral tendrá, de conformidad con la ley, las siguientes atribuciones especiales: (...) 5. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

<sup>13</sup> En la Sentencia C-089 de 1994 se lee lo siguiente: “El estatuto de la oposición debe ser desarrollado en una ley estatutaria que regule íntegramente la materia y, justamente, el proyecto que se examina **tendrá la naturaleza y el rango de ley estatutaria cuando se sancione y de otro lado, pretende regular de manera completa esta específica materia**”.

entendió así. Al poco tiempo de su expedición, el gobierno del Presidente Ernesto Samper conformó una “**Comisión para la reforma de los Partidos Políticos**” que se ocupó, entre otros aspectos, de elaborar un proyecto que finalmente no se concretó<sup>14</sup>.

En relación con la oposición política, la Ley 130 se caracteriza por su **imprecisión y ambigüedad**. Las garantías que menciona **no concretan adecuadamente** su alcance o las confunde con otros derechos reconocidos a todas las agrupaciones políticas<sup>15</sup>. En cuanto a la participación de los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno se reconoció el derecho de “**participación en los órganos electorales**”, pero, durante años, esta disposición fue desconocida<sup>16</sup>.

En la práctica, las **garantías a la oposición política han sido inoperantes** a pesar de encontrarse desarrolladas en esa ley.

De lo anterior se puede extraer una conclusión: cuando la **legislación es ambigua y entrega su protección a organismos electorales controlados por partidos mayoritarios** la aplicación de **los derechos de la oposición y de las minorías se evapora**<sup>17</sup>.

## 2.3. Reformas al artículo 112 sin ley estatutaria

No obstante lo anterior, y sin una **regulación adicional de la norma constitucional**, el artículo 112 ha sido objeto de **dos modificaciones**:

- **El acto Legislativo número 1 de 2003**. Mediante esta reforma se señaló que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan **deben declararse en oposición** tienen una serie de derechos específicos como el acceso a la información y documentos oficiales siempre que no se encuentre sujeto a **restricciones constitucionales y legales**; que estos partidos pueden acceder no solo a los medios de comunicación social del Estado, sino también a aquellos que hagan **uso del espectro electromagnético**. Al mismo tiempo **suprimió el derecho de la oposición a participar en los organismos electorales** pues estableció

<sup>14</sup> Pizarro, Eduardo. *Fundamentos y propuestas para una reforma política en Colombia*. En *La Oposición Política en Colombia*. IEPRI, FESCOL, 1996.

<sup>15</sup> Así, por ejemplo, establece el acceso de la oposición a los medios de comunicación del Estado, pero **no diferencia esta garantía de derechos como la divulgación y propaganda electoral que son de carácter genérico para todos los partidos y movimientos políticos**.

<sup>16</sup> Revelo, Javier. *El Consejo Nacional Electoral: peligro para la democracia*. Consulta realizada el 11 de agosto de 2016. Disponible en la página web <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-Gobierno-temas-27/7869-el-consejo-nacional-electoral-peligro-para-la-democracia.html>

<sup>17</sup> Rodríguez, David Armando, op. cit., pág. 146 y 147.

un sistema para la elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral que favorece a las mayorías<sup>18</sup>.

- **El acto legislativo número 1 de 2015.** Establece el derecho de los candidatos que le sigan en votos al Presidente de la República, gobernador de departamento, alcalde distrital y municipal para ocupar una curul en el Senado de la República, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental o Concejo distrital o municipal, respectivamente, en el período inmediatamente siguiente a la votación. **Estas curules son adicionales** y tendrán aplicación a partir de las elecciones de 2018. Obsérvese que en este caso, la **favorabilidad no está en función de la representación obtenida en las corporaciones públicas**, sino en los **cargos de elección uninominal**.

En síntesis, el texto actual del artículo 112 dice así:

**Artículo 112. Modificado por el artículo 5° Acto Legislativo número 1 de 2003.** Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.

**Inciso Cuarto. Adicionado por el artículo 1° Acto Legislativo número 02 de 2015.** El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación.

**Inciso Quinto. Adicionado por el artículo 1° Acto Legislativo número 02 de 2015.** Las curules

así asignadas en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes serán adicionales a las previstas en los artículos 171 y 176. Las demás curules no aumentarán el número de miembros de dichas corporaciones.

**Inciso Sexto. Adicionado por el artículo 1° Acto Legislativo número 02 de 2015.** En caso de no aceptación de la curul en las corporaciones públicas de las entidades territoriales, la misma se asignará de acuerdo con la regla general de asignación de curules prevista en el artículo 263.

**Parágrafo Transitorio.** La asignación de las curules mencionadas en este artículo no será aplicable para las elecciones celebradas en el año 2015”.

#### 2.4. La Corte Constitucional y su interpretación sobre el artículo 112 de la Constitución.

Por otra parte, es necesario señalar que la Corte Constitucional diferencia los conceptos de oposición y minoría política.

En efecto, al examinar el alcance del derecho que consagra la Constitución para que las minorías participen de las mesas directivas de las cámaras<sup>19</sup> concluye que “no se puede inferir que el derecho de participación en las mesas directivas del Congreso se dé únicamente para los partidos y movimientos políticos de oposición”, pues, el concepto de “minoría política”, tiene una cobertura diferente de la expresión “minoría oposición” y de allí concluye que las únicas minorías que pueden participar en las mesas directivas de las Comisiones del Congreso, no son solamente las minorías de oposición, pues estas pueden ser “de oposición, neutrales y minorías de coalición”.

Es decir, de acuerdo con esta decisión de la Corte Constitucional es posible un tratamiento diferenciado de las minorías políticas para determinar el acceso a ciertos derechos.<sup>20</sup>

#### 2.5. Proyectos frustrados de ley estatutaria

Ahora bien, en los cinco lustros de vigencia de la Constitución de 1991 se han presentado tres (3) proyectos de acto legislativo, sin contar dos (2) aprobados y diez (10) iniciativas de ley estatutaria<sup>21</sup>.

Desde la primera propuesta presentada por la Unión Patriótica en 1993 hasta el anteproyecto del Ministerio del Interior elaborado con base en las conversaciones adelantadas por el Gobierno

<sup>19</sup> Véase artículo 40 de la Ley 5ª de 1992, o ley orgánica del Congreso.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 2011, magistrado ponente: doctor Juan Carlos Henao.

<sup>21</sup> Castro Daza, Diego. *Análisis de la postura de la oposición política respecto a la discusión del Estatuto de la Oposición en Colombia. Estudio de caso: Polo Democrático Alternativo (2006–2012)*. Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Bogotá, 2013.

<sup>18</sup> Este sistema consagrado en el artículo 263 A de la Constitución es el de la cifra repartidora que reproduce en el Consejo Nacional Electoral la misma composición del Congreso.

del Presidente Santos con el Polo Democrático Alternativo en el año 2011, se han propuesto varios derechos para el ejercicio de la oposición, entre otros:

- Derecho de información,
- Derechos de uso de los medios de comunicación social del Estado,
- Derecho de réplica,
- Derecho de participación en los organismos electorales, en la Comisión del Servicio Civil y en la autoridad de televisión,
- Derechos “*parlamentarios*”, entre ellos, el derecho a “*la última palabra*”,
- Derecho de “*consulta legislativa*” y “*co-laboración*”,
- Garantía de imparcialidad y/o participación en los órganos en control, etc.

Sin embargo, salvo la aprobación de la *Ley 996 de 2005* sobre *garantías electorales en campañas presidenciales*, los derechos establecidos en el artículo 112 de la Constitución se han protegido muy marginalmente.<sup>22</sup>

El anterior recuento normativo permite concluir que las garantías establecidas la Constitución y en la Ley 130 *no han sido eficaces*. Tampoco se conoce un balance institucional sobre su aplicación.

### 3. LAS NEGOCIACIONES DE PAZ Y EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN

Los acuerdos de paz firmados por el Gobierno nacional y las FARC-EP mencionan nuevamente el tema y lo ubican como pieza fundamental para una nueva apertura democrática.

Según el *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* este asunto es uno de los temas de la agenda de negociación.

En el *Punto 2* que recoge los *Acuerdos sobre participación política* se menciona el “*Estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política*” (2.1.1.1.), y se establece un

<sup>22</sup> Se conoce que en el Consejo Nacional Electoral se han tramitado dos solicitudes para conceder el derecho de réplica. Así, por ejemplo, en el mes de abril de 2013 el Polo Democrático Alternativo presentó una solicitud para ejercer el derecho de réplica por “*una extensa interpretación –que hizo el jefe de Estado– de los resultados de las encuestas del DANE sobre pobreza y desigualdad...*”. El CNE negó la solicitud bajo la consideración que las afirmaciones del primer mandatario no constituían “*tergiversaciones políticas graves ni evidentes*”. En la decisión *se confunde el derecho de réplica con el derecho de rectificación* pues señala que esta procede “*cuando las informaciones que se les atribuye son falsas, erróneas, inexactas o incompletas*”, lo que es distinto de las “*tergiversaciones graves o evidentes o ataques públicos proferidos por el Presidente de la República...*”. Véase Resoluciones números 1583 de 2013 y 3017 del mismo año.

procedimiento para su elaboración y posterior incorporación nonnativa.<sup>23</sup>

El acuerdo *no establece unos contenidos* del estatuto, *sino una metodología para su elaboración*. Surtido el trámite, el Gobierno nacional con el acompañamiento de delegados de la comisión debe elaborar un proyecto de ley sobre el *Estatuto de Oposición*.

El valor de este acuerdo es que *habilita escenarios para la expedición de un Estatuto de Oposición de consenso entre las diferentes agrupaciones políticas* y permite que las nuevas reglas para su ejercicio puedan recoger sus planteamientos en orden al fortalecimiento del control del poder por medios democráticos y pacíficos.

### 4. PREMISAS BÁSICAS DEL PROYECTO

A partir de estas consideraciones, el texto del articulado que se propone se fundamenta en las siguientes premisas:

- a) *No es necesaria una nueva reforma constitucional*. La disposición constitucional es una norma de mínimos y por ello delegó en la *ley estatutaria su regulación*. Por consiguiente, las garantías de la oposición *no se agotan en el artículo 112*. De requerirse, bastará con incorporarlas a la ley estatutaria. Salvo que los nuevos *modifiquen disposiciones de rango superior*, no resulta indispensable un cambio en la Constitución, pero sí una ley estatutaria que regulen en forma integralmente la materia.
- b) *Una nueva reforma constitucional postergaría la ley estatutaria*, salvo que una y otra se tramiten simultáneamente. Si el esfuerzo se enfoca en la primera se podría repetir la historia del artículo original y de la reforma de 2003 que no se han aplicado por falta de reglamentación legal. Según el *acuerdo del Gobierno y las FARC*, el esfuerzo de concertación debería concluir en “*un proyecto de ley*” que se presentará al Congreso, bajo las reglas que fijó el Acto Legislativo número 01

<sup>23</sup> “*Tras la firma del Acuerdo Final, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, serán convocados en una Comisión para definir los lineamientos del estatuto de garantías para los partidos y movimientos que se declaren en oposición. Adicionalmente, se convocarán a este escenario de discusión otras agrupaciones políticas representativas de oposición, según lo acuerden las partes. La Comisión a través de un evento facilitará la participación de voceros de las organizaciones y movimientos sociales más representativos, expertos y académicos, entre otros. Sobre la base de estos lineamientos el Gobierno nacional elaborará un proyecto de ley con el acompañamiento de delegados de la Comisión de partidos y movimientos políticos*”. Véase puntos 2.1.1. y 2.1.1.1.

de 2016<sup>24</sup>. La ley es indispensable pues la *sola norma constitucional ha sido insuficiente* para garantizar el ejercicio de la oposición.

- c) *Las garantías deben ser taxativas y precisas*. La ley 130 de 1994 incurrió en *generalizaciones, es ambigua e imprecisa*. Esta deficiencia y la *inexistencia de acciones procesales específicas* han impedido su eficacia y aplicación. Para superar estas falencias, este proyecto se enfoca en una *regulación precisa* y en *mecanismos eficaces para su reclamación ante las autoridades*.<sup>25</sup>
- d) *La eficacia del Estatuto de Oposición depende de un enfoque y unas reformas integrales del sistema político y a la legislación electoral*. Las medidas parciales de “*ingeniería electoral*” pueden incidir de alguna manera en el curso de la competencia política. Sin embargo, su eficacia escapa a la sola regulación legal. Se requiere de reformas en otros ámbitos del sistema político—electoral y en el régimen de partidos, entre otros aspectos como la financiación de las campañas y partidos, estatuto de partidos, organización electoral y de otros instrumentos adecuados de control al Gobierno. Estos cambios son necesarios para *garantizar la equidad en la competencia electoral* a todas las fuerzas políticas y, en especial, para las minorías políticas y étnicas y no sólo a la oposición.
- e) *Oposición y Partidos minoritarios*. En principio, la norma constitucional se dirige a la protección de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica “*que se declaren en oposición al Gobierno*”. Sin embargo, menciona también como sujetos de derechos de protección a “*los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica*”. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional al diferenciar unos de otros. Sin tener en cuenta las minorías étnicas, existen entonces *dos tipos de agrupaciones políticas minoritarias*: a) las que se *declaran en oposición al Gobierno* y, b) las que siendo minoritarias, *no manifiestan en forma explícita el carácter de opositores*<sup>26</sup>.

Esta segunda opción se deriva de un *sistema de partidos en que conviven unas agrupaciones políticas mayoritarias que controlan el Gobierno con opciones minoritarias que no siempre se identifican con un esquema de oposición a secas*.<sup>27</sup> El alcance de esta diferencia se fija a partir dos premisas: de una parte, la *oposición hace referencia a un concepto funcional*, mientras que la minoría corresponde a una *descripción de carácter numérico*<sup>28</sup>, y de otra parte, las *consecuencias* se relacionan con las *garantías* que se otorgan en uno y otro caso. Así, quien se declara en *oposición tiene unos derechos específicos en función de su labor fiscalizadora*, a la manera de *acciones afirmativas*, en tanto que los derechos de otras las minorías que no participan del Gobierno pero tampoco se consideran de oposición<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Amaya, Jorge Alejandro, óp. cit. pág. 316. Señala que en el caso de los regímenes presidenciales, como los de Argentina, “*los partidos minoritarios pueden adquirir distintas formas, dado que tienen la posibilidad de realizar coaliciones de Gobierno con el partido mayoritario, constituirse en partidos de oposición o establecerse como partidos minoritarios neutrales que no han decidido si apoyan o no al partido de Gobierno*”.

<sup>28</sup> Caro Figueroa, Luis. *Oposición, minorías, grupos parlamentarios y disenso político en Salta*, citado por Rodríguez, Armando David, op. cit. pág. 63.

<sup>29</sup> Algunos, como David Rodríguez, consideran que deben diferenciarse los *derechos a los partidos de oposición* “*para el adecuado desarrollo de su rol como mecanismo de control, fiscalización y límite al Gobierno*” de los *derechos de igualdad en la competencia electoral* (financiación campañas) que se predicen no solo de la oposición sino, en general, de todos los partidos, op. cit. pág. 161-162. Otros, como Castro Daza, señalan lo siguiente: “*1.1.7. Alternativa o minoría*. De este modo, la *forma concreta de actuar de la oposición es en buena parte determinada por el carácter más o menos mayoritario o consensual del funcionamiento del régimen político*. Esta forma de actuar puede ser especificada exponiendo la diferencia entre la idea de alternativa y la de minoría. Generalmente existe una confusión o desconocimiento al no entender la diferencia entre alternativa y minoría política, y lo que implica cada una. La oposición política en ocasiones, cae en esta confusión, al no tener claro su papel en la democracia. *Los partidos o movimientos minoritarios se caracterizan por buscar representar intereses específicos de la sociedad en el Congreso*. Esta restricción en los intereses es opuesta a la de los partidos mayoritarios de Gobierno, que pretenden representar al pueblo en su conjunto, dejando de lado la especificidad. De este modo, *los partidos minoritarios se limitan con representar intereses específicos porque creen que es importante defenderlos*, como pueden ser los de contenido social, cultural, étnico, racial, religioso, lingüístico, de género, ideológico, etc. *La condición de minoría política lleva a que en ocasiones se encuentren en desventaja electoralmente, lo que impide que no se consiga el número mínimo para ser representados en las corporaciones públicas*. Por esto, en las democracias actuales los gobiernos reconocen los derechos de las minorías, lo que se

<sup>24</sup> “*Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”.

<sup>25</sup> Una explicación detallada de lo anterior se encuentra en Rodríguez, David, op. cit. pág. 146 y 147.

<sup>26</sup> Esta clasificación se encuentra en la Sentencia C-122 de 2011 de la Corte Constitucional.

se relaciona más directamente con el **principio del pluralismo**<sup>30</sup>. Esta diferencia *no*

*traduce en unos derechos políticos reservados para estas. Sin embargo, algunas minorías políticas no requieren de estos beneficios dado que por su cuenta loaran representación. A diferencia con lo anterior, un partido político se configura como alternativa cuando tiene vocación de poder y de llegar al Gobierno para convertirse en mayoría, lo que conduce a que represente los intereses de toda la población en su conjunto. La anterior aclaración, nos remite al tema de la oposición, en la cual, como se ha señalado, ser alternativa de Gobierno, representar los intereses del conjunto de la población, y hacer crítica y fiscalización es supuestamente una condición sine qua non para ser considerada como tal. Ante esto, la oposición siempre es contraria y se consagra como alternativa al oficialismo, pues no pretende ser parte de este, mientras que una minoría política se interesa por ser reconocida y tenida en cuenta por el Gobierno promoviendo un interés específico”, op. cit. Pág. 14-15.*

<sup>30</sup> Algunos, como David Rodríguez, consideran que deben diferenciarse los **derechos a los partidos de oposición** “para el adecuado desarrollo de su rol como mecanismo de control, fiscalización y límite al Gobierno” de los **derechos de igualdad en la competencia electoral** (financiación campañas) que se predicen no solo de la oposición sino, en general, de todos los partidos, op. cit. pág. 161–162. Otros, como Castro Daza, señalan lo siguiente: “**1.1.7. Alternativa o minoría.** De este modo, la *forma concreta de actuar de la oposición es en buena parte determinada por el carácter más o menos mayoritario o consensual del funcionamiento del régimen político. Esta forma de actuar puede ser especificada exponiendo la diferencia entre la idea de alternativa y la de minoría. Generalmente existe una confusión o desconocimiento al no entender la diferencia entre alternativa y minoría política, y lo que implica cada una. La oposición política en ocasiones, cae en esta confusión, al no tener claro su papel en la democracia. Los partidos o movimientos minoritarios se caracterizan por buscar representar intereses específicos de la sociedad en el Congreso. Esta restricción en los intereses es opuesta a la de los partidos mayoritarios de Gobierno, que pretenden representar al pueblo en su conjunto, dejando de lado la especificidad. De este modo, los partidos minoritarios se limitan con representar intereses específicos porque creen que es importante defenderlos, como pueden ser los de contenido social, cultural, étnico, racial, religioso, lingüístico, de género, ideológico, etc. La condición de minoría política lleva a que en ocasiones se encuentren en desventaja electoralmente, lo que impide que no se consiga el número mínimo para ser representados en las corporaciones públicas. Por esto, en las democracias actuales los gobiernos reconocen los derechos de las minorías, lo que se traduce en unos derechos políticos reservados para estas. Sin embargo, algunas minorías políticas no requieren de estos beneficios dado que por su cuenta loaran representación. A diferencia con lo anterior, un partido político se configura como alternativa cuando tiene vocación de poder y de llegar al Gobierno para convertirse en mayoría, lo que conduce a que represente los intereses de toda la población en su conjunto. La anterior aclaración, nos remite al tema de la oposición, en la cual, como se ha señalado, ser alternativa de Gobierno, representar los intereses del conjunto de la población, y hacer crítica y fiscalización es supuestamente una condición sine qua non para ser considerada como tal. Ante esto, la oposi-*

*debería entenderse como antagonica o excluyente sino como una un mecanismo para hacer compatible el modelo multipartidista con la existencia de una oposición política activa.*

- f) **Las garantías para la oposición y el principio mayoritario.** Es necesario encontrar un **equilibrio entre una y otro**. Quien gane las elecciones tiene el mandato y el deber de **ejecutar su plan de Gobierno**, sin perjuicio de la labor de fiscalización y control que le corresponde a los opositores. Esta precisión adquiere mayor importancia en cuanto que es en las **entidades territoriales en donde adquiere mayor dinámica el principio de alternancia política.**
- g) **Autoridades que garantizan los derechos de la oposición.** Como se señaló atrás, el artículo 112 original de la Constitución establecía que las agrupaciones políticas que no participaran del Gobierno tenían derecho a estar representados en los “*organismo electorales*”. Esta disposición fue modificada por el Acto Legislativo número 01 de 2003 que suprimió este derecho. En varias iniciativas anteriores se insiste en la idea de asegurar la representación de las minorías y de la oposición en el Consejo Nacional Electoral. **Este proyecto no trata el asunto pues parte de la necesidad de una reforma integral a la organización electoral**, esto es, de la Registraduría Nacional del estado Civil y del Consejo Nacional Electoral que despolitice ambas entidades y para el caso de esta última, que suprima su origen partidista. El asunto se tratará en forma separada en **un proyecto de acto legislativo que regule integralmente el asunto.**

## 5. CONTENIDO DEL ARTICULADO

### 5.1. CAPÍTULO I

Establece las **disposiciones generales** que regulan el Estatuto de Oposición.

- El **artículo 1°** fija el marco para el **ejercicio de la oposición de carácter político por vías pacíficas, aunque no necesariamente reconocidas en la ley.** Esta precisión, adquiere relevancia en el contexto de superación del conflicto armado. La oposición protegida, es la que no invoca o apela a la violencia o las armas.<sup>31</sup> Aunque se con-

*ción siempre es contraria y se consagra como alternativa al oficialismo, pues no pretende ser parte de este, mientras que una minoría política se interesa por ser reconocida y tenida en cuenta por el Gobierno promoviendo un interés específico”, op. cit. Pág. 14-15.*

<sup>31</sup> Dalla Vía, Alberto Ricardo. *Los derechos políticos en el*

templan algunas garantías para las *acciones de protesta social*, estas se encuentran referidas a las actividades político-partidistas. E decir, no protege la oposición anticonstitucional. El Estatuto protege el *derecho a la alternancia política y se enfoca en las garantías en los cuerpos colegiados de elección popular*, sin desconocer que deben ampararse modalidades que se desenvuelven en escenarios diferentes al poder legislativo (algunos partidos ejercen la oposición bajo la premisa “*un pie en el parlamento y otro en la plaza*”).

- El artículo 2° precisa que la oposición es un *derecho fundamental autónomo*<sup>32</sup> y no solo un *derecho conexo* a otros como la libertad de expresión, reunión y asociación. El carácter de fundamental de este derecho se extrae también del artículo 152 de la Constitución, según el cual una ley estatutaria solo aplica a la *regulación integral de derechos fundamentales*<sup>33</sup>. Esta precisión abre la posibilidad de acudir a las acciones judiciales de protección de los derechos fundamentales y, más aún, de acciones específicas de protección a la oposición.
- El artículo 3° fija el *alcance del derecho a la oposición*. La oposición es una *función de control y fiscalización política* a quien detente el poder en forma legítima. Los instrumentos para su ejercicio son los que señala esta ley, aclarando que pueden existir otros instrumentos no contemplados en ella.
- El artículo 4° identifica los criterios orientadores para interpretar las garantías que establece el estatuto. Los valores del *pluralismo*, respeto por las *minorías políticas*, *la conexión con otros derechos fundamentales* como la libertad de expresión, a

la participación, conformación, *ejercicio y control político*. Un aspecto relevante es el principio de la *alternancia política*, pues las garantías a la oposición se conciben como instrumento para *rotación en las elites de poder a nivel nacional y local* y no solo como un ejercicio indefinido de fiscalización. Dicho de otra forma, la alternancia implica la posibilidad real (existencia de igualdad de oportunidades) para que “*la minoría política de hoy pueda convertirse en la mayoría de mañana*”<sup>34</sup>. El proyecto *no circunscribe las garantías a la oposición institucionalizada en las corporaciones públicas de elección popular* (Congreso, asambleas departamentales, concejos distritales o municipales, juntas administradoras locales), pues *lo extiende* a otras acciones como el derecho del pueblo a “*reunirse y manifestarse públicamente*”, que menciona el artículo 37 de la Constitución.

## 5.2. CAPÍTULO II

Señala el ámbito de aplicación de la ley y establece las condiciones que deben cumplirse para acceder a las *garantías de la oposición*.

- El artículo 5° delimita los sujetos destinatarios de las garantías: partidos y movimientos políticos con personería jurídica, grupos significativos de ciudadanos que hubieran alcanzado representación en los cuerpos colegiados y movimientos y organizaciones sociales con representación en la Cámara de Representantes. Los *dos primeros actores no ofrecen dificultad alguna pues, como se señaló atrás, la ley privilegia a las agrupaciones que ejercen una oposición institucionalizada* (personería jurídica, o curules cuando se trate de grupos significativos de ciudadanos). En cuanto a los *movimientos sociales con representación en la Cámara* esta garantía se deriva de creación de las *circunscripciones especiales de Paz*<sup>35</sup> acordadas en los acuerdos de paz, que permiten la postulación, inscripción y elección de candidatos de movimientos sociales localizados en zonas de violencia política, pobreza y débil presencia estatal. Además de lo anterior, señala que *las agrupaciones políticas minoritarias que no se declaren de manera expresa en oposición tienen acceso a algunos de los derechos específicos* consagrados en este Estatuto.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Afirma que “En el Informe 67/06 (CIDH 2006, párr. 254) indica además que: “Tampoco es legítimo restringir el derecho de todo ciudadano a asociarse con el fin de cambiar el régimen político o el sistema político en un país, siempre y cuando esta asociación se lleve a cabo en un margen de respeto a la institucionalidad”, o como lo dice en el caso Huilca Tecse antes citado, con “un fin lícito”. Consulta realizada el 8 de agosto de 2016. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30080.pdf>

<sup>32</sup> En la Sentencia T-180 de 2013, la Corte Constitucional utiliza la expresión “*derecho fundamental autónomo*” para significar.

<sup>33</sup> En la Sentencia C-699 de 2013 se señala que: “La exigencia de ley estatutaria solo se aplica a la regulación que tenga la pretensión de ser ‘integral, completa y sistemática que se haga de los derechos fundamentales’”. En la misma sentencia se recuerda que solo se tramita para desarrollar el régimen de los derechos fundamentales.

<sup>34</sup> Amaya, Jorge Alejandro, op. cit, pág. 361.

<sup>35</sup> Estas circunscripciones están mencionadas en el punto de participación política acordada entre el Gobierno nacional y las FARC-EP.

- **El artículo 6°** señala que para acceder a las garantías que protegen el derecho, la respectiva agrupación *debe declararse en oposición al Gobierno nacional o la respectiva administración territorial*. La *decisión debe regirse por los estatutos*. Aunque algunas opiniones señalan que debe reservarse a *la respectiva bancada*, el proyecto adopta la primera opción, con el fin de permitir una *deliberación democrática al interior de la agrupación política o social*. Solo si los estatutos lo establecen, las bancadas podrán adoptar dicha decisión. Esta regla se entenderá incorporada a los estatutos que menciona la Ley 1475 de 2011<sup>36</sup>. La decisión debe ser registrada ante la autoridad electoral que la llevará al *Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos a cargo del Consejo Nacional Electoral*, hoy inexistente, y publicarse en el *Diario Oficial* para conocimiento público. Solo hasta que ello ocurra se podrá acceder a estos derechos. Al igual que se mencionó en el artículo anterior, *las minorías no opositoras, sino independientes*, podrán acceder a ciertos derechos de participación mencionados en esta normatividad.

### 5.3. CAPÍTULO III

Establece los *derechos que se derivan de la declaración de oposición política*.

**El artículo 7°** señala dos clases de derechos: *a) Derechos de control y fiscalización y b) Derechos de participación*<sup>37</sup>. En cuanto a los primeros hacen referencia a la labor inherente al ejercicio de la oposición: fiscalizar, controlar, establecer límites al Gobierno. Los segundos buscan *atenuar la práctica propia del presidencialismo colombiano de que el “ganador se queda con todo”*. En este último caso, el legislador tiene un margen amplio de reconocimiento de derechos diferenciados según se trate de una u otra minoría política.

- Derechos de control y fiscalización.** Estos derechos se conciben como *medidas diferenciales y afirmativas para proteger la función de la oposición*: aquí se ubican el acceso a información y documentos públicos; de acceso a los medios de comunicación social del Estado o que hagan uso del espectro electromagnético; de réplica y rectificación; día de la oposición y debate sobre el Plan de Desarrollo.
- Derechos de participación** garantizan la presencia en instituciones en donde se defi-

nen políticas de Estado, como la Junta Directiva del Banco de la República y la Comisión de Relaciones Exteriores. De allí la necesidad de preservar consensos básicos. Se incluye también el derecho a participar en las mesas directivas y comisiones legales o accidentales de los cuerpos colegiados. A partir de la diferencia que establece el artículo 112 y de la Sentencia C-122 de 2011, *algunos de estos derechos son compartidos con las minorías* que no se declaren en oposición, pero tampoco participen del Gobierno.

Los *derechos de control* propiamente dirigidos a la oposición política se regulan así:

- El *acceso a la información y documentación oficiales* esta debe concretarse en el término de los *cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud* y no de quince (15) días como ocurre en la actualidad. Cuando la información tenga reserva, la decisión que rechace *la solicitud debe motivarse*, tal como lo dispone la *Ley 1755 de 2015*. Establece igualmente *derecho de insistencia* en caso de negativa.
- En cuando al acceso a *los medios de comunicación social* debe tenerse en cuenta que ese derecho *no se limita a los medios de comunicación social del Estado*, pues se extiende también a los que *usan el espectro electromagnético*, que incluyen los operadores privados, pues así se desprende de los cambios que introdujo el *Acto Legislativo número 01 de 2003*. Por otra parte, se precisa que este derecho es diferente del que contemplan los *artículos 23 y 24 de la Ley 130 de 1994* que establece el acceso a medios de comunicación social a las agrupaciones políticas en proporción a su representación en la Cámara de Representantes. El acceso a los medios de comunicación social o que hagan uso del espectro electromagnético se consagra para dos supuestos que tienden a confundirse, pero que se refieren a hipótesis diferentes:
  - Como derecho de réplica.** Pretende garantizar el *equilibrio informativo*<sup>38</sup> entre el mensaje que emite el Gobierno y las fuerzas opositoras. Este derecho se podrá utilizar: **i)** Luego de la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso por el Presidente de la República, dentro de los dos (2) días siguientes, por un tiempo de veinte minutos que se repartirá en pro-

<sup>36</sup> Véase artículo 4° de la ley.

<sup>37</sup> David Armado Rodríguez, clasifica estos derechos en *derechos al control fiscal y derechos y garantías* para la igualdad electoral entre el Gobierno y la oposición.

<sup>38</sup> Tobón, Natalia. *Derecho de rectificación en Colombia*. Consulta realizada el 3 de agosto de 2016. Disponible en la página web: [www.nataliatobon.com/uploads/2/6/1/8/26189901/derechoderectificaci%C3%B3n.pdf](http://www.nataliatobon.com/uploads/2/6/1/8/26189901/derechoderectificaci%C3%B3n.pdf)

porción a su representación en el Congreso entre las agrupaciones que se declaren en oposición y por los mismos medios utilizados por el Jefe de Estado; **ii)** En alocuciones diferentes a las de instalación de sesiones ordinarias del Congreso, por los mismos medios y en iguales condiciones de tiempo y horarios. En los dos casos, de no otorgarse el derecho la orden será impartida, si existe petición de parte, por la autoridad de control y vigilancia electoral.

- ii) Como derecho de rectificación.** Se regula como una modalidad del derecho que establece el artículo 20 de la Constitución<sup>39</sup>. Opera cuando *se ofenda o formulen públicamente agravios o ataques* contra la dignidad o el buen nombre de los líderes de la agrupación política o del mismo partido o movimiento político. Se establece *un procedimiento ante la autoridad electoral la cual deberá resolver en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas* y, en el evento de prosperar, *se difundirá dentro de los cinco (5) días siguientes* con el mismo tiempo y medio de comunicación que suscitó su ejercicio, con amplia difusión.
- **Día de la oposición.** Tomando como referencia el caso del Reino Unido, se consagra que los *partidos de oposición*, de común acuerdo, *tienen derecho a fijar el orden del día, un día cada mes* en cada una de las corporaciones legislativas o de elección popular, para *adelantar debates de control político o votaciones* para la aprobación de iniciativas legislativas de su interés. Para el efecto, el Gobierno deberá presentar, al inicio de las sesiones ordinarias, un informe de ejecución del Plan de Desarrollo aprobado. *Los partidos que se declaren en oposición recibirán una financiación estatal especial, equivalente al 0.2% de la financiación* que reciben las agrupaciones políticas anualmente y rendirá cuentas, en forma separada, sobre su ejecución.

Los **derechos de participación.** Buscan equilibrar el poder presidencial en algunas entidades del Estado, en particular en algunos órganos autónomos e independientes, así:

- Integración **Junta Directiva Banco República.** A partir de su naturaleza jurídica como ente autónomo e independiente y como autoridad monetaria, regulada en los

artículos 371 a 373 de la Constitución Política, se establece que para conformar su Junta Directiva *el Presidente de la República solicitará a los partidos de oposición la presentación de una terna de candidatos que cumplan los requisitos establecidos en la ley para ocupar el cargo*<sup>40</sup>. La postulación *no es de carácter vinculante para el primer mandatario*, pero si no lo tiene en cuenta, deberá *expedir un acto administrativo en que se expliquen las razones de la decisión*. Esta garantía de participación no requiere reforma constitucional, pues la potestad de nombramiento se encuentra establecida en la ley, no en la Constitución.

- **Participación en la Comisión Nacional del Servicio Civil.**
- **Participación Mesas Directivas y Comisiones de los Cuerpos Colegiados.** Se precisa que *el derecho a participar* en estas instancias del Congreso y de los cuerpos colegiados territoriales *no se circunscribe a los partidos y movimientos políticos minoritarios, sino que comprende también a los partidos de oposición*<sup>41</sup>. Este derecho se extiende a las comisiones constitucionales, legales y accidentales o transitorias que contempla la **Ley 5ª de 1992**. Señala también que en el término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la ley estatutaria se *debe armonizar la ley orgánica del Congreso* con las garantías previstas para la oposición.
- **Comisión de Relaciones Exteriores.** Esta Comisión, de rango constitucional, es cuerpo consultivo del Gobierno nacional. Según la **Ley 995 de 2005** el Congreso está representado por seis (6) integrantes de cada una de las comisiones segundas de Cámara de Representantes y Senado, pero *no establece el derecho de que minorías y oposición participen en ella*. Se plantea que los partidos que se declaren en oposición tengan, por derecho propio, al menos dos (2) representantes por corporación en esta Comisión.

#### 5.4. CAPÍTULO IV

El **artículo 15** establece los *deberes de la oposición*. El proyecto defiende un modelo de oposición *“responsable y constitucional*, esto es, que ejerce su labor de control y fiscalización

<sup>39</sup> “**Artículo 20.** Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”.

<sup>40</sup> Ley 31 de 1992, artículos 28 y 29.

<sup>41</sup> En la **Sentencia C-122 de 2011**, que examinó una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 40 de la Ley 5ª de 1992, norma que contempla la participación de las minorías en las Primeras Vicepresidencias de las Mesas Directivas de ambas Cámaras, la Corte Constitucional concluyó, como se dijo atrás, que para este efecto deben diferenciarse las minorías de la oposición.

*en forma leal con los principios y valores de la Constitución y respeta el derecho del Gobierno a gobernar.* La oposición protegida es aquella que *apela a procedimientos democráticos y pacíficos*, y no tolera, promueve o estimula métodos violentos de acción antigubernamental.

Por otra parte, aunque el proyecto no establece restricción alguna a la libertad de expresión, debe entenderse que esta debe ejercitarse a partir de los principios y valores que establece la Constitución. En particular, debe contribuir a la formación de la voluntad popular y la opinión pública a partir de la fidelidad del mensaje y de observar respeto por el pluralismo y la diferencia.

### 5.5. CAPÍTULO V

Desarrolla los *mecanismos de protección de los derechos de oposición y señala otras garantías.*

- *Acción de Protección Derechos Oposición y las Minorías.* A partir de calificar el derecho a la oposición como un derecho fundamental autónomo, se abre la posibilidad de acudir en forma directa a la acción de tutela o que se establezcan mecanismos específicos, no necesariamente judiciales para garantizarlos. Hasta ahora, las garantías del derecho a la oposición solo pueden ser reclamadas por conexidad con otros derechos fundamentales. Para superar este tipo de barreras para la reclamación de *los derechos de la oposición y las minorías políticas, se crea una acción especial de protección electoral*, tendiente a hacer efectivas sus garantías cuando quiera que sean desconocidas por las autoridades. Esta *acción tendrá un carácter sumario y unos términos precisos y breves para su resolución.*

En caso de inconformidad del peticionario con la decisión que adopte la autoridad electoral podrá impugnarla para que su eventual revisión por la *Corte Constitucional* como órgano de cierre de los derechos fundamentales. Para el efecto se acude a las reglas pertinentes de la acción de tutela.

- *Procuraduría delegada para derechos de la oposición.* Se establece que la Procuraduría General de la Nación contará con una Procuraduría Delegada para los derechos de la oposición. Adicionalmente, el Procurador General presentará un informe sobre el grado de observancia de los derechos contemplados en este estatuto, que se debatirá en el Congreso de la República.
- *Límites para el ingreso de la oposición al Gobierno.* Establece una *regulación* para los eventos en que el ejecutivo en cualquiera de sus niveles invite a los partidos de oposición o a sus directivos para formar parte del Gobierno. Esta regulación es relevante pues una de las *mayores dificultades*

*que tienen los partidos que no participan de la coalición mayoritaria se encuentran en la cooptación o el transfuguismo de sus líderes*, sin que medie una decisión de la colectividad. La regulación establece un *procedimiento mínimo*, que no limita ni la facultad del presidente de integrar su gabinete o equipo de Gobierno, ni de la oposición o sus líderes para formar parte de él, pero los condiciona a la mediación institucional del partido o movimiento político.

### 5.6. CAPÍTULO VI

En este capítulo se establecen unas *reglas generales para el ejercicio de la oposición en las entidades del orden territorial*, tomando como punto de partida los *artículos 32 y 50 de la Ley 130 de 1994*<sup>42</sup> que establece la aplicación territorial de los derechos de la oposición.

Para el efecto, se precisa: **a)** que el Estatuto se aplicará plenamente frente a los gobiernos departamentales y de las ciudades capitales. Esto con el fin de permitir una aplicación gradual del estatuto en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta que la débil organización institucional existente en los centros urbanos y municipios puede afectar la vigencia plena de esta normatividad; **b)** establece la creación de una Procuraduría delegada para los asuntos de la oposición y la presentación de un informe anual al Congreso; **c)** dispone que las personerías distritales o municipales deben dar cabida a una dependencia para el seguimiento a los derechos de la oposición y las minorías.

Por otra parte, establece una regla de gradualidad en la aplicación de estatuto en las entidades territoriales con menor desarrollo institucional y le fije un período de transición de tres (3) períodos institucionales para su vigencia plena en los territorios con menor desarrollo institucional.

### 5.7. CAPÍTULO VII

Un aspecto central del Estatuto de la Oposición se relaciona con las *garantías de seguridad* para los líderes, voceros, y miembros de los partidos de oposición. Este asunto adquiere mayor importancia, dados los antecedentes de la Unión Patriótica.

Para el efecto, el *artículo 21* señala que el Gobierno nacional deberá organizar unos planes y programas especiales de protección, junto con las autoridades militares y de policía para brindar las garantías a los directivos y miembros de las agrupaciones políticas y sociales de que trata el

<sup>42</sup> *Artículo 32 (...) El derecho de oposición reglamentado en esta ley tiene vigencia tanto frente al Gobierno Nacional, como frente a las administraciones departamentales, distritales y municipales.*

proyecto. Así mismo, se dispone la coordinación de estas acciones con los órganos directivos de las agrupaciones políticas y sociales cobijadas por este Estatuto.

### 5.8. CAPÍTULO VIII

El artículo 22 establece las garantías para la movilización social y radica en la Defensoría del Pueblo la función específica de velar por el derecho a la protesta pacífica. En relación con este aspecto, vale señalar que en los acuerdos de paz sé que el Gobierno Nacional “*elaborará un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales*”, por lo que en este proyecto se establecen unas garantías en lo atinente a las protestas y movilizaciones sociales que cuenten con el apoyo de los partidos y movimientos políticos, sin perjuicio de los desarrollos que consagre el Estatuto de garantías para los movimientos sociales que se mencionan en los acuerdos de paz.

En particular, pretende que exista un mayor control a las acciones de la fuerza pública y, en especial, del ESMAD en las labores de control a las protestas y movilizaciones pacíficas que desplieguen los distintos sectores sociales y poblacionales.

### CONCLUSIONES

Finalmente, es necesario reiterar que *la firma de un acuerdo de paz es una oportunidad excepcional para que se adopte un Estatuto de la Oposición* y se fortalezcan las garantías a las minorías, así como para consolidar el *pluralismo que contribuya a la realización del principio de la alternancia política*.

Sin embargo, no debe perderse de vista que *el Estatuto de Oposición* es solo *una de las piezas* para mejorar el sistema político, *pero no el único ni tal vez el más importante*. Es indispensable incorporar *otras modificaciones dirigidas a garantizar las condiciones igualdad en la competencia electoral y política*. Debería también examinarse los arreglos institucionales de reparto del poder, como por ejemplo, de los órganos de control y las reglas que establecen el *sistema de control efectivo del Congreso al poder presidencial*, sin lo cual no será posible una aplicación adecuada del Estatuto de garantías para aquellas agrupaciones que ejercen una labor de fiscalización al poder ejecutivo.

Bogotá, D. C., 10 de agosto de 2016,

  
Armando Novoa García  
Magistrado

### CARTA DE COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 006 DE 2017 CÁMARA, 03 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes.*

P 1.1-001851-2017

**Fecha:** Bogotá, D. C., jueves, 25 de mayo de 2017

**Para:** Doctor **JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**  
Secretaría General de la Cámara de Representantes

**De:** Doctor **NELSON FELIPE VIVES CALLE**  
Secretario Privado de la Presidencia de la Cámara de Representantes

**Asunto:** Traslado de propuestas a proyectos de ley recibido con Radicado número 6572.

URGENTE	PROYECTAR RESPUESTA	
PARA SU INFORMACIÓN	DAR RESPUESTA INMEDIATA	
FAVOR DAR CONCEPTO	FAVOR TRAMITAR	X
	No. FOLIOS	221

Respetado doctor:

Por instrucciones del Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Miguel Ángel Pinto Hernández, me permito hacer llegar a su Despacho para su conocimiento y fines pertinentes, comunicación recibida el día veintitres (23) de mayo de 2017, suscrita por el honorable Consejero del Consejo Nacional Electoral, doctor Armando Novoa García, en el cual envía propuestas sobre temas que actualmente se encuentran en la agenda del Congreso de la República, los cuales corresponden a: *Estatuto de Oposición, Reforma de Adquisición Progresiva de Derechos Políticos, Reincorporación Política, Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz, Recomendaciones Misión Electoral Especial, Coaliciones Corporaciones Públicas, Garantías Organizaciones Sociales.*

Cordialmente,

  
NELSON FELIPE VIVES CALLE.  
Secretario Privado de la Presidencia  
Cámara de Representantes

### PRESENTACIÓN

El punto 2 del Auerdo Final para la Terminación del Conflicto, suscrito el pasado 27 de noviembre de 2016, por el Presidente de la República y las FARC, señala que la consolidación

de la paz implica la aprobación de varias reformas que amplíen y profundicen la democracia y el pluralismo político y social, y permita el ingreso de nuevos actores provenientes de los grupos que dejarán las armas.

Estos propósitos deben cristalizarse en una serie de cambios al sistema electoral. El acuerdo menciona también la necesidad de contar con nuevas garantías de participación de las organizaciones y movimientos sociales.

Esta agenda se ha venido adoptando a través de diferentes proyectos de acto legislativo y leyes estatutarias, como lo muestra el siguiente cuadro:

#### AGENDA DE CAMBIOS ELECTORALES

Materia	Tipo Normas	Estado Actual
1. Estatuto de Oposición	Ley Estatutaria	Aprobada
2. Reforma adquisición progresiva de derechos Políticos (artículo 108 C. P.)	Acto Legislativo	En trámite
3. Reincorporación Política (artículos Transitorios Constitución)	Acto Legislativo	Aprobada
4. Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz	Acto Legislativo	En trámite
5. Recomendaciones Misión Electoral Especial	Acto Legislativo-Leyes Estatutarias	Sin presentar
6. Coaliciones Corporaciones Públicas	Ley Estatutaria	Sin presentar
7. Garantías organizaciones sociales	Ley Estatutaria	Sin presentar

Con el propósito de contribuir al desarrollo de esta agenda, desde el Consejo Nacional Electoral el suscrito Consejero ha elaborado con su equipo de trabajo varias propuestas relacionadas con algunos de los puntos de la agenda así:

- Proyecto de Ley Estatutaria** “por medio del cual se desarrolla el artículo 112 de la Constitución Política y se expide el Estatuto de la Oposición y algunas garantías para las Minorías”;
- Proyecto de Acto Legislativo**, “por medio del cual se crean unas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para las elecciones a la Cámara de Representantes en los periodos constitucionales comprendidos entre 2018, 2022 y 2026 hasta 2030 y se dictan normas complementarias”;
- Proyecto de Acto Legislativo** “por medio del cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral, y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y mejorar la transparencia de los procesos electorales, y se dictan otras disposiciones”;
- Proyecto de Ley Estatutaria** “por la cual se expide el Estatuto Electoral”.

- El contenido de estas iniciativas recoge la experiencia acumulada en la organización electoral, en representación de las minorías y partidos de oposición, sectores que no tenían presencia en ese escenario desde hace más de veinte (20) años.
- En algunos casos, como ocurrió con el Estatuto de Oposición, el texto fue elaborado luego de varios acercamientos con agrupaciones políticas como la Alianza Verde, el Polo Democrático Alternativo, el MIRA, el Movimiento MAIS, la Alianza Social Independiente (ASI), la Unión Patriótica, Marcha Patriótica y Voces de Paz, entre otras.
- Queda un paquete derivado de las recomendaciones que presentó la Misión Electoral Especial (MEE) hace algunas semanas, que aún no ingresa a la agenda legislativa y que tendrá una importancia especial, pues allí se condensan aspectos relacionados con la financiación de las campañas electorales, las reformas a la organización electoral, y el examen de las dualidades en las competencias asignadas por la Constitución al Consejo Nacional Electoral y a la Sección Quinta del Consejo de Estado, entre otros aspectos.
- Falta por conocer las propuestas del Consejo de Estado.

No sobra agregar que estas propuestas no comprometen la posición institucional del Consejo Nacional Electoral sino, única y exclusivamente, la opinión del suscrito consejero.

8 de mayo de 2017.

Cordial saludo,

  
Armando Novoa García  
Consejero Nacional Electoral

**CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES PARA LA PAZ**

Proyecto de acto legislativo “Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018 – 2022 y 2022-2026”



**TIEMPO**  
Opera por dos periodos institucionales entre 2018 y 2026

**CANTIDAD**  
16 Circunscripciones y 167 municipios

**QUÉ MUNICIPIOS**  
Aplican para municipios con menos de 50.000 ciudadanos aptos para votar

**RIESGOS**  
Protección a la vida de líderes sociales

**CARACTERÍSTICAS**

- OBJETIVO**  
Busca mejorar la representación política de territorios discriminados o afectados por violencia política
- CURULES**  
Se crea para Cámara de Representantes
- QUIÉNES PUEDEN PARTICIPAR**  
No pueden participar partidos con personería jurídica ni el partido que surja de las FARC
- DOBLE VOTO**  
Para quienes habitan en los municipios da derecho a un doble voto
- CENSO ELECTORAL**  
Medidas de vigilancia para censo electoral
- CANDIDATOS**  
Deben habitar en región o tener condición desplazados
- Zonas de narcotráfico y de economía ilegal
- Requisitos para los grupos significativos de ciudadanos, organizaciones sociales deben garantizar arraigo
- Reglas claras de financiación de campañas

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO XXX DE 2016**

*por medio del cual se crean unas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para las elecciones a la Cámara de Representantes en los períodos constitucionales comprendidos entre 2018, 2022 y 2026 hasta 2030 y se dictan normas complementarias.*

El Congreso de la República, en virtud del Procedimiento Especial Legislativo para la Paz, establecido en el Acto Legislativo número ... de 2016

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** La Constitución Política tendrá los siguientes nuevos artículos transitorios:

**Artículo transitorio 1°.** *De las circunscripciones territoriales especiales de paz.* Créanse las circunscripciones territoriales especiales de paz para la Cámara de Representantes, de manera temporal, para elegir miembros de organizaciones campesinas, víctimas, poblaciones en situación de desplazamiento forzado, mujeres y sectores sociales que trabajen a favor de la paz, el mejoramiento de las condiciones sociales en las regiones en que se establezcan, y de partidos y movimientos políticos con personería jurídica que no cuenten con representación en el Congreso de la República.

**Artículo transitorio 2°.** *Criterios para la creación de las circunscripciones especiales de paz y territorios.* Las circunscripciones de que trata este acto legislativo estarán ubicadas en zonas afectadas por el conflicto armado, en condiciones de abandono y pobreza y débil presencia institucional. Estas circunscripciones tendrán como finalidad contribuir a superar la precaria inclusión y representación política de las poblaciones mencionadas y mejorar sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

**Artículo transitorio 3°.** *De la vigencia de las circunscripciones territoriales especiales de paz.* Las circunscripciones territoriales de paz tendrán una duración por tres períodos a partir de las elecciones para Cámara de Representantes correspondientes al año 2018 y hasta el vencimiento del período institucional que culmina en el mes de julio del año 2030. En caso de que se produzcan cambios en el calendario electoral, estas circunscripciones se mantendrán por tres períodos institucionales a la Cámara de Representantes, a partir de la fecha inicial de su implementación.

**Artículo transitorio 4°.** *Características de las circunscripciones especiales de paz.* Las curules de representantes que se elijan en las circunscripciones que se crean por medio del presente acto legislativo, serán adicionales a las existentes en las circunscripciones territoriales ordinarias o especiales mencionadas en los

artículos 176 de la Constitución Política, modificado por el artículo 6° del Acto Legislativo número 2 de 2015.

**Artículo transitorio 5°.** *Ubicación de las circunscripciones territoriales especiales de paz y municipios que las integran.* Los municipios que conforman las circunscripciones mencionadas en el artículo 1° se agruparán así:

**Circunscripción 1,** (departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba) Acandí, Apartadó, Carepa, Carmen del Darién, Chigorodó, Necoclí, Mutatá, San Pedro de Urabá, Riosucio, Turbo, Unguía, Montelíbano, San José de Uré, Valencia, Puerto Libertador, Tierra Alta.

**Circunscripción 2,** (departamentos de Antioquia y Bolívar) Arenal, Anorí, Briceño, Cáceres, Cantagallo, Cauca, El Bagre, Ituango, Morales, Nechí, Simití, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Remedios, Tarazá, Yondó, Zaragoza y Valdivia.

**Circunscripción 3,** (departamentos de Cesar y Norte de Santander) Chimichagua, Chiriguana, Curumaní, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Jagua de Ibirico, La Playa, Pailitas, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

**Circunscripción 4,** (departamentos de Cesar, La Guajira y Magdalena) Agustín Codazzi, Albania, Aracataca, Becerril, Ciénaga, Dibullá, Fonseca, Fundación, Manaure, La Paz, San Diego y Zona Bananera.

**Circunscripción 5,** (departamento de Arauca y Casanare) Arauquita, Fortul, Paz de Ariporo, Saravena y Tame.

**Circunscripción 6,** (departamentos de Bolívar y Sucre) San Juan de Nepomuceno, María la Baja, San Jacinto, El Carmen de Bolívar, Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Tolú Viejo, San Onofre, Majagual (La Mojana), Córdoba, Zambrano, El Guamo.

**Circunscripción 7,** (departamentos de Cauca, Huila, Tolima y Valle del Cauca) Ataco, Chaparral, Planadas, Rioblanco, Algeciras, Buenos Aires, Caldone, Caloto, Cajibío Corinto, Inzá, Jambaló, Miranda, Morales, Páez, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez, Toribío, Totoró, Pradera y Florida.

**Circunscripción 8,** (departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca) Argelia, Balboa, El Tambo, Guapi, López, La Vega, Mercaderes, Patía, Timbiquí, Barbaçoas, Cumbitara, El Charco, Francisco Pizarro, El Rosario, Olaya Herrera, La Tola, Leiva, Mosquera, Magüí, Policarpa, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco.

**Circunscripción 9,** (departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo) Orito, Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Puerto Leguizamó, San Miguel, Valle del Guamuez, Villagarzón, Florencia, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, Albania, El Doncello, El Paujil, La Montañita, Milán,

Valparaíso, San José del Fragua, Morelia, San Vicente del Caguán, Solita y La Chorrera.

**Circunscripción 10**, (departamento de Meta) Mapiripán, Puerto Concordia, Puerto Rico, Puerto Gaitán, El Castillo, Granada, La Macarena, Uribe, Mesetas, Puerto Lleras y Vista Hermosa.

**Circunscripción 11**, (departamento de Cundinamarca) Cabrera, San Bernardo y Sumapaz.

**Circunscripción 12**, (departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada) San José del Guaviare, Calamar, El Retorno, Carurú, Mitú, Puerto Carreño, La Primavera, Santa Rosalía, Cumaribo, Barranco Minas, Morichal y Puerto Colombia.

**Circunscripción 13**, (departamentos de Santander y Boyacá) Curití, Barrancabermeja, Betulia, Bolívar, Cimitarra, Landázuri, Puerto Wilches, San Vicente de Chucurí, Moniquirá, Santana, Chitaraque, Togui, San José de Pare.

**Parágrafo.** Las circunscripciones se establecerán sin perjuicio del mantenimiento del respeto por los usos y costumbres de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes como lo establecen los artículos 7°, 286, 329 y 330 de la Constitución.

**Artículo transitorio 6°.** En cada una de las circunscripciones transitorias especiales de paz se elegirá, en lista cerrada, un representante a la Cámara, para lo cual se deberán inscribir en cada lista hasta 3 candidatos, incluyendo al menos una mujer.

La curul se adjudicará a la lista que obtenga el mayor número de votos, siempre que supere el 65% de los votos con los que fue elegido el Representante a la Cámara que obtuvo la más baja votación en la elección inmediatamente anterior en el departamento o departamentos que conforman la circunscripción territorial especial de paz.

**Parágrafo 1°.** Los partidos y movimientos políticos que surjan como consecuencia del proceso de paz tendrán derecho a presentar candidatos en las circunscripciones departamentales ordinarias, pero no podrán hacerlo en las circunscripciones especiales de paz.

**Parágrafo 2°.** Los ciudadanos de los territorios en que se establezcan las circunscripciones de paz podrán ejercer su derecho al voto en una de ellas, sin perjuicio de participar en las circunscripciones ordinarias o especiales establecidas en el artículo 176 de esta Constitución Política. Seis (6) meses antes de las elecciones, la organización electoral adelantará una campaña de pedagogía e información sobre las circunscripciones especiales de paz. Igualmente, suministrará gratuitamente los tarjetones correspondientes a las circunscripciones especiales de paz en los municipios cobijados que relaciona este acto legislativo.

**Artículo transitorio 7°.** *Restricción a la inscripción de candidatos por partidos y movimientos con representación en el Congreso.*

Solo podrán hacer uso de este derecho las organizaciones y movimientos sociales con arraigo en los territorios. Por consiguiente, los partidos que cuenten con representación en el Congreso de la República no podrán inscribir candidatos en esas circunscripciones.

**Artículo transitorio 8°.** *Calidades de los candidatos.* Las calidades para ser elegido a la Cámara en Representantes en cualquiera de las circunscripciones transitorias especiales de paz serán las mismas que señala el artículo 177 de la Constitución Política, esto es, ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección. Además del régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstos en los artículos 179 y 180 de la Constitución Política, los candidatos no podrán tener en curso en su contra investigaciones penales de ningún tipo. El incumplimiento de cualquiera de estas reglas será causal de nulidad electoral y de pérdida de la investidura.

**Parágrafo 1°.** Los candidatos que se inscriban en las circunscripciones creadas por este acto legislativo, deberán acreditar su arraigo o vecinamiento en alguno de los municipios que conforman la respectiva circunscripción, mediante certificación que expida cualquiera de los alcaldes municipales que la integran.

**Parágrafo 2°.** Los candidatos respaldados por alguna de las organizaciones con personería jurídica a que se refiere el artículo 1° del presente acto legislativo, deberán acreditar su pertenencia a ellas. También deberá acreditarse la vigencia de la respectiva personería jurídica con una antelación no inferior a un (1) año a la fecha de las primeras elecciones en que participen.

**Parágrafo 3°.** Para verificar que los candidatos se encuentren efectivamente vinculados a procesos de organización social y comunitaria, el Consejo Nacional de Paz designará una comisión de tres delegados en cada circunscripción que, previamente a la inscripción, deberá expedir un concepto sobre la acreditación de los requisitos de arraigo social.

**Artículo transitorio 9°.** *Financiación especial de las campañas.* Las organizaciones campesinas, de víctimas, de poblaciones en situación de desplazamiento forzado, de mujeres y sectores sociales que trabajen a favor de la paz de que trata el artículo 1° tendrán derecho a la financiación estatal completa de las campañas a la Cámara de Representantes en las circunscripciones especiales transitorias de paz mediante el sistema de reposición de votos válidos obtenidos. Para acceder a esta garantía será necesario que la lista obtenga el veinte por ciento (20%) de los votos con los que fue elegido el representante a la Cámara que obtuvo la más baja votación en la elección inmediatamente anterior, en el departamento o departamentos que conforman la circunscripción territorial especial de paz.

**Parágrafo 1°.** Los movimientos y organizaciones sociales que participen en las circunscripciones de paz tendrán *derecho al anticipo de los recursos para las campañas hasta del noventa por ciento (90%) de la financiación estatal*, dentro de los cinco días siguientes a la inscripción del candidato o lista. Las sumas de dinero se entregarán sin dilaciones a las organizaciones promotoras de la candidatura o lista, y en ningún caso a los candidatos. Al fijar los topes de gastos en las campañas se tendrá en cuenta la proximidad territorial de los municipios, vías de acceso y costos de transporte en los respectivos territorios.

En estas circunscripciones no existirá ningún tipo de financiación privada de las campañas. La violación de esta restricción será causal de nulidad electoral y de pérdida de la investidura.

Como garantía de seriedad, las organizaciones deberán adquirir una póliza ante el Banco Agrario, previa reglamentación por la autoridad electoral, que fijará unas condiciones especiales para su adquisición y expedición. La póliza se hará efectiva si no alcanzan la mínima votación establecida en este artículo.

**Parágrafo 2°.** El valor del anticipo se deducirá de la financiación que le corresponda a la organización social o comunitaria, o a los partidos o movimientos políticos por concepto de reposición de gastos de la campaña, de conformidad con la reglamentación especial que expida el Congreso de la República.

**Artículo transitorio 10. Acceso a medios de comunicación regionales.** Las listas a las circunscripciones especiales de paz tendrán acceso gratuito durante la campaña a los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, con la duración y frecuencia que señale el Consejo Nacional Electoral o el órgano que lo reemplace, previo concepto de la autoridad nacional de televisión.

**Artículo transitorio 11. De las garantías y vigilancia electoral en las circunscripciones transitorias territoriales de paz.** Para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente acto legislativo, el Consejo Nacional Electoral o la autoridad de vigilancia y control electoral que lo reemplace, dispondrá la creación de comisiones territoriales de garantías y vigilancia electoral, en todas las circunscripciones mencionadas en el artículo, el artículo 6°. En las comisiones deberá tener asiento un delegado designado por el gobernador o gobernadores de los departamentos que concurren en las circunscripciones especiales de paz y de las organizaciones sociales más representativas con asiento en los territorios.

Estas comisiones se integrarán, en forma obligatoria, dos (2) meses antes del día de las elecciones para Cámara de Representantes y desempeñarán sus funciones hasta dos (2) meses después de que estas se lleven a cabo.

El incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo será causal de mala conducta y destitución.

**Artículo transitorio 11. Funciones.** Las comisiones tendrán las siguientes funciones específicas:

- a) Velar por la observancia de las reglas relacionadas con la postulación e inscripción de los candidatos de las organizaciones y agrupaciones mencionadas en el artículo 1° y, en particular, asegurar que los candidatos inscritos cumplan con los requisitos que establece este acto legislativo, sin perjuicio de la competencia de las autoridades electorales;
- b) Asegurar el cumplimiento de las reglas establecidas en el artículo 8° de este acto legislativo, atinentes a la financiación de las campañas electorales;
- c) Recibir las quejas por eventuales incumplimientos de las autoridades electorales o de cualquier orden de los asuntos que contempla esta normatividad.

**Artículo transitorio 12. Remisión normativa.** En todos aquellos aspectos que no resulten incompatibles con lo dispuesto en el presente acto legislativo, se aplicarán las normas constituciones y legales que regulan la materia.

**Artículo 2°. Campaña de cedulación masiva.** A partir de la vigencia del presente acto legislativo la Registraduría Nacional del Estado Civil o la entidad que la reemplace, adelantará una campaña de cedulación masiva por el término de un año, en la totalidad de los municipios en que se encuentren ubicadas las circunscripciones transitorias de paz.

**Artículo 3°. Vigencia.** El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de acto legislativo tiene como finalidad incorporar a la Constitución Política una serie de normas transitorias que desarrollan los acuerdos relacionados con el Punto Dos sobre "*Participación Política*", de la agenda de La Habana, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. Se trata de un acto legislativo, pues, como se explica a continuación, implica varios ajustes a la Constitución Política, aunque estos sean de carácter transitorio y temporal.

### 1. Aspectos Generales

El acuerdo de paz alcanzado suscrito por el Gobierno nacional y refrendado por el pueblo colombiano, en lo relacionado con la participación política tiene una importancia especial.

De una parte, permite superar la relación entre política y armas pues implica su dejación definitiva por las FARC-EP y su transformación en movimiento político, acogiendo las reglas de la democracia.

De otra, vincula al Estado, en particular al Gobierno nacional y al Congreso de la República, en la adopción de una serie de medidas con el fin de lograr “*nueva apertura democrática para la paz*”, que mejore la calidad de nuestra democracia, fortalezca el pluralismo, la participación y la inclusión política de sectores y regiones tradicionalmente marginados del sistema político<sup>1</sup>.

El acuerdo contempla aspectos como los siguientes:

- Garantías para el ejercicio de la oposición política para los partidos y movimientos políticos y en particular para los que surjan luego de la firma del Acuerdo Final.
- Protección y respeto a la protesta pacífica y a las distintas manifestaciones de acción por parte de organizaciones y movimientos sociales y populares.
- Participación ciudadana más robusta en los escenarios regionales y locales y fortalecimiento de la planeación participativa.
- Apertura de los medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales a esas nuevas expresiones sociales y políticas.
- Un sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política.
- Reformas al régimen y la organización electoral.
- Medidas para promover el pluralismo político, la igualdad en la competencia electoral y para mejorar la transparencia y la representatividad del sistema de partidos.
- La promoción de una cultura política democrática y participativa.
- La creación de una Misión de expertos para hacer una revisión integral de la organización y el régimen electoral.

Este conjunto de transformaciones institucionales y políticas son indispensables para superar el conflicto armado pero también para modernizar, democratizar y hacer más transparente el sistema político y electoral existente<sup>2</sup>.

## 2. Circunscripciones Especiales de Paz, inclusión política y democracia

El acuerdo establece varias *medidas de favorabilidad política para los territorios y organizaciones sociales afectadas por la violencia política, la exclusión y las condiciones de inequidad económica y social* imperantes en los territorios de conflicto. La más destacada es la creación de

unas *Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz* para la Cámara de Representantes<sup>3</sup>.

La justificación de estas circunscripciones de paz, encuentra apoyo en razones de distinto orden:

- En primer lugar, constituyen una *respuesta necesaria e inaplazable a las consecuencias del desequilibrio histórico en el desarrollo de los conglomerados urbanos y la sociedad rural*. Este desequilibrio ha estimulado la *tendencia a la exclusión en la representación política de las comunidades agrarias*.
- En segundo lugar, porque el *modelo imperante se apoya en el predominio de las élites rurales* que se encuentran *sobrerrepresentadas en los poderes locales y nacionales*, y en especial, en los *cuerpos colegiados de elección popular*, pero excluye del ejercicio de sus derechos políticos a las poblaciones más vulnerables en los territorios de su influencia<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> El acuerdo define estas circunscripciones en los siguientes términos: “**2.3.6. Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono.** En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno nacional se compromete a crear en estas zonas un total de X Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de X Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por X períodos electorales. La Circunscripciones contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Igualmente, las campañas contarán con financiación especial y acceso a medios regionales. Se establecerán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto de los electores. Los candidatos en todo caso deberán ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno. Los candidatos podrán ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos u organizaciones de la Circunscripción, tales como organizaciones de campesinos, víctimas (incluyendo desplazados), mujeres y sectores sociales que trabajen en pro de la construcción de la paz y el mejoramiento de las condiciones sociales en la región, entre otros. Los candidatos serán elegidos por los ciudadanos de esos mismos territorios, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la cámara en el Congreso de la República no podrán inscribir candidatos para esas Circunscripciones. La organización electoral ejercerá una especie de vigilancia sobre el censo electoral y la inscripción de candidatos, garantizando que se cumplan las reglas establecidas”.

<sup>1</sup> De la Calle Humberto. Gobierno explica el Acuerdo sobre Punto 2. *El Tiempo*, 10 de noviembre 2013, página 4.

<sup>2</sup> *El Tiempo*. Partidos Políticos apoyan la idea de hacer gran reforma política integral. En *El Tiempo*, 16 diciembre 2013, página 2.

<sup>4</sup> Uribe, Mauricio. *El veto de los élites rurales o la redistribución de la tierra en Colombia*. En <http://www.economiainstitutional.com/pdf/No21/muribe21.pdf>.

- En tercer lugar, porque en el *contexto de la violencia política, las organizaciones sociales* y sus líderes comunitarios, los campesinos, las minorías étnicas y las mujeres, *han sido especialmente afectadas por el despojo, los homicidios políticos, el desplazamiento y por violaciones masivas de los derechos humanos*<sup>5</sup>.

Según el *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), este conjunto de factores ha generado una asimetría en que:

*“... la sobrerrepresentación de los propietarios de la tierra (en especial en los departamentos más atrasados) y subrepresentación de los grupos sociales no poseedores de activos (clases subordinadas),... impide que las demandas y aspiraciones de los pobladores rurales más vulnerables sean canalizados por el sistema político y atendidas por quienes tienen la potestad de decidir sobre el gasto y las políticas públicas”*<sup>6</sup>.

Para contrarrestar y superar estas realidades, se justifica que en el período de transición que se inicia con la firma de los acuerdos, la referendación popular y su incorporación al orden jurídico, se adopten medidas que permitan la superación de tal estado de cosas y la construcción de la paz territorial, estable y duradera.

Una de esas medidas consiste, precisamente, en reconocer poder político a las comunidades campesinas y organizaciones sociales excluidas mediante la creación de unas *circunscripciones o círculos electorales especiales de carácter transitorio*, en regiones afectadas por la violencia política y la precaria presencia institucional. Según los acuerdos, en esos territorios se *crearán unas nuevas curules, adicionales a las existentes*, en las que se elegirán Representantes a la Cámara provenientes de esas comunidades, para que

agencien sus aspiraciones y expectativas en esa célula legislativa<sup>7</sup>.

### 3. Características de las circunscripciones transitorias especiales de paz

Las circunscripciones transitorias especiales de paz tienen las siguientes características<sup>8</sup>:

**Zonas especialmente afectadas por el conflicto:** En primer lugar, precisa que el objetivo principal es garantizar la integración al territorio nacional y a la institucionalidad de unas *“zonas especialmente afectadas por el conflicto”*, y fija unos criterios de selección: a) situación de abandono, y b) débil presencia institucional. El acuerdo no restringe las circunscripciones a la

<sup>7</sup> Al examinar los mecanismos de acción afirmativa para facilitar o garantizar el acceso a cargos de poder político de mujeres o de grupos cuyos miembros tienen algún signo de identidad colectiva, como pueden ser los indígenas, para el caso chileno se diferencian las cuotas mínimas de candidaturas que deben respetar los partidos políticos para las elecciones, de la *“reservación de determinado número de bancas en el órgano electivo”*. En Johnson Niki. *El desafío de la diferencia: La representación política de las mujeres y de los pueblos indígenas en Chile Aportes para un debate público sobre los mecanismos de acción afirmativa*.

[http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21664/1/27Johnson\\_2006\\_libro\\_flasco\\_mecanismos\\_afirmativos\\_chile.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21664/1/27Johnson_2006_libro_flasco_mecanismos_afirmativos_chile.pdf)

<sup>8</sup> *“Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono. En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno nacional se compromete a crear en estas zonas un total de X Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de X Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por X períodos electorales. La Circunscripciones contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Igualmente, las campañas contarán con financiación especial y acceso a medios regionales. Se establecerán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto de los electores. Los candidatos en todo caso deberán ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno. Los candidatos podrán ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos u organizaciones de la Circunscripción, tales como organizaciones de campesinos, víctimas (incluyendo desplazados), mujeres y sectores sociales que trabajen en pro de la construcción de la paz y el mejoramiento de las condiciones sociales en la región, entre otros. Los candidatos serán elegidos por los ciudadanos de esos mismos territorios, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la cámara en el Congreso de la República no podrán inscribir candidatos para esas Circunscripciones. La organización electoral ejercerá una especie de vigilancia sobre el censo electoral y la inscripción de candidatos, garantizando que se cumplan las reglas establecidas.*

<sup>5</sup> En el aparte inicial del acuerdo sobre participación política, se señala lo siguiente: *“La revisión y modernización de la organización y del régimen electoral debe propiciar una mayor participación de la ciudadanía en el proceso electoral. Una mayor participación electoral requiere adicionalmente medidas incluyentes que faciliten el ejercicio de ese derecho, en especial en zonas apartadas o afectadas por el conflicto y el abandono”*.

<sup>6</sup> PNUD. *Colombia rural: Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*, Bogotá, septiembre 2011. Para describir esa situación, el informe utiliza la expresión *“persistencia política”* para referirse al grado de control de las elecciones por las élites políticas, que tiene una relación directa con el grado de competitividad con los procesos electorales a nivel local. Según la investigación, a mayor grado de persistencia política, mayores niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas. Páginas 262 y 263. En el mismo sentido, Reyes Posada. Alejandro. *La reforma rural para la paz*. Debate, febrero 2016, páginas 145 y 146.

*actual división político-territorial*, ni la sujeta a una estructura departamental.

**Finalidad de las nuevas circunscripciones:**

El acuerdo señala que estas circunscripciones de vigencia transitoria para la Cámara de Representantes tienen como finalidad:

- a) Promover la inclusión y representación política de las poblaciones ubicadas en las zonas seleccionadas;
- b) Permitir la realización de los derechos políticos, económicos, sociales, culturales, y ambientales de sus poblaciones, y
- c) Contribuir a la reparación de las víctimas, incluidas, las que se encuentran en proceso de retorno, y servir de instrumento para la construcción de paz.

**Promoción de nuevos actores sociales en la actividad electoral.** La facultad para inscribir candidatos se otorga a “grupos significativos de ciudadanos” u organizaciones de la circunscripción, esto es, “organizaciones” sociales que tengan arraigo en la región, de campesinos, víctimas, mujeres, y a sectores sociales que trabajen a favor de la paz y el mejoramiento de las condiciones sociales de la región.

**Restricción a la inscripción de candidatos por partidos políticos con representación en el Congreso.** Para garantizar que no se desnaturalice su sentido y permita efectivamente la vinculación de nuevos actores políticos, el acuerdo dispone que los partidos que cuentan con representación en el órgano legislativo no puedan inscribir candidatos en estas circunscripciones<sup>9</sup>.

**Calidades de los candidatos.** Las circunscripciones tienen una *vigencia transitoria y excepcional* y en ellas regirán unas *reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos*, como que los aspirantes habiten *regularmente en esos territorios o hubieran sido desplazados* de los mismos y se encuentren en proceso de retomo que acrediten pertenecer a algunos de los sectores sociales beneficiarios de la medida.

**Derecho al doble voto.** Por otra parte, los ciudadanos que habiten en las regiones seleccionadas podrán votar por un candidato inscrito en la circunscripción ordinaria de Cámara de Representantes y también en la circunscripción especial de paz. De esta manera un elector podrá respaldar el proceso de transición política hacia la paz, sin afectar las expectativas de los candidatos que aspiren en las circunscripciones ordinarias o especiales preexistentes a los acuerdos<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> En el aparte pertinente se lee: “Los partidos que cuentan con representación en el Congreso de la República no podrán inscribir candidatos para estas Circunscripciones”.

<sup>10</sup> Londoño, Juan Fernando. Circunscripción especial de paz para las FARC. En Semana.com. Publicado 21 25 de mayo de 2016. El autor participó, como asesor del equipo negociador del gobierno, en las negociaciones sobre este aspecto.

**Financiación campañas y acceso a los medios de comunicación regionales.** Se establece que las campañas que se realicen en tales circunscripciones contarán con una financiación especial y acceso a medios de comunicación regionales, asegurando la transparencia de los procesos electorales y la libertad del voto de los electores.

**Control sobre el cumplimiento de las reglas especiales.** Finalmente, asigna a la organización electoral unas responsabilidades concretas en la vigilancia del censo electoral y en la inscripción de los candidatos que participen en estas circunscripciones.

**Temporalidad.** Las circunscripciones tendrán una vigencia limitada, que no se precisa en el acuerdo.

Hasta acá los aspectos más destacados del acuerdo para la creación de las circunscripciones territoriales de paz.

#### 4. Las circunscripciones especiales en procesos de paz anteriores

La adopción de *medidas de favorabilidad política* como instrumento para facilitar la *reincorporación de grupos insurgentes a la actividad electoral* no es extraña a la tradición jurídica nacional.

En los años 90, en dos ocasiones, se pactaron medidas de esa naturaleza, así:

**Circunscripción nacional especial de paz.** En primer lugar, el intento fallido en el Gobierno del Presidente Virgilio Barco de crear una *circunscripción nacional de paz*. A finales de 1989, el Gobierno nacional, el Partido Liberal, los Presidentes de Senado y Cámara de Representantes, y un representante de la Iglesia Católica, firmaron con los líderes del M-19 un acuerdo que incluyó un capítulo llamado de “Aspectos constitucionales y en materia electoral”. En ese documento se estableció la creación de una *circunscripción nacional especial de paz*, el reconocimiento como partidos políticos de los movimientos guerrilleros que se acogieran a la movilización política previa dejación de armas, el voto obligatorio, y la iniciativa presidencial para crear una *circunscripción nacional para minorías políticas*<sup>11</sup>.

En cuanto a la *circunscripción nacional de paz* se acordó que:

- Tendría aplicación para Senado y Cámara por una sola vez, para el período constitucional 1990-1994, cuando las listas de nuevo movimiento político lograran votaciones en al menos seis circunscripciones territoriales.

<sup>11</sup> Villarraga, Álvaro. Compilador. Se inician acuerdos parciales. Pacto Político con el M-19. Biblioteca de la Paz, 1986-1990. Fundación Cultura Democrática, páginas 288 y 289.

- Las listas del movimiento surgido de los acuerdos de paz serían separadas para Senado y Cámara de Representantes.
- Las curules para proveer por el sistema de la circunscripción especial de paz serían adicionales al número existente para ese momento de Senadores y Representantes.
- Las reglas para determinar el número de votos necesarios para acceder a una curul en el Senado de la República, establecían “un sistema gradual ascendente de cocientes acumulados”, de tal manera que para las dos primeras curules de Senado sería necesario una “votación total equivalente al mínimo residuo departamental que permitió elegir a un Senador en el período 1989-1990 (16.584 votos)”.
- En caso de que no se alcanzara la votación necesaria “se tendrá derecho a una curul si se alcanza una votación mayor o igual al promedio nacional de los mínimos residuos departamentales de las tres últimas elecciones”.
- Las calidades para ser Representante a la Cámara o Senador eran las mismas que establecía la Constitución.
- La circunscripción especial se ubicó en aquellos municipios en donde “se han realizado o se ha acordado realizar inversiones”.
- Para acreditar la pertenencia de los candidatos a cualquiera de los grupos guerrilleros desmovilizados era necesario contar con el aval de un comité consultivo de reinserción integrado por voceros de los grupos que habían participado de los acuerdos de paz, sin necesidad de requisitos adicionales, siempre que tuvieran las mismas calidades de los demás aspirantes en la respectiva circunscripción y estarían sujetos al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades establecido en la ley.
- En cuanto a la financiación de las campañas se estableció que estas se regirían por lo establecido en la Ley 130 de 1993 (sic)<sup>14</sup>.

Como se advierte, las circunscripciones especiales para los candidatos inscritos por los nuevos partidos movimientos políticos que surgieron de los acuerdos de paz de los años 90 contemplaban de *criterios de favorabilidad política*. Esta favorabilidad consistió en fijar un número de votos inferior al exigido en la circunscripción ordinaria para acceder a la curul.

Ahora bien, la diferencia entre las experiencias reseñadas y el acuerdo que desarrolla el presente acto legislativo se ubica en dos aspectos: a) sus destinatarios: mientras en aquellos casos la medida de favorabilidad cobijaba exclusivamente a los miembros de los grupos guerrilleros que suscribieron acuerdos de paz, en este caso se aplica a las zonas “especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional”, a sus poblaciones, a las organizaciones de campesinos, víctimas, mujeres y sectores sociales que trabajen a favor de la paz y a los grupos significativos de ciudadanos que se creen en las nuevas circunscripciones; b) *Territorialidad*: la circunscripción está acordada para la integración de territorios afectados por la violencia política y la exclusión política y social.

### 5. Explicación y precisiones sobre el articulado

A partir de las precisiones anteriores y de los antecedentes históricos reseñados, el presente proyecto concreta el alcance de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para las elecciones a la Cámara de Representantes, como se explica a continuación:

**El artículo transitorio 1º** incorpora a la Constitución las circunscripciones territoriales especiales de paz para la Cámara de Representantes y señala su carácter temporal. En cuanto a sus destinatarios, estos son de dos clases: organizacio-

**Circunscripciones territoriales especiales de paz para concejos municipales.** Más adelante, en 1994, para consolidar y facilitar la reincorporación a la actividad político-electoral de varios grupos guerrilleros<sup>12</sup>, con base en las facultades otorgadas por la Asamblea Nacional Constituyente en el artículo transitorio 13, el Gobierno nacional expidió el *Decreto 1388 de 1994, que estableció la circunscripción territorial especial de paz para las elecciones a concejos municipales* que se llevaron a cabo en octubre de ese año.

Este decreto permitió:

- Elegir concejales en la circunscripción territorial de paz, si el candidato obtenía “al menos” el 65% del último residuo por el cual se elegía un concejal en la circunscripción ordinaria del municipio<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Los grupos beneficiarios de la medida fueron: M-19, EPL, Quintín Lame, PRT, Corriente Renovación Socialista, Milicias Populares del Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá, Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera.

<sup>13</sup> **Decreto 1388 de 1994. Artículo 2º.** Por la circunscripción territorial especial de paz se elegirá un concejal, adicional a los que correspondan de acuerdo con la Ley 136 de 1994, en los siguientes municipios que adelante se relacionan, si la suma total de votos depositados por candidatos inscritos por la circunscripción territorial especial de paz alcanza al menos el 65% del último residuo por el cual se elija un concejal en la circunscripción ordinaria del respectivo municipio, en las elecciones del 30 de octubre de 1994.

<sup>14</sup> Se trata de la Ley 130 de 1994.

nes sociales de campesinos, mujeres, población en situación de desplazamiento, y sectores sociales que trabajan a favor de la paz y el mejoramiento de las condiciones sociales en las regiones en que se establezcan; por otra, partidos y movimientos políticos que no cuenten con representación en el Congreso.

En relación con este último aspecto es necesario señalar que el único partido político que en la actualidad cumple las condiciones que señala el acuerdo, es la Unión Patriótica, pues de conformidad con la Resolución número 3594 del 26 de noviembre de 2014 del Consejo Nacional Electoral, aunque no tenga representación en el Congreso, cuenta con personería jurídica, sin lograr el umbral que establece el artículo 108 de la Constitución<sup>15</sup>, por las circunstancias excepcionales de exterminio que atravesó esa agrupación. La decisión del Consejo Nacional Electoral se apoyó en dos pronunciamientos del Consejo de Estado<sup>16</sup> en las que se concluyó que esa agrupación debía recuperar, primero y mantener, luego, su personería jurídica aunque no lograra representación en el Congreso de la República.

Por otra parte, se entiende que en estas circunscripciones no participarán los candidatos del movimiento o partido político que surja de los acuerdos de paz, pues la posibilidad de asignar curules en forma directa está sujeta a la decisión de las partes del acuerdo de paz.

El **artículo transitorio 2º** precisa las características de los territorios en que establezcan las circunscripciones transitorias especiales de paz y su propósito.

Para que sea procedente su creación, las zonas seleccionadas deben encontrarse especialmente afectadas por la violencia política y el conflicto armado, las condiciones de abandono económico y social, y la débil presencia institucional. La disposición no obliga a que estas características sean concurrentes, aunque en este proyecto se priorizan los territorios en que coexistan este tipo de situaciones.

Las nuevas circunscripciones se proyectan como instrumentos de apoyo para fortalecer la institucionalidad política y contribuir a actualizar el ordenamiento territorial, a partir de la integración de nuevas expresiones políticas y sociales en la periferia geográfica. El artículo 5º transitorio señala esos territorios. En cuanto al propósito, como se dijo atrás, estas circunscripciones pretenden incorporar al sistema político-electoral zonas y poblaciones rurales, históricamente afectadas por el conflicto. Las circunscripciones no tienen como propósito asegurar la representación en la Cámara

del partido o movimiento que surja de la dejación de armas y reincorporación a la vida civil, sino de estimular la presencia de movimientos sociales con arraigo en los territorios. Todo con el propósito de contribuir a su recuperación democrática y al cierre definitivo del conflicto.

En este proyecto no se contempla la posibilidad de que los grupos significativos de ciudadanos participen en las circunscripciones de paz.

El **artículo transitorio 3º** señala que las nuevas circunscripciones tienen un carácter transicional, esto es, temporal y excepcional, a partir de la firma del acuerdo final y su refrendación popular. En ese momento entrarán en vigor, con una *temporalidad de doce (12) años* que se inicia con las elecciones a Cámara de Representantes en el año 2018, más dos períodos, esto es, del 2022 al 2026 y 2026 a 2030. Una vez cumplidos los tres períodos las circunscripciones desaparecerán.

Recordemos que el pacto político del Frente Nacional tuvo una duración por cuatro períodos de gobiernos de coalición por dieciséis (16) años a partir de 1958, con una prórroga hasta 1978. En el año 91 se estableció un término de tres (3) años<sup>17</sup>.

Para la temporalidad, se tiene en cuenta que en distintas ocasiones el Alto Comisionado de Paz ha señalado un término general para la transición *de diez (10) años*<sup>18</sup>, pero considerando que *los períodos institucionales en la Cámara de Representantes, son de cuatro (4) años*<sup>19</sup>, se fija un lapso *de doce (12) años, es decir, tres períodos institucionales completos*.

La norma señala que en el evento en que por cualquier circunstancias de alterase el calendario electoral previsto en la Constitución, las circunscripciones de paz tendrán una *duración por tres (3) períodos*, desde las siguientes elecciones a la Cámara a partir de la firma y refrendación de los acuerdos de paz.

El **artículo transitorio 4º** establece que las curules que resulten de las nuevas circunscripciones electorales, son adicionales a las existentes en la actualidad, es decir, no desplazan la representación de las circunscripciones ordinarias y especiales (dos elegidos en la circunscripción de comunidades afrodescendientes, uno en circunscripción de comunidades indígenas, y uno en circunscripción internacional)<sup>20</sup>.

Precisa, además, que en cada circunscripción se elegirá un o una representante a la Cámara.

El **artículo transitorio 5º** identifica las zonas en las cuales se ubicarán las circunscripciones de paz.

<sup>17</sup> Artículo 13 transitorio C. P.

<sup>18</sup> Jaramillo, Sergio. La transición en Colombia. Conferencia Universidad Externado de Colombia. *El Tiempo*, 14 de mayo 2013, páginas 23 y 26.

<sup>19</sup> Artículo 132 de la Constitución Política.

<sup>20</sup> Artículo 176 de la Constitución Política, y de los Actos Legislativos 2 de 2005 y 2 de 2015.

<sup>15</sup> Resolución número 3594 de 2014 “por la cual se decide sobre la vigencia de la personería jurídica del Partido Político Unión Patriótica”.

<sup>16</sup> Sección 5º, Sentencia del 4 de julio de 2013, Radicado 201000027.

Se toman en cuenta los criterios que señala el artículo 2°, esto es, zonas afectadas por el conflicto armado, condiciones de abandono y pobreza, y precaria presencia institucional. Adicionalmente, en razón a que la Unión Patriótica es la única agrupación política que podría inscribir candidatos en esta circunscripción, se incorporan las regiones en las que esa agrupación eligió concejales y diputados, muchos de ellos asesinados desde 1984 y hasta 1997, momento en el cual esa fuerza prácticamente desapareció por el exterminio de sus líderes<sup>21</sup>.

En cuanto al primer criterio –zonas afectadas por el conflicto– se utilizan dos variables: regiones que tienen índices altos de violencia política y presencia en los territorios de las FARC-EP. Para el efecto, se acudió a fuentes de información y seguimiento de entidades especializadas como la MOE, CERAC y universidades, que han elaborado mapas de riesgo electoral, que discriminan los datos según se trate de violencia política, desplazamiento forzado, o presencia de grupos armados.

En los siguientes mapas se observan las zonas de alto riesgo por violencia política:

**Mapa Violencia Política<sup>22</sup>**



El siguiente mapa muestra las zonas de mayor presencia de las FARC-EP y del ELN<sup>23</sup>:

**Presencia de grupos armados en el país**

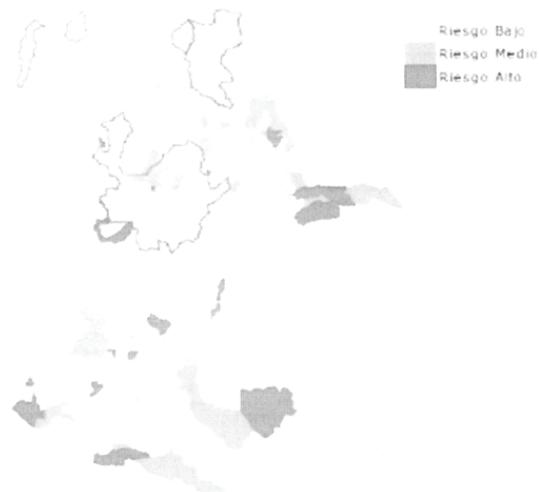
Actores: FARC y ELN



Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac) 2012-2013

Las variables de violencia también se determinan por el número e intensidad de los combates, en los años anteriores al inicio del proceso de negociaciones:

**Mapa Combates Gobierno-Guerrilla<sup>24</sup>**



En cuanto a los indicadores de pobreza y debilidad institucional, se fusionan en un solo indicador, a partir de un cruce de datos del Departamento Nacional de Planeación en mediciones de pobreza - 2014 y desempeño integral municipal<sup>25</sup>:

<sup>21</sup> Romero, Roberto. Unión Patriótica. Expedientes contra el olvido. Agencia Catalana de Cooperación y Desarrollo, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, páginas 159-170.

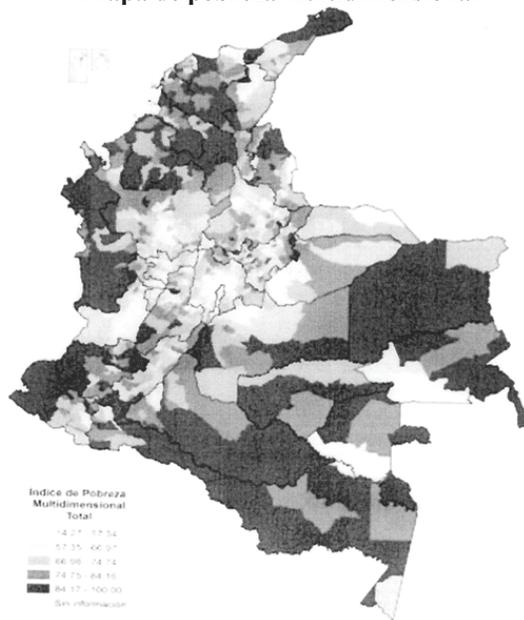
<sup>22</sup> www.datoselectorales.org

<sup>23</sup> Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac).

<sup>24</sup> www.datoselectorales.org

<sup>25</sup> Arbeláez, L. E., & Mayorga, S. L. (s.f.). *Análisis Espacial de Pobreza Multidimensional en Colombia a partir del Censo de Población de 2005*. Bogotá: DANE.

### Mapa de pobreza multidimensional



A partir de la información anterior y para delimitar los territorios de las circunscripciones, se acude a los siguientes criterios:

- a) **Regiones electorales de paz no necesariamente coinciden con la división departamental.** Como el fenómeno de la violencia política y la situación de marginalidad y débil presencia institucional no siempre coinciden con la división político-territorial, con base en el artículo 286 de la Constitución que consagra las regiones, entendidas como agrupaciones de municipios de distintos departamentos, se propone crear unos nuevos circuitos o circunscripciones electorales y

agrupar los municipios en una *territorialidad diferente*, con el único propósito de instalar las circunscripciones de paz<sup>26</sup>.

La regionalización no tendrá alcances administrativos, ni económicos, sino puramente electorales, a partir de las reglas para la creación de los nuevos circuitos electorales.

- b) **Exclusión de ciudades capitales.** En estas circunscripciones *no se incluirán las ciudades capitales* debido a que la composición actual de la Cámara está determinada por la población urbana. En efecto, como el artículo 176 de la Constitución establece que habrá dos representantes por cada departamento y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500, sobre los primeros 365.000, los departamentos que cuentan con mayor representación son aquellos con más alta población en los centros urbanos debido, entre otras razones, al modelo de desarrollo económico predominante.

Esta circunstancia deriva en que los municipios con menor población y las zonas agrarias que integran los departamentos se encuentran subrepresentadas en beneficio de los centros urbanos y de élites clientelizadas<sup>27</sup>. Para contrarrestar ese desequilibrio, se excluye de la circunscripción de paz el centro urbano más importante de cada departamento, es decir, las ciudades capitales.

A partir de lo anterior, se tienen en cuenta los criterios mencionados y se ubican 13 zonas, en toda la geografía nacional, en las que se instalarán las circunscripciones transitorias especiales de paz, así:

Circunscripciones	Departamentos	Municipios
1	Antioquia, Chocó y Córdoba	Acandí, Apartadó, Carepa, Carmen del Darién, Chigorodó, Necoclí, Mutatá, San Pedro de Urabá, Riosucio, Turbo, Unguía, Montelíbano, San José de Uré, Valencia, Puerto Libertador, Tierra Alta.
2	Antioquia y Bolívar	Arenal, Anorí, Briceño, Cáceres, Cantagallo, Caucasia, El Bagre, Ituango, Morales, Nechí, Simití, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Remedios, Tarazá, Yondó, Zaragoza y Valdivia.
3	Cesar y Norte de Santander	Chimichagua, Chiriguaná, Curumani, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Jagua de Ibérico, La Playa, Pailitas, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.
4	Cesar, La Guajira y Magdalena	Agustín Codazzi, Albania, Aracataca, Becerril, Ciénaga, Dibulla, Fonseca, Fundación, Manaure, La Paz, San Diego y Zona Bananera.
5	Arauca y Casanare	Araucita, Fortul, Paz de Ariporo, Saravena y Tame.
6	Bolívar y Sucre	San Juan de Nepomuceno, María la Baja, San Jacinto, El Carmen de Bolívar, Coloso, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Tolú Viejo. San Onofre. Majagual (La Mojana), Córdoba, Zambrano, El Guamo.

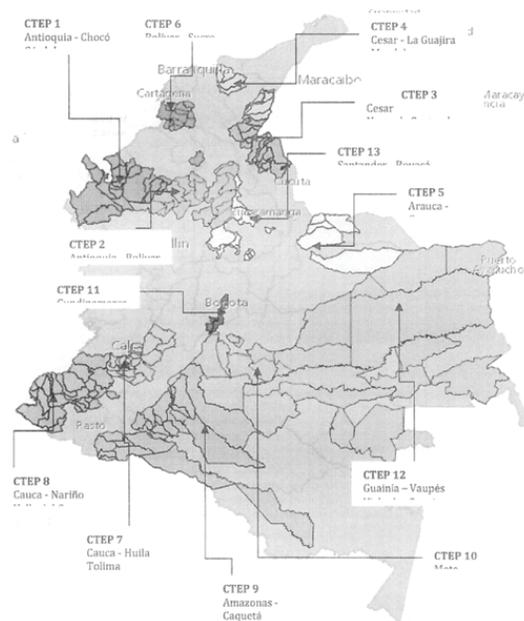
<sup>26</sup> El artículo 306 de la Constitución faculta a los departamentos para constituirse en regiones administrativas y de planificación, pero no existe ninguna restricción constitucional para que transitoriamente las regiones puedan delimitarse a partir de la integración política, en orden a alcanzar la paz territorial.

<sup>27</sup> En el informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 Colombia Rural. Razones para la esperanza del PNUD, Op. Cit. se señala lo siguiente: "...en las cuatro últimas elecciones de alcalde no hubo rotación o renovación de las élites políticas en el poder... La alta persistencia política –control de las elecciones por parte de las élites– de las mismas familias y grupos en regiones y pueblos del país, muestra de hecho su capacidad para dominar las instituciones políticas regidas por estructuras clientelizadas", páginas 262 y 263.

Circunscripciones	Departamentos	Municipios
7	Cauca, Huila, Tolima y Valle del Cauca	Ataco, Chaparral, Planadas, Río Blanco, Algeciras, Buenos Aires, Caldone, Caloto, Cajibío, Corinto, Inzá, Jambaló, Miranda, Morales, Páez, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez, Toribío, Totoró, Pradera y Florida.
8	Cauca, Nariño y Valle del Cauca	Argelia, Balboa, El Tambo, Guapí, Lope, La Vega, Mercaderes, Patía, Timbiquí, Barbaocoas, Cumbitara, El Charco, Francisco Pizarro, El Rosario, Olaya Herrera, La Tola, Leiva, Mosquera, Magüí, Policarpa, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco.
9	Amazonas, Caquetá y Putumayo	Orito, Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Puerto Leguízamo, San Miguel, Valle del Guamuez, Villagarzón, Florencia, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, Albania, El Doncello, El Paujil, La Montañita, Milán, Valparaíso, San José del Fragua, Morelia, San Vicente del Caguán, Solita, La Macarena, Uribe y La Chorrera
10	Meta	Mapiripán, Puerto Concordia, Puerto Rico, Puerto Gaitán, El Castillo. Granada, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Rico, Puerto Lleras y Vista Hermosa.
11	Cundinamarca	Cabrera, San Bernardo y Sumapaz.
12	Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada	Carurú, Mitú, Puerto Carreño, La Primavera, Santa Rosalía, Cumaribo, Barranco Minas, Morichal y Puerto Colombia, San José del Guaviare. El Retorno, y Calamar.
13	Santander y Boyacá	Curití, Barrancabermeja, Betulia, Bolívar, Cimitarra, Landázuri, Puerto Wilches, San Vicente del Chucurí, Moniquirá, Santana, Chitaraque, Togüí. San José de Pare.

El siguiente mapa permite ubicar las circunscripciones de paz:

**Ubicación Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP)**



El artículo transitorio 6° establece que en cada circunscripción de paz se elegirá un (1) representante, para lo cual deben inscribirse al menos tres candidatos. Este requisito por que en el evento de falta absoluta del primero de la lista, pueda ser reemplazado por los candidatos de la misma lista en el orden de inscripción, y para promover la participación colectiva de las mujeres, que deberán aparecer en uno cualquiera de los renglones de la lista<sup>28</sup>. *De acuerdo con lo anterior, la Cámara se ampliará de ciento sesenta y seis (166) representantes a ciento setenta y nueve de los cuales trece (13) se elegirán en las circunscripciones de paz, equivalente a un 8% adicional.*

Precisa además, que las listas en estas circunscripciones serán *cerradas*, de manera que ellas *no aplicarán el voto preferente*, pues se trata de promover el fortalecimiento colectivo de las organizaciones y no aspiraciones individuales.

Ahora bien, en cuanto a la fórmula para la adjudicación de las curules se establece un umbral para entrar en la disputa por el cupo equivalente al **65% de los votos con los cuales fue elegido el representante que obtuvo en el departamento o departamentos que conforman la circunscripción el menor número de votos en la elección inmediatamente anterior en la misma corporación**. Si una lista no alcanza el 65% de esa votación no podrá entrar en la disputa por la asignación de la curul.

Los siguientes cuadros permiten ilustrar la fórmula propuesta:

El primero señala la votación del último elegido a la Cámara de Representantes por departamento, la votación obtenida en la ciudad capital, la votación excluyéndola y el 65% de la votación necesaria, sin capitales, por departamento, para la elección:

**Votos necesarios para obtener curul en las regiones de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz**

Departamento	Votación último representante electo	Votación en la capital	Votación con exclusión de la capital	65% de la votación sin capital
Amazonas	7.141	5.104	2.037	1.324
Antioquia	21.723	11.297	10.426	6.777
Arauca	7.141	5.104	2.037	1.324
Atlántico	N.A.*	N.A.	N.A.	N.A.
Bolívar	26.664	16.597	10.067	6.544
Boyacá	9.862	1.524	8.338	5.42
Caldas	N.A	N.A	N.A.	N.A
Caquetá	11.372	5.701	5.671	3.686
Casanare	17.883	5.241	12.642	8.217
Cauca	18.557	3.204	15.353	9.979
Cesar	25.056	17.421	7.635	4.963
Chocó	11.26	2.324	8.936	5.808
Córdoba	49.582	3.713	45.869	29.815
Cundinamarca	11.745	N.A.*	N.A.	7.634
Guainía	1.001	967	34	22

<sup>28</sup> Ver artículo 263 C. P.

Departamento	Votación último representante electo	Votación en la capital	Votación con exclusión de la capital	65% de la votación sin capital
Guaviare	3.111	2.548	563	366
Huila	19.304	6.398	12.906	8.389
La Guajira	47.484	6.636	40.848	26.55
Magdalena	26.293	6.84	19.453	12.644
Meta	27.07	10.785	16.285	10.585
Nariño	41.323	8.04	33.283	21.634
Norte de Santander	28.095	9.206	18.889	12.278
Putumayo	9.430	1.292	8.138	5.290
Quindío	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Risaralda	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
San Andrés	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Santander	21579	9.786	11.793	7.665
Sucre	51.181	13.092	38.089	24.758
Tolima	10.154	4.342	5.812	3.778
Valle	7.194	3.708	3.486	2.266
Vaupés	1.257	895	362	235
Vichada	2.51	856	1.654	1.075

\* No aplica.

El segundo, señala el número de votos necesarios para acceder a la curul en cada una de las circunscripciones, a partir de la fórmula propuesta:

#### Votos necesarios por circunscripción transitoria de paz

Circunscripción	Departamentos	Votos últimos Representantes electos excluyendo capital	Votos necesarios para obtener curul (65% de la menor votación)
Circunscripción 1	Antioquia	10.426	5.808
	Córdoba	45.869	
	Chocó	8.936	
Circunscripción 2	Antioquia	10.426	6.544
	Bolívar	10.067	
Circunscripción 3	Cesar	7.635	4.963
	Norte de Santander	18.889	
Circunscripción 4	La Guajira	40.848	4.963
	Cesar	7.635	
	Magdalena	19.453	
Circunscripción 5	Casanare	12.642	1.324
	Arauca	2.037	
Circunscripción 6	Bolívar	10.067	6.544
	Sucre	38.089	
Circunscripción 7	Huila	12.906	2.266
	Cauca	15.353	
	Tolima	5.812	
	Valle del Cauca	3.486	
Circunscripción 8	Cauca	15.353	2.266
	Nariño	33.283	
	Valle del Cauca	3.486	
Circunscripción 9	Amazonas	2.037	1.324
	Putumayo	8.138	
	Caquetá	5.671	
Circunscripción 10	Meta	16.285	10.585
Circunscripción 11	Cundinamarca	7.634	7.634
	Guainía	34	
Circunscripción 12	Vaupés	362	1.075
	Vichada	1.654	
	Guaviare	563	
	Santander	11.793	
Circunscripción 13	Boyacá	8.338	5.420

En el párrafo 1° se precisa que los partidos o movimientos políticos que surjan en forma

directa de los acuerdos de paz, **no pueden presentar candidatos** en estas circunscripciones, pues este aspecto será objeto de acuerdo entre las partes, mientras que en el segundo se faculta a los ciudadanos que residen en las circunscripciones de paz para votar en una de ellas y también para hacerlo en las circunscripciones ordinarias o especiales que establece el artículo 176 de la Constitución. La razón de consagrar el derecho al doble voto, radica en que los partidos y movimientos que tienen arraigo o presencia en esos territorios tienen derecho, si así lo determinan los electores, a permanecer en ellos.

Finalmente señala que las circunscripciones de paz, se establecerán sin perjuicio del mantenimiento de la integridad de los territorios indígenas y del respeto por la diversidad étnica y cultural de la Nación, en los términos que lo contemplan los artículos 7°, 286, 329 y 330 de la Constitución.

El artículo transitorio 7° establece que los partidos y movimiento políticos con representación en el Congreso, no podrán inscribir candidatos en las circunscripciones de paz. Esta restricción es razonable dado que las medidas de favorabilidad política solo cobijan a aquellas agrupaciones sociales que surjan de las regiones y territorios que menciona este acto legislativo las cuales, una vez obtengan representación pueden continuar compitiendo en la misma circunscripción durante todo el período de transición.

El artículo transitorio 8° se refiere a las calidades que deben reunir los candidatos inscritos en estas circunscripciones, esto es, las condiciones que se requieren para ejercer el cargo, como puede ser la edad, y otras circunstancias requeridas para ejercer el cargo o dignidad<sup>29</sup>. Para este efecto, no se establecen calidades diferentes a las que contempla el artículo 177 de la Constitución. Igualmente se extienden a los candidatos y elegidos en mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades de las circunscripciones ordinarias y establece un régimen especial para contrarrestar los riesgos derivados de la presencia del narcotráfico y de grupos armados ilegales.

Por otra parte, para la inscripción de los candidatos ante la autoridad electoral se deben acreditar dos situaciones:

a) el arraigo en algunos de los municipios que integran la circunscripción para lo cual deberá aportarse certificación expedida por el respectivo *alcalde municipal*;

b) la existencia legal de la organización social a la que se pertenece, mediante el certificado de existencia y representación legal que, en todo caso, **no puede ser inferior a un año antes de la elección en que se participe**.

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 8 de junio de 2016, Consejera Ponente: doctora Lucy Jeanette Bermúdez Bermúdez, Radicado 63001-23-33-000-2015-00336-01.

Esto con el fin de evitar que, aprovechándose de las condiciones de favorabilidad, se constituyan organizaciones sin suficiente presencia en el territorio o, en forma oportunista, inscriban candidatos que no representen, realmente, ninguna organización social de las que menciona el artículo 1°.

Adicionalmente, deberán demostrar, mediante certificación expedida por el Personero de cualquiera de los municipios que integran la circunscripción, tener las condiciones de arraigo para participar en la contienda electoral. La certificación que se expida sin verificar previamente el cumplimiento de las condiciones anteriores será causal de mala conducta y destitución por la autoridad competente.

Lo anterior, con el fin de evitar la proliferación artificial de agrupaciones sociales y candidatos que no estén vinculados a procesos de organizaciones sociales con arraigo en la circunscripción o que representen aspiraciones electorales de carácter individual.

El **artículo transitorio 9°** regula lo atinente a la financiación de las campañas electorales que se desarrollen en las circunscripciones temporales de paz:

- Se establece que la favorabilidad implica que la **financiación de las campañas electorales estará a cargo del Estado en un 100%**, mediante el sistema de **reposición de votos**. Para el efecto, **la lista debe obtener al menos el veinte por ciento (20%) de los votos que obtuvo el representante elegido en la última elección a Cámara de Representantes**, a partir de la fórmula establecida en el artículo transitorio 6° de este proyecto.

- El **anticipo** para la campaña este será hasta **del noventa por ciento (90%) de la financiación estatal**, agregando que en estos casos, los anticipos deben entregarse a la agrupación social o al grupo significativo de ciudadanos en un plazo no mayor de cinco (5) días de su aprobación por la autoridad electoral.

- Las campañas tendrán unos topes hasta por el límite del apoyo estatal asignado para la circunscripción de paz según lo establezca la autoridad electoral. Para fijar los topes en las circunscripciones especiales, la autoridad electoral tendrá en cuenta los costos de transportes, la existencia de vías de comunicación y el grado de dificultad geográfica de las regiones.

Los **artículos transitorios 10 y 11** crean unos tribunales de garantías de carácter especial que, por su especialidad y carácter transitorio de las medidas para afianzar la paz territorial, no deben confundirse con los tribunales seccionales de vigilancia y garantías electorales establecidos en el artículo 39 de la Ley 130 de 1994 y serán competentes para garantizar el cumplimiento de las reglas establecidas en este proyecto de acto legislativo.

En cuanto a sus funciones son similares a las que establece la disposición citada y adicionalmente las que señala el artículo transitorio 8°.

Finalmente, **el artículo 2°** ordena a la organización electoral y, en particular, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, adelantar una campaña de cedulación masiva en los municipios que conforman todas y cada una de las circunscripciones especiales y transitorias de paz, con el fin de hacer eficaces las medidas de incorporación de las poblaciones campesinas y rurales al sistema político y electoral a partir de las circunscripciones que se crean mediante el presente acto legislativo.

Todos los aspectos mencionados a lo largo del presente proyecto son de naturaleza constitucional y de allí la necesidad de su incorporación a la Constitución.

Las circunscripciones especiales de paz pueden constituirse en un instrumento idóneo para revitalizar la democracia, fortalecer el pluralismo, permitir la inclusión política de nuevos actores sociales y contribuir al fortalecimiento de la paz territorial.

Bogotá, D. C., 25 de junio de 2016.

  
**ARMANDO NOVOA GARCÍA**  
Magistrado  
Consejo Nacional Electoral  
\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 012 DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera.*

P 1.1-001851-2017

<b>Fecha:</b>	Bogotá, D. C., jueves, 25 de mayo de 2017.
<b>Para:</b>	Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano Secretaría General de la Cámara de Representantes
<b>De:</b>	Doctor Nelson Felipe Vives Calle Secretario Privado de la Presidencia de la Cámara de Representantes
<b>Asunto:</b>	Traslado de propuestas a proyectos de ley recibido con radicado número 6572

<b>Urgente</b>	Proyectar respuesta	
<b>Para su Información</b>	Dar respuesta inmediata	
<b>Favor dar concepto</b>	Favor tramitar	X
	Número folios	221

Respetado doctor:

Por instrucciones del Presidente de la Cámara de Representantes, doctor Miguel Ángel Pinto

Hernández, me permito hacer llegar a su despacho para su conocimiento y fines pertinentes, comunicación recibida el día veintitrés (23) de mayo de 2017, suscrita por el honorable Consejero del Consejo Nacional Electoral, doctor Armando Novoa García, en el cual envía propuestas sobre temas que actualmente se encuentran en la agenda del Congreso de la República, los cuales corresponden a: *Estatuto de Oposición, Reforma de Adquisición Progresiva de Derechos Políticos, Reincorporación Política, Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz, Recomendaciones Misión Electoral Especial, Coaliciones Corporaciones Públicas, Garantías Organizaciones Sociales.*

Cordialmente.



NELSON FELIPE VIVES CALLE.  
Secretario Privado de la Presidencia  
Cámara de Representantes

### PRESENTACIÓN

El punto 2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, suscrito el pasado 27 de noviembre de 2016, por el Presidente de la República y las FARC, señala que la consolidación de la paz implica la aprobación de varias reformas que amplíen y profundicen la democracia y el pluralismo político y social, y permita el ingreso de nuevos actores provenientes de los grupos que dejarán las armas.

Estos propósitos deben cristalizarse en una serie de cambios al sistema electoral. El acuerdo menciona también la necesidad de contar con nuevas garantías de participación de las organizaciones y movimientos sociales.

Esta agenda se ha venido adoptando a través de diferentes proyectos de acto legislativo y leyes estatutarias, como lo muestra el siguiente cuadro:

#### AGENDA DE CAMBIOS ELECTORALES

Materia	Tipo normas	Estado actual
1. Estatuto de Oposición	Ley Estatutaria	Aprobada
2. Reforma adquisición progresiva de derechos Políticos (artículo 108 C. P.)	Acto Legislativo	En trámite
3. Reincorporación Política (artículos Transitorios Constitución)	Acto Legislativo	Aprobada
4. Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz	Acto Legislativo	En trámite
5. Recomendaciones Misión Electoral Especial	Acto Legislativo-Leyes Estatutarias	Sin presentar
6. Coaliciones Corporaciones Públicas	Ley Estatutaria	Sin presentar
7. Garantías organizaciones sociales	Ley Estatutaria	Sin presentar

Con el propósito de contribuir al desarrollo de esta agenda, desde el Consejo Nacional Electoral el suscrito Consejero ha elaborado con su equipo

de trabajo varias propuestas relacionadas con algunos de los puntos de la agenda así:

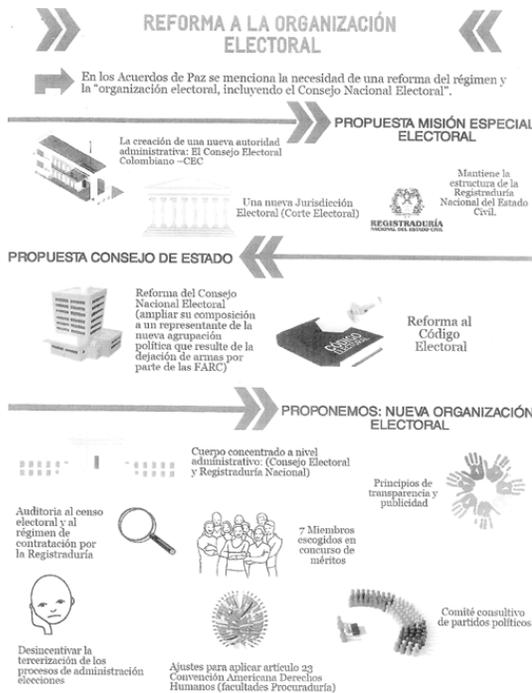
- a) Proyecto de Ley Estatutaria “*por medio de la cual se desarrolla el artículo 112 de la Constitución Política y se expide el Estatuto de la Oposición y algunas garantías para las Minorías*”.
- b) Proyecto de Acto Legislativo “*por medio del cual se crean unas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para las elecciones a la Cámara de Representantes en los períodos constitucionales comprendidos entre 2018, 2022 y 2026 hasta 2030 y se dictan normas complementarias*”.
- c) Proyecto de Acto Legislativo “*por medio del cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral, y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y mejorar la transparencia de los procesos electorales, y se dictan otras disposiciones*”.
- d) Proyecto de Ley Estatutaria “*por la cual se expide el Estatuto Electoral*”.
  - El contenido de estas iniciativas recoge la experiencia acumulada en la organización electoral, en representación de las minorías y partidos de oposición, sectores que no tenían presencia en ese escenario desde hace más de veinte (20) años.
  - En algunos casos, como ocurrió con el Estatuto de Oposición, el texto fue elaborado luego de varios acercamientos con agrupaciones políticas como la Alianza Verde, el Polo Democrático Alternativo, el MIRA, el movimiento MAIS, la Alianza Social Independiente-ASI, la Unión Patriótica, Marcha Patriótica y Voces de Paz, entre otras.
  - Queda un paquete derivado de las recomendaciones que presentó la Misión Electoral Especial (MEE) hace algunas semanas, que aún no ingresa a la agenda legislativa y que tendrá una importancia especial, pues allí se condensan aspectos relacionados con la financiación de las campañas electorales, las reformas a la organización electoral, y el examen de las dualidades en las competencias asignadas por la Constitución al Consejo Nacional Electoral y a la Sección Quinta del Consejo de Estado, entre otros aspectos.
  - Falta por conocer las propuestas del Consejo de Estado

No sobra agregar que estas propuestas no comprometen la posición institucional del Consejo Nacional Electoral sino, única y exclusivamente, la opinión del suscrito conserjero.

8 de mayo de 2017.

Cordial saludo,

  
Armando Novoa García  
Conserjero Nacional Electoral



### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO XXX DE 2017

*por medio del cual se integran el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se crea la Organización Nacional Electoral, y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y mejorar la transparencia de los procesos electorales, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República, en virtud del Procedimiento Especial Legislativo para la Paz, establecido en el Acto Legislativo número 1 de 2016

DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifícase el artículo 120 de la Constitución Política el cual quedará así:

**Artículo 120.** La Organización Nacional Electoral es responsable de dirigir, organizar, administrar, vigilar y controlar los procesos electorales, en forma integral y coordinada, del registro civil y de la identidad de las personas. Estará organizada a través de salas, unidades especializadas, una auditoría externa para la

consolidación del censo electoral, y por los demás organismos que establezca la ley.

**Artículo 2º.** El Capítulo 2 del Título IX de la Constitución tendrá la siguiente denominación: "De la Organización Nacional Electoral".

**Artículo 3º.** El artículo 264 de la Constitución Política quedará así:

**Artículo 264.** La Organización Nacional Electoral gozará de autonomía administrativa, financiera y organizativa y se regirá por principios de autonomía e independencia, neutralidad, máxima publicidad, transparencia y representación de género.

Estará integrada por siete (7) dignatarios, seis (6) de ellos escogidos mediante concurso de méritos organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, para un período institucional de ocho (8) años que se renovarán parcialmente cada cuatro (4) años y no serán reelegibles. El séptimo (7), encargado de la organización y administración de los procesos electorales, será seleccionado por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Por lo menos, un tercio de sus integrantes serán mujeres.

Sus integrantes deberán ser ciudadanos en ejercicio, con título universitario y experiencia laboral o profesional por más de veinte (20) años con buen crédito.

Sus sesiones y actuaciones serán públicas para lo cual contarán con el apoyo de los medios de comunicación social del Estado.

Una ley estatutaria regulará la forma en que organizarán las salas especializadas, la creación de la unidad especial de investigación financiera y policía electoral, las reglas de su administración, dirección y funcionamiento, así como una Auditoría Externa al censo electoral, previo a cada elección nacional y a las territoriales y la conformación y reglas del Consejo Consultivo de partidos políticos con personería jurídica.

**Artículo 4º.** El artículo 265 de la Constitución Política quedará así:

La Organización Nacional Electoral tendrá las siguientes facultades:

1. Asegurar el ejercicio de los derechos políticos que se manifiestan a través del voto como también los de participación política.
2. Dirigir, organizar y administrar con carácter indelegable, y garantizar los procesos electorales, en condiciones de transparencia, igualdad y plenas garantías.
3. Regular las comisiones de seguimiento de garantías electorales, convocarlas y coordinar sus actividades y adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

4. Organizar y llevar el registro civil y la identificación de las personas.
5. Regular, controlar y vigilar y toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, y de las normas que los rigen; y garantizar el cumplimiento de los principios y deberes que les corresponden.
6. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
7. De oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.
8. Velar por las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política, y reglamentar la participación de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos en los medios de comunicación social del Estado.
9. Fijar el monto máximo de gastos en las campañas electorales, distribuir los aportes estatales para su financiamiento de acuerdo con la ley y verificar a través de una unidad especial de investigación con funciones de policía judicial el estricto cumplimiento de las reglas.
10. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.
11. Reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos y colaborar para la realización de consultas para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.
12. Garantizar los derechos de la oposición y las minorías.
13. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que se encuentran incurso en cualquiera de las causales previstas en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.
14. Designar a los integrantes de los tribunales regionales de garantías electorales.
15. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.
16. Darse su propio reglamento.
17. Las demás que le confiera la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones de regulación y para garantizar la igualdad en los procesos electorales, la Organización Nacional Electoral contará con un Comité Consultivo de Partidos Políticos, conformado por un representante por cada partido con personería jurídica, en los términos que establezca la ley.

**Artículo 5º.** El artículo 266 de la Constitución quedará así:

La Organización Nacional Electoral estará conformada por servidores públicos de carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos, sin perjuicio del sistema de retiro flexible de acuerdo con las necesidades del servicio. Los cargos de responsabilidad administrativa o electoral y de la unidad especial de investigación con funciones de policía judicial serán de libre remoción, de conformidad con la ley.

**Artículo 6º.** Agréguese al artículo 237 de la Constitución nuevo numeral, así:

“**Artículo 237.** Son atribuciones del Consejo de Estado:

8. Decidir sobre la solicitud de desvinculación del cargo de los servidores públicos de elección popular que le solicite el Procurador General de la Nación, por cualquiera de las causas que menciona el artículo 278 de la Constitución”.

**Artículo 7º.** Modifíquese el artículo 278 de la Constitución, numeral 1, en los siguientes términos:

“**Artículo 278.** El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

1. Solicitar ante el Consejo de Estado la desvinculación del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, del funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo”.

**Artículo transitorio 1º.** Mientras se expide la ley estatutaria que desarrolle el presente acto legislativo, seis (6) de los siete (7) dignatarios de la Organización Nacional Electoral serán designados para un período de un año así:

- Uno (1) por la Corte Suprema de Justicia.

Uno (1) por el Consejo de Estado.

Uno (1) por la Corte Constitucional.

Uno (1) por el Procurador General de la Nación.

La elección se realizará dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Una vez posesionados, escogerán en forma inmediata los dos (2) miembros restantes.

**Parágrafo.** El período del actual Registrador Nacional del Estado Civil concluye el 3 de diciembre de 2019.

**Artículo transitorio 2°. Estabilidad en el empleo y carrera administrativa.** Se garantizará la estabilidad y los derechos de los servidores públicos vinculados, bajo cualquier modalidad de vinculación, a la Organización Nacional Electoral. Por consiguiente, si como consecuencia de lo dispuesto en el presente acto legislativo es necesario reasignar funciones y competencias se respetarán integralmente los derechos individuales y colectivos de aquellos.

Dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo el Gobierno nacional destinará el 50% del presupuesto necesario para iniciar y ejecutar parcialmente la implementación del régimen de carrera administrativa en la Organización Nacional Electoral. Doce meses después se efectuarán los desembolsos correspondientes al excedente, para que en el término de dieciocho (18) meses todo el personal que actualmente se encuentra vinculado al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil se vincule a este régimen.

**Artículo 6°. Vigencia.** El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto de acto legislativo tiene por finalidad contribuir al cumplimiento del *“Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”* suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

Los cambios que se mencionan pretenden la modernización de la organización electoral y asegurar una mayor autonomía e independencia de los entes que la integran, en particular del Consejo Nacional Electoral<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Este aspecto se encuentra contemplado en el punto 2, titulado *“Participación Política: Apertura Democrática para construir la Paz”*, que dice lo siguiente: *“2.3.4 Reforma del régimen y de la organización electoral.* Con el objetivo de asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral, incluyendo del Consejo Nacional Electoral o la institución que haga sus veces, y modernizar y hacer más transparente el sistema electoral, para de esa manera dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia, tras la firma del Acuerdo Final, se creará una misión electoral especial. La Misión estará conformada por 7 expertos/as de alto nivel, que en

Esas modificaciones deben redundar en *“mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia”*<sup>2</sup>.

#### 1. “Crisis de legitimidad electoral”

Al examinar las múltiples dificultades de las democracias contemporáneas y las fórmulas para superarlas, es frecuente encontrar el concepto de *“crisis de legitimidad electoral”*<sup>3</sup>.

Esta crisis se relaciona, entre otros aspectos, con el ascenso de la pugnacidad contenciosa electoral y la forma como se arbitran las contiendas.

Casos como los de Estados Unidos (Bush -Gore, 2000; Clinton-Trump 2016), México (López Obrador - Calderón, 2006), Venezuela (Asamblea Nacional, 2015), Ecuador (Moreno - Lasso, 2017), son ejemplos de la falta de credibilidad en los procesos electorales y en las autoridades encargadas de controlarlos. Ni siquiera la democracia británica escapa a este tipo de situaciones (elecciones parlamento 2015).

Aunque las denuncias de fraude y los reclamos de los candidatos derrotados son insuficientes para concluir que el proceso electoral como instrumento de formación de la voluntad mayoritaria atraviesa una situación de crisis irreversible, sería equívoco desconocer el impacto que tienen esas controversias sobre la legitimidad de las reglas electorales, y sobre las instituciones que administran y vigilan su cumplimiento.

su mayoría deberán ser de nacionalidad colombiana, así: un representante de la Misión de Observación Electoral (MOE) y 6 expertos/as los cuales se seleccionarán por las siguientes organizaciones, el Centro Cáster, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD). La Misión entrará en funcionamiento inmediatamente después de la firma del Acuerdo Final. La Misión, en un plazo de hasta 4 meses, presentará sus recomendaciones con base, entre otros, en las buenas prácticas nacionales e internacionales, en los insumos que reciba de los partidos y movimientos políticos y de las autoridades electorales y teniendo en cuenta las dificultades específicas de las mujeres en relación con el sistema electoral. La Misión adelantará un amplio y efectivo proceso de participación con todos los partidos, movimientos y agrupaciones políticas a objeto de obtener el más amplio consenso posible en la producción del Informe Final. Sobre la base de esas recomendaciones, el Gobierno Nacional hará los ajustes normativos e institucionales que sean necesarios”. Consultado 13 abril de 2017. Disponible en [https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030\\_11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030_11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf).

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> Pegoraro, Lucio. ¿Guardianes de las elecciones, o garantes de la democracia? El papel de los tribunales y comisiones electorales. En: \_\_\_\_\_. El Guardián de las elecciones. El Control Electoral en perspectiva comparada. Universidad Libre, Facultad Derecho, Bogotá, 2015 págs. 35-37.

De esas dificultades emerge la pregunta sobre quién y cómo se ejercen los controles de los procesos electorales y bajo qué reglas.

## 2. Organismos electorales

Los OE se encargan de gestionar las elecciones y resolver los conflictos que puedan presentarse entre los principales actores participantes. Su rol principal se relaciona con asegurar la legitimidad y la calidad de las elecciones. Desarrollan funciones administrativas y judiciales asociadas a los procesos electorales y sus diseños institucionales varían notablemente de unos países a otros.

La existencia de organismos electorales independientes e imparciales es garantía de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. La Corte Interamericana concluye que “*sin esa acción del Estado, los derechos a votar y ser votado, simplemente, no podrán ser ejercidos*”<sup>4</sup>.

De allí la importancia y el especial cuidado que debe prestarse al momento de fijar las características de los OE<sup>5</sup>.

## 2. Modelos de Organismos Electorales

Al examinar las distintas modalidades de control de los procesos electorales cabe distinguir entre los que se ejercen por sus mismos destinatarios, *interna corporis*, esto es, las asambleas parlamentarias, o más cercanamente, los tribunales constitucionales de Europa, propios de democracias “*consolidadas*”, de los modelos adoptados en Asia, América Latina, África y algunos países de Europa centro-oriental, en los que se “*externalizan*” la vigilancia a través de organismos autónomos.

### 2.1. Modelo europeo

- A partir del principio de soberanía, en un primer momento las democracias parlamentarias europeas fijaron esa competencia en las propias asambleas. Se consideraba que el control electoral era un asunto de naturaleza política, y, por tanto, eran los parlamentos los encargados de ejercerlo en razón a su independencia y autonomía de las monarquías<sup>6</sup>. Con el decaimiento del Estado liberal clásico, y ante fenómenos como la corrupción y el fraude electoral,

se abre la posibilidad de trasladar ese control a otros órganos como la magistratura o cuerpos *ad hoc*, como ocurre con los casos del Tribunal Constitucional de Portugal, el Tribunal Especial en Grecia y la jurisdicción ordinaria en España<sup>7</sup>.

- Más recientemente, existe una tendencia hacia la “*externalización*”, a “*órganos institucionalmente neutrales*” manteniendo la administración de los procesos electorales en el poder ejecutivo o en las entidades federales<sup>8</sup>.

### 2.2. Modelo latinoamericano

En América Latina, se adopta un modelo con características singulares pues se asigna parte importante o la totalidad de la administración de los procesos electorales a organismos autónomos, permanentes y especializados.

El surgimiento y creación de este tipo de organismos, denominados corte, consejo, instituto, junta, comisión, se explica por distintas razones, entre ellas, por una historia común de irregularidades electorales, manipulaciones y fraudes que en distintas ocasiones derivaron en conflictos nacionales y en levantamientos armados.

Según José Thompson,

“*La desconfianza y el fantasma del fraude requirieron del desarrollo de fórmulas y sistemas que garantizaran plenamente la voluntad popular. Y de ahí el nacimiento del modelo latinoamericano, que busca separar el manejo electoral de las capacidades del poder ejecutivo y la resolución de conflictos de las de los tribunales electorales*”<sup>9</sup>.

El modelo latinoamericano tiene unos rasgos comunes, de acuerdo con los antecedentes históricos y la naturaleza jurídica de cada estado:

- Se asignan las competencias de administrar y controlar el desarrollo de los procesos electorales a una o varias autoridades públicas especializadas, con autonomía de las ramas del poder público. Los organismos electorales son de jerarquía constitucional lo que permite estabilidad y permanencia y los sustrae de los ataques derivados de la confrontación político- electoral<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> Dalla Vía, Alberto. Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.coiteidh.or.cr/tablas/r30080.pdf>. pág. 58.

<sup>5</sup> Thompson, José. Tendencias en torno a la estructura y competencias de los Organismos Electorales en América Latina. En: Barreda, Mikel y Ruiz Leticia (Editores). Organismos Electorales y calidad de la democracia en América Latina. Jurado Nacional de Elecciones Perú, 2014, pág. 38.

<sup>6</sup> El artículo 10 de la Constitución francesa de 1875 señalaba lo siguiente: “Cada una de las Cámaras es juez de la elegibilidad de sus miembros y de la regularidad de las elecciones; y solo ella puede admitir sus dimisiones”. En Pavanl, Giorgia, op. cit. pág. 81.

<sup>7</sup> Corona Nakamura, Luis A. y Miranda, Adrián (comps). Derecho Electoral Comparado. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2012.

<sup>8</sup> Pavani, Giorgia. Centralismo y crisis de los parlamentos occidentales en tema de control de las elecciones. En Pegoraro, Lucio, Pavani, Giorgia. El Guardián de las elecciones. El control electoral en perspectiva comparada. Universidad Libre, Bogotá, 2015, págs. 71 a 93.

<sup>9</sup> Op. cit, pág. 40

<sup>10</sup> Jaramillo, Juan Fernando. Los órganos electorales supremos. En Zovatto, Daniel. Orozco Jesús y Thompson, José (comp). Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pág. 371-436.

- En algunos casos, puede establecerse algún grado de relación y dependencia con secciones del poder judicial (Brasil, Argentina). En otros, se califican como un poder público en el mismo nivel de jerarquía de las otras ramas de la organización estatal (Venezuela, Nicaragua).
- La autonomía incluye el ejercicio de cierto grado de potestad reglamentaria, de iniciativa legislativa o de participación en trámites legislativos.
- Estos organismos no son de carácter “*efímero*”. Una vez ocurridos los momentos electorales no se desintegran, y continúan en ejercicio de sus actividades.
- El surgimiento de cuerpos electorales especializados se acompaña de la irrupción de una nueva disciplina jurídica y de principios diferenciados, emparentados con el derecho administrativo y el derecho constitucional, pero con su propia especificidad.

### 2.2.1. Organismos Electorales “Concentrados” o “Compartidos”

Ahora bien, en América Latina los tipos de organización electoral pueden clasificarse según características como la naturaleza jurídica, relación con el poder ejecutivo o judicial, carácter de inmutabilidad de sus decisiones, entre otros aspectos<sup>11</sup>.

Una de esas clasificaciones se deriva de la distribución de las funciones electorales en uno o varios entes.

En algunos casos se encarga a una sola institución de todas las funciones electorales. En otros estas se distribuyen entre dos o más organismos. A los primeros se les denomina modelos “*concentrados*”, a los segundos “*desconcentrados*” o “*compartidos*”.

- Concentrados:** En este caso se privilegia la solidez institucional y la promoción de una “*doctrina electoral única*”. Constituye una sola instancia y sus decisiones que no son recurribles. Por lo general, se agrupan en un solo organismo la función registral, la administración de los procesos electorales y la justicia electoral, además de la emisión del documento de identidad. El órgano electoral puede estar establecido en la Constitución y se faculta al legislador para que establezca su organización y funcionamiento.<sup>12</sup> En países como Nicaragua y Venezuela la función electoral se consagra como un poder más dentro de la organización del Estado<sup>13</sup>.
- Desconcentrados o compartidos:** El poder electoral se encuentra dividido entre dos o más organismos. El caso más demostrativo es el de Perú que consagra tres organismos: Oficina Nacional de Procesos Electorales, Jurado Nacional de Elecciones y Registro Nacional de Identidad y Estado Civil. Méjico, Colombia, Chile y Ecuador pueden ubicarse en este segmento.

El siguiente cuadro permite apreciar la forma en que se encuentra distribuido el poder electoral en varios países de la región.

### ORGANISMOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA SEGÚN NIVEL DE CONCENTRACIÓN

País	Sigla	Nombre	Concentración S/N	Ubicación dentro del Estado
Argentina	CNE	Cámara Nacional Electoral	No	Poder Judicial
	DNE	Dirección Nacional de Elecciones		Ministerio Interior
Bolivia	CNE	Corte Nacional Electoral	Sí	Órgano Autónomo
Brasil	TSE	Tribunal Superior Electoral	Sí	Órgano Autónomo
Chile	TCE	Tribunal Calificador Elecciones	No	Órgano Autónomo
	SE	Servicio Electoral		Ministerio Interior
Colombia	CNE	Consejo Nacional Electoral	No	Órgano autónomo
	RNEC	Registraduría Nacional Estado Civil		Órgano Autónomo
Costa Rica	TSE	Tribunal Supremo de Elecciones	Sí	Poder Judicial
Ecuador	CNE	Consejo Nacional Electoral	No	Órgano autónomo
	TCE	Tribunal Contencioso Electoral		Órgano autónomo
Méjico	INE	Instituto Nacional Electoral	No	Órgano autónomo
	TRIFE	Tribunal Electoral del Poder Judicial		Poder Judicial
Nicaragua	CSE	Consejo Supremo Electoral	Sí	Poder Electoral
Paraguay	TSJE	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Sí	Poder Judicial

<sup>11</sup> Contreras, Renato. *El Consejo Nacional Electoral de Colombia en el contexto de las autoridades electorales en América Latina*. Tesis de Grado. Universidad del Rosario, 2016.

<sup>12</sup> Pérez Albo, Helvia. Modelos de Organización Electoral en América Latina. Disponible en: <http://historico.jundlcas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/14/cnt/cnt8.pdf>.

<sup>13</sup> Ídem.

País	Sigla	Nombre	Concentración S/N	Ubicación dentro del Estado
Perú	ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales	No	Órgano autónomo
	JNE	Jurado Nacional de Elecciones		Órgano autónomo
	RENIEC	Registro Nacional de Identidad y Estado Civil		Órgano autónomo
Rep. Dominicana	JCE	Junta Central Electoral	No	Órgano autónomo
	TSE	Tribunal Superior Electoral		Poder Judicial
Uruguay	CE	Corte Electoral	Sí	Órgano autónomo
Venezuela	CNE	Consejo Nacional Electoral	Sí	Poder Electoral

*Tomado de Barrientos del Monte, Fernando. Independencia e Imparcialidad de los Organismos Electorales en América Latina. En Organismos Electorales y Calidad de la Democracia en América Latina. JNE-Perú, págs. 80-81*

### 2.2.2. Independencia

Otro aspecto que interesa destacar es el relacionado con el **grado de independencia de los organismos electorales**. Esta independencia puede examinarse en relación con el poder ejecutivo y/o con los partidos políticos.

La independencia es entendida como “*el conjunto de garantías que impiden, en mayor o menor medida, injerencias indebidas en su actuación*”. Según esa definición.

“*Se pretende la ausencia de vínculos del Gobierno de turno, de los partidos políticos de los sujetos que componen el órgano... implica el poder que el organismo tiene sobre los hechos y, por lo tanto, poder de imponer sus decisiones. Y ello deriva no solo de las facultades, sino de su independencia en sí*”.<sup>14</sup>

Lo anterior, en la idea de que “*a mayor independencia, mayor imparcialidad*”, esto es, más distancia de “*las posibles indebidas influencias externas*”<sup>15</sup>.

Por supuesto, la independencia se relaciona con aspectos como el origen de la nominación de quienes hacen parte de los organismos de control electoral, su autonomía estructural, la disponibilidad de recursos materiales propios y un presupuesto

adecuado y no condicionado, como también de un cuerpo administrativo especializado y estable.

En cuanto a la composición, es decir, al origen de quienes integran los organismos electorales Barrientos advierte que existe una tendencia a que tales cargos sean desempeñados por expertos en temas electorales, esto es, funcionarios “*apartidistas*”, o para el caso de los organismos que imparten justicia electoral, de carrera en el ámbito judicial.

Solo en pocos países, Colombia, México y Venezuela, las agrupaciones políticas inciden de manera directa en su designación, aunque formalmente los miembros de los órganos electorales no los representen.

Algunos análisis consideran que el “*grado de independencia*” es menor en aquellos casos en que el Gobierno interviene en el nombramiento de los miembros de los organismos electorales, o su composición es partidista, mientras que será mayor si en su designación intervienen dos o más poderes del Estado, sus funcionarios son de carrera o sus dignatarios son expertos en la materia, pero no tienen origen partidista.

El siguiente cuadro describe el grado de independencia de los organismos electorales:

**CUADRO  
GRADO INDEPENDENCIA ORGANISMOS ELECTORALES**

País	Organismos Electorales	Número miembros	Nominación
Argentina	Cámara Nacional Electoral	3	Presidente en acuerdo con Senado
	Dirección Nacional de Elecciones	1	Ministerio Interior
Bolivia	Corte Nacional Electoral	5	Presidente : 1 Congreso: 4
Brasil	Tribunal Superior Electoral	7	Supremo Tribunal Federal (3) Tribunal Justicia (2) Presidente (2)
Chile	Tribunal Calificador Elecciones	5	Corte Suprema
	Servicio Electoral	5	Presidente Consejo Directivo
Colombia	Consejo Nacional Electoral	9	Congreso de la República en proporción a la representación de los partidos
	Registraduría Nacional Estado Civil	1	Presidentes Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	3 magistrados y 6 suplentes	Corte Suprema de Justicia por mayoría calificada de 2/3 partes

<sup>14</sup> Barrientos del Monte, Fernando. Independencia e imparcialidad de los organismos electorales en América Latina. En Barrera, Mikel y otra, op. cit., pág. 74.

<sup>15</sup> Op. cit.

País	Organismos Electorales	Número miembros	Nominación
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	5	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante concurso público
	Tribunal Contencioso Electoral	5	
Méjico	Instituto Nacional Electoral	9	2/3 partes Cámara de Diputados a propuesta grupos parlamentarios
	Tribunal Electoral del Poder Judicial	7	Cámara de Senadores a propuesta del Pleno Suprema Corte
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	7	Asamblea Nacional
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	3	Suprema Corte de Justicia a propuesta Consejo de la Magistratura
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	1	Consejo Nacional Magistratura
	Jurado Nacional de Elecciones	5	Cada uno elegido Corte Suprema, Junta Fiscales Supremos, Colegio Abogados Lima, decanos Facultades Derecho Universidades Públicas y Decanos Facultades de Derecho Universidades Privadas
	Registro Nacional de Identidad y Estado Civil	1	
Rep. Dominicana	Junta Central Electoral	5	Senado votos 2/3 partes
	Tribunal Superior Electoral		Consejo Nacional Magistratura
Uruguay	Corte Electoral	7-9	Mayoría Asamblea Nacional
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	5	

Tomado de Barrientos del Monte, Fernando, op. cit., págs. 78-79

La información anterior permite concluir que no existe un modelo único de organización electoral, aunque en la región existe una preferencia por órganos electorales de rango constitucional, autónomos, que están encargados de la organización, vigilancia y juzgamiento de los procesos electorales, sin una homogeneidad en su estructura<sup>16</sup>.

Finalmente, algunos estudios que miden los niveles de credibilidad y confianza en las elecciones sugieren que la confiabilidad en las elecciones y los niveles de abstención se encuentran asociados a “organismos electorales imparciales de integración no partidista y a un sistema de partidos institucionalizados”<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Ídem, págs. 91-110.

<sup>17</sup> Molina, José y Hernández, Janeth. *La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas*. En Barreda Diez, Mikel y otra. *Organismos Electorales y Calidad de la Democracia en América Latina*, op. cit., pág. 89 y siguientes. Al respecto de la conformación partidista de los órganos electorales señalan lo siguiente: “La vigilancia partidista recíproca presenta, en primer lugar, el problema de que se funda precisamente en la desconfianza, y cualquier situación que altere momentánea o permanentemente el equilibrio dará lugar si no a violaciones a la ética, al menos si a la suspicacia y pérdida de credibilidad. En condiciones de bipartidismo perfecto o cuasi perfecto este peligro se reduce, ya que los dos únicos partidos tienen la facultad legal y la posibilidad material de estar presentes en todos los actos del proceso, de modo que puede asumirse que la supervisión recíproca funcionará adecuadamente. No ocurre lo mismo cuando el país es multipartidista, con tres o más partidos importantes. En estas condiciones es muy probable que se produzcan alianzas de unos partidos contra otro u otros. O en todo caso, siempre habrá

De allí que “la ingeniería constitucional puede contribuir a reforzar la honestidad de los procesos y la confianza de la población en ellos”<sup>18</sup>.

### 3. Organización Electoral en Colombia: breve recuento histórico

El conflicto interno armado en Colombia se ha alimentado de una larga tradición de pugnacidad sobre la legitimidad democrática y las prácticas recurrentes de fraude electoral<sup>19</sup>. Al igual que en otros países de América Latina “... *La lucha por elecciones limpias ha sido una reivindicación democrática tan importante como la que se adelantó por la instauración del voto universal, igual, directo y secreto*”<sup>20</sup>.

Pero no solo eso, las propias autoridades de control han señalado los problemas más recurrentes

*una alta posibilidad de que alguno piense que los demás están aliados en su contra, sea esto real o figurado...”, pág. 92.*

<sup>18</sup> Ídem, pág. 110.

<sup>19</sup> David, Bushnell menciona algunas de las modalidades más frecuentes a lo largo del siglo XIX: irregularidades en el registro electoral, depósito de papeletas falsas, compra de votos, abusos en los escrutinios, y control excluyente sobre la organización electoral práctica resumida en expresiones como “*el que escruta elige*”. En Las Elecciones en Colombia Siglo XIX. Credencial Historia número 50. Disponible en <http://www.banrepcultural.org/node/32568>. Esta percepción ha sido también recurrente en los grupos que han tomado las armas para confrontar el orden constitucional.

<sup>20</sup> Jaramillo, Juan Fernando. Los órganos electorales supremos. En Zovatto, Daniel. Orozco Jesús y Thompson, José (comp). *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pág. 371-436.

de los procesos electorales que aún persisten en nuestra cultura electoral: trashumancia, compra de votos, manipulación de los documentos electorales, son prácticas no superadas, al punto de concluirse que con “*el actual Código Electoral y el actual sistema electoral no deberían haber elecciones*”<sup>21</sup>.

Por esas razones, con las reformas al sistema electoral que permitan una nueva apertura democrática, resulta imperioso avanzar en ajustes a la organización electoral para constituir la como un árbitro imparcial, garante de los principios de igualdad y transparencia de las contiendas electorales.

### 3.1. Constitución de 1886

Desde la **Constitución de 1886**, y más concretamente, con la frustrada ley electoral de 1898, el propósito de un “*poder electoral independiente*” ha sido un propósito inconcluso<sup>22</sup>.

- La creación de los **jueces de escrutinios**, suprimidos en **1903**, fueron concebidos como garantía de los comicios electorales.
- Más adelante, se estableció una organización electoral en cabeza del **Gran Consejo Electoral**.
- En los años treinta, se creó la **Oficina de Identificación Electoral**, pero se objetaba su integración porque estaba conformada por “*ciudadanos vinculados estrechamente a la política*”<sup>23</sup>.
- En **1932**, con la Ley 7ª se dio **más poder al Presidente de la República en asuntos electorales** y en 1936 se le autorizó para nombrar **dos inspectores por departa-**

**mento** encargados de supervisar la cedulaación y el desarrollo de las elecciones.

- En ese mismo año, la **Ley 120** modificó la composición del Gran Consejo Electoral que estaría integrado por **nueve miembros**, elegidos en tercios por el Presidente de la República, la Cámara y el Senado.
- Durante la primera mitad del siglo XX, el salto más importante se produjo con la expedición de la **Ley 89 de 1948** con la promesa de “*imparcialidad política*”, que sentó las bases de la actual organización electoral<sup>24</sup>. La ley fue expedida luego de los sucesos del 9 de abril. A la cabeza de la organización electoral se ubicó una **Corte Electoral**, en reemplazo del Gran Consejo Electoral, encargada de los escrutinios, conformada por **cinco miembros**: el ex presidente de la República más antiguo, el Rector de la Universidad Nacional, el gerente del Banco de la República y los dos magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia, estos últimos de distinta filiación política. No podía estar Integrada por más de tres miembros del mismo partido político y designaría por unanimidad al **Registrador Nacional del Estado Civil**, funcionario encargado de la organización de las elecciones, la expedición de la cédula de ciudadanía y del censo electoral. El registrador nombraba al **Secretario de la Oficina de identificación**, de filiación política distinta a este<sup>25</sup>. El período de la

<sup>21</sup> En el año 2007, Edgardo Maya, en ese momento Procurador General de la Nación, señaló en un reportaje periodístico lo siguiente: “*Hay tres momentos en el proceso de elecciones: el preelectoral, el electoral y el poselectoral: en el primero se encuentra el trasteo de votos; en el segundo, la compra de votos, la suplantación de electores y de jurados. En el tercero, la manipulación de resultados... Yo digo que con el actual Código Electoral y el actual sistema electoral no debería haber elecciones. Pero es necesario realizarlas porque ese es un mecanismo democrático que hay que ejercer*”. “*No debería haber elecciones con el actual sistema electoral*”. En *El Tiempo*, 12 de agosto de 2007, pág. 1-19.

<sup>22</sup> En un proyecto aprobado parcialmente en agosto de 1898, se decía: “*Las reformas que se proponen en el presente proyecto tienen por objetivo: 1. Dar origen popular a los funcionarios encargados de preparar, presidir y declarar las elecciones; 2. Consagrar el principio de representación de las minorías en las corporaciones electorales y aún en las que administran los intereses colectivos; 3. Dar mayores garantías a la libertad, la efectividad y la pureza del sufragio*”. En Mayorga García, Fernando. *Historia de la Organización Electoral en Colombia (1888-2012)*. Universidad del Rosario. Colección Textos Jurisprudencia, pág. 49.

<sup>23</sup> Mayorga, Fernando, op. cit., pág. 119.

<sup>24</sup> El artículo 1º de la ley decía: “*La presente ley tiene por objeto crear una organización electoral ajena a las influencias de los partidos, de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo pueda derivar ventajas sobre los demás en la obtención de la cédula de ciudadanía para sus afiliados, ni en la formación de los censos electorales, ni en las votaciones y escrutinios; y cuyas regulaciones garanticen la plena responsabilidad y la imparcialidad política de los funcionarios adscritos a ella. Estos principios constituyen la norma de conducta a la cual deberían ceñirse rigurosamente todas las personas encargadas de cumplir cualquier función dentro de los organismos electorales*”. Jaramillo, pág. 144. También, Mayorga, op. cit, pág. 186 y siguientes.

<sup>25</sup> En la exposición de motivos, los Senadores Carlos Lleras y Gilberto Moreno señalaron, entre otros aspectos, lo siguiente: “*En nuestra modesta opinión, la Organización Electoral del país viene adoleciendo de dos grandes fallas: la primera consiste en que los organismos electorales se constituyen con el concepto de que sus miembros son representantes de los partidos, y con tal carácter se designan. La segunda, la de que ciertas funciones electorales, colocadas en manos de las corporaciones, se ejercen defectuosamente sin que pueda localizarse la responsabilidad de quienes Incurrir en omisiones y culpas, y sin que exista un sistema de jerarquías que permita al superior corregir oportunamente la actuación de los organismos subalternos*”. Mayorga, op. cit, pág. 184.

Violencia y la abstención del Partido Liberal en los procesos electorales en los años subsiguientes, truncó la vigencia plena de estos cambios.

- Con el **Pacto del Frente Nacional**, que estableció la paridad entre liberales y conservadores, se determinó que la Corte Electoral estaría integrada por los **dos ex presidentes más antiguos y cuatro delegados más**, en forma paritaria, nombrados por la Corte Suprema de Justicia (**Decreto 399 de 1957**)<sup>26</sup>.
- En **1979, la Ley 28**<sup>27</sup>, decidió que la **Corte Electoral** estaría conformada por **nueve miembros**, escogidos por la **Corte Suprema de Justicia, cuatro por cada partido mayoritario y uno más por el tercer partido**, sin la presencia de los ex presidentes de la República, de acuerdo al resultado de las últimas elecciones.
- En **1985**, mediante la **Ley 96**, se dispuso cambiar el nombre de la Corte Electoral por el de **Consejo Nacional Electoral de siete miembros**, para ejercer “*la suprema Inspección y vigilancia de la organización electoral*”, **elegidos ya no por la Corte Suprema de Justicia, sino por el Consejo de Estado**, tres por cada uno de los dos partidos mayoritarios y uno más por el tercer partido, con base en los resultados de los últimos comicios al Congreso de la República, por un período de cuatro años<sup>28</sup>.
- Con base en facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, se expidió el **Decreto 2241 de 1986**, de 218 artículos que Integraron el **Código Electoral** de marcado contenido **bipartidista**. En lo relacionado con la organización electoral su artículo 9° señaló que estaría integrada por el Consejo Nacional Electoral; el Registrador Nacional del Estado Civil; los Delegados de Registrador Nacional; los registrados distritales, municipales y auxiliares; y los delegados de los registra-

dores distritales y municipales. Estableció también que el Consejo Nacional Electoral se integraría con **siete miembros, tres por cada partido mayoritario y uno más por el partido que les siguiera en votos en la última elección de Congreso**. Entre sus funciones, el Consejo Electoral elegía y podía remover al Registrador y aprobar el presupuesto de esta entidad, entre otros asuntos.

### 3.2. La Constitución de 1991 y la organización electoral

La Constitución del **91 elevó a rango constitucional el modelo de organización electoral** que venía desde **1948**, y mantuvo algunos rasgos de su esquema organizativo, en especial las **competencias asignadas al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional**<sup>29</sup>. El énfasis estuvo en la creación de una estructura electoral con “*independencia y autonomía necesarias para asegurar la imparcialidad y el libre ejercicio del sufragio...*”<sup>30</sup>.

Los aspectos más destacados son los siguientes:

- El **artículo 113** estableció que además de las ramas del poder público, existen otros órganos, autónomos e independientes “*para el cumplimiento de las demás funciones del Estado*”. A su vez, el artículo 120 dispuso que la organización electoral se integra por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los demás organismos que establezca la ley, de manera que estas dos entidades son órganos autónomos, que concurren en la función de “*organizar las elecciones, su dirección y vigilancia, así como –en– lo relativo a la identidad de las personas*”.
- Por otra parte, el **artículo 264** señaló que el Consejo Nacional Electoral estaría compuesto por el número de integrantes que

<sup>26</sup> La paridad en materia electoral no fue propiamente un cambio de los acuerdos de fines de los años cincuenta, pues estaba consagrada entre los ex presidentes Mariano Ospina Pérez y Darío Echandía como “*soprote de la paz política y la contabilidad de los resultados electorales*”. Mayorga, op. cit., pág. 315.

<sup>27</sup> El artículo 10 de la ley decía: “*La presente ley tiene por objeto mantener y perfeccionar una organización electoral ajena a la Influencia partidista, de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo político pueda derivar ventaja sobre los demás en la obtención de la cédula de ciudadanía para sus afiliados, ni en la formación de los censos electorales, ni en las votaciones y escrutinios...*”. Mayorga, op. cit., pág. 321.

<sup>28</sup> Mayorga, op. cit., pág. 344

<sup>29</sup> Algunos proyectos que se presentaron en la Asamblea Constituyente incluían aspectos innovadores: el proyecto de la Ad-M-19 establecía que el órgano Electoral estaría conformado por el Tribunal Supremo Electoral y La Registraduría Nacional del Estado Civil, la delegataria María Teresa Garcés contemplaba una “*Rama Electoral*” integrada por el Consejo Nacional de Participación Política y Electoral, los Consejos Seccionales de Participación Política y Electoral y la Registraduría Nacional; Alfredo Vásquez Carrizosa y Aida Abella plantearon el “*Sistema Electoral*” como “*una Rama del Poder Político*”, mientras que Fernando Carrillo propuso el “*Consejo Nacional Electoral*” como “*supremo órgano administrativo y jurisdiccional... en materias electorales*” y Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño se refirieron a la “*Función Electoral*”. Algunos delegatarios del Partido Liberal propusieron una “*Rama Electoral*”, conformada por una “*Corte Electoral como Rama independiente del Poder Público*”. Mayorga, pág. 359 a 366.

<sup>30</sup> Mayorga, op. cit., pág. 367.

determine la ley, **sin ser inferior a siete**, elegidos por **períodos de cuatro años** por el Consejo de Estado de **ternas elaboradas por los partidos** con personería jurídica, reflejando la **composición del Congreso**. Sus miembros deberían cumplir las mismas calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y no serían reelegibles.

- El **artículo 265** señaló las atribuciones del Consejo, entre ellas la de ejercer la “*suprema inspección y vigilancia de la organización electoral*”, elegir y remover al Registrador, **efectuar el escrutinio general de las votaciones nacionales y hacer la declaratoria de las elecciones**, así como expedir las respectivas credenciales. Adicional a estas funciones que venían de 1948, dispuso otorgarle facultades para pronunciarse sobre situaciones de hecho y cuestiones de derecho que antes estaba asignada en forma exclusiva a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo<sup>31</sup>, el reconocimiento de la personería jurídica de las agrupaciones políticas, el control sobre los partidos y movimientos políticos, garantizar los derechos de las minorías y la oposición y velar porque los procesos electorales se adelantaran en condiciones de “*plenas garantías*”.
- Por otra parte, el artículo 112 se establecía que los partidos políticos que no participaran del Gobierno tenían derecho a representación en “*los organismos electorales*”. Y la Ley 130 de 1994 dispuso que dos puestos del Consejo Nacional Electoral se asignarían a los partidos que no hubieran alcanzado representación en él por derecho propio, siempre que no participaran del Gobierno<sup>32</sup>.
- El artículo transitorio 32 dispuso que mientras se integraba el nuevo Consejo Nacional Electoral en los términos señalados en la Constitución, se ampliaría a **cuatro**

**miembros más designados por el Consejo de Estado**, de ternas presentadas por los partidos y movimientos que no tuvieran representación en él, en proporción a los resultados de las elecciones celebradas el 9 de diciembre de 1990, cuando se eligieron los delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente.

- En cuanto al Registrador Nacional del Estado Civil, el **artículo 266** estableció su elección por el Consejo Electoral, por un período de **cinco años, sin posibilidad de reelección**, al tiempo que **mantuvo la función de la dirección y organización de las elecciones, del registro civil y de la identificación de las personas**, como también la celebración de contratos en nombre de la Nación. Estas funciones deben entenderse en consonancia con otras normas de la Constitución, como la contemplada en el **artículo 258** que estableció el suministro las tarjetas de votación a los electores a cargo del Estado, que se adicionó a las que venían del Código Electoral como la **identificación de las personas y la elaboración del censo electoral**.

### 3.3. Acto Legislativo número 1 de 2003

Precedido de extensos debates sobre la necesidad de avanzar en la “*despolitización de la organización electoral*”<sup>33</sup>, este acto legislativo introdujo varios cambios al texto de la Constitución del 91:

- En primer lugar, **modificó el artículo 264 de la Constitución**, al determinar que el Consejo Nacional Electoral se compondría de nueve miembros, ya no elegidos por el Consejo de Estado, aspecto que permitía cierta distancia de sus partidos políticos, sino **directamente por el Congreso de la República, por periodos institucionales de cuatro (4) años, previa postulación por los partidos políticos allí representados**, mediante el sistema de cifra repartidora, o en coalición entre ellos.

<sup>31</sup> Jaramillo, op. cit. pág. 149.

<sup>32</sup> El artículo 32 de la Ley 130 de 1994 dice así: “**Artículo 36. Participación de la Oposición en los Organismos Electorales.** Dos puestos en el Consejo Nacional Electoral serán reservados para los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno y cuyas votaciones sean las mayores pero que no alcancen para obtener posición por derecho propio en este organismo. Los partidos y movimientos que así obtuvieren puesto en el Consejo Nacional Electoral, lo mantendrán en tanto no tengan representación en el Gobierno. De lo contrario, el puesto será ocupado por el partido o movimiento que le siga en votos y que carezca de participación en el Gobierno”.

<sup>33</sup> En un proyecto presentado por varios senadores del Partido Liberal se sostenía lo siguiente: “*El hecho de que desde la cúpula hasta la base de la organización electoral se provean los cargos por el sistema de ‘cuotas políticas’ compromete la imparcialidad indispensable de esa institución -se refieren a la Organización Electoral- y conduce a desviaciones como las que dieron lugar al escandaloso fraude advertido en la última elección de congresistas*”. En otro proyecto presentado por varios senadores conservadores se planteó una Corte Electoral con las siguientes consideraciones: “*Como sabemos, hoy nuestro país cuenta con un Consejo Nacional Electoral totalmente politizado que responde a los intereses de los partidos políticos que los designan para ser elegidos*”, pág. 387. Mayorga, op. cit. pág. 383.

- En segundo lugar, **suprimió del artículo 112 de la Constitución** el derecho de que los partidos y movimientos que no tuvieran representación en el gobierno a **tener representación en la organización electoral** y, en particular en el Consejo Nacional Electoral.
- En tercer lugar, sus integrantes serían de **dedicación exclusiva**, con las mismas **calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia** y se **habilitó su reelección por “una sola vez”**.
- En cuarto lugar, la **escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil** está a cargo de los **Presidentes de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado**, mediante concurso de méritos que fue reglamentado por la **Ley 1134 de 2007**. Para ser Registrador Nacional es necesario que el aspirante tenga las mismas calidades establecidas en la Constitución para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, por un período institucional - **no de cinco años** como lo estableció la Constitución del 91, sino de cuatro, con posibilidad de **reelección por una sola vez**.
- En quinto lugar, y con el propósito de lograr la **despolitización de la Registraduría**, dispuso que **los servidores públicos que laboren en ella** deben pertenecer a la **carrera administrativa especial, con retiro flexible**, en tanto que los cargos de responsabilidad administrativa son de libre remoción.
- Finalmente, ordenó que la **acción de nulidad debe resolverse por la jurisdicción contenciosa administrativa en el término máximo de (1) año, y de seis (6) meses** en los casos de única instancia, con el fin de dar certeza a la declaratoria de los resultados electorales.

#### 3.4. Acto legislativo número 1 de 2009 y Ley 1475 de 2011

Aunque este acto legislativo no introdujo cambios en el diseño institucional de la organización electoral, asignó nuevas **atribuciones del Consejo Nacional Electoral, como lo menciona el artículo 265 de la Constitución:**

- Preciso sus **facultades de control y vigilancia a la actividad de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos**, de sus representantes legales, directivos y candidatos.

- Le otorgó una facultad de **“regulación”**, que debe diferenciarse de la función reglamentaria;
- Lo autoriza para revisar escrutinios y los documentos electorales en cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección **“con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados”**.
- Le asignó competencia para velar **“por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías”**.
- Lo facultó para decidir la revocatoria de inscripciones de candidatos a corporaciones públicas o a cargos de elección popular, por cualquiera de las inhabilidades previstas en la Constitución y la ley.

Este acto legislativo fue desarrollado por la **Ley Estatutaria 1475 de 2011**, que prohibió algunas fuentes de financiación como las provenientes de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras; las que se deriven de actividades ilícitas o persigan fines antidemocráticos o atenten contra el orden público y las provenientes de grupos armados ilegales, vinculados al narcotráfico o de delitos contra la administración pública.

Sin embargo, **no se crearon nuevas herramientas para ejercer esas atribuciones**, en especial, las relacionadas con los **controles a la financiación de las campañas electorales**, ni tampoco modificó el sistema de elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral, con lo cual aunque se **ampliaron sus facultades y su poder institucional**, pero lo mantuvo en la órbita de control de los partidos políticos<sup>34</sup>.

#### 3.5. El Acto Legislativo 2 de 2015

Mediante este acto legislativo que suprimió la posibilidad de la reelección inmediata del Presidente de la República. También se **eliminó de los artículos 264 y 266 de la Constitución Imposibilidad de la reelección de los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Registrador Nacional del Estado Civil**, quedando con períodos institucionales de cuatro años.

#### 4. Un balance de las reformas a la organización electoral

Ahora bien, a partir de la realidad material corresponde evaluar si resulta necesario adoptar cambios institucionales para lograr una mayor **“autonomía e independencia de la organización electoral”**, con el propósito de **“dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia”**, como lo establecen los acuerdos de paz. Si la respuesta es asertiva, la pregunta es qué tipo de cambios deberían adoptarse.

<sup>34</sup> Contreras, Renato Rafael, *op. cit.* Páginas 254-288.

Este asunto se examina a continuación en forma separada para el Consejo Nacional Electoral y para la Registraduría Nacional del Estado Civil.

#### 4.1. El Consejo Nacional Electoral

En distintos momentos se han adelantado esfuerzos importantes para avanzar y consolidar al Consejo Nacional Electoral como un órgano autónomo e independiente.

En 1991 se le dio a este organismo jerarquía constitucional, se avanzó en la profesionalización de sus dignatarios y se facultó al Consejo de Estado para elegir sus integrantes, con base en la representación de los partidos en el Congreso de la República, en el propósito de lograr una mayor independencia de estos. Sin embargo, mantuvo el modelo de organización electoral establecido desde 1948, esto es, una organización electoral que en lo administrativo distribuye competencias entre la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral, asignando la función de control judicial al Consejo de Estado (Sección Quinta).

La reforma constitucional del año 2003 trasladó la atribución de elegir los nueve miembros del Consejo Nacional Electoral al Congreso de la República, mediante el sistema de cifra repartidora por períodos institucionales de cuatro años.

Distintos estudios coinciden en calificar esta reforma como un retroceso, pues hizo más dependiente este organismo de los partidos mayoritarios representados en el Congreso de la República y permeó sus competencias por esa influencia<sup>35</sup>.

Como consecuencia:

- **Se volvió al esquema existente antes de 1948, cuando era el Congreso de la República**, quien elegía a sus miembros, con la precisión de que en ese entonces también intervenía el Presidente de la República.
- Este **diseño hizo más notoria la falta de independencia de los consejeros de los partidos políticos**, tal como lo muestra la elección de sus integrantes en los períodos subsiguientes<sup>36</sup>.
- El **establecimiento de la reelección inmediata de los consejeros electorales**, aunado a la **coincidencia de períodos institu-**

**cionales con el Congreso de la República** creó un **incentivo a la pérdida de autonomía e independencia de los consejeros con respecto a los partidos políticos** representados en el Congreso pues de ellos depende la posibilidad de la reelección<sup>37</sup>.

- La **adopción del sistema de la cifra repartidora para la asignación de los cupos en el Consejo Nacional Electoral, favorece a los partidos mayoritarios** y priva a las minorías de representación en ese organismo.
- La **pérdida de independencia y autonomía del Consejo Nacional Electoral** con respecto a los partidos políticos se constata en decisiones como las siguientes:
  - i. Por **dilaciones administrativas no se sancionó a los miembros del Comité Promotor del Referendo** de reelección presidencial por las infracciones cometidas en el proceso de financiación de la campaña de recolección de firmas<sup>38</sup>.
  - ii. El CNE **“actuó con favorecimiento indebido de la Dirección Nacional del Partido Liberal y en contra de los derechos de los miembros y simpatizantes de esa colectividad...”**<sup>39</sup> en la Convención Nacional de ese Partido del año 2013. (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección B. Sentencia del 5 de marzo de 2015. Expediente: Ap. 25000-23-41- 000-2013-00194-01. C. P.: Stella Conto Díaz Del Castillo. Estatutos del Partido Liberal).
  - iii. Refiriéndose a su actuación en relación con una **convención del Partido Conservador para escoger candidato presidencial en 2014**, el Consejo de Estado concluyó que el Consejo Nacional Electoral **“impuso un requisito que ni la Constitución, ni la ley, ni los Estatutos del Partido Conservador consagraban... lo que permitía, entre otros, que los miembros de la colectividad que no apoyaron la propuesta de tener un candidato propio, tuvieran la posibilidad de apoyar otra candidatura sin el temor de incurrir en la prohibición legal de la doble militancia”**<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Villegas, Mauricio y Revelo, Javier. *Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Dejusticia y Jaramillo, Juan Fernando. *Constitución, democracia y derechos*. Véase también, Mayorga, op. cit. 495 a 497.

<sup>36</sup> “... no se modificaron los elementos de la organización electoral que requería reformas, y no se obtuvo, como se dijo en la mayoría de los informes presentados al llevar a cabo el debate, una ‘despolitización de la organización electoral’; se mantuvo la elección de los magistrados en manos de los partidos políticos, inconveniente que se presentaba antes de la reforma, pero que se hizo más aguda desde su aprobación”. Mayorga, op. cit. Página 495.

<sup>37</sup> Jaramillo. La Reforma de la Organización electoral colombiana, en op. cit, pág. 161.

<sup>38</sup> García y Revelo, op cit. página 193 y siguientes.

<sup>39</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección B. Sentencia del 5 de marzo de 2015. Expediente: Ap. 25000-23-41-000-2013-00194-01. C. P.: Stella Conto Díaz del Castillo. Estatutos del Partido Liberal). Citado por Contreras, Renato, op. cit. página 292.

<sup>40</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrati-

- iv. Los **critérios adoptados por el Fondo de Financiación de campañas para el reconocimiento y desembolso de los recursos por concepto de reposición de votos** es arbitrario y discriminatorio y favorece a los partidos y movimientos políticos mayoritarios, pues la prioridad en los pagos no sigue reglas preestablecidas, sino que quedan al arbitrio de quien maneje esa dependencia<sup>41</sup>.
- v. Argumentos **diferenciados e injustificados** para imponer **sanciones a algunas agrupaciones políticas no representadas en ese organismo**, mientras a otros se les absolvía, por violación al régimen de rendición de cuentas de las campañas, como se observa en algunas campañas de 2011<sup>42</sup>.
- vi. Existen, además, **debilidades administrativas y de personal** que afectan el control de la financiación política y electoral y lo hace ineficaz.
- vii. Por otra parte, se apela a criterios laxos que se utilizan para examinar los avales que otorgan los partidos y movimientos políticos a sus candidatos<sup>43</sup>.

#### 4.2. Registraduría Nacional del Estado Civil

Desde la **Ley 89 de 1948**, la facultad de nombrar y remover al Registrador Nacional del Estado Civil se encontraba asignada al Consejo Nacional Electoral. La Constitución de 1991 mantuvo esa atribución en este organismo. El

vo. Sección Quinta. Sentencia del 15 de octubre de 2015. Expediente: 11001-03-28-000-2014-00139-00. C. P.: Alberto Yepes Barreiro. Convención del Partido Conservador Colombiano. Citado por Contreras, Renato, op. cit, página 293.

<sup>41</sup> Constancia presentada a la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral de fecha 7 de junio de 2016. En <http://nebula.wsimg.com/48c96bb0dfc0957eab7da55886d6a5ff?AccessKeyId=036D5CB4F80BCE89575C&disposition=0&alloworigin=1>.

<sup>42</sup> En el Primer Informe Público de Actividades. 15 de junio de 2016, el suscrito consejero señaló: *“Trato desigual en el régimen de sanciones: La anterior situación contrasta con la circunstancia de que en algunos casos y para las elecciones del 30 de octubre de 2011, se sancionó a algunas agrupaciones políticas con personería jurídica, como ocurrió con el PDA al cual se le impuso una sanción monetaria “con ocasión de la presentación incompleta del informe de ingresos y gastos de la campaña de los candidatos..., para las elecciones llevadas a cabo el 30 de octubre de 2011...”, pero en otro caso absolvió a un partido político por la misma causa. En relación con este tratamiento diferenciado frente a las mismas conductas, debe advertirse que el artículo 10 del CPACA establece un principio de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, principio que ha debido observarse”*. Ver <http://nebula.wsimg.com/cce7fabcd21e2b5e32481360258154f3?AccessKeyId=036D5CB4F80BCE89575C&disposition=0&alloworigin=1>.

<sup>43</sup> Contreras, Renato, op. cit, pág.

Registrador era nombrado por un período de cinco años. Sus funciones se concentraban en *“la dirección y organización de las elecciones, en el registro y la identificación de las personas - y celebrar contratos en nombre de la Nación”*.

Este arreglo institucional derivó en que al ser el Registrador un funcionario elegido por el Consejo Nacional Electoral, **perdió autonomía para la administración de los procesos electorales**, y se **entronizó el manejo burocrático de esa entidad por parte de los partidos** que controlaban ese organismo, que se conjugó con una serie de intereses relacionados con la contratación por parte de la RNEC.

A lo anterior, se agregaba el hecho de que el Código Electoral (**Decreto 2241 de 1986**), que aún se encuentra vigente, establecía **varias normas que proyectaban el esquema bipartidista** sobre la organización electoral:

- El Secretario General de la entidad debía ser de *“distinta filiación política a la suya”* (**artículo 26**).
- En las circunscripciones electorales y en el Distrito de Bogotá debe haber dos delegados del Registrar de filiación política distinta (**artículos 32 y 40**).
- Estos delegados nombran a los registrados del estado civil y los demás empleados de la circunscripción electoral (**artículo 33**).
- En las ciudades de más de 100.000 habitantes debían existir dos registradores también de distinta filiación política (**artículo 47**), **todo con el fin de entregar poder en la organización electoral a nivel territorial a liberales y conservadores**.

El control de los dos partidos tradicionales de la organización electoral era pues incuestionable, y así lo disponía el **artículo 10 del Código Electoral**. Por supuesto, este modelo de organización electoral hacía que se cuestionará la independencia y la neutralidad de ambos organismos en los procesos electorales.

#### 4.3. Avances

- a) El **Acto Legislativo 1 de 2003** modificó parcialmente la anterior situación al establecer que el **Registrador es nombrado por las cortes judiciales**, previo concurso de méritos, y dispuso que sus servidores públicos serían de carrera administrativa especial, ajenos al control burocrático de los partidos;
- b) A partir de ese arreglo institucional, mientras que el **Consejo Nacional Electoral cumple unas funciones de carácter político**, a la Registraduría le corresponde *“la preparación y el desarrollo de las jorna-*

- das electorales*”, con criterios técnicos, como garantía de imparcialidad<sup>44</sup>;
- c) Por otra parte, la Corte Constitucional declaró **inexecutable varias de las normas mencionadas** que establecían un **dominio bipartidista en esa entidad**, por ser contrarias a la normativa constitucional<sup>45</sup>;
- d) **La reforma de 2003 logró parcialmente su propósito**, pues avanzó en dirección de atenuar el control de los partidos de esa entidad.

Por otra parte, resultan inobjetable los avances de la Registraduría Nacional el aspecto como la prontitud con la que dan a conocer los resultados preliminares de los procesos electorales denominado preconteo (que no tienen fuerza vinculante) y las mejoras en la identificación civil de los habitantes.

#### 4.4. Dificultades

Sin embargo, subsisten varias dificultades en esa entidad que le impiden cumplir adecuadamente con el objeto de organizar los procesos electorales en condiciones de credibilidad y transparencia. Además, han surgido otras falencias, advertidas desde el momento en que se aprobó la reforma de 2003.

Mencionamos las siguientes:

- **Control burocrático de los partidos políticos de delegados departamentales y municipales.** Aún hasta el año 2015, varios delegados del Registrador Nacional en las circunscripciones departamentales y municipales tenían **vínculos directos con congresistas**<sup>46</sup>. Por tanto, no se ha logrado superar el control de los partidos mayoritarios en varias dependencias territoriales de este organismo.
- **Carrera administrativa.** En cuanto a la **carrera administrativa que dispuso el Acto Legislativo 1 de 2003, para mediados de 2016**, de un total de 3.948 servidores vinculados a la Registraduría Nacional del Estado Civil **seiscientos sesenta y cuatro (664) se encontraban bajo la modalidad de carrera administrativa**, ciento sesenta y ocho (168) de libre nombramiento y remoción, dos mil seiscientos treinta y uno (2.631) con nombramiento provisional y cuatrocientos ochenta y cinco (485) son supernumerarios.

Según datos de la Registraduría para julio de 2016, solo el **19.15% del personal a su servicio se encuentra vinculado a la carrera administrativa**.

De acuerdo con lo anterior, no se ha cumplido con lo establecido en el artículo 266 de la Constitución y la Ley 1350 de 2009, a pesar que mediante Sentencia de Tutela T-317 de 2013, la Corte Constitucional ordenó que **“En el término máximo de 6 meses, contados o partir de la notificación del presente fallo, la Registraduría Nacional del Estado Civil debe iniciar los trámites para convocar los concursos públicos para proveer todos los cargos de carrera que en la actualidad son ejercidos en provisionalidad”**. En el año 2012, se calculó que el monto de los concursos ascendía a la suma de \$10.500'000.000, pero para la vigencia de 2015 solo se habían asignado \$2.500'000.000<sup>47</sup>.

- **Fraude electoral y desconfianza en la administración de los procesos electorales son persistente.** A pesar de que en los últimos años se ha avanzado en la adopción de herramientas tecnológicas para contrarrestar el fraude y hacer más transparentes (identificación biométrica) los procesos electorales, persisten graves dificultades en las etapas del proceso electoral:
  - i. En sentencia del Consejo de Estado, de julio de 2009, se dispuso la **anulación de la elección para el período 2006-2010 de varios senadores** al constatarse irregularidades como la *“suplantación de electores, errores de jurados de votación y de escrutadores no corregidos por las comisiones escrutadoras, como también de aquellos documentos electorales en donde los errores, tachaduras y enmendaduras impidieron observar la intención de voto de los electores”*, falsificación masiva de cédulas de ciudadanía, votantes fallecidos, o no habilitados para votar y de diferencias entre los Formularios E-11 y E-24<sup>48</sup>.
  - ii. En el mes de julio de 2012 las autoridades investigaban varias **irregularidades** a partir de lo que algunos medios periodísticos denominaron una *“Registraduría paralela”*, para las elecciones atípicas para la Gobernación del Valle del Cauca<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Respuesta Derecho de Petición número ANG-CNE-373 del 15 de julio de 2016. Registraduría Nacional del Estado Civil.

<sup>48</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Radicado número 11001032800020060011500 (4056). Consejera Ponente, doctora Susana Buitrago.

<sup>49</sup> Revista *Semana*. Los cabos sueltos de la Registraduría paralela en el Valle. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-cabos-sueltos-reRegistraduria-paralela-valle/260572-3>.

<sup>44</sup> Corte Constitucional, sentencia C-230A de 2008.

<sup>45</sup> Ídem.

<sup>46</sup> Lewin, Juan Esteban. *Los amigos de los políticos en la Registraduría*. <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/los-amigos-de-los-pol%C3%ADticos-en-la-registradur%C3%ADa-55432>.

- iii. El 28 de octubre de 2013, la Registraduría reconoció que en las elecciones para la Alcaldía de Valledupar fueron usadas más de **4.500 cédulas de manera ilegal**<sup>50</sup>.
- iv. Existen problemas recurrentes con la **certificación de firmas para inscripción de candidatos** por grupos significativos de ciudadanos, como ocurrió con inscripciones a cargos uninominales en los certámenes electorales de 2011 y 2014<sup>51</sup>. En particular, no es claro el procedimiento de reclamación cuando no se tienen en cuenta las firmas aportadas en cuanto a los medios de impugnación (por ejemplo, *uniprocedencia* en el diligenciamiento del formulario)<sup>52</sup>.
- v. En las **elecciones de Congreso para el período 2014-2018, el movimiento MIRA** presentó reclamación por existir una diferencia de votos superior al 10% de los resultados de Senado de la República y Cámara de Representantes. En el preconteo reportado por la Registraduría Nacional del Estado Civil esa diferencia fue del

20.8% al encontrarse 326.943 votos depositados en el Senado por ese movimiento y 411.800 votos en la Cámara de Representantes<sup>53</sup>. Igualmente menciona que se encontraron diferencias significativas entre los Formularios E-14 y E-26, como también irregularidades por parte de los jurados de votación<sup>54</sup> y en el transporte del material electoral.

- vi. Por lo general estas dificultades **afectan las últimas votaciones en corporaciones públicas de elección popular** y es allí donde surgen problemas asociados con el fraude, la suplantación de electores, y las inconsistencias entre los distintos documentos electorales.
- vii. Más recientemente la **Misión de Veeduría Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA)** conformada para observar las elecciones de autoridades locales del 25 de octubre de 2015, advirtió una vez más que una de las mayores imperfecciones del sistema electoral en Colombia se encuentra en la compra de votos y la tras-humancia, que *“desvirtúan la voluntad popular en las urnas y atenían contra el fortalecimiento democrático de cualquier democracia”*<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/registraduria-reconoce-fraude-elecciones-valledupar>. La Registraduría reconoce fraude en elecciones de Valledupar, 28 de octubre de 2013.

<sup>51</sup> El primero se presentó con la candidatura de Rodrigo Guerrero en la ciudad de Cali. *“En este caso la RNEC contrató a una empresa privada para adelantar el proceso de revisión de firmas. La pelotera se presentó porque al candidato a la Alcaldía de Cali, Rodrigo Guerrero, le rechazaron buena parte de las firmas que presentó para sustentar su aspiración electoral. Lo mismo que le sucedió a otro de los aspirantes, la dirigente del movimiento Firmes con Cali, Susana Correa. Según la información conocida, al primero le advirtieron que tenía problemas en unas 4.500 firmas y a la segunda le quedó un faltante de 800. Fue en ese momento cuando el Presidente Santos salió a denunciar que algo raro estaba sucediendo en Cali... Pero las denuncias del Presidente Santos, aclarando además que la Policía y la Fiscalía tienen en su poder información sobre la utilización fraudulenta de muchas cédulas o de otras irregularidades relacionadas con votantes inexistentes, fallecidos o inhabilitados para participar en las elecciones, provocaron un alud de reclamos contra la Registraduría, unos por la presunta participación en política de algunos funcionarios, otros por irregularidades en la expedición de formularios electorales e, incluso, por manipulación documental”*. Quevedo, Norbey. Las Huellas del ex Director del censo <http://www.elespectador.com/noticias/politica/huellas-del-exdirector-del-censo-articulo-294836>. El segundo caso es el de Pedro Vicente Obando, entonces candidato a la Alcaldía de Pasto. Ver <http://diariodelsur.com.co/noticias/politica/pedro-vicente-sigue-firme-para-alcaldian-de-pasto-159524>.

<sup>52</sup> La Registraduría Nacional del Estado Civil sostiene que el único medio de impugnación admitido es un dictamen pericial, pero no el recurso de reposición contra el acto administrativo que anula las firmas.

<sup>53</sup> MOE. Informe de la Misión de Observación Electoral (MOE) sobre irregularidades electorales que reporta e Movimiento Político de Renovación Absoluta –MIRA– en elecciones de Congreso de la República 2014, 22 de agosto de 2014.

<sup>54</sup> En un Informe Verbal de la Misión de Veeduría Electoral - Colombia de la OEA, para las elecciones legislativas y las presidenciales (primera y segunda vuelta) de 2014, esa misión señaló: *“Los fuentes de información utilizadas por el mecanismo de nominación y selección de los jurados representan riesgos de afinidades que podrían afectar la imparcialidad en la conformación de las mesas de votación. La Misión recomienda avanzar hacia la plena ciudadanía del proceso de nominación de los jurados de mesa mediante el establecimiento de bases de datos incluyentes e imparciales a cargo de las autoridades electorales”*. Disponible en [https://www.oas.org/es/sap/deco/moeInforme/Informe\\_Verbal\\_Colombia2014.pdf](https://www.oas.org/es/sap/deco/moeInforme/Informe_Verbal_Colombia2014.pdf).

<sup>55</sup> Los apartes pertinentes señalan lo siguiente: *“La tras-humancia y la compra de votos fueron los temas más recurrentes de las elecciones de autoridades locales. La Misión de la OEA reconoce que se trata de fenómenos evidenciados en procesos electorales anteriores, que desvirtúan la voluntad popular en las urnas y atenían contra el fortalecimiento democrático de cualquier democracia. En ese sentido, las medidas adoptadas para combatir ambos flagelos por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE) responden a un problema histórico y a una imperfección del sistema democrático. Sin embargo, la Misión de la OEA recomienda mejorar los sistemas y mecanismos de verificación de las inscripciones de cédulas, con el propósito de perfeccionarlos”*. Informe Preliminar Misión de Veeduría Electoral (MVE) de la Organización de Estados Americanos, octubre 2015.

- **La “tercerización” de la administración de los procesos electorales.** Al examinarse la contratación se encuentran dos problemas asociados con las atribuciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil:

En primer lugar, la contratación de prácticamente toda su actividad misional con particulares para la administración de los procesos electorales y para el suministro del material electoral, soluciones informáticas, preconteo y digitalización de los resultados electorales, red de comunicaciones, etc. Este tipo de manejos puede estar desconociendo restricciones de orden constitucional y legal<sup>56</sup>.

En segundo lugar, la modalidad de selección abreviada para la adjudicación contractual, establecida en el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007<sup>57</sup>.

Para el año 2015 se realizaron varias contrataciones con particulares:

- a) Suministro de elementos constitutivos del **kit electoral** y otros servicios. Servicio de una solución informática e integral para los procesos de Preconteo, Digitalización y Publicación de Actas E14;
- b) Adquisición de los **bienes y servicios necesarios para llevar a cabo el período de inscripción de cédulas** (Elementos para el kit de inscripción de cédulas y otros servicios), el soporte, mantenimiento y **actualización del sistema de información de Censo Electoral**, con el fin de lograr la conformación, actualización y depuración del Censo Nacional Electoral para las elecciones de Autoridades Locales, y los diferentes procesos electorales;
- c) Servicio de una **solución informática para el proceso de escrutinio para las elecciones** de Gobernadores, Asambleas Departamentales, Alcaldes, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales;

<sup>56</sup> El artículo 11 de la ley 489 de 1998, señala lo siguiente: **“Artículo 11. Funciones que no se pueden delegar.** Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación: (...) 3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación”.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado han señalado que no se deben celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente, pues en este caso la actividad debe ejecutarse con personal de planta, pues lo contrario, “*desnaturaliza la contratación estatal*”. Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2009.

<sup>57</sup> Lewin, Juan Esteban. Los ganadores del negocio detrás de las elecciones. La Silla Vacía. <http://lasillavacia.com/historia/los-ganadores-del-negocio-detras-de-las-elecciones-46762>. También Quevedo, Norbey. *Dos contratos de la Registraduría bajo la lupa*. En <http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/articulo194173-dos-contratos-de-registraduria-bajo-lupa>.

- d) Servicio de una **solución informática que incluya la plataforma tecnológica (hardware y software), la red de comunicaciones, el componente de seguridad informática y el recurso humano para el proceso de verificación y Divulgación de resultados electorales** a fin de realizar la publicación en internet y en la sala de prensa nacional de la información relacionada con las elecciones de carácter local;
- e) Servicio de **auditoría externa a los diferentes componentes** de los procesos electorales para las elecciones.

Entonces, la **contratación indiscriminada de todo el proceso de administración electoral**, podría no estar atendiendo las restricciones que establece la Constitución para el **ejercicio de funciones públicas por particulares** y contribuye a un **vaciamiento de las competencias de la organización electoral** en lo atinente a “*la organización de las elecciones*” que señala el artículo 120 de la carta fundamental, como una labor misional de la organización electoral.

El Informe de la Misión de Veeduría Electoral de la Organización de Estados Americanos, correspondiente a las elecciones locales llevadas a cabo el 30 de octubre de 2011, señala que en un corto período entre el 1º de julio y el 1º de noviembre de 2011, la Registraduría Nacional “*realizó un total de 23 contratos con empresas privadas por un monto mayor a cien millones de pesos (aproximadamente \$52,000 dólares), llegando a un total superior a \$110 millones de dólares*”, y agregó:

*“Se considera que esta tercerización del proceso **disminuye el papel del órgano electoral para llevar a cabo la administración y control del proceso.** Una de las grandes debilidades es no poder garantizar la calidad y funcionamiento de futuros procesos electorales al tener escasamente acceso a los recursos que gestionan este conocimiento para ponerlo al alcance de la organización. Sin duda el proceso más afectado es el proceso de documentación de experiencias previas, por carecer de la posibilidad de observar las circunstancias que pudieran afectar el normal desarrollo del proceso, evitando que se repitan en el futuro”*<sup>58</sup>.

- **Excesiva dependencia del Consejo Nacional Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil afecta su capacidad de vigilancia y control de la organización electoral.** De acuerdo con el artículo 113 de la Constitución, aunque los diferentes órganos del Estado, en este

<sup>58</sup> Organización de Estados Americanos, O.E.A. *Informe de lo Misión de Veeduría Electoral. Elecciones Locales República de Colombia, 30 de Octubre de 2011*. En [https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/informe\\_CO2012\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/informe_CO2012_s.pdf)

caso la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral, tienen funciones separadas, deben colaborar en forma armónica para cumplimiento de las funciones del Estado. Mientras el Consejo debe “*ejercer lo supremo inspección y vigilancia y control de la organización electoral*” y velar por el desarrollo de los “*procesos electorales en condiciones de plenas garantías*”, a la Registraduría le corresponde “*la dirección y organización de las elecciones*”, entre otros aspectos.

La Corte Constitucional ha señalado que aunque el Consejo Electoral tenga una función de inspección y vigilancia sobre la organización electoral, ello no significa que la Registraduría Nacional pierda su autonomía, pues ello implicaría una injerencia indebida del Consejo. Por tanto, ambas órganos son autónomos, lo que no excluye su coordinación, sin que ninguna tenga sobre el otro una relación de jerarquía sobre el otro<sup>59</sup>.

No obstante lo anterior, con la reforma de 2003 se creó una nueva ecuación que en la práctica ha derivado en una **relación de jerarquía material de la Registraduría sobre el Consejo Nacional Electoral**. Esta situación se ha producido por varios factores:

- El Consejo Nacional Electoral **no cuenta con una infraestructura adecuada** (estructura organizacional, planta de personal, presupuesto suficiente) que aunada al manejo de su planta de personal por la Registraduría limita su capacidad de gestión.
- Por otra parte, el **presupuesto asignado al CNE es ejecutado por la Registraduría** y depende de su aprobación por el Ministerio de Hacienda y del Congreso de la República.
- En lo relacionado con el ejercicio de sus competencias, **no existe diálogo institucional entre una y otra entidad**, ni se armonizan las **agendas o planificación sus actividades misionales**, como el calendario electoral o la programación de elecciones atípicas, no obstante que el Código Electoral establece que el Registrador ejerce varias funciones ejecutivas en relación al CNE (**artículo 26**).

Este tipo de situaciones conduce a que, en la práctica, **el CNE no ejerza adecuada ni oportunamente sus competencias de control y vigilancia de la organización electoral**, esto es, sobre la administración de los procesos electorales a cargo de la Registraduría, omisión que afecta gravemente la transparencia y la credibilidad de los procesos electorales y que en la práctica ha deriva no solo en el descreimiento hacia los

controles, sino también en la violación masiva de los derechos políticos y en la falta de legitimación popular del sistema electoral, como lo demuestran los altos porcentajes de abstención<sup>60</sup>.

En consecuencia, según el diagnóstico anterior, el problema principal de la organización electoral se encuentra en los vacíos que se observan en el proceso de administración de las elecciones y en los controles que operan en este ámbito y no tanto, en el control judicial a cargo de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

No significa lo anterior, que no deban corregirse aspectos como la duplicidad de funciones entre el Consejo Electoral y la Sección Quinta en asuntos como la revocatoria de inscripciones, la declaración de los escrutinios, y los controles sobre las causales de nulidad electoral por inhabilidad.

Sin embargo, no debería concluirse que el problema principal del sistema electoral, en lo que corresponde al diseño de la organización electoral, se encuentra en el ámbito judicial y no en el administrativo que es, en realidad, el asunto a resolver.

### 5. ¿Qué tipo de reforma?

Visto todo lo anterior, de tiempo atrás se han planteado distintas iniciativas en relación con los problemas mencionados.

- En la mayoría de los casos el énfasis se encuentra en la **necesidad de reformar el Consejo Nacional Electoral**, para contrarrestar su “*politización extrema*”<sup>61</sup>, y contar con **autoridades electorales neutrales** que cumplan en debida forma **sus atribuciones de administración, vigilancia y control de los procesos electorales**.
- Sin embargo, es imperioso **mejorar la coordinación y el sistema de control institucional** al interior de la organización electoral, esto es, entre el CNE y la Registraduría Nacional, bajo el principio de **integridad electoral**<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Véase, por ejemplo, el caso de la anulación masiva de inscripción de cédulas en Bogotá, para las elecciones de octubre de 2015, situación originada en la Registraduría Nacional del Estado Civil, la cual fue convalidada por la Mesa Directiva del CNE de la época. Revista *Semana*. *CNE resuelve el lío de las cédulas, pero sólo en Bogotá*. En <http://www.semana.com/nacion/articulo/cne-resuelve-el-lío-de-las-cedulas-pero-solo-en-bogota/446661-3>. También Noticias RCN. *Polémica por gran cantidad de anulación de cédulas por trashumancia*. En <http://www.noticiasrcn.com/nacionai-pais/polemica-gran-cantidad-anulacion-cedulas-trashumancia>.

<sup>61</sup> Jaramillo. La reforma de la organización electoral colombiana. Página 163.

<sup>62</sup> Este principio tienen distintas acepciones. Como principio ético obliga a respetar los principios de la democracia electoral. En un sentido restringido puede entenderse también como la necesidad de entender el proceso electoral en forma articulada (fase pre-electoral, electoral y

<sup>59</sup> Contreras, Renato, op. cit. Páginas 268 a 272.

- Prácticas como: a) el **fraude electoral**, b) inscripción irregular de ciudadanos, c) suplantación de electores, d) irregularidades en los procesos de escrutinios y consolidación de datos electorales, e) manipulación del censo electoral, que afectan las bases de la legitimidad de sistema democrático, que se encuentran en la órbita de la Registraduría y en el CNE **demandan una mejora sustancial de las funciones de control y la coordinación institucional**.
- Este proyecto de acto legislativo se **enfoca en mejorar la coordinación de las autoridades que integran la organización electoral, tal como lo contempla el artículo 120 de la Constitución, y en hacer efectivos los controles administrativos removiendo sus obstáculos**.
- Esta iniciativa **no se ocupa de la creación de un tribunal electoral como una rama del poder político o como un cuerpo judicial especializado**.
- Estas opciones se descartan, no solo porque el problema central de la democracia electoral en Colombia se refiere a la **desconfianza ciudadana hacia los procesos electorales**, y porque eso es lo que sugieren los acuerdos de paz, sino también porque **no es viable en un horizonte de tiempo tan limitado y en un año preelectoral, adentrarse en un cambio integral de toda la arquitectura institucional que controla el ciclo electoral, sin ningún tipo de gradualidad en el período de implementación de los mencionados acuerdos** (Registraduría, Consejo Nacional Electoral y Sección Quinta del Consejo de Estado)<sup>63</sup>.
- No se desconocen los problemas derivados del control judicial en cabeza de la Sección Quinta del Consejo de Estado, como el **retardo en la resolución de las acciones de nulidad electoral** que en algunas ocasio-

nes se producen en forma extemporánea, **o la duplicidad en cierto tipo de controles con el Consejo Nacional Electoral**, derivada de la creciente judicialización de sus competencias.

- Sin embargo, **el reto mayor de la reforma a la organización electoral pasa por establecer un marco institucional de mayor transparencia** para el ejercicio de las atribuciones asignadas a la Registraduría Nacional del Estado Civil y de **fortalecimiento de las que actualmente se encuentran en cabeza del Consejo Nacional Electoral**, a partir de una autoridad administrativa con competencias concentradas, distribuidas funcionalmente, que permita la simplificación de los procesos y la mayor y mejor coordinación institucional<sup>64</sup>.

## 5. Explicación y precisiones sobre el articulado

### Artículo 1°.

Propone dos **modificaciones al artículo 120** de la Constitución.

- Autoridad administrativa electoral concentrada.** Se adopta un modelo de autoridad electoral administrativa única que se integre en un solo cuerpo directivo y cambia la estructura dual por una que agrupa las funciones administrativas de distintos orden, esto es, las que actualmente se encuentran señaladas en los artículos 265 y 266 de la Constitución;
- Nueva denominación.** Se adopta una nueva denominación como Organización Nacional Electoral, que acompañe la estructura que hoy se encuentran distribuidas en el Consejo Nacional Electoral y en la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esto es, las atribuciones de administración y organización de los procesos electorales que concurrirán con las de suprema inspección y vigilancia y de seguimiento a la actividad de las agrupaciones políticas con personería jurídica;

poselectorales) para asegurar la expresión genuina de la voluntad popular en las urnas. Ver ACE. Integridad Electoral. En [https://aceproject.org/ace-es/topics/ei\\_new/ei20](https://aceproject.org/ace-es/topics/ei_new/ei20).

<sup>63</sup> En Comunicado del Consejo de Estado de fecha 30 de marzo de 2017, se dice al respecto: “*El punto dos del “Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” habla de una reforma al Sistema Electoral en procura de garantías para la actividad proselitista y la pureza del sufragio, pero no de reformas a la Rama Judicial y al control judicial electoral, para asignar su ejercicio a un órgano externo a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por la vía del “fast track”, que puede resultar inconstitucional, además de inconveniente y constituirse en un resquebrajamiento del orden institucional...*”. En [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/publicaciones/30-03-2017\\_comunicadosp.pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/publicaciones/30-03-2017_comunicadosp.pdf)

<sup>64</sup> En el Informe de la Misión de Veeduría Electoral de la OEA, del año 2011, se sugiere lo siguiente: “*2. Robustecimiento de la capacidad y delimitación de las responsabilidades institucionales. La Misión observó que en la organización del proceso electoral participan un numeroso grupo, diverso, de agentes institucionales. Esto deriva en un tramo amplio de control y se percibe la necesidad prioritaria de evitar la duplicidad de funciones. Es recomendable revisar el proceso en su conjunto y tomar medidas de simplificación, así como favorecer la mejor coordinación entre los participantes*”. [https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/informe\\_CO2012\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/informe_CO2012_s.pdf).

- c) **Deber de coordinación institucional electoral.** El objeto principal de la reforma es permitir que las atribuciones que hoy se encuentran distribuidas entre el CNE y la RNEC, se adelanten de manera coordinada y armónica en desarrollo del principio de integridad electoral, para corregir las fallas derivadas de la falta de “colaboración armónica” que constituye una de las principales falencias de la actual organización electoral.
- El arreglo institucional contenido en la reforma de 2003 trajo **otro tipo de dificultades:** al crearse –por la vía de la designación del Registrador– un mecanismo de separación de ambas entidades, la administración de los procesos electorales perdió diálogo institucional con el órgano encargado de ejercer la suprema inspección y vigilancia y derivó en que **ambas funciones se ejercen como compartimentos-estancos, en forma fraccionada,** y aisladas entre sí. Esta fractura no permite **que el deber de corrección atribuido al Consejo Electoral opere adecuadamente.**
  - Basta observar lo ocurrido en certámenes como las **elecciones atípicas en el departamento de La Guajira,** en donde el Registrador Nacional del Estado Civil **manifestaba que el evento transcurría y había concluido en forma satisfactoria, pero el proceso de las votaciones se encontraba afectado gravemente por la corrupción y el fraude electoral.**
  - Según datos provenientes de la propia Registraduría la **organización de las elecciones atípicas en ese departamento ascendió a la suma de \$8.039'000.000.00**<sup>65</sup> que condujo a la elección de un candidato investigado por las autoridades judiciales por corrupción al elector.
  - Este tipo de situaciones se presenta, entre otras razones, por la **falta de coordinación institucional entre las autoridades administrativas electorales** y de allí la importancia de establecer un correctivo que **obligue a cumplir con el principio de colaboración armónica;**
- d) **Estructura interna: Se propone que el organismo que concentre las competencias del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría, opere de la siguiente forma:**
- **Sala General y Salas Especializadas.** Para el efecto, la **ley estatutaria de funciones electorales (artículo 152 C. P.)**

establecerá la distribución del trabajo por **salas especializadas,** que se acompañará de asignación de responsabilidades individuales a cada uno de los miembros de la nueva Organización. Estas **salas** se organizarán a partir de las **competencias administrativas concentradas** que en la actualidad cumplen el CNE y la RNEC en forma separada e inconexa (por ejemplo, régimen electoral, escrutinios, investigaciones a los partidos y candidatos, financiación política y electoral, censo electoral, encuestas, etc.).

- **Auditoría Externa.** Contará también con una **Auditoría Externa para la consolidación del censo electoral,** previo a los certámenes de votación nacionales y a las elecciones territoriales, cada cuatro años. El fin de esta auditoría es darle mayor claridad y transparencia a los procesos electorales, en particular, luego del cierre del período de inscripción de cédulas y de las decisiones que adopte la Organización Nacional Electoral en relación a prácticas como la trashumancia.
- **Unidades Especializadas.** Se autoriza la creación de una unidad administrativa especial de vigilancia sobre el financiamiento de las campañas y los partidos. Esta unidad estaría bajo la coordinación de uno de los seis miembros restantes de la Organización Nacional Electoral.

#### Artículo 2°.

En consonancia con lo anterior, el **Capítulo 2 del Título IX de la Constitución** precisa que los temas tratados en este aparte de la Constitución se refieren a la **Organización Nacional Electoral,** de tal manera que para todos los efectos se anuncia en la titulación de este Capítulo que **existirá una sola autoridad electoral** bajo esa denominación.

#### Artículo 3°.

Modifica el artículo 264 en los siguientes aspectos:

- a) **Principios que guían a las autoridades electorales.** En primer lugar, reitera los principios de **autonomía e independencia** de la Organización Nacional Electoral, aspecto que se deriva de las características de órgano autónomo e independiente que tiene el nuevo ente<sup>66</sup> y agrega otros que resultan indispensables en el nuevo contexto institucional:
  - **Neutralidad,** con el fin de que las autoridades electorales en su conjunto se orienten por el principio de interés público y no

<sup>65</sup> Información presentada el 15 de diciembre, en la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas de 2016.

<sup>66</sup> Contreras, Renato, op. cita. Página 81 y siguientes.

por el de mayoría o de representación política como ocurre actualmente con el Consejo Nacional Electoral.

- **Máxima publicidad y transparencia**, de manera que todas las actuaciones de las autoridades electorales contribuyan a contrarrestar la desconfianza ciudadana en los procesos electorales, en los controles que se ejercen sobre los partidos políticos, financiación campañas y mejore sustancialmente la credibilidad en sus actuaciones.
- **Representación de género**. Con base en este principio en la integración de la Organización Nacional Electoral, debe observarse la representación de hombres y mujeres que ya está contemplada en la Ley de Cuotas, pero que no se ha aplicado para la conformación del Consejo Nacional Electoral;
- b) **Composición y sistema de elección**. La Organización Nacional Electoral tendrá una nueva composición en los siguientes términos:
  - **Selección a través de concurso de méritos**. Estará integrado por siete (7) miembros, seis (6) de los cuales serán seleccionados mediante concurso de méritos organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. De esta manera se avanza hacia un sistema de origen meritocrático y profesional, propósito que hasta la fecha no ha podido concretarse en forma integral para la organización electoral, a pesar de las múltiples iniciativas que se han planteado en esa dirección.
  - **Intervención de las Cortes en la designación del séptimo miembro**. El séptimo (7) estará encargado de la organización y administración de los procesos electorales, y se escogerá como ocurre en la actualidad con el Registrador Nacional, por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Lo anterior con el fin de otorgar un carácter singular y especial al funcionario que mantendrá bajo su responsabilidad las competencias de administración y organización de los procesos electorales. Con el mantenimiento de esta facultad en las altas cortes se pretende mantener el reconocimiento de que dicho funcionario cumple un rol de especial importancia en la organización electoral, sin separarlo de la sala plena y sin establecer una mayor jerarquía administrativa de este ante los demás integrantes de la misma.

- **Calidades**. Los siete (7) integrantes de la nueva organización deberán reunir las siguientes calidades: tener 20 años de ejercicio profesional con buen crédito en disciplinas jurídicas, administrativas, sociales en cualquiera de sus modalidades y/o haber desempeñado la docencia en las mismas áreas por un tiempo equivalente. Este requisito pretende que los nuevos integrantes de la Organización Nacional Electoral tengan un nivel de formación profesional y de experiencia que acorde con los estándares y el nivel de legitimidad que demanda la organización electoral.
- **Publicidad de salas o sesiones**. Todas las sesiones de la Organización Nacional Electoral serán de libre acceso por la ciudadanía y contarán con el apoyo de los medios de comunicación social del estado, en particular del canal institucional;
- c) **Comité Consultivo de Participación de Partidos Políticos**. En los debates congresionales que antecedieron a la aprobación del Acto Legislativo 1 de 2003, se propuso un Comité de Vigilancia Electoral, con una conformación pluralista a cargo de los partidos<sup>67</sup>. Aunque la iniciativa surtió su aprobación en la primera vuelta, finalmente fue desestimada por el Congreso.

Ahora se toma una propuesta similar, en el propósito de que siendo la Organización Nacional Electoral un cuerpo técnico y neutral pueda contar con el apoyo de un Comité Consultivo de Partidos Políticos, conformado por un representante por cada partido con personería jurídica, en los términos que establezca la ley, que sirva como instancia de interlocución con las agrupaciones políticas al momento de que se desarrollen las competencias regulatorias por la organización electoral.

**Señala que la ley estatutaria expedida en los seis (6) meses siguientes debe establecer la estructura y la distribución de competencias entre las salas y distintas unidades de la Organización Nacional Electoral que comprenderían las siguientes funciones especializadas, como pueden ser :** (i) de seguimiento y control a la administración de los procesos electorales; (ii) de regulación y conceptos; (iii) de promoción de la participación ciudadana; (iv) de estudios electorales y capacitación en democracia, (v) de asuntos de género, minorías étnicas y políticas, entre otras.

En esa ley se desarrollará lo atinente a la unidad administrativa especial de investigación sobre financiación política, las características de la Auditoría externa al censo electoral, y

<sup>67</sup> Mayorga, op. cit., paginas 395-406.

la composición, características y reglas de convocatoria y deliberación de la Organización Nacional Electoral con el Consejo Consultivo de Partidos, cuyos delegados recibirían honorarios a cargo de los partidos políticos.

#### **Artículo 4°.**

Se relaciona con el actual artículo 265 y 266 de la Constitución, que en lo referente a sus competencias fusiona las que actualmente ejercen en forma separada en CNE y la RNEC.

- a) Integración de competencias.** La norma integra en un solo cuerpo las facultades que en la actualidad corresponden al CNE y a la RNEC, agrega algunas como velar por el derecho de participación política de los ciudadanos y las agrupa de mejor manera. Así, el nuevo cuerpo unificado deberá velar por la transparencia y la igualdad en las etapas pre-electoral, electoral y poselectoral y en ese sentido, le corresponderá “regular, vigilar, y controlar toda la actividad electoral” de las agrupaciones políticas, “velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos... y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías”, ejercer las funciones de “dirección y organización de las elecciones”, organizar “el registro civil y la identificación de las personas”, funciones estas que se realizarán por el integrante de la Organización Nacional Electoral, elegido por las altas cortes. Esto con el fin de no dispersar la administración y gerencia de estos últimos procesos en un cuerpo colegiado, pero sí bajo la premisa de que la coordinación y acompañamiento permanente de los demás miembros de la Sala Plena, que ya no serán de origen político, sino meritocrático, contribuirá a mejorar sustancialmente el desempeño de las competencias asignadas. Ese funcionario, entonces, reportará ante la máxima instancia de la nueva organización, que se constituye como una especie de junta directiva de aquella<sup>68</sup>. Un aspecto que debe mencio-

narse es que las actividades misionales de administración de los procesos electorales serán indelegables, esto es, no se podrá acudir a la tercerización para su prestación;

- b) Nuevo marco normativo.** Esta integración de competencias demandará la expedición de un nuevo marco normativo de jerarquía legal con el fin de integrar en un solo cuerpo la asignación de funciones que hoy se encuentran dispersas en el Decreto 1010 de 2000 en lo relacionado con la RNEC y en las Leyes 130 y 1475 de 2011 con respecto al Consejo Nacional Electoral<sup>69</sup>;
- c) Unidad Especializada de Investigaciones financieras y policía electoral como instrumento para fortalecer los controles sobre la financiación política y de las campañas electorales.** El numeral 4 del artículo 265 propuesto, al tiempo que reproduce la redacción actual que asigna la atribución de controlar, vigilar y regular la actividad electoral de las agrupaciones políticas y sus candidatos, establece que para estos efectos deberá contar con un cuerpo especializado, “organizado como una unidad especial de investigación y política electoral” que es el mismo de que trata el numeral 8 y con literal c) del artículo transitorio 2°, en cuanto hace referencia a la creación, por disposición constitucional de una “Unidad Especializada de Investigaciones financieras y policía electoral”.

Esta unidad especializada, con competencias concurrente en el ejercicio de control y vigilancia de la actividad de financiación de las campañas y de financiamiento de los partidos, se deberá constituir bajo el mismo esquema de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), creada mediante Ley 526 de 1999, como Unidad Administrativa Especial. Sin embargo, dadas las funciones asignadas tendrá las siguientes particularidades: no contará con personería jurídica, aunque sí con una cierta autonomía en relación con la sala plena de la Organización Nacional Electoral. Esto no implica una separación orgánica de la misma, pues a su cargo estará uno de los seis (6) miembros de la sala plena, excluido

<sup>68</sup> Al respecto, cabe recordar las observaciones que, a propósito del Acto Legislativo 1 de 2003, presentó el entonces Senador Carlos Holguín Sardi en su trámite ante esa célula legislativa, sobre los riesgos que podrían derivarse de la nueva arquitectura de la organización electoral que en ese momento se adoptó, en relación con el poder del Registrador Nacional del Estado Civil: “Nos parece además que tal como viene la propuesta, la Registraduría, el Registrador queda de amo y señor de un poder inmensamente grande, sin mucho, si bien escogido a través de un concurso, de todas maneras sin nadir ante quien responder, hoy de alguna manera el Registrador es autónomo. Aquí quedaría completamente autónomo sin nadie que lo vigile, ni que lo controle, ni que le pida cuentas, distin-

to de un organismo nuevo que se crea que está conformado por unos representantes de los partidos, pagados por los partidos, pero que sus facultades y sus funciones pues son de simple vigilancia electoral y mientras tanto el poder del Registrador es bastante omnímodo...”. En Mayorga, op. cit, página 415.

<sup>69</sup> Decreto 1010 de 2000 “Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones”.

de allí quien tiene la función de organizar y administrar los procesos electorales. En los demás seguirá las reglas fijadas para la creación de este tipo de entes por la Ley 489 de 1998;

- d) Conformación de tribunales regionales de garantías políticas y electorales.** El numeral 13 del artículo 4º propuesta que se refiere al actual artículo 265, establece que es atribución de la Organización Nacional Electoral la designación de los integrantes de los tribunales regionales de garantías electorales.

En la actualidad, los Decretos 2547 de 1989 y 16 de 1994 contemplan un Tribunal Nacional de Garantías Electorales y de unos tribunales seccionales, constituidos por el CNE, con un número impar de miembros. Sus funciones se relacionan con el trámite de quejas durante el proceso electoral y por consiguiente no son de carácter permanente, sino transitorio. Para el desarrollo de sus funciones, pueden comisionar a los funcionarios de la RNEC. A su vez, los tribunales seccionales tienen una función de garantías y vigilancia sobre los funcionarios de la organización electoral-Registraduría.

En la norma propuesta, estos tribunales se constituirán con carácter permanente, con criterios regionales, agrupando las circunscripciones departamentales por cercanía geográfica y cultural. Para el efecto, deberá tenerse en cuenta que como consecuencia del acto legislativo se cambiará la estructura territorial de la nueva Organización Nacional Electoral, en particular, la existencia de dos delegados del Registrador Nacional, por lo que algunos de sus integrantes podrán hacer parte de las nuevas estructuras territoriales;

- e) El acuerdo de Paz y los tribunales de garantías.** Por otra parte, en la ley estatutaria que se dicte para el efecto, deberá atenderse también la circunstancia de que en los acuerdos de paz se contempla la creación de unos tribunales especiales seccionales que bien podían armonizarse con esta facultad<sup>70</sup>.

#### **Artículo 5º**

- a) Meritocracia para el ingreso y permanencia en la nueva Organización Nacional Electoral.** La norma constitucional que tenía como finalidad crear una organización electoral despolitizada en el ámbito

de la RNEC, mediante una carrera administrativa especial no se ha cumplido.

Como se señaló en la exposición de motivos, de 3.948 servidores que se encontraban vinculados a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para mediados del año 2016, y solo 664, menos del 20%, se encuentran bajo la modalidad de la carrera. Por tanto, existen altos niveles de inestabilidad laboral, lo cual atenta contra la profesionalización de la entidad;

- b) Asignación presupuestal adecuada para cumplir con el mandato constitucional.**

Recurrentemente se han invocado razones de orden presupuestal para cumplir con la norma constitucional. Por consiguiente, se propone en una norma transitoria que una vez aprobado el acto legislativo, en forma inmediata el Gobierno nacional destine el 50% del presupuesto proyectado para iniciar y ejecutar parcialmente este proceso, y en el segundo año, se efectúen los desembolsos correspondientes al excedente de tal manera que en el horizonte de dos años, todo el personal de la nueva Organización Nacional Electoral se encuentre en carrera;

- c) Régimen especial de la Unidad de investigación financiera.** En cuanto al personal que hará parte de la unidad especial de investigación financiera y policía electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley, pues en este caso es necesario contar con una planta de personal flexible en orden a cumplir con los requerimientos de esta unidad;

- d) Distribución de actividades en Sala General y Salas Especializadas.** Como la nueva Organización Nacional Electoral agrupa en un solo ente, las atribuciones que en la actualidad corresponden al CNE y a la RNEC, en forma separada, sin cumplir con el mandato constitucional de colaboración armónica, en la ley estatutaria debe contemplarse una Sala General que examine la marcha de todas y cada una de las competencias asignadas. Estas se distribuirán a cada Sala, las cuales estarán integradas colectivamente por un responsable temático (por ejemplo, régimen electoral, escrutinios, investigaciones a los partidos y candidatos, financiación política y electoral, entre otras). La Sala General deberá asegurar la armonización y complementariedad de cada una de las atribuciones de la Organización Nacional Electoral;

- e) Miembro responsable de la administración de los procesos electorales.** El encargado de la administración de los procesos

<sup>70</sup> En el punto 2.3.3.1. del Acuerdo de Paz, se contempla lo siguiente: “Conformar un tribunal nacional de garantías electorales y tribunales especiales seccionales, en las circunscripciones de mayor riesgo de fraude electoral. Las circunscripciones se definirán de acuerdo con las denuncias y alertas que reciba la organización electoral por parte de las autoridades, la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales especializadas en la supervisión de procesos electorales y los partidos y movimientos políticos, entre otros”.

electorales, podrá participar en las deliberaciones sobre aspectos de investigación de los partidos y candidatos, financiación de las campañas, pero no participará de las votaciones sobre estos aspectos, como tampoco de las decisiones que se adopten en relación con el cumplimiento de las normas electorales en lo atinente al régimen sancionatorio. Esta diferenciación se justifica en razón a la especial neutralidad que debe guardar como responsable de esa administración;

- f) **Salas especializadas.** Para el efecto, la ley estatutaria de funciones electorales (artículo 152 C. P.) establecerá la distribución del trabajo por **salas especializadas**, que se acompañará de asignación de responsabilidades individuales a cada uno de los miembros de la nueva Organización. Estas **salas** se organizarán a partir de las **competencias administrativas concentradas** que en la actualidad cumplen el CNE y la RNEC en forma separada e inconexa (por ejemplo, régimen electoral, escrutinios, investigaciones a los partidos y candidatos, financiación política y electoral, censo electoral, encuestas, etc.).

#### Artículos 6° y 7°

**Se asigna al Consejo de Estado la competencia para decidir sobre la solicitud de desvinculación del cargo de los servidores públicos de elección popular que le solicite el Procurador General de la Nación**, por cualquiera de las causas que menciona el artículo 278 de la Constitución, mientras que el artículo 7° modifica el artículo 278 de la Constitución, numeral 1, en el sentido que el Procurador General de la Nación solicitará ante el Consejo de Estado la desvinculación del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, del funcionario público que incurra las faltas que menciona el actual numeral 1 de esa norma.

#### Artículo transitorio 1°.

**Integración temporal de la nueva Organización Nacional Electoral.** Dado que este acto legislativo contempla no solo una rediseño de la estructura de la organización electoral, sino también un nuevo mecanismo de selección y elección de los nuevos miembros de la Organización Nacional Electoral, es necesario establecer unas normas de transición que permitan el paso hacia el nuevo esquema con los menores traumatismos posibles.

La norma que se propone contempla dos aspectos:

- a) Al momento de entrar en vigencia el acto legislativo, en forma inmediata, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Procura-

dor General designarán, cada corporación o entidad, un miembro transitorio, por el período de un (1) año, mientras se expide la ley estatutaria que reglamente entre otros aspectos el concurso de méritos de los dignatarios de la Organización Nacional Electoral. Una vez posesionados sus miembros escogerán los dos (2) restantes. En concordancia con lo anterior, el actual Registrador, con la nueva denominación como integrante de la organización electoral cumplirá el período para el cual fue elegido;

- b) En la ley estatutaria se fijarán las condiciones del concurso de méritos para los miembros del nuevo organismo que se adelantará una vez expedida la ley y se posesionarán una vez vencido el periodo transitorio de un año.

#### Artículo transitorio 2°.

**Establece que dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo el Gobierno nacional destinará el 50% del presupuesto necesario para iniciar y ejecutar parcialmente la implementación del régimen de carrera administrativa en la Organización Nacional Electoral y que doce meses después se efectuarán los desembolsos correspondientes al excedente, para que en el término de dieciocho (18) meses el personal que actualmente se encuentra vinculado al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil se vincule a este régimen.**

Bogotá, D. C., 18 de abril de 2017.

  
Armando Novoa García  
Consejero  
Consejo Nacional Electoral

\*\*\*

#### **PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA**

*por la cual se expide el Estatuto Electoral.*

#### ÍNDICE

Exposición de motivos

Primer Libro: Reglas esenciales de la actividad política y electoral

Título I: Funcionamiento de las agrupaciones políticas

Capítulo 1: Disposiciones generales

Capítulo 2: Registro de partidos políticos

Capítulo 3: Apoyo estatal al funcionamiento de los partidos políticos

Capítulo 4: Financiación privada de los partidos políticos

Capítulo 5: Rendición de cuentas de los partidos políticos

Capítulo 6: Impugnación de las decisiones de los partidos políticos

Capítulo 7: Reglas comunes a las agrupaciones políticas sin personería jurídica

Título II: Régimen sancionatorio

Capítulo 1: Sujetos, faltas y sanciones

Capítulo 2: Procedimiento sancionatorio

Capítulo 3: Fondo Nacional de Financiación Política

Título III: Calidades e inhabilidades para ocupar cargos de elección popular

Capítulo 1: Calidades

Capítulo 2: Inhabilidades

Título IV: Campañas electorales

Capítulo 1: Concepto y generalidades

Capítulo 2: Propaganda electoral

Capítulo 3: Financiación de campañas

Capítulo 4: Rendición de cuentas de campañas

Segundo Libro: Procedimiento administrativo electoral

Título I: Disposiciones fundamentales

Capítulo 1: Objeto y principios

Capítulo 2: Derecho al voto

Capítulo 3: Ciclo electoral

Título II Censo electoral

Capítulo 1: Conformación del censo electoral

Capítulo 2: Inscripción de cédulas de ciudadanía

Título III: Inscripción de candidatos

Capítulo 1: Selección de candidatos

Capítulo 2: Consultas internas

Capítulo 3: Coaliciones

Capítulo 4: Procedimiento de inscripción de candidatos

Capítulo 5: Otras reglas para inscripción de candidatos por agrupaciones políticas sin personería jurídica

Capítulo 6: Revocatoria de inscripción de candidatos

Título IV: Desarrollo de las elecciones populares

Capítulo 1: Actos preparatorios de las elecciones populares

Capítulo 2: Reglas especiales de orden público para el día de las elecciones

Capítulo 3: Actores de la jornada electoral

Capítulo 4: Procedimiento de votación, escrutinios e impugnaciones

Capítulo 5: Declaración de las elecciones

Capítulo 6: Comisiones de coordinación y seguimiento de los procesos electorales

Capítulo 7: Intervención de las autoridades para garantizar el proceso electoral

Título V: Elecciones atípicas

Título VI: Encuestas

Título VII: Disposiciones varias

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Colombia se precia de tener una larga democracia. Ya desde la Gran Colombia existían elecciones indirectas (Bushnell, 1994).

Eso quizá explica que la Constitución Política sea especialmente detallada en lo que atañe al ejercicio de la democracia, elevada a rasgo esencial de la República (artículo 1°). En ese sentido, se ocupa de consagrar los derechos políticos y otorgarles carácter fundamental (artículos 40 y 258), crea mecanismos de participación ciudadana (artículos 103, 104, 105 y 106), establece las bases para un estatuto de partidos políticos (artículos 107, 108 y 109), señala reglas de financiación de funcionamiento de organizaciones políticas y la actividad electoral y determina sanciones (artículos 107, 108 y 109), indica cuáles son los cargos de elección popular (artículo 260) y les prevé algunos requisitos, inhabilidades (artículos 99, 122 inciso quinto, 172, 177, 179, 191, 197, 267 inciso quinto, 268 inciso final), instituye las autoridades electorales (artículos 264, 265 y 266), introduce el voto programático (artículo 259), pone las bases para el voto electrónico (artículo 258 párrafo 2°) y fija las reglas de presentación de candidatos a corporaciones de elección popular y el sistema de distribución de curules (artículos 262 y 263).

A pesar de que el marco normativo es suficientemente garantista para el ejercicio de la democracia, las prácticas políticas tradicionales, las modalidades de fraude electoral que subsisten y que motivan demandas contra las elecciones y la lenidad del órgano de control electoral, entre otros factores, afectan la eficiencia y sobre todo la credibilidad de los procesos electorales.

Resulta paradójico en ese contexto que la Registraduría Nacional del Estado Civil sea una de las entidades públicas de mayor credibilidad y aceptación entre los colombianos (Informe Pulso País Colombia, Datexco, abril de 2015). Ciertamente no es suficiente validación de confiabilidad de la gestión electoral, la rapidez en anunciar resultados electorales de preconteo de votos, que en cualquier caso no son vinculantes.

Los colombianos continúan quejándose ante las autoridades electorales de candidatos inhabilitados, avales sin procedimientos democráticos internos de los partidos, financiación desbordada de campañas, propaganda electoral anticipada, fraude en las elecciones, trashumancia, encuestas ilegales, constreñimiento al elector, para mencionar algunos temas.

También desde la perspectiva de las instituciones electorales el panorama es desalentador, toda vez que la Registraduría Nacional del Estado Civil es el ordenador del gasto de la organización electoral, al punto de ejecutar el presupuesto del Consejo Nacional Electoral.

De este modo se invierte la jerarquía institucional que consagra la Constitución Política y se dificulta “*la suprema inspección, vigilancia y control*” que el Consejo Nacional Electoral debe ejercer sobre la organización electoral.

En la práctica, el registrador Nacional del Estado Civil no le responde al Consejo Nacional Electoral y es autónomo respecto del segundo de decidir sobre las contrataciones de los bienes y servicios que requieren los procesos electorales, decisiones que ni siquiera se le consultan al órgano colegiado.

También debe destacarse que ninguna de las tres últimas administraciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil ha implementado el voto electrónico.

En ese escenario, se aplica una normatividad electoral que presenta dos problemas esenciales, el primero, que no siempre está acompañada con las disposiciones constitucionales y el segundo, que no responde de manera eficaz a las dinámicas sociales en lo electoral. Pese a ello, año tras año la ley queda en mora de actualizarse, concordarse y unificarse.

Así, se arriesga la efectividad de la aplicación de las reglas en el ciclo electoral por parte de las autoridades electorales y por igual la protección efectiva de los derechos de los distintos actores políticos.

En conjunto, la legislación electoral amerita una revisión a partir del inventario de normas vigentes, la confrontación entre ellas y una propuesta que definitivamente permita implementar el voto electrónico, mantenga lo que funciona en el ciclo electoral colombiano y prescindir de lo que ha demostrado ser nocivo para la democracia.

Esa revisión normativa se hace aún más necesaria en el actual momento histórico del país, en el que debe renegociarse el acuerdo suscrito entre las FARC-EP y el Gobierno nacional, incluido el componente político y electoral, ante el resultado del plebiscito de 2 de octubre de 2016.

Es propio de negociaciones desarrolladas en el marco de un proceso de paz que las partes procuren asegurar la participación de nuevas fuerzas políticas y garantizar que la violencia no vuelva a ser el medio para participar del poder del Estado.

Este proyecto de ley estatutaria pretende sumarse a iniciativas de reforma de la ley electoral de otras autoridades y congresistas y de este modo contribuir a la discusión sobre el mejor modelo de sistema integral electoral para Colombia en el posconflicto.

Propone un libro primero con las modificaciones a las reglas de partidos y campañas políticas que se consideran más urgentes y cruciales de cara a las elecciones nacionales de 2018, sin sugerir por el momento los ajustes institucionales y estructurales que impone el “*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*” frente al diseño de la organización electoral y el surgimiento de partidos políticos.

Seguidamente, el libro segundo desarrolla el ciclo electoral, sobre la base de una votación electrónica y del refuerzo de las funciones de vigilancia y control electoral.

Cada parte está estructurada y en concreto se ocupa de los aspectos que se explican a continuación con su correspondiente justificación.

#### 1. Reglas de agrupaciones políticas

El ejercicio del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 C. P.) presenta diversas manifestaciones al amparo de un estado democrático y de base pluralista, entre ellas, la posibilidad de constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, que al tiempo que supone el apoyo del Estado a su efectividad, se traduce en la imposibilidad del Estado y sus instituciones de irrumpir en la esfera decisional de los individuos para interferir o manipular en el ejercicio de dicho derecho.

No obstante lo anterior, dicha libertad de ejercicio no puede comprenderse por fuera del marco de legalidad y respeto al resto del ordenamiento jurídico ni como una regla exceptiva ante el Estado de Derecho, ya que un ejercicio arbitrario e indiscriminado de un derecho, sujeto solo a la liberalidad de cada individuo, resquebrajaría todo el orden de garantías de convivencia y estabilidad del sistema político y social.

De esta manera, el establecimiento de restricciones y hasta prohibiciones en la lógica de reconocimiento de derechos deviene justificada y hasta necesaria, siempre partiendo de un análisis integral del ordenamiento jurídico y no segmentado ni parcializado, pero sin dejar de lado la efectividad que cualquier ciudadano debe hallar en los mismos.

Dada la importancia de un efectivo ejercicio democrático y participativo en un estado social de derecho y ante las posibles reformas estructurales en materia constitucional y política que se avizoran en atención a la suscripción del “*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”, las garantías de acceso y ejercicio del derecho de conformación, ejercicio y control del poder político deben no solo responder a las necesidades sociales y políticas coyunturales, sino asegurar un equilibrio y armonía del sistema a corto, mediano y largo plazo.

a) Clasificación de las agrupaciones políticas.

Con ese norte, lo primero que hace el proyecto en esta parte es identificar las modalidades de agrupaciones políticas que introduce la Constitución Política, a saber, partidos políticos con personería jurídica, movimientos políticos con personería jurídica, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales, para cotejarlos con el papel que cumplen en la práctica electoral.

De ese análisis resultó que entre los partidos y los movimientos políticos con personería no existía ninguna diferencia de orden práctico que justificara mantener los conceptos del artículo 1° de la Ley 130 de 1994, que los distingue por su vocación de permanencia. En realidad, las 13 agrupaciones políticas con personería jurídica vigentes<sup>1</sup> tienen los mismos derechos y obligaciones por ostentar ese atributo, que se adquiere de acuerdo con la regla del umbral en elecciones al Congreso prevista en el artículo 108 de la Constitución Política.

De hecho, por la época en que trabajamos en el proyecto el movimiento político MIRA solicitó ante el Consejo Nacional Electoral el registro de una reforma estatutaria para llamarse partido político MIRA<sup>2</sup>, alegando ser “*una institución política, con permanencia demostrada en los 16 años de su existencia e incidencia en la vida pública del país*”.

Coincidimos, entonces, con un sector de la doctrina colombiana, en que la distinción entre partidos y movimientos políticos es tan solo aparente y que la delimitación de las definiciones que trae la ley vigente es vaga (Hernández, 2009).

De otra parte, cualquier organización que se constituya con pretensiones electorales o políticas, mientras no adquiera la personería jurídica según la regla constitucional, tendrá el derecho de inscribir candidatos conforme a las directrices legales (conformación de comité promotor, recolección y verificación de firmas de apoyo) y la vocación de ser persona jurídica en el plano político.

Siendo así, las agrupaciones políticas pueden clasificarse en dos grupos: las que tienen y las que no tienen personería jurídica, siendo las primeras todos los partidos políticos y las segundas, agrupaciones políticas sin personería jurídica, incluidos los grupos significativos de ciudadanos. Consideramos que nuestra propuesta en nada riñe con las bases constitucionales, pues en todo caso no se entromete con los derechos de unas y otras.

b) Declaración de la autoridad electoral de la adquisición de personería jurídica.

Precisado aquello, el proyecto da a la función de reconocimiento de personería jurídica que corresponde al Consejo Nacional Electoral según el referido artículo 108 de la Constitución Política,

el verdadero alcance que le corresponde, pasando a hablar de declaración de la adquisición de la personería jurídica.

Según nuestra interpretación, tal derecho se adquiere con la votación mínima que exige la norma constitucional, mientras que la autoridad electoral constata y registra, previo el cumplimiento de unas formalidades que desarrolla la ley, relacionadas con la identidad y la estructura de los partidos.

Se trata de una precisión más que semántica, pues el momento en que una agrupación política se vuelve partido político con personería jurídica determina el inicio del goce de los derechos que de ella se derivan, en particular de los recursos que desembolsa el Estado para la financiación de su funcionamiento.

Al respecto, es oportuno destacar los casos de Centro Democrático y MAIS, que se encontraban en igualdad de condiciones en la medida en que adquirieron personería jurídica luego de las elecciones de Congreso de la República de 2014.

A pesar de esa circunstancia, el Consejo Nacional Electoral resolvió la solicitud de Centro Democrático y le reconoció personería jurídica desde el 23 de julio de 2014<sup>3</sup> y recursos de funcionamiento desde el 20 de julio de 2014<sup>4</sup>, meses antes de expedir la resolución<sup>5</sup> en la que daba cumplimiento al artículo 108 de la Constitución Política (quiénes conservan, pierden y adquieren el derecho a la personería jurídica después de las elecciones al Congreso).

En contraste, MAIS elevó su solicitud después de expedida la referida resolución del artículo 108 constitucional, le fue reconocida la personería jurídica hasta diciembre de 2014<sup>6</sup> y debido a variadas interpretaciones sobre la ejecutoria de esta decisión, recibió recursos de funcionamiento tan solo a partir del 21 de enero de 2015<sup>7</sup>.

Este caso ilustra las consecuencias de sujetar a un trámite administrativo el reconocimiento de la personería jurídica, cuando debería depender solamente de la satisfacción de la condición constitucional. Dicho lo anterior, es importante aclarar que los requisitos formales que se consagran en este proyecto determinan la inscripción en el registro de partidos políticos, pero de ninguna manera facultan a la autoridad electoral para reconocer o negar el reconocimiento de la personería jurídica.

c) Registro de partidos políticos

Con relación al registro, recogemos la figura del artículo 3° de la Ley 1475 de 2011 y en una disposición transitoria comprometemos al Consejo Nacional Electoral a implementarlo de

<sup>1</sup> [http://www.cne.gov.co/cne/partidos\\_y\\_movimientos\\_con\\_personeria\\_juridica\\_vigente\\_page](http://www.cne.gov.co/cne/partidos_y_movimientos_con_personeria_juridica_vigente_page).

<sup>2</sup> Radicado 4969-16.

<sup>3</sup> Resolución número 3035 de 23 de julio de 2014.

<sup>4</sup> Resolución número 3654 de 9 de diciembre de 2014.

<sup>5</sup> Resolución número 3296 de 1° de octubre de 2014.

<sup>6</sup> Resolución número 3704 de 17 de diciembre de 2014.

<sup>7</sup> Resolución número 592 de 21 de abril de 2015.

manera efectiva y con los debidos requerimientos técnicos, dentro de los seis (6) meses siguientes a que entre en vigencia la ley, so pena de incurrir en mala conducta. Este registro comprenderá las bases de militantes, con la debida seguridad de los datos sensibles.

d) Principios orientadores

A continuación nos ocupamos de los principios orientadores de los partidos políticos, tomando como base los artículos 107 y 262 de la Constitución Política y el artículo 1° de la Ley 1475 de 2011, con la intención de revisar su desarrollo y plantear unos conceptos que conduzcan, no solo las actuaciones de las agrupaciones, sino también las decisiones de las autoridades electorales.

d) Agrupaciones políticas sin personería jurídica.

En esta primera parte de reglas de agrupaciones políticas también dedicamos un capítulo especial a las que no tienen personería jurídica.

Por esa clase de colectividades propende la Constitución Política y eso no está en discusión. Sin embargo, paradójicamente su proliferación ha contribuido al fraccionamiento de los partidos políticos tradicionales y a la existencia de colectivos efímeros sin una fuerza electoral representativa y desprovistos de lineamientos ideológicos o planes de acción política.

Se trata de un problema histórico que se ha agudizado en lo que llevamos de siglo y que han afrontado otras naciones, como lo advertían los entendidos desde finales del siglo XIX, cuando en lugar de partidos políticos funcionaban múltiples grupos que no se formaban a partir de una identidad de sentimiento político (Smith, 1897).

En nuestro país, el comportamiento de las dos últimas elecciones locales demuestra que, salvo contadas excepciones, los grupos significativos de ciudadanos carecen de fuerza electoral y por lo general no suponen una verdadera competencia para los partidos políticos<sup>8</sup>.

Para el año 2011, más de 156 grupos significativos de ciudadanos fueron avalados por la Registraduría Nacional del Estado Civil para postular candidatos a las elecciones de 30 de octubre de dicho año, llegando a inscribir candidatos a 204 cargos y corporaciones (alcaldías, concejos municipales, JAL, gobernaciones y asambleas departamentales), con un resultado en los escrutinios de 200 candidatos elegidos:

Total GSC	Número de Cargos y Corporaciones con candidato GSC	Candidatos Elegidos GSC		
		Categoría	Cantidad	
156	204	Gobernación	8	200
		Asamblea Departamental	3	
		Alcaldía	56	
		Concejo	10	
		JAL	6	
			27	

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección de Gestión Electoral - RNEC

Para el año 2015 hubo 152 grupos significativos de ciudadanos participando con candidatos a las elecciones del 25 de octubre, derecho materializado a través de 175 inscripciones entre diferentes cargos y corporaciones públicas (alcaldías, concejos municipales, JAL, gobernaciones y asambleas departamentales), para finalmente alcanzar un total de 222 elegidos:

Total GSC	Número de Cargos y Corporaciones con candidato GSC	Candidatos Elegidos GSC		
		Categoría	Cantidad	
152	175	Gobernación	9	222
		Asamblea Departamental	2	
		Alcaldía	94	
		Concejo	115	
		JAL	2	

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección de Gestión Electoral - RNEC

A partir de lo anterior, se observa que el número de GSC cuyas firmas resultaron avaladas decreció en las elecciones de 2015, respecto de las de 2011 en un 2.6%. En ese mismo rango comparativo decreció el número de cargos y corporaciones a los que los GSC postularon candidatos en un 14.2%, pero con un mayor índice de efectividad, toda vez que se reportó un alza del 11% respecto de los candidatos elegidos por GSC en las elecciones de 2015, en relación con los de los comicios del año 2011:



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección de Gestión Electoral - RNEC



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección de Gestión Electoral - RNEC

<sup>8</sup> En el año 2011 el total de cargos a proveer en las elecciones populares del 30 de octubre de 2011 ascendía a 18.564. Los candidatos elegidos a través de inscripciones hechas por GSC fue de 200, lo que en términos porcentuales equivale al 1.07% del total de cargos. Por su parte en el año 2015 el total de cargos a proveer en las elecciones populares del 25 de octubre de 2015 fue de 18.369. Los candidatos elegidos por medio de postulaciones de GSC fue de 222, lo que en términos porcentuales equivale al 1.2 % del total.

En ese contexto, al no contar los GSC con una regulación de la totalidad de sus escenarios, se han convertido en unos instrumentos alternos para el ejercicio de intereses políticos, caracterizados por una falta de estructura orgánica, una ausencia de ideología, una falta de representación de los intereses ciudadanos y un marcado personalismo político, soportado sobre una informalidad y ambigüedad jurídica que viene a contrariar el sentido de las últimas reformas políticas que han combatido precisamente dicha informalidad y personalismo de las instituciones políticas.

## 2. Reglas de campañas electorales

Especial atención se ha puesto en la redacción de las normas relativas a las campañas electorales, debido a su indudable implicación en el control del gasto y la equidad de la contienda (INE, 2014).

Para proponer las reformas en este tema, hemos partido principalmente de la experiencia en el Consejo Nacional Electoral durante la etapa preelectoral de las elecciones de 25 de octubre de 2015.

Dentro de este tema, nos ocupamos de la propaganda electoral, la financiación y la rendición de cuentas.

Sobre lo primero, ampliamos la enunciación de las formas de propaganda electoral y reiteramos los plazos para realizarla. Así mismo, se establece expresamente como falta la propaganda electoral anticipada, con su correspondiente sanción.

## 3. Organización de las elecciones

### 4. Control sobre las actividades políticas y electorales

selección de candidatos:

*“protección del sistema democrático de gobernanza contra partidos... de ideología extrema”*

(NIMD, 2016).

*“oligarquía de élites partidarias”* (NIMD, 2016).

## PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

*por la cual se expide el Estatuto Electoral*

### PRIMER LIBRO

## REGLAS ESENCIALES DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA Y ELECTORAL

### TÍTULO I

## FUNCIONAMIENTO DE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS

### CAPÍTULO 1

#### Disposiciones generales

**Artículo XX.** Las agrupaciones políticas son organizaciones de representación democrática, con o sin personería jurídica, conformadas para acceder al poder del Estado y encauzar las tendencias ideológicas de los ciudadanos.

Los partidos políticos son las agrupaciones políticas que adquieren personería jurídica de acuerdo con la Constitución Política y la ley, atributo que les otorga los derechos especiales que desarrolla este estatuto.

Las agrupaciones políticas sin personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos de elección popular en los términos de la presente ley y tendrán los derechos que la ley reconoce por participar en las elecciones populares. Podrán adquirir personería jurídica de acuerdo con la Constitución Política y la ley.

**Parágrafo.** A partir de la entrada en vigencia de esta ley, todas las agrupaciones políticas con personería jurídica registradas por el Consejo Nacional Electoral se denominarán partidos políticos.

*(Texto propuesto:*

**Artículo XX.** *Las agrupaciones políticas son organizaciones de representación democrática, con o sin personería jurídica, conformadas para acceder al poder del Estado y encauzar las tendencias ideológicas de los ciudadanos.*

*Las agrupaciones políticas con personería jurídica cuentan con una vocación de permanencia, sometidas a un funcionamiento y estructura interna democrática, inscritas en el Registro Único de Agrupaciones Políticas (RUAP).*

*Por su parte, las agrupaciones políticas sin personería jurídica, son modalidades de representación democrática reconocidas constitucionalmente que integran un conjunto de intereses y exigencias de carácter social sobre una estructura organizativa temporal, con el propósito de acceder al poder del Estado, sometidas en cualquier caso al respeto de los principios democráticos constitucionales.*

*Las agrupaciones políticas podrán inscribir candidatos a cargos de elección popular en los términos de la presente ley y tendrán los derechos que la ley reconoce por participar en las elecciones populares).*

**Artículo XX.** Los partidos políticos se regirán por los principios rectores que consagran la Constitución Política y esta ley, conforme a los siguientes conceptos:

1. Transparencia, en virtud del cual mantendrán informados a sus militantes sobre sus actividades y motivarán sus decisiones, especialmente las relacionadas con la escogencia de sus candidatos a cargos de elección popular.
2. Objetividad, que les impone adoptar decisiones sobre el ingreso y permanencia de sus militantes debidamente motivadas de conformidad con los estatutos.

3. Moralidad, para garantizar rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones de sus directivos, candidatos y elegidos.
4. Equidad de género, conforme a la cual los partidos políticos respetarán la diversidad sexual y favorecerán las distintas orientaciones al momento de decidir sobre el ingreso, designación en cargos directivos y respaldo electoral.
5. Programático, de modo que sus actuaciones y las de sus elegidos tengan respaldo en una plataforma política e ideológica debidamente registrada.
6. Participación, que reconoce a los militantes los derechos a intervenir en las decisiones fundamentales del partido y a ser candidato a cargos de elección popular, de conformidad con los estatutos.
7. Igualdad, que asegura las mismas oportunidades de ingreso y participación, proscribire la discriminación por razones de sexo, raza, origen o lengua y justifica un trato especial a personas en debilidad manifiesta o condición de minoría.
8. Pluralismo, a fin de que se permitan diferentes tendencias al interior del partido, sin perjuicio de las reglas de mayorías y consenso.
9. Debido proceso, para que las decisiones disciplinarias se tomen de acuerdo con el trámite previsto en los estatutos.
10. Paridad, que supone la inclusión a nivel legal y estatutario de acciones afirmativas que refuercen la participación de las mujeres como directivas de los partidos políticos y como candidatas en elecciones populares.
11. Alternancia, que garantiza elecciones periódicas, libres y pluripartidistas y en especial, la ubicación de la mujer en las listas de candidatos de forma intercalada con los hombres.
12. Universalidad, para procurar que la participación electoral sea lo más amplia posible, para el sufragio activo como el pasivo.
6. Reglas de convocatoria del máximo órgano de dirección.
7. Órganos de control, reglas para su designación y remoción.
8. Funciones de todos los órganos y autoridades.
9. Reglas de actuación en bancada.
10. Reglas de conducción ética.
11. Mecanismos de impugnación de decisiones, órganos de conocimiento y procedimientos para decidir.
12. Procedimientos democráticos de selección de candidatos.
13. Régimen disciplinario.
14. Sistema de auditoría interna.
15. Procedimiento de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto.
16. Reglas de recaudo de recursos para financiación de funcionamiento del partido político y de las campañas electorales.
17. Reglas de disolución, fusión, escisión y liquidación.

**Artículo XX.** Los estatutos de los partidos políticos desarrollarán, cuando menos, los siguientes temas:

1. Denominación, emblemas, logotipo y demás distintivos.
2. Ideario político.
3. Reglas de afiliación y retiro.
4. Derechos, deberes y prohibiciones de los militantes.
5. Órganos de dirección y reglas para su designación y remoción.

**Parágrafo.** Los partidos políticos con personería jurídica vigente adecuarán sus estatutos según este artículo, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley.

**Artículo XX.** Las agrupaciones políticas son propietarias de su nombre y del logotipo que registren ante el Consejo Nacional Electoral. Estos no podrán ser usados por ninguna otra agrupación política. La denominación de cada agrupación política, deberá distinguirse claramente de cualquier otra ya existente.

Los nombres y logotipos de las agrupaciones políticas no podrán incluir denominaciones de personas ni de sus iniciales, siglas o acrónimos, ni ser expresivos de antagonismos hacia naciones extranjeras, personas, instituciones u organizaciones políticas. Tampoco podrán parecerse en forma alguna o tener relación gráfica o fonética con los símbolos y emblemas de la patria ni con los de las entidades territoriales.

**Parágrafo 1º.** Por relación gráfica o fonética se entenderá la reproducción total o parcial de la pieza o elemento referente.

**Parágrafo 2º.** Para los efectos de la normatividad electoral, se entenderá por símbolos patrios el himno nacional, el escudo, la bandera y la palma de cera variedad *Ceroxylum quindiuense*. Los emblemas estatales son los reconocidos por el Ministerio de Cultura, como la Flor Orquídea variedad *Cattleya trianae* y el Ave Cóndor de los Andes *Vultur gryphus*.

Los símbolos de las entidades territoriales son los himnos, los escudos y las banderas de los correspondientes departamentos, distritos y municipios.

**Parágrafo 3º.** En las actividades políticas y electorales las agrupaciones políticas solo podrán

usar la denominación, los logotipos y otros emblemas registrados ante el Consejo Nacional Electoral.

**Artículo XX.** Divulgación política es la propaganda institucional que de forma permanente pueden realizar los partidos políticos con el fin de difundir y promover sus fundamentos ideológicos, principios y programas, así como sus políticas frente a los diversos asuntos de interés público. Mediante este tipo de publicidad no se podrá buscar el apoyo electoral.

## CAPÍTULO 2

### Registro de partidos políticos

**Artículo XX.** El Consejo Nacional Electoral declarará la adquisición de la personería jurídica a las agrupaciones políticas según las reglas constitucionales y llevará su registro. Para el efecto, deberán formular solicitud suscrita por sus directivos y cumplir los siguientes requisitos formales:

*(Texto propuesto:*

**Artículo XX.** El Consejo Nacional Electoral llevará el registro único de las agrupaciones políticas. Para tal efecto, los representantes legales de las mismas, deberán formular las respectivas solicitudes ante dicha Corporación acompañada de los siguientes documentos:

1. Acta de constitución suscrita por los directivos.
2. Estatutos, con el contenido mínimo que exige la presente ley.
3. Logotipo y otros emblemas de identificación.
4. Indicación, datos personales y forma de designación de quienes fungen como directivos al momento de la solicitud.
5. Base de militantes.

**Artículo XX.** El Consejo Nacional Electoral declarará la adquisición de la personería jurídica de un partido político y dispondrá su registro dentro del mes siguiente a la presentación de la solicitud.

Igualmente, podrá indicar mediante auto, a la agrupación política respectiva, el requisito o los requisitos ausentes o incompletos y concederá un plazo de tres (3) días para subsanarlos. Este trámite está comprendido en el mes que tiene la autoridad electoral para resolver de fondo sobre la solicitud.

La solicitud de reconocimiento de personería jurídica y registro de un partido político será rechazada por no ser subsanada oportunamente o por promover una ideología que riña con la Constitución Política.

Los solicitantes podrán pedir la reconsideración en caso de rechazo de la solicitud, dentro de los dos (2) días siguientes a la decisión. La autoridad electoral resolverá dentro de los cinco (5) días siguientes.

*(Texto propuesto:*

**Artículo XX.** *El Consejo Nacional Electoral declarará la adquisición de la personería jurídica de una agrupación política y dispondrá su registro dentro del mes siguiente a la presentación de la solicitud.*

*Igualmente, podrá indicar mediante auto a la agrupación política respectiva, el requisito o los requisitos ausentes o incompletos y concederá un plazo de tres (3) días para subsanarlos. Este trámite está comprendido en el mes que tiene la autoridad electoral para resolver de fondo sobre la solicitud.*

*La solicitud de reconocimiento de personería jurídica y registro de una agrupación política será rechazada por las siguientes causales:*

- a) Por no ser subsanada oportunamente;*
- b) Por promover una ideología que sea contraria a la Constitución Política o a la ley;*
- c) Por incluir términos o expresiones que induzcan a error o confusión.*

*Los solicitantes podrán pedir la reconsideración en caso de rechazo de la solicitud, dentro de los dos (2) días siguientes a la decisión. La autoridad electoral resolverá dentro de los cinco (5) días siguientes.*

**Artículo XX.** Las modificaciones y reformas a los documentos que de acuerdo con el presente estatuto deben ser inscritos, deberán ser remitidas a la autoridad electoral dentro de los tres (3) días siguientes a su aprobación interna por el órgano competente del partido político. La autoridad electoral aprobará o improbará la inscripción en el registro dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud. La solicitud de inscripción de la modificación o reforma a un documento será causal de rechazo, salvo que el partido político compruebe una justa causa.

**Artículo XX.** El Registro de Partidos Políticos (REPP) es la base de datos de los partidos políticos con personería jurídica que lleva el Consejo Nacional Electoral. Contendrá la información básica de los partidos políticos, la lista de militantes y los documentos que de acuerdo con el presente estatuto deben ser inscritos.

Salvo los datos personales de los militantes, la información del REPP es pública.

**Parágrafo.** El Consejo Nacional Electoral pondrá en marcha el REPP dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. El incumplimiento de esta orden es causal de mala conducta, sancionable de acuerdo con la normatividad vigente.

*(Texto propuesto:*

**Artículo XX.** El Registro Único de Agrupaciones Políticas (RUAP) es la base de datos de las agrupaciones políticas con personería jurídica que lleva el Consejo Nacional Electoral. Contendrá la información básica de

las agrupaciones políticas, la lista de militantes y los documentos que de acuerdo con el presente estatuto deben ser inscritos.

Salvo los datos personales de los militantes, la información del RUAP es pública.

**Parágrafo.** El Consejo Nacional Electoral pondrá en marcha el RUAP dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. El incumplimiento de esta orden es causal de mala conducta, sancionable de acuerdo con la normatividad vigente).

**Artículo XX.** Los representantes legales de los partidos políticos o sus delegados solicitarán al Consejo Nacional Electoral la inscripción en el REPP de, por lo menos, los siguientes actos y decisiones:

1. Toda reforma estatutaria.
2. La designación de directivos nacionales y los titulares de los cargos de administración y control a nivel nacional, con las respectivas actas de las reuniones en las que se adoptaron esas decisiones.
3. Las actas de las reuniones de los órganos de dirección nacional.
4. El libro de ingresos y gastos anual de la organización política.
5. La declaración de patrimonio de ingresos y gastos anual.
6. El presupuesto anual.

**Parágrafo.** La declaración de patrimonio de ingresos y gastos y el presupuesto anual deberán ser presentados ante el Consejo Nacional Electoral entre los dos primeros meses de cada año.

### CAPÍTULO 3

#### Apoyo estatal al funcionamiento de los partidos políticos

**Artículo XX.** El Estado apoyará el funcionamiento de los partidos políticos a través del reconocimiento anual de recursos y la concesión de espacios de divulgación política en los medios de comunicación social oficiales, en los términos de la presente ley.

**Artículo XX.** Los partidos políticos podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de su funcionamiento y de sus actividades:

1. Las cuotas de sus militantes, de conformidad con sus estatutos.
2. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, de sus militantes y de particulares.
3. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.
4. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de

las actividades que puedan realizar en relación con sus fines específicos.

5. Los rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios.
6. Las herencias o legados que reciban, y
7. La financiación que proviene del Estado.

**Parágrafo.** De conformidad con el artículo 125-4 del Estatuto Tributario, las donaciones a que se refiere el numeral 2 de esta disposición podrán ser deducidas hasta en un 30% de la renta líquida del donante, determinada antes de restar el valor de la donación, siempre que cumplan los requisitos y modalidades previstos en los artículos 125 y siguientes del mencionado estatuto.

**Artículo XX.** La financiación estatal para el funcionamiento permanente de los partidos políticos se realizará de conformidad con las siguientes reglas de distribución de la correspondiente apropiación presupuestal:

1. El cuarenta (40%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos políticos con personería jurídica.
2. El veinte por ciento (20%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos políticos, en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.
3. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos políticos, en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de concejos municipales.
4. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos políticos, en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de asambleas departamentales.
5. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos y movimientos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.
6. El diez por ciento (10%) se distribuirá, por partes iguales entre todos los partidos y movimientos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas.

**Artículo XX.** Los recursos provenientes de la financiación estatal se destinarán a financiar las siguientes actividades:

1. El funcionamiento de sus estructuras regionales, departamentales, locales y sectoriales.
2. La inclusión efectiva de mujeres en el proceso político.
3. La inclusión efectiva de jóvenes en el proceso político.

4. La inclusión efectiva de minorías étnicas en el proceso político.
5. El funcionamiento de centros y fundaciones de estudio, investigación y capacitación que hagan parte del partido.
6. Formación y capacitación política y electoral.
7. La divulgación de sus programas y propuestas políticas.
6. El ejercicio de mecanismos de democracia interna previstos en sus estatutos.

**Parágrafo.** Para las actividades de los numerales 2, 3, 4, 5 y 6, los partidos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al diez por ciento (10%) para cada ítem, de los aportes estatales que les correspondan.

**Artículo XX.** Serán requisito para recibir los recursos de financiación estatal para gastos de funcionamiento que los partidos políticos acrediten el sistema de auditoría interna, que hayan presentado el libro de ingresos y gastos anual de la organización política, así como la declaración de patrimonio ingresos y el presupuesto anual en donde se observe el cumplimiento en la destinación de los recursos conforme a la presente ley.

El Consejo Nacional Electoral, dentro del mes siguiente, reconocerá el pago y ordenará el giro de los recursos por concepto de gastos de funcionamiento, previa verificación al cumplimiento de las reglas de distribución contenidas en la presente ley.

En caso de comprobarse que los gastos de funcionamiento de los partidos políticos no se adjudicaron conforme a las actuales reglas de destinación y que los recursos obtenidos no se encuentren debidamente justificados o sean de dudosa procedencia, habrá lugar a las sanciones fijadas en esta ley.

**Artículo XX.** Del total de las sumas reconocidas para gastos de funcionamiento, el Consejo Nacional Electoral descontará a los partidos un porcentaje no superior al 1% para sufragar los gastos de auditoría externa. La auditoría deberá realizarse anualmente.

La ausencia de contratación de la auditoría externa será causal de mala conducta.

**Artículo XX.** El presupuesto anual deberá contener la proyección de los ingresos y gastos del partido para la vigencia en la que se presenta, donde conste la destinación que se dará a los recursos de financiación estatal para gastos de funcionamiento. Los partidos políticos deberán debatir y aprobar democráticamente su presupuesto.

La organización política deberá aportar el presupuesto, junto con el acta o documento afín que evidencie el mecanismo democrático de discusión y aprobación interno adelantado de acuerdo con los estatutos.

**Artículo XX.** Los partidos políticos tienen derecho a acceder gratuitamente a los medios de comunicación social del Estado, en forma permanente, para la difusión de programas institucionales de divulgación política. El Consejo Nacional Electoral reglamentará la distribución de los espacios.

#### CAPÍTULO 4

##### Financiación privada de los partidos políticos

**Artículo XX.** Además de la financiación estatal, los partidos políticos podrán tener las siguientes fuentes de ingresos:

1. Cuotas de sus militantes, de conformidad con los estatutos.
2. Contribuciones o donaciones, en dinero o en especie, de sus militantes o de particulares.
3. Créditos con entidades financieras.
4. Actividades lucrativas del partido.
5. Rendimientos de la gestión de su patrimonio.
6. Herencias o legados.

**Artículo XX.** Se prohíben las siguientes fuentes de financiación privada a los partidos políticos:

1. De gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales.
2. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.
3. Contribuciones anónimas.
4. Contribuciones de personas acusadas o imputadas en procesos penales por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación ciudadana y de lesa humanidad.
5. Contribuciones de servidores públicos, excepto los miembros de corporaciones públicas de elección popular.
6. Contribuciones de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento (50%) de contratos o subsidios estatales, que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.

## CAPÍTULO 5

### Rendición de cuentas de los partidos políticos

**Artículo XX.** Dentro de los dos primeros meses de cada año, los partidos políticos rendirán ante el Consejo Nacional Electoral cuenta sobre su haber patrimonial, sus ingresos y gastos, de conformidad con el protocolo que disponga la corporación mediante reglamento.

El Consejo Nacional Electoral, dentro del mes siguiente, reconocerá el pago y ordenará el giro de los recursos por concepto de gastos de funcionamiento, previa verificación al cumplimiento de las reglas de distribución contenidas en la presente ley.

En caso de comprobarse que los gastos de funcionamiento de los partidos políticos no se adjudicaron conforme a las actuales reglas de destinación y que los recursos obtenidos no se encuentren debidamente justificados o sean de dudosa procedencia, el Consejo Nacional Electoral podrá suspender o abstenerse de reconocer y girar los recursos, además de las sanciones procedentes para los directivos responsables de la ejecución del patrimonio del partido político.

**Parágrafo.** En ningún caso se descontarán de los recursos de funcionamiento las multas que se impongan a los partidos políticos o a sus directivos.

**Artículo XX.** La declaración de patrimonio de ingresos y gastos deberá contener la información contable de la vigencia anterior del partido, donde se discrimine el patrimonio bruto y líquido, así como los recursos que recibió y que invirtió. La información será presentada en formato que disponga el Consejo Nacional Electoral.

**Parágrafo.** La declaración de patrimonio de ingresos y gastos será publicada por el partido político en su página web, con la posibilidad de ser descargada en formato plano.

**Artículo XX.** Los partidos deberán ofrecer completa información pública sobre la declaración de patrimonio de ingresos y gastos y el presupuesto anual, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

## CAPÍTULO 6

### Impugnación de las decisiones de los partidos políticos

**Artículo XX.** Los militantes podrán impugnar las decisiones de sus partidos políticos y oponerse a las solicitudes de registro formuladas ante el Consejo Nacional Electoral, dentro de los cinco (5) días siguientes.

El Consejo Nacional Electoral decidirá de plano la impugnación, sin perjuicio de la posibilidad de decretar pruebas o celebrar audiencias.

La impugnación se decidirá dentro del año siguiente a su presentación. El incumplimiento de este plazo será causal de mala conducta para los

miembros de la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral.

## CAPÍTULO 7

### Reglas comunes a las agrupaciones políticas sin personería jurídica

**Artículo XX.** Las agrupaciones políticas sin personería jurídica son modalidades de representación democrática reconocidas constitucionalmente que integran un conjunto de intereses y exigencias de carácter social sobre una estructura organizativa temporal, con el propósito de acceder al poder del Estado.

Para todos los efectos legales, las agrupaciones políticas sin personería jurídica que tengan el propósito de postular candidatos a cargos de elección popular tendrán un tratamiento de grupos significativos de ciudadanos.

El comité promotor responderá por las faltas previstas en este estatuto hasta el final del periodo de sus elegidos.

Los elegidos en corporaciones públicas de elección popular por grupos significativos de ciudadanos acordarán con el comité promotor los principios orientadores y los programas de las bancadas, los cuales constarán en un acta que deberá ser registrada ante el Consejo Nacional Electoral dentro del primer trimestre del respectivo periodo constitucional.

*(Texto propuesto:*

## CAPÍTULO 7

### Reglas para la inscripción de candidatos

**Artículo XX.** Las agrupaciones políticas con y sin personería jurídica, podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, conforme a las siguientes reglas:

- a) **Las agrupaciones políticas con personería jurídica,** ejercerán su derecho a postular candidatos conforme a los siguientes requisitos:
  1. La inscripción en el Registro Único de Agrupaciones Políticas (RUAP), deberá encontrarse vigente.
  2. Para la inscripción de candidatos a cargos o corporaciones públicas se deberá acreditar un número de militantes afiliados equivalente al veinte (20) por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer en la respectiva circunscripción.
  3. El Consejo Nacional Electoral certificará el número de militantes afiliados por circunscripción electoral.
- b) **Las agrupaciones políticas sin personería jurídica,** que tengan el propósito de postular candidatos a cargos o corporaciones de elección popular, tendrán un tratamien-

*to de grupos significativos de ciudadanos. El comité promotor responderá por las faltas previstas en este estatuto hasta el final del periodo de sus elegidos.*

Los elegidos en corporaciones públicas de elección popular por grupos significativos de ciudadanos acordarán con el comité promotor los principios orientadores y los programas de las bancadas, los cuales constarán en un acta que deberá ser registrada ante el Consejo Nacional Electoral dentro del primer trimestre del respectivo periodo constitucional.

**Parágrafo.** *Se establece un régimen de transición para los movimientos y partidos políticos que a la fecha de la expedición de la presente ley, cuenten con personería jurídica. Tales agrupaciones contarán con el derecho de postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno en elecciones territoriales y nacionales, hasta las elecciones a Senado y Cámara de Representantes del año 2022, término a partir del cual se someterán a las reglas descritas en el presente artículo).*

**Artículo XX.** Las actividades desplegadas en torno al derecho de asociación por parte de grupos significativos de ciudadanos no serán objeto de financiación estatal.

Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos inscritos a cargos y corporaciones públicas de elección popular, podrán acudir a las fuentes para la financiación de sus campañas electorales en los mismos términos establecidos para los candidatos de los partidos políticos. Por su parte, los grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, tendrán derecho a la financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, conforme las reglas prescritas para los partidos políticos.

(Texto propuesto:

**Artículo XX.** *Las actividades desplegadas en torno al derecho de asociación por parte de agrupaciones políticas sin personería jurídica, serán objeto de financiación estatal mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, conforme las reglas prescritas para las agrupaciones políticas con personería jurídica).*

## TÍTULO II

### RÉGIMEN SANCIONATORIO

#### Capítulo 1

##### Sujetos, faltas y sanciones

**Artículo XX.** En ejercicio de su facultad constitucional de inspección, vigilancia y control integral de la actividad electoral, el Consejo Nacional Electoral investigará y sancionará, con respeto al debido proceso, a los partidos políticos y a sus directivos, a los promotores de grupos significativos de ciudadanos, a los candidatos, a

los encuestadores y a los medios de comunicación social que violen o incumplan las disposiciones que en materia electoral les establecen la Constitución Política, la ley y el reglamento.

La potestad sancionadora del Consejo Nacional Electoral se extiende a los ciudadanos que violen o incumplan las reglas electorales, en asuntos que no estén expresamente atribuidos por la Constitución Política o la ley a otra autoridad.

(Texto propuesto:

**“Artículo XX.** *En ejercicio de su facultad constitucional de inspección, vigilancia y control integral de la actividad electoral, el Consejo Nacional Electoral investigará y sancionará, con respeto al debido proceso, a las agrupaciones políticas con y sin personería jurídica y a sus directivos, a los promotores de grupos significativos de ciudadanos, a los candidatos, a los encuestadores y a los medios de comunicación social que violen o incumplan las disposiciones que en materia electoral les establecen la Constitución Política, la ley y el reglamento.*

*La potestad sancionadora del Consejo Nacional Electoral se extiende a los ciudadanos que violen o incumplan las reglas electorales, en asuntos que no estén expresamente atribuidos por la Constitución Política o la ley a otra autoridad).*

**Artículo XX.** La facultad sancionatoria del Consejo Nacional Electoral caduca a los tres (3) años de haberse conocido la infracción.

**Artículo XX.** Constituyen faltas sancionables por el Consejo Nacional Electoral las siguientes acciones u omisiones imputables a los partidos políticos y sus directivos, candidatos, promotores de grupos significativos de ciudadanos, medios de comunicación, firmas encuestadoras, personas jurídicas y ciudadanos, según las responsabilidades en el ejercicio de sus derechos, obligaciones y actividades:

1. No presentar, presentar extemporáneamente o incompleto el informe de ingresos y gastos de campañas electorales o desatender los hallazgos que a ese documento haga el Fondo Nacional de Financiación Política.
2. Financiar o permitir la financiación de campañas electorales con fuentes de financiación prohibida.
3. Superar los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales.
4. No designar gerente de campaña cuando el límite de los gastos de campaña del candidato supere los 200 SMLMV.
5. No abrir cuenta bancaria para la administración exclusiva de recursos de campañas electorales o abrirla y usarla parcialmente, cuando el límite de los gastos de campaña del candidato supere los 200 SMLMV.

6. Recibir ingresos o realizar gastos de campaña electoral antes del plazo legal.
  7. No presentar o presentar extemporáneamente el informe anual de gastos de funcionamiento de los partidos políticos.
  8. No destinar los recursos estatales de funcionamiento a los rubros dispuestos o en los porcentajes fijados en la ley.
  9. No aprobar el presupuesto anual de funcionamiento a través de mecanismos democráticos o hacerlo sin respetar los rubros con destinación específica de acuerdo con la ley.
  10. Apoyar a candidatos distintos a los inscritos por el partido político al cual se encuentren afiliados respecto de quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular.
  11. Utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral.
  12. Desarrollar actividades de propaganda electoral en el marco de los procesos de recolección de firmas por parte de grupos significativos de ciudadanos.
  13. Desplegar actividades de propaganda electoral de forma extemporánea, tanto para campañas electorales como para consultas de agrupaciones políticas.
  14. Utilizar indebidamente en campañas electorales los nombres, enseñas o logotipos de agrupaciones políticas debidamente registrados.
  15. Desplegar propaganda electoral haciendo uso de denominaciones de personas, de sus iniciales, siglas, acrónimos, o expresivos de antagonismos hacia naciones extranjeras, personas, instituciones u organizaciones políticas.
  16. Utilizar en la propaganda electoral una relación gráfica o fonética con los símbolos y emblemas de la patria o con los de las entidades territoriales.
  17. No presentar en el plazo establecido la ficha técnica de las encuestas o sondeos de opinión electoral.
  18. Presentar la ficha técnica de las encuestas o sondeos de opinión electoral de forma incompleta o con errores.
  19. Realizar una encuesta o sondeo de opinión electoral de forma parcializada.
  20. Presentar o publicar una encuesta o sondeo de opinión electoral de forma incompleta o con errores.
  21. Presentar o publicar una encuesta o sondeo de opinión electoral falsa.
  22. Publicar los resultados de una encuesta o sondeo de opinión electoral sin indicar la persona natural o jurídica que los realizó o los encomendó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, las preguntas concretas que se formularon, los candidatos por quienes se indagó, el área, la técnica de recolección de datos utilizada, la fecha o período de tiempo en que se realizó y el margen de error calculado.
  23. Inscribir candidatos que no cumplan con los requisitos y calidades para desempeñar el cargo o se encuentren incurso en alguna causal de inhabilidad o incompatibilidad.
- Artículo XX.** Las personas naturales y jurídicas relacionadas en el artículo anterior podrán ser destinatarias de las siguientes sanciones, de acuerdo con las faltas y los criterios que establece esta ley:
1. Los partidos políticos
    - a) Cancelación de la personería jurídica;
    - b) Suspensión de la personería jurídica;
    - c) Suspensión de la financiación estatal de funcionamiento;
    - d) Suspensión de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético;
    - e) Suspensión del derecho a inscribir candidatos en la elección siguiente y en la misma circunscripción o al mismo cargo del candidato que causó la sanción;
    - f) Devolución del valor recibido por concepto de reposición de votos;
    - g) Multa.
  2. Los directivos de los partidos políticos
    - a) Destitución del cargo directivo;
    - b) Suspensión del cargo directivo;
    - c) Expulsión del partido político;
    - d) Amonestación escrita y pública;
    - e) Multa.
  3. Los promotores de los grupos significativos de ciudadanos
    - a) Multa entre 5 y 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes;
    - b) Amonestación escrita y pública;
    - c) Prohibición de inscribir candidatos a cargos de elección popular, para el caso de propaganda electoral anticipada.
  4. Los candidatos
    - a) Multa entre 5 y 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes;
    - b) Amonestación escrita y pública.
  5. Los elegidos en cargos de elección popular
    - a) Pérdida del cargo o de la investidura;

- b) Multa entre 5 y 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 6. Las firmas encuestadoras
  - a) Suspensión del registro nacional de encuestadores;
  - b) Multa entre 10 y 50 salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 7. Los medios de comunicación
  - a) Multa entre 10 y 50 salarios mínimos mensuales legales vigentes;
  - b) Suspensión del derecho de transmitir encuestas de opinión política para el periodo electoral determinado.
- 8. Las personas jurídicas
  - Multa entre 5 y 30 salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 9. Los ciudadanos
  - a) Multa entre 5 y 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes;
  - b) Prohibición de inscribirse como precandidato en consultas internas de agrupaciones políticas o como candidato a cargos de elección popular, en el caso de propaganda electoral anticipada.

**Artículo XX.** Las sanciones previstas en el artículo anterior se aplicarán teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- 1. Reiteración de la falta.
- 2. Categoría de las entidades territoriales correspondientes al cargo o corporación pública de elección popular.
- 3. Daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados.
- 4. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o para un tercero.
- 5. Obstrucción a la investigación.
- 6. Grado de diligencia en la producción de la falta.
- 7. Aceptación de la falta.

## Capítulo 2

### Procedimiento sancionatorio

**Artículo XX.** El Consejo Nacional Electoral investigará a los sujetos destinatarios mediante el siguiente procedimiento:

- 1. Cuando las pruebas con que inicia el proceso ofrezcan serios indicios de la violación normativa alegada, la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral mediante resolución abrirá investigación y formulará cargos a las personas naturales o jurídicas relacionadas con la falta. Les concederá quince (15) días para rendir descargos, aportar o solicitar pruebas.

En esta etapa podrá vincularse a sujetos no encartados con la falta, pero con información determinante para adelantar la investigación.

Esta decisión será notificada personalmente a los investigados y al Ministerio Público y comunicada a los vinculados, según las reglas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

- 2. Rendidos los descargos o vencido el plazo para los mismos, el consejero ponente decidirá sobre las pruebas mediante auto que debe proferir dentro de los diez (10) días siguientes. El periodo probatorio se extenderá hasta por tres (3) meses, prorrogables por dos (2) meses más.
- 3. Vencido el período probatorio, se correrá traslado para alegar a los investigados por quince (15) días.
- 4. Presentados los alegatos o vencido el plazo para los mismos, el consejero ponente radicará el proyecto de resolución en Sala Plena dentro de los dos (2) meses siguientes y la decisión deberá dictarse dentro de los tres (3) meses siguientes. Contra esta decisión no procede ningún recurso.

**Parágrafo 1º.** La primera decisión del proceso deberá adoptarse dentro del mes siguiente a su reparto. El consejero ponente podrá adelantar indagación preliminar para definir su convencimiento sobre la procedencia de la apertura de la investigación. Esta etapa se extenderá por máximo tres (3) meses.

**Parágrafo 2º.** En cualquier etapa de la actuación podrán adoptarse medidas cautelares hasta la decisión final, con el alcance y los efectos que se estimen oportunos para salvaguardar el interés general.

**Parágrafo 3º.** Las demandas contra las decisiones que cancelen o suspendan la personería jurídica de los partidos políticos serán tramitadas con prelación por la autoridad judicial, salvo sobre el *hábeas corpus* y las acciones de tutela.

**Artículo XX.** La facultad sancionatoria del Consejo Nacional Electoral caduca a los tres (3) años de la ejecutoria del informe del Fondo Nacional de Financiación Política, de la queja presentada por particular o autoridad pública o del auto que inicie la actuación de oficio.

## Capítulo 3

### Fondo Nacional de Financiación Política

**Artículo XX.** El Fondo Nacional de Financiación Política es un órgano adscrito al Consejo Nacional Electoral, que se encarga de vigilar, auditar, inspeccionar y revisar el manejo y administración de los ingresos y gastos de funcionamiento y de campañas electorales que realicen los partidos políticos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos en el ejercicio y desarrollo de la actividad electoral.

Además ejerce funciones en el marco de un sistema especial contable en los siguientes términos:

1. Velar por el estricto cumplimiento, en lo que corresponda a la financiación de partidos y campañas electorales, según los parámetros establecidos en esta ley.
  2. Verificar el cumplimiento de los requisitos legales por parte de los partidos políticos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos, para acceder a los recursos de funcionamiento y los que deriven de campañas electorales, a través del sistema de reposición de gastos o anticipos.
  3. Ejercer auditorías permanentes en el manejo y administración de los recursos para el funcionamiento de los partidos y los recursos utilizados en las campañas electorales.
  4. Certificar el cumplimiento de los requisitos legales y contables como acto previo al reconocimiento del derecho de financiación de los gastos de funcionamiento de los partidos políticos y los gastos de las campañas electorales.
  5. Informar permanentemente al Consejo Nacional Electoral sobre el funcionamiento del Fondo de Financiación Política, y en especial, sobre las inconsistencias o anomalías encontradas en los informes de ingresos y egresos de los partidos políticos, así como de las campañas electorales de los partidos, grupos significativos y candidatos.
  6. Informar al Consejo Nacional Electoral sobre los pagos que el área administrativa y financiera de la Organización Electoral debe efectuar por concepto de los gastos de funcionamiento de los partidos políticos y de los gastos de las campañas electorales.
  7. Generar propuestas tendientes a optimizar la gestión de las auditorías externas de modo que cumplan con el objetivo de mejorar el control de la financiación estatal.
  8. Participar de acuerdo con las directrices del Consejo Nacional Electoral, en los comités de diseño y evaluación de los estudios de necesidades y conveniencia desarrollados por la Organización Electoral, en lo relativo al componente técnico, para la contratación de las auditorías externas a los gastos de funcionamiento de los partidos políticos, así como los gastos de las campañas electorales.
  9. Custodiar los documentos e informes presentados por los partidos políticos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos, mediante un adecuado sistema informático, un archivo y procedimientos de gestión documental.
  10. Diseñar y formular programas, proyectos asociados con el funcionamiento del Fondo de Financiación Política, de modo que garanticen una administración y gestión general eficiente.
  11. Establecer adecuados canales de comunicación y coordinación con las distintas autoridades públicas, para que coadyuven al cabal cumplimiento de las funciones y objetivos del Fondo Nacional de Financiación Política de acuerdo con los cronogramas electorales.
  12. Elaborar los proyectos de actos administrativos de reconocimiento del derecho de financiación estatal, reconocimiento del gasto y ordenación del pago, así como los modificatorios cuando haya lugar.
  13. Elaborar proyectos de conceptos sobre los temas atinentes a la financiación política y electoral, cuando sean requeridos por el Consejo Nacional Electoral.
  14. Presentar ante el Consejo Nacional Electoral cuando sean requeridos, informes detallados de los trámites de revisión, certificación y los pagos reconocidos a los partidos políticos por conceptos de gastos de funcionamiento y los relacionados con las campañas electorales.
  15. Administrar de manera integral la información referente a la financiación de las campañas de los partidos políticos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos.
  16. Apoyar al Consejo Nacional Electoral brindando información completa y prestando los servicios técnicos contables en los procesos administrativos de investigación que se relacionen con temas de su competencia.
  17. Atender las recomendaciones y glosas de los organismos de control.
  18. Apoyar al fortalecimiento institucional del consejo Nacional Electoral a través de programas de capacitación, investigaciones y propuestas concernientes con la financiación política.
  19. Las demás funciones que sean asignadas de acuerdo con la naturaleza y el área de desempeño de la dependencia.
- Artículo XX.** El Fondo Nacional de Financiación recibirá los informes de ingresos y gastos de campañas que presenten en físico y a través del aplicativo cuentas claras, los partidos políticos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos, en la etapa preelectoral y poselectoral.
- Sucesivamente el funcionario encargado revisa la documentación, enumera el número de folios radicados y coloca en el original la fecha

de recibido. En los casos de presentación por el aplicativo cuentas claras, se imprimen los documentos procesados con la constancia de presentación de los informes.

Asignado el radicado de la cuenta, se procede a escanear la totalidad de los documentos que integran la cuenta incluyendo sus anexos y se adjunta el documento.

El asesor del Fondo procede a hacer el reparto interno a los funcionarios (contadores adscritos) de los informes de Ingresos y Gastos de Campaña mediante sorteo sistemático que implementará el Consejo Nacional Electoral.

Dentro del mes siguiente a la designación de los informes de ingresos y gastos, el contador asignado para el examen y evaluación de los documentos, podrá requerir por escrito al representante legal del partido o al responsable de la presentación cuando se tratare de Grupos Significativos de Ciudadanos, si se hallaren inconsistencias o falta de información respecto de los documentos que contienen los informes.

Transcurridos treinta (30) días contados a partir del envío de la comunicación a la organización política o al candidato, según el caso, sin obtener respuesta alguna, se procederá al archivo provisional del informe de ingresos y gastos y simultáneamente se informará al Consejo Nacional Electoral.

En el proceso de evaluación y examen del informe el contador debe acreditar en la base de datos, el estado en que se encuentra la cuenta y examinar tanto los formularios oficiales, libros contables y los documentos y soportes que acreditan la información registrada en la cuenta.

Durante el proceso de revisión que se realizará en un periodo de un mes, el Fondo de Financiación Política, además, deberá constatar y asegurar que los informes de ingresos y gastos de campañas electorales, cumplen los siguientes requisitos:

1. Haberse presentado dentro de los términos descritos en la ley tanto en el aplicativo Cuentas Claras, como en físico.
2. No sobrepasar tanto los límites de financiación privada como la suma máxima fijada por el Consejo Nacional Electoral para los gastos de la respectiva campaña.
3. Haber obtenido la lista o el candidato el porcentaje mínimo de votación exigido por la ley.
4. Acreditar un sistema de auditoría interna.
5. Haberse presentado el informe de ingresos y gastos de conformidad con las exigencias contempladas en la presente ley.

Para verificar la votación exigida en el numeral tercero, el Registrador Delegado en lo Electoral expedirá la certificación sobre el número de votos, de tal manera que se especifique qué listas o candidatos alcanzaron el porcentaje legal

requerido para acceder o no a la reposición de los gastos de campaña.

Si la cuenta revisada cumple con la normatividad vigente, en un término de quince (15) días, se procede a elaborar la hoja de ruta que resume el proceso de revisión como tal y se expide por parte del asesor del Fondo Nacional de Financiación la certificación contable. De lo contrario se informarán las inconsistencias e irregularidades al Consejo Nacional Electoral.

Posteriormente, dentro de los cinco (5) días siguientes, preparará y someterá a consideración del Consejo Nacional Electoral los proyectos del acto administrativo para el reconocimiento de quienes tienen derecho a reposición de gastos.

El Consejo Nacional Electoral en un término de un mes, estudiará y si lo considera procedente, proferirá el acto administrativo de reconocimiento de pago por reposición de gastos de campañas.

Contra los actos administrativos de reconocimiento y pago de reposición de gastos de campañas proceden los recursos de ley, de conformidad con las reglas establecidas en el CPACA.

Una vez en firme el acto administrativo que reconoce y ordena el pago de la reposición de gastos de campañas, se comunica al área financiera encargada para que en un término de dos meses ejecute el pago correspondiente.

En los casos que por conceptos de reposición de gastos, el candidato no logre obtener el sesenta por ciento del monto máximo gastado y legítimamente justificado, se reconocerá el pago hasta por la suma que alcance dicho porcentaje.

### TÍTULO III

## CALIDADES E INHABILIDADES PARA OCUPAR CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

### CAPÍTULO 1

#### Calidades

**Artículo XX.** Los cargos de elección popular que no tengan señalados sus requisitos e inhabilidades en la Constitución Política tendrán los que establece esta ley.

**Artículo XX.** Para ser gobernador se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio y haber nacido o residido en alguno de los municipios del departamento o en el área metropolitana a la que pertenezca, al menos durante los cinco (5) años anteriores a la elección o durante diez (10) años en cualquier época.

**Artículo XX.** Para ser alcalde y concejal se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio y haber nacido o residido en el respectivo municipio o distrito, o en el área metropolitana a la que pertenezca, al menos durante los tres (3) años anteriores a la elección o durante diez (10) años en cualquier época.

Para ser alcalde de los municipios del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se requiere, además, ser residente por más de diez (10) años cumplidos al momento de la inscripción.

**Artículo XX.** Para ser edil de junta administradora local se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional, laboral o haber estudiado en la respectiva localidad o comuna, por lo menos durante el año anterior a la elección.

## CAPÍTULO 2

### Inhabilidades

**Artículo XX.** No podrán ser elegidos gobernadores, diputados, alcaldes ni concejales:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial en cualquier época a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos y culposos.
2. Quien dentro del año anterior a la elección haya ejercido cargo público con autoridad civil, administrativa, política o militar.
3. Cuyos parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, cónyuges o compañeros permanentes hayan ejercido dentro del año anterior a la elección cargo público con autoridad civil, administrativa, política o militar.
4. Quien haya celebrado contrato estatal dentro del año anterior a la elección.
5. Quien haya participado de un proceso de selección de contratistas del Estado dentro del año anterior a la elección.
6. Quien dentro del año anterior a la elección haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones.
7. Quien dentro del año anterior a la elección haya sido representante legal de entidades que presten servicios de salud en el régimen subsidiado.
8. Quien dentro del año anterior a la elección haya sido representante legal de empresas de servicios públicos domiciliarios en la respectiva circunscripción electoral.
9. Cuyos parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, cónyuges o compañeros permanentes hayan sido dentro del año anterior a la elección representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, entidades que presten servicios de salud en el régimen subsidiado y empresas de servicios públicos domiciliarios en la respectiva circunscripción electoral.
10. Quien haya perdido la investidura de congresista, diputado, concejal o edil. En el caso de haber perdido la investidura de edil, el ciudadano podrá ser candidato a los cinco (5) años de ejecutoriada la sentencia.
11. Quien haya sido excluido de la profesión por el órgano competente, legalmente constituido.
12. Quien se inscriba después de algún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, como candidato a elecciones que se celebren en la misma fecha y circunscripción electoral.
13. Quien haya sido elegido para la elección inmediatamente anterior por un partido político distinto a la agrupación política que lo avalará o respaldará en la nueva candidatura, salvo que haya renunciado al cargo al menos un (1) año antes del cierre de las inscripciones.
14. Quien haya sido directivo de un partido político distinto a la agrupación política que lo avalará o respaldará en la nueva candidatura, salvo que haya renunciado al cargo al menos un (1) año antes del cierre de las inscripciones. En caso de que la nueva candidatura sea avalada por un partido político, el ciudadano debe demostrar al menos un año de militancia al cierre de las inscripciones.

## TÍTULO IV

### CAMPAÑAS ELECTORALES

#### CAPÍTULO 1

##### Concepto y generalidades

**Artículo XX.** La campaña electoral es el conjunto de actividades que se realizan para convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo. Comprende, entre otras actividades, la recaudación de recursos, las concentraciones públicas, las reuniones privadas con convocatoria general y el despliegue y exhibición de cualquier forma de propaganda.

**Artículo XX.** Las concentraciones públicas y los actos de propaganda electoral podrán realizarse dentro de los tres meses anteriores a la fecha de la respectiva votación, hasta dos (2) días antes del día de las elecciones. La recaudación de recursos puede iniciar seis (6) meses antes de las elecciones.

Parágrafo. Antes de la inscripción del candidato la gestión de recursos de campaña se reserva a las agrupaciones políticas.

#### CAPÍTULO 2

##### Propaganda electoral

**Artículo XX.** Las actividades de propaganda electoral únicamente podrán realizarse dentro de

los tres meses anteriores a la fecha de la respectiva votación, hasta dos (2) días previos a la fecha de elección.

Hacen parte de las actividades de propaganda electoral las desarrolladas en medios de comunicación social, actividades desplegadas en espacio público o en espacios de reunión privados con convocatoria general. Así mismo, actividades de propaganda electoral desarrolladas a través de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y el uso de material utilitario.

**Parágrafo 1°.** Para los efectos del presente articulado se entenderá por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Por **medios de comunicación social**, se entenderán los canales tradicionales y de las nuevas tecnologías de la información, que sirven para transmitir información, ideas, emociones y habilidades. En el listado de los medios de comunicación tradicional se encuentran la prensa escrita, la radio, el cine y la televisión. En los canales de las nuevas tecnologías de la información, se encuentran el correo electrónico, el teléfono móvil con inclusión de Internet, los portales interactivos de chats, foros, blogs, redes sociales, las cuentas de mp3 y el P2P (Peer to peer o red de pares que se constituye sin clientes ni servidores).

**Artículo XX.** Las agrupaciones políticas que inscriban candidatos o que promuevan el voto en blanco tendrán derecho a espacios gratuitos en los medios de comunicación social del Estado que usan el espectro electromagnético. Este derecho se hará efectivo por dos (2) meses y hasta dos (2) días antes de las elecciones.

A más tardar el 30 de enero de cada año el Consejo Nacional Electoral establecerá mediante resolución, de forma equitativa, el número, duración y franjas de emisión de la propaganda electoral gratuita, previo concepto del gerente general de la Sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), y los asignará a sus destinatarios, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Se otorgará igual número de espacios a cada una de las listas, candidatos u opciones electorales inscritas, en cada franja de transmisión, razón por la que se asignará el número de espacios necesarios para garantizar la igualdad aquí consagrada.
2. La duración de los espacios podrá ser diferente y variable teniendo en cuenta la naturaleza de la elección.
3. Los espacios se sortearán por franjas de horario teniendo en cuenta la audiencia o

sintonía de cada franja, y garantizando que se otorgarán espacios en horarios de mayor sintonía o audiencia.

4. El sorteo garantizará que ninguna campaña pueda repetir espacio en la misma franja hasta tanto no hayan tenido oportunidad de hacerlo las demás campañas.
5. Los espacios no son acumulables, razón por la cual se perderán cuando no sean utilizados por las respectivas campañas.
6. Los costos de producción serán asumidos por las campañas beneficiarias de los mismos.
7. Durante dicho lapso los espacios gratuitos otorgados a los partidos y movimientos políticos para la divulgación política institucional podrán utilizarse en las campañas electorales en las que participen, de conformidad con el reglamento que adopte el Consejo Nacional Electoral.

**Parágrafo 1°.** La expedición de la resolución de que trata este artículo sin el concepto previo de RTVC será causal de mala conducta para los miembros de la Sala Plena del Consejo Nacional Electoral.

**Parágrafo 2°.** El Consejo Nacional Electoral tiene competencia preferente para regular la propaganda electoral que utilice el espacio público. Los alcaldes apoyarán a la autoridad electoral en la inspección y vigilancia de las condiciones de modo, tiempo y lugar en que dicha propaganda sea instalada en los distritos y municipios.

**Artículo XX.** El Consejo Nacional Electoral regulará a más tardar el 30 de enero de cada año las condiciones de instalación y difusión de la propaganda electoral en los medios de comunicación social privados y en el espacio público por parte de las campañas electorales.

Esta competencia será ejercida respecto de las elecciones ordinarias nacionales y subnacionales, las atípicas, las consultas de agrupaciones políticas y los mecanismos de participación ciudadana y su incumplimiento será causal de mala conducta de los miembros del Consejo Nacional Electoral.

Para definir la cantidad, duración y dimensiones máximas de las piezas de publicidad, según el caso, el Consejo Nacional Electoral tendrá en cuenta la categoría de las entidades territoriales, la cobertura de los medios de comunicación social y los límites de gastos de campaña establecidos para cada elección.

### CAPÍTULO 3

#### Financiación de campañas

**Artículo XX.** La financiación de las campañas electorales de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, será preponderantemente estatal.

El sesenta por ciento (60%) de la financiación de las campañas electorales provendrá de recursos

estatales. Para el efecto, se tendrá en cuenta el total de gastos que reporten los partidos políticos, grupos significativos y candidatos en las campañas electorales.

Los candidatos que mediante el sistema reposición por votos válidos no logren obtener el sesenta por ciento del monto total de gastos de la campaña electoral reportados al Consejo Nacional Electoral, se les reconocerá la suma hasta por valores que alcancen el porcentaje.

**Artículo XX.** Los candidatos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos inscritos a cargos o corporaciones de elección popular, podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de sus campañas electorales:

1. Los recursos propios de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen.
2. Los créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad.
3. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares.
4. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.
5. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.
6. La financiación estatal, de acuerdo con las reglas previstas en esta ley.

**Parágrafo.** Las personas naturales o jurídicas que realicen contribuciones o donaciones a campañas electorales, deberán informar la existencia de vínculos comerciales, contractuales o subsidios estatales que se poseen desde el año anterior de la elección, con la entidad territorial correspondiente.

**Artículo XX.** Los partidos políticos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos tendrán derecho a la financiación estatal de las campañas electorales mediante el sistema de anticipos y reposición de gastos por votos válidos obtenidos.

Para acceder a la financiación estatal tendrán que cumplir con el siguiente porcentaje de votación:

En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el treinta por ciento (30%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.

En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el dos por ciento (2%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

La financiación estatal de las campañas electorales incluirá los gastos realizados por las agrupaciones políticas y los candidatos.

**Parágrafo 1º.** Cuando se trate de candidatos inscritos a través de partidos políticos con personería jurídica la reposición de gastos solo podrá hacerse a través de estas organizaciones políticas. En los demás casos la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona natural o jurídica que él designe.

Los aportes recibidos por concepto de financiación estatal de campañas, se distribuirán entre los partidos políticos y los candidatos de conformidad con sus estatutos.

**Parágrafo 2º.** El valor de reposición por voto válido obtenido por cada candidato o lista será incrementado anualmente por el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción.

Para establecer el valor de reposición por voto válido, el Consejo Nacional Electoral contará con el apoyo de la Comisión Técnica Especializada, que se conformará en los términos previstos en el artículo xx de la presente ley.

**Artículo XX.** El Consejo Nacional Electoral autorizará hasta un ochenta por ciento (80%) de anticipo de la financiación estatal de las consultas o de las campañas electorales a las agrupaciones políticas que lo soliciten en forma justificada.

La cuantía del anticipo se calculará a partir del valor de la financiación estatal recibida por voto válido obtenido en la campaña anterior para el mismo cargo o corporación, en la respectiva circunscripción, actualizado con base en el índice de precio al consumidor. Si el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos no hubiere participado en la elección anterior, dicho anticipo se calculará teniendo en cuenta el menor valor de reposición pagado por voto válido obtenido para el respectivo cargo o lista en la elección anterior.

Los anticipos podrán ser girados hasta por el monto garantizado, dentro de los tres días siguientes a la inscripción del candidato o lista, previa aprobación y aceptación de la póliza o garantía correspondiente.

Si no se obtuviere derecho a financiación estatal, el beneficiario del anticipo deberá devolverlo en su totalidad dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de la elección, a cuyo vencimiento se hará efectiva la correspondiente póliza o garantía, excepto en el caso de las campañas presidenciales en las que no habrá lugar a la devolución del monto recibido por concepto de anticipo, siempre que hubiere sido gastado de conformidad con la ley.

En estos casos, el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, podrá financiar los gastos pendientes de pago mediante financiación privada dentro de los montos

señalados para la correspondiente elección, previa autorización del Consejo Nacional Electoral.

Si el valor del anticipo fuere superior al valor de la financiación que le correspondiere al partido político o grupo significativo de ciudadanos, este deberá pagar la diferencia dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de la elección, a cuyo vencimiento se hará efectiva la respectiva póliza o garantía.

**Artículo XX.** Ningún partido político, grupo significativo de ciudadanos, candidato o campaña podrá obtener créditos ni recaudar recursos originados en fuentes de financiación privada, por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña. Tampoco podrá recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% de dicho valor total.

La financiación originada en recursos propios, del cónyuge, compañero permanente o parientes en el grado que autoriza la ley, no estará sometida a los límites individuales a que se refiere esta disposición pero en ningún caso la sumatoria de tales aportes o créditos podrá ser superior al monto total de gastos de la campaña. El valor de los créditos de cualquier origen tampoco estará sometido a límites individuales.

Con posterioridad a las campañas y previa autorización del Consejo Nacional Electoral, las obligaciones pendientes de pago se podrán cancelar con la condonación parcial de créditos o con recursos originados en fuentes de financiación privada y dentro de los límites individuales señalados en esta disposición, pero tales condonaciones, aportes o contribuciones no tendrán el carácter de donaciones ni los beneficios tributarios reconocidos en la ley para este tipo de donaciones.

**Artículo XX.** Los límites de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular serán fijados por el Consejo Nacional Electoral en el mes de enero de cada año, teniendo en cuenta los costos reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las mismas.

Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conformará una Unidad Técnica Especializada encargada de realizar periódicamente los estudios pertinentes; con el objeto de fijar los límites al monto de gastos de las campañas electorales y en todo caso, garantizar que estos reflejen el valor real de las campañas electorales.

El monto máximo de gastos se fijará por cada candidato a cargo uninominal o por lista de candidatos a corporaciones de elección popular. En el caso de listas con voto preferente el monto máximo de gastos por cada uno de los integrantes de la lista será el resultado de dividir el monto máximo de gastos de la lista por el número de

cargos a proveer. El Consejo Nacional Electoral señalará, adicionalmente, el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en la campaña electoral institucional a favor de sus candidatos o listas.

**Artículo XX.** Los recursos de las campañas electorales cuyo monto máximo de gastos a invertir sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, de acuerdo con los límites fijados por el Consejo Nacional Electoral, serán administrados por los gerentes de campaña designados por los candidatos.

En los casos de listas cerradas el gerente será designado de común acuerdo por los candidatos, por el partido político o por el comité promotor del grupo significativo de ciudadanos.

Los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única que el gerente de campaña o el candidato abrirán en una entidad financiera legalmente autorizada, quien podrá, igualmente, bajo su responsabilidad, abrir las subcuentas que considere necesarias para la descentralización de la campaña.

En caso de presentarse dificultad en la apertura de la cuenta, el candidato o gerente inmediatamente debe informar y acreditar el motivo ante el Consejo Nacional Electoral, quien evaluará y si lo considera pertinente autorizará el uso de una cuenta personal que se registrará al momento de la inscripción de la candidatura ante el Fondo Nacional de Financiación Política.

Para la aceptación de la cuenta personal se requiere que el titular sea el candidato o gerente de campaña, quien aportará al momento de la inscripción certificación de la entidad financiera donde se acrediten los datos de la cuenta y el saldo. Al cierre de la campaña electoral adjuntará los informes financieros, los extractos bancarios de movimiento de la cuenta durante el periodo de la campaña y certificación donde se acredite el saldo de la cuenta.

Las cuentas utilizadas para la administración de los recursos de campañas electorales, estarán exentas del impuesto a las transacciones bancarias durante el periodo de la campaña. La Superintendencia Financiera establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas.

El partido político con personería jurídica podrá adoptar reglas especiales para la financiación y administración de las campañas, la designación de los gerentes de campaña, y demás aspectos que consideren necesarios para garantizar la transparencia, la moralidad y la igualdad. Dicha reglamentación deberá ser registrada ante el Consejo Nacional Electoral para efectos de la vigilancia y control que le corresponde.

En todo caso, la responsabilidad en el cumplimiento de la designación del gerente de la

campana y la apertura o manejo de la cuenta será solidariamente de las agrupaciones políticas y los candidatos.

**Artículo XX.** Las campañas electorales de los partidos políticos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos, tienen la prohibición de utilizar las siguientes fuentes de financiación:

1. Las que provengan, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales.
2. Las que se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.
3. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.
4. Las contribuciones anónimas.
5. Las contribuciones o donaciones de fundaciones sin ánimo de lucro.
6. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.
7. Las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participan, de acuerdo con los límites a la financiación privada.
8. Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.

#### CAPÍTULO 4

##### Rendición de cuentas de campaña

**Artículo XX.** Durante el periodo comprendido entre la inscripción de candidaturas, los gerentes de campañas deben presentar ante el Fondo Nacional de Financiación Política informes

mensuales detallados de las contribuciones y donaciones recibidas, con indicación del origen y monto, así como de los gastos incurridos hasta el final de la campaña.

Los gerentes de campaña y candidatos, en conjunto, deberán presentar ante el respectivo partido político o grupo significativo de ciudadanos los informes finales individuales de ingresos y gastos de sus campañas, dentro del mes siguiente a la fecha de la votación.

Dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de la votación, los partidos políticos y los grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral un informe final detallado de los ingresos obtenidos y los gastos incurridos con motivo de las campañas electorales, incluyendo los soportes y documentos contables.

Los informes finales que corresponde presentar a los partidos y movimientos políticos y grupos significativos ante el Consejo Nacional Electoral se elaborarán con base en los informes parciales que les presenten los gerentes y candidatos, de conformidad con el procedimiento previsto en la presente ley. Dichos informes incluirán el manejo dado a los anticipos y los demás gastos realizados con cargo a los recursos propios.

Los partidos políticos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, designarán un grupo de auditores, garantizando el cubrimiento de las diferentes circunscripciones, que se encargarán de certificar durante la campaña que las normas dispuestas en el presente artículo se cumplan.

Para todos los efectos legales, la responsabilidad en la presentación de los informes de ingresos y gastos cubija solidariamente a los partidos políticos, grupos significativos de ciudadanos, gerentes de campaña y candidatos.

**Artículo XX.** En el desarrollo de las elecciones atípicas se aplicarán las normas y procedimientos que rigen en las campañas electorales ordinarias.

Para la fijación de los montos máximos de gastos a invertir en este tipo de elecciones y para la reposición de gastos por votos válidos, se tendrán en cuenta los valores establecidos en las últimas elecciones correspondientes.

**Artículo XX.** Los partidos políticos, grupos significativos de ciudadanos, gerentes de campañas y candidatos presentarán informes de ingresos y gastos de campañas en los siguientes términos:

1. Informes etapa preelectoral:
  - a) Desde el último día de inscripción de las candidaturas y hasta la fecha de la elección, presentarán informes mensuales de ingresos y gastos de las campañas electorales, en formato electrónico a través del Software Aplicativo cuentas claras www.

encuentasclaras.com, mecanismo oficial de rendición de los informes.

2. Informe etapa poselectoral:

- b) Dos meses siguientes a la fecha de la elección un informe final detallado, en el mismo aplicativo de formato electrónico cuentas claras.

Equivalentemente los informes se presentarán en medio físico, dentro de los términos indicados.

Para la presentación en físico, el funcionario de la Organización Electoral encargado de recepcionar los informes diligenciará el espacio correspondiente previsto dentro del formulario, para lo cual dejará constancia del nombre y cargo así como el lugar, fecha y hora de la diligencia.

Al día siguiente del vencimiento del término legal para su presentación, el delegado departamental o registrador respectivo deberá enviar al Consejo Nacional Electoral - Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales-, una relación detallada de los informes de ingresos y gastos presentados adjuntando la totalidad de los documentos radicados.

Los candidatos y gerentes de campaña, diligenciarán de manera obligatoria a través del Software aplicativo cuentas claras, y presentarán en medio físico ante los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos, el original de los informes individuales de ingresos y gastos de campaña, libros de ingresos y gastos, documentos y soportes contables en los términos prescritos.

Los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos con base en la información reportada por los candidatos, presentarán ante el Consejo Nacional Electoral - Fondo Nacional de Financiación Política, los informes mensuales de ingresos y gastos unificados y el informe final consolidado.

A su vez, deberán validar la información contenida en los informes individuales de ingresos y gastos diligenciados por los candidatos y gerentes a través del aplicativo, teniendo en cuenta para ello el original de los informes individuales de ingresos y gastos de campaña, libros de ingresos y gastos, documentos y soportes contables presentados en físico y aplicando los procedimientos y controles internos que sean adoptados con tal finalidad.

En el caso de las campañas adelantadas para corporaciones públicas, se presentará un informe único por cada una de las listas, el que deberá corresponder al consolidado del total de ingresos y gastos de los respectivos integrantes de la misma. En todo caso para la certificación del informe será necesario que este contenga la información de todos y cada uno de los integrantes de la lista.

Los registros a través del aplicativo, generarán de manera automática los formularios y anexos autorizados para la presentación de los informes de ingresos y gastos.

Todos los candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular, así como quienes se inscriban como promotores del voto en blanco en las distintas circunscripciones electorales, están obligados a llevar su libro de ingresos y gastos por medio del aplicativo cuentas claras, previo el registro del mismo, en forma física ante la autoridad competente.

Los asientos contables en el módulo libro de ingresos y gastos, deben actualizarse a más tardar durante los tres días siguientes al día en el cual se hubieren efectuado las operaciones.

El contenido de la información diligenciada a través del módulo del Libro de Ingresos y Gastos del software aplicativo cuentas claras, debe coincidir con la información asentada en el libro de ingresos y gastos debidamente registrado ante la autoridad competente, para los fines autorizados por las normas aplicables y vigentes.

La presentación en debida forma de los informes de ingresos y gastos de campaña a través del Software Aplicativo cuentas claras y en medio físico, serán requisitos necesarios para acceder a los recursos estatales por concepto de financiación de campañas electorales.

Los formularios, anexos y dictámenes que hacen parte integral de los informes de ingresos y gastos de campaña, deberán ser suscritos por el representante legal del partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, auditor, contador, candidato y gerente, según sea el caso.

El proceso de revisión y evaluación de los informes de ingresos y gastos de campaña adelantado por el Fondo Nacional de Financiación Política, como evento previo y necesario para el reconocimiento y pago del derecho de reposición de gastos de campaña electoral, se desarrollará con los informes consolidados e individuales de ingresos y gastos de la campaña electoral, enviados a través del aplicativo y presentados en medio físico, por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

El administrador del sistema para el Consejo Nacional Electoral en coordinación con el Fondo Nacional de Financiación Política entregará las claves de acceso al aplicativo cuentas claras, a los representantes legales de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos o a quienes estos designen, de lo cual se dejará constancia. Las organizaciones políticas a su vez, entregarán las claves a los candidatos, debiendo tomar todas las medidas internas tendientes a garantizar dicho procedimiento.

La información registrada por cada candidato en el diligenciamiento del informe individual de ingresos y gastos, solo podrá ser modificada hasta antes del envío del archivo electrónico al partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos que lo avaló.

La información registrada por cada organización política en el diligenciamiento del informe consolidado de ingresos y gastos solo podrá ser modificada hasta antes de ser enviada electrónicamente a través del aplicativo al Fondo de Financiación Política.

Vencido el término legal de presentación de informes consolidados de ingresos y gastos de campaña, la información adquiere el carácter de definitiva y automáticamente el sistema procederá al bloqueo de las claves de acceso para el ingreso de información y diligenciamiento de los formularios y anexos, y solo quedaran habilitadas para consultar información.

En los casos de presentación extemporánea de informes de ingresos y gastos de campaña y levantamientos de renuencia, las organizaciones políticas, deberán solicitar al Fondo Nacional de Financiación Política el desbloqueo de la clave para efectos del diligenciamiento y presentación del informe individual y consolidado de ingresos y gastos de la respectiva campaña electoral. En todo caso quedará el registro de la presentación extemporánea.

El desbloqueo de la clave se realizará a solicitud del representante legal del partido, vocero del grupo significativo de ciudadanos o de quien este designe, por el término de un (1) mes, contado a partir de la recepción de la misma.

Cuando de la revisión y evaluación de los informes de ingresos y gastos de campañas, se evidenciaran inconsistencias o falta de información, el Fondo Nacional de Financiación a través de sus contadores, realizarán los requerimientos pertinentes, para que los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos, generen las correcciones a través del aplicativo cuentas claras. En estos casos, los partidos políticos y grupos significativos podrán solicitar por una sola vez al Fondo Nacional de Financiación Política la reactivación de la clave para efectos de realizar las correcciones pertinentes, de igual forma deberán enviarse en medio físico.

Los informes de las campañas electorales que registren ingresos y gastos en ceros, deberán enviarse a través del aplicativo cuentas claras, y presentar en forma física los formularios en original debidamente suscritos por el candidato y el contador de la campaña, quien deberá certificar por escrito que no recaudó ingresos y en consecuencia no realizó gastos.

En el caso que el candidato no presente el informe de ingresos y gastos de campaña en el término establecido por la ley, las organizaciones políticas deberán declararlo renuente por no presentación y en esa medida no podrán enviar el formulario como si hubiese presentado el informe de ingresos y gastos en ceros.

Los candidatos que envíen los informes de ingresos y gastos a través del aplicativo cuentas claras, y no lo presenten en forma física, se

entenderá por no presentados y las organizaciones políticas deberán declararlos renuentes por no presentación, o viceversa.

La falsedad o falta de veracidad debidamente comprobada de los datos contenidos en los informes de ingresos y gastos de campaña enviados a través del software aplicativo cuentas claras y recibidos de manera física en el Fondo Nacional de Financiación Política, serán sancionados en los términos de esta ley.

Los formularios y anexos autorizados para la presentación de informes de ingresos y gastos de campaña debidamente diligenciados por los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos y candidatos, podrán ser consultados a través de la página web [www.cneucuentasclaras.com](http://www.cneucuentasclaras.com), no obstante no se dará acceso a datos de dirección y teléfonos de donantes, aportantes o contribuyentes de las campañas.

El informe de auditoría que se generará a través del sistema, se fundamentará y alimentará de las anotaciones, revelaciones y dictámenes que cada auditor interno realice con base en la información contenida en los informes individuales de ingresos y gastos de campaña, libros de ingresos y gastos, documentos y soportes que acreditan la contabilidad de las campañas.

El Consejo Nacional Electoral en cumplimiento de las funciones legales atribuidas por la ley, adoptará un mecanismo previo de vigilancia para el control financiero durante el desarrollo de las campañas electorales.

En el mismo orden, tendrá como objetivo para la realización del monitoreo, determinar el monto de ingresos y gastos efectivamente realizados por los candidatos durante sus campañas electorales, identificar la fuente de financiación, su destinación y en términos generales establecer la existencia de irregularidades en las campañas electorales.

Para el desarrollo de esta labor, se implementarán programas de auditoría y demás herramientas necesarias para obtener la información que requiera el Consejo Nacional Electoral, las cuales se pondrán en práctica mediante inspecciones o visitas a las sedes de las campañas políticas, revisión de documentos y soportes contables y demás requerimientos probatorios que surjan en el desarrollo de la actividad electoral.

A los ocho días del vencimiento del término legal para la presentación de los informes de Ingresos y Gastos de campaña, el Administrador del Aplicativo. Cuentas Claras deberá presentar ante el asesor del Fondo Nacional de Financiación Política un consolidado donde se aprecie los candidatos renuentes por no presentación de los informes de campaña.

El asesor a su vez, rendirá un informe ante los magistrados del Consejo Nacional Electoral, relacionando los partidos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos que no presentaron,

presentaron incompleto o extemporáneamente los informes de ingresos y gastos.

El incumplimiento de las obligaciones asignadas a los partidos políticos, grupos significativos, gerentes de campañas y candidatos, en el proceso de elaboración y presentación de los informes de ingresos y gastos de las campañas electorales, serán sancionados de conformidad con la presente ley.

## SEGUNDO LIBRO

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTORAL

#### TÍTULO I

#### DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

#### CAPÍTULO 1

##### Objeto y principios

**Artículo 1°.** El presente estatuto establece las fases del ciclo electoral y regula la organización de las elecciones populares que se realizan en Colombia. Se aplicará a las elecciones de autoridades públicas por voto popular y de forma supletoria a los mecanismos de participación ciudadana y a las consultas internas de las agrupaciones políticas.

**Artículo 2°.** Las elecciones populares se regirán, además de otros de rango constitucional, por los siguientes principios:

1. Igualdad. Durante el proceso de las elecciones, la organización electoral deberá brindar a los candidatos y agrupaciones políticas, las mismas condiciones para buscar el apoyo ciudadano.
2. Transparencia. Los candidatos y las agrupaciones políticas podrán conocer las actuaciones del procedimiento administrativo electoral susceptibles de ser publicadas, de conformidad con la ley y la Constitución.
3. Moralidad. La Organización Electoral deberá asegurar la protección y destinación adecuada de los recursos públicos que se invierten en las elecciones populares. En virtud del principio de moralidad las agrupaciones políticas y las autoridades electorales garantizarán la elección de candidatos que cumplan los requisitos legales y constitucionales para el acceso a cargos públicos.
4. Economía. Los procedimientos descritos en este estatuto deberán aplicarse de manera eficiente, breve y expedita, procurando el uso óptimo y adecuado de los recursos.
5. *Pro homine*. Este principio orientará a la autoridad electoral para interpretar de forma restringida los impedimentos legales que limitan el derecho a ser elegido.

6. *Pro electoratem*. En virtud de este principio, las decisiones de la autoridad electoral harán prevalecer, ante todo, los derechos de los electores.
7. Eficacia del voto. En las elecciones primará la voluntad popular que arrojen los escrutinios, a menos que las irregularidades comprobadas por las autoridades modifiquen el resultado.
8. Confiabilidad. La gestión electoral brindará condiciones de seguridad y auditabilidad.
9. Modernización. Para asegurar desarrollos y recursos técnicos y tecnológicos para la implementación eficaz del ciclo electoral y la efectividad de las decisiones electorales.
10. Planeación. Las autoridades electorales deberán iniciar la preparación de los certámenes electorales al día siguiente en que se declare la última elección de la inmediatamente anterior.

#### CAPÍTULO 2

##### Derecho al voto

**Artículo XX.** Todo ciudadano colombiano tiene derecho al voto, en las condiciones y con las restricciones que establecen la Constitución Política y esta ley.

**Artículo XX.** Quienes se encuentren privados de la libertad y no tengan suspendida la ciudadanía podrán votar, pero no podrán realizar proselitismo al interior de los centros de reclusión.

**Artículo XX.** Los extranjeros residentes en Colombia podrán votar en las elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital, del último lugar donde hayan fijado su domicilio. Su derecho al voto se concede únicamente para elegir alcaldes municipales y distritales; concejos municipales y distritales; juntas administradoras locales y; para participar en consultas populares con circunscripción municipal y distrital.

**Artículo XX.** Los extranjeros residentes en Colombia están habilitados para votar en las elecciones y consultas populares distritales y municipales, cumpliendo los siguientes requisitos:

- a) Contar con dieciocho (18) años de edad cumplidos;
- b) Acreditar como mínimo cinco (5) años continuos de residencia en Colombia;
- c) Poseer cédula de extranjería de residente;
- d) Inscribir su cédula de ciudadanía en el respectivo municipio o distrito;
- e) No tener suspendido el ejercicio de la ciudadanía.

**Parágrafo 1°.** La continuidad de los cinco (5) años de que trata el literal (b) del presente artículo, podrá interrumpirse hasta por un (1) año.

**Artículo XX.** Los extranjeros residentes en Colombia que ejerzan el derecho al voto tendrán los mismos estímulos que los ciudadanos colombianos.

**Artículo XX.** Los extranjeros residentes en Colombia deberán inscribirse ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro de los términos fijados en esta ley para la inscripción de cédulas de nacionales colombianos, presentando la cédula de extranjería de residente.

**Parágrafo.** La Registraduría Nacional del Estado Civil realizará la inscripción de los extranjeros residentes en Colombia en listados aparte, con el fin de tener una información nacional unificada y para efectos de conformar el respectivo censo electoral.

**Artículo XX.** Quien como ciudadano ejerza el derecho al voto en forma legítima en las elecciones gozará de los siguientes beneficios:

1. Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes no lo hayan hecho, en caso de igualdad de puntaje en los exámenes de ingreso a las instituciones públicas o privadas de educación superior.
2. Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores al reclutamiento en el servicio militar tendrá derecho a una rebaja de seis (6) meses en el tiempo de prestación de este servicio, cuando se trate de soldados bachilleres o auxiliares de policía bachiller, y de soldados campesinos o soldados regulares.
3. Quien hubiere participado en la votación inmediatamente anterior tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes no lo hubieren hecho, en caso de igualdad de puntaje en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado.
4. Quien hubiere ejercido el derecho al voto en la votación inmediatamente anterior tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes no lo hicieron, en la adjudicación de becas educativas, de predios rurales y de subsidios de vivienda que ofrezca el Estado, en caso de igualdad de condiciones estrictamente establecidas en concurso abierto.
5. El estudiante de institución oficial de educación superior que acredite haber sufragado en elecciones previas al período de matrículas, tendrá derecho a un descuento del veinticinco por ciento (25%) del costo de la matrícula en todos los períodos académicos que tengan lugar hasta las siguientes votaciones en las que pueda participar.
6. Quien haya ejercido el derecho al sufragio se beneficiará, por una sola vez, de una rebaja del veinticinco por ciento (25%) en el valor de expedición del pasaporte que solicite durante los cuatro (4) años siguientes a la votación. Este porcentaje se descontará del valor del pasaporte que se destina a la Nación.
7. Veinticinco por ciento (25%) del valor a cancelar por concepto de trámite inicial y expedición de duplicados de la Libreta Militar.
8. Veinticinco por ciento (25%) del valor a cancelar por duplicados de la cédula de ciudadanía a partir del segundo duplicado en adelante.
9. El ciudadano que acredite haber sufragado tendrá derecho a una jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como elector. Tal descanso compensatorio se disfrutará dentro de los seis (6) meses siguientes a la votación y podrá ser acumulable con sus días de vacaciones, siempre que sea de común acuerdo con el empleador.

**Artículo XX.** Los colombianos que ejerzan el derecho al sufragio en el exterior tendrán los siguientes incentivos especiales:

1. Descuento del veinticinco por ciento (25%) en el valor de cualquier servicio consular, incluida la expedición del pasaporte.
2. Descuento del treinta por ciento (30%) en el impuesto de salida del país cuando el ciudadano lo visite por un término máximo de cuarenta y cinco (45) días.

**Artículo XX.** El certificado electoral es un instrumento público que contiene la declaración del presidente de la mesa de votación de que el ciudadano cumplió con el deber de votar en las elecciones correspondientes.

El certificado electoral constituye plena prueba del cumplimiento ciudadano del deber votar. Se podrá utilizar por una sola vez para cada beneficio consagrado en la presente ley y expirará con la realización de nuevas elecciones.

Por la participación en elecciones atípicas también se expedirá el certificado electoral, con derecho a los incentivos previstos en esta ley.

**Artículo XX.** La Registraduría Nacional del Estado Civil señalará, mediante resolución de carácter general, los requisitos que deberán contener los certificados electorales y pondrá a disposición de la autoridad electoral correspondiente, un número de formatos igual al que corresponda al registro de votantes en la respectiva mesa de votación o consulado, según sea el caso, los cuales deberán contener como mínimo los siguientes datos: el departamento, municipio, corregimiento, Inspección de Policía

o consulado, zona, puesto, mesa, la fecha de las elecciones, nombre del votante y su número de cédula de ciudadanía.

**Artículo XX.** Si el certificado electoral no es reclamado por el elector en la mesa de votación podrá solicitarlo en la Registraduría Distrital o Municipal del Estado Civil o en el consulado del lugar donde tenga inscrita la cédula de ciudadanía, en donde también se expedirán las copias adicionales solicitadas.

**Artículo XX.** El jurado de votación deberá depositar en el sobre correspondiente los formatos que no hayan sido utilizados para el efecto y entregarlos a los funcionarios delegados de la Registraduría.

### CAPÍTULO 3

#### Ciclo electoral

Artículo 4°. El ciclo electoral es la serie de fases necesarias para realizar una elección popular, declararla y resolver sobre su firmeza. Comprende las siguientes fases:

1. Planeación de gestión electoral: Consiste en la definición del calendario electoral con la duración de las etapas posteriores del ciclo. Determina los recursos, información, pedagogía, logística, actividades y controles necesarios para la implementación de las elecciones.
2. Campaña electoral: Es el conjunto de actividades que se realizan para convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo. Comprende, entre otras actividades, la recaudación de recursos, las concentraciones públicas, las reuniones privadas y el despliegue y exhibición de cualquier forma de propaganda.
3. Día de elecciones: Comprende todos los actos que ocurren durante la jornada electoral, desde la instalación hasta el cierre de las mesas de votación.
4. Declaración de resultados: Inicia con los escrutinios, incluye las reclamaciones y se extiende hasta la expedición del acto mediante el cual la autoridad electoral declara la elección. Impugnación de resultados: Es el proceso que se promueve ante el juez electoral contra el acto que declara la elección.
5. Evaluación poselectoral: Consiste en la evaluación y documentación del ciclo adelantado con el propósito de la mejora continua para las siguientes elecciones.

### TÍTULO II

#### CENSO ELECTORAL

##### CAPÍTULO 1

###### Conformación del censo electoral

**Artículo XX.** El registro general de cédulas de ciudadanía es aquel en el que se encuentran todos

los ciudadanos colombianos residentes en el país y en el exterior, habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho al sufragio.

**Artículo XX.** El censo electoral es el registro general de las cédulas de ciudadanía de los ciudadanos colombianos residentes en el país y en el exterior, habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho al sufragio, que inscriban su cédula para tal fin. A través de él se determina el número de electores que se requiere para la validez de los actos electorales.

La conformación del censo electoral está a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a partir de la inscripción de los ciudadanos para ejercer su derecho al voto.

**Artículo XX.** La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá publicar en su página web, tres (3) meses antes de las votaciones el precenso electoral en el que se relacionarán los números de cédula inscritas y las respectivas circunscripciones.

Las organizaciones políticas y la comunidad en general podrán presentar observaciones ante la Registraduría Nacional del Estado Civil dentro de los 15 días calendario siguientes a la publicación del precenso.

Las observaciones podrán versar sobre las causas de depuración del censo, las cuales deberán ser resueltas por la Registraduría Nacional del Estado Civil antes de la publicación del censo definitivo y de ser necesario se procederá a la modificación del censo.

El Censo Electoral definitivo se publicará en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, un mes antes del certamen electoral o mecanismo de participación ciudadana.

**Artículo XX.** La autoridad electoral contratará una auditoría externa para supervisar la elaboración y conformación del censo electoral, previo y posterior a las elecciones ordinarias y a cualquier mecanismo participación ciudadana que se desarrolle en el territorio nacional.

**Artículo XX.** Los principios de publicidad y de eficacia del censo electoral exigen que la Registraduría Nacional del Estado Civil cuente con la debida anticipación, con datos ciertos y actuales para el desarrollo de los comicios y de los mecanismos de participación ciudadana.

En cumplimiento de estos principios deben ser permanentemente depuradas del censo electoral las siguientes cédulas de ciudadanía:

1. Las pertenecientes a ciudadanos que se encuentren en situación de servicio activo a la Fuerza Pública, información que será suministrada por el Ministerio de Defensa Nacional.
2. Las pertenecientes a ciudadanos inhabilitados para el ejercicio de derechos y funciones públicas en virtud de sentencia penal

- ejecutoriada, información que remitirá la autoridad judicial competente.
3. Las correspondientes a ciudadanos fallecidos, o las de quienes se declaró la muerte presunta, información que será tomada del registro civil o que será remitida por la autoridad judicial competente, según sea el caso.
  4. Las cédulas múltiples.
  5. Las expedidas a menores de edad.
  6. Las expedidas a extranjeros que no tengan carta de naturaleza.
  7. Las correspondientes a casos de falsa identidad o suplantación.
  8. Las de los ciudadanos que hayan renunciado a la nacionalidad colombiana o que la hayan perdido, la información será remitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
  9. Las pertenecientes a ciudadanos que no hayan ejercido su derecho al voto en cinco (5) elecciones consecutivas para corporaciones públicas y cargos de elección popular, que se hayan celebrado en fechas diferentes, sin perjuicio de que se puedan inscribir nuevamente en cualquier oportunidad.

La información deberá ser suministrada a la Registraduría Nacional del Estado Civil por la autoridad responsable de esta dentro de los 15 días siguientes de ocurrido el hecho. De no ser suministrada dentro del término establecido será considerado causal de mala conducta.

## CAPÍTULO 2

### Inscripción de cédulas de ciudadanía

**Artículo XX.** Son residentes en una circunscripción determinada las personas que están establecidas dentro del respectivo territorio, porque habitan en ella o ejercen personalmente un empleo o profesión o están al frente de su propio establecimiento mercantil o industrial, o estudian en ella.

Si el ciudadano cuenta con varias residencias electorales, podrá escoger una de ellas para inscribir su cédula de ciudadanía.

Se considerarán como pruebas para demostrar la residencia electoral, entre otras, las que demuestren, el vínculo laboral, vinculación al sistema de seguridad social, el arriendo o la propiedad de bienes inmuebles, el pago de impuestos que gravan bienes inmuebles, el pago de servicios públicos, el vínculo académico, las relaciones financieras, la propiedad de un establecimiento comercial o industrial de la persona con la respectiva circunscripción. La prueba debe evidenciar que el vínculo con la circunscripción actual.

**Artículo XX.** El ejercicio del derecho al voto está condicionado a la inscripción de la cédula

de ciudadanía ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la forma y en el plazo que se establecen en este Estatuto. El ciudadano solo podrá votar en la circunscripción en que quede registrada su cédula de ciudadanía conforme al censo electoral.

Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley se conformará un nuevo censo electoral, con el inicio del correspondiente proceso de inscripción de cédulas de ciudadanía de los ciudadanos que pretendan ejercer su derecho al voto.

**Artículo XX.** Los residentes en el país y los colombianos residentes en el exterior, habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho al sufragio deberán inscribir su cédula de ciudadanía en la circunscripción en la que residen.

La inscripción de la cédula para los colombianos residentes en el exterior se realizará ante los embajadores y cónsules de Colombia ante otros Estados, presentando la cédula de ciudadanía o pasaporte vigente.

**Artículo XX.** La inscripción de la cédula de ciudadanía para los residentes en el país se realizará ante la Registraduría Nacional del Estado Civil de la respectiva circunscripción.

La Registraduría al momento de la inscripción cruzará la información suministrada por el ciudadano con las bases de datos a las que tenga acceso, con el fin de determinar si este reside en la circunscripción que ha declarado.

De hallar información coincidente entre el lugar de residencia declarado por el ciudadano en por lo menos una de las bases de datos consultadas, se procederá a la inscripción de la cédula, para que forme parte del censo electoral en la circunscripción donde reside.

**Artículo XX.** De no hallarse información coincidente entre el lugar de residencia declarado por el ciudadano en ninguna de las bases de datos consultadas, la Registraduría Nacional del Estado Civil se lo comunicará inmediatamente al interesado y este podrá desistir de la inscripción.

Si insiste en continuar con el proceso, deberá diligenciar un formato de preinscripción y probar su residencia en el respectivo municipio. Para ello, contará con cinco días siguientes al diligenciamiento del formulario para aportar prueba documental que demuestre su residencia.

La Registraduría Nacional Electoral informará al ciudadano sobre el término para aportar la prueba, recibirá el formulario de preinscripción diligenciado y la prueba documental.

Una vez vencido el término, la Registraduría Nacional del Estado Civil remitirá de manera inmediata al Consejo Nacional Electoral por el medio más expedito el formulario y la prueba aportada, si no se aporta prueba así lo dejará consignado en una constancia, que adjuntará al formulario.

**Artículo XX.** Recibido el formulario de preinscripción y la prueba de la residencia electoral, dentro de los 2 meses siguientes el Consejo Nacional Electoral resolverá si el ciudadano reside en la circunscripción donde pretende inscribir su cédula de ciudadanía mediante acto administrativo sobre el que procede recurso de reposición.

De manera aleatoria el Consejo Nacional Electoral podrá realizar visitas para comprobar la residencia de los ciudadanos que diligenciaron el formulario de preinscripción de su cédula.

Si no fue presentada prueba que demuestre la residencia dentro del término previsto en el artículo anterior se rechazará la inscripción mediante acto administrativo que no admitirá recursos.

Si se halla probada la residencia, una vez en firme el acto administrativo será comunicado a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que ingrese al censo electoral de la correspondiente circunscripción la cédula del ciudadano que solicitó su inscripción.

La notificación de los actos administrativos aquí descritos se realizará a través de su publicación en la página web del Consejo Nacional Electoral.

**Artículo XX.** La inscripción de la cédula se realizará de manera permanente en los puntos que la Registraduría Nacional del Estado Civil determine y el proceso se cerrará seis meses antes de que se adelanten elecciones, se volverá a abrir una vez transcurrida la contienda electoral.

En caso de que el ciudadano cambie de lugar de residencia, deberá informar a la Registraduría Nacional del Estado Civil de la circunscripción correspondiente dentro de los 30 días siguientes, para que se modifique el Censo Electoral.

La Registraduría Nacional del Estado Civil establecerá los mecanismos necesarios de publicidad y logística para la actualización de la información por zonificación.

### TÍTULO III

## INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS

### CAPÍTULO 1

#### Selección de candidatos

**Artículo XX.** Las agrupaciones políticas, antes de seleccionar e inscribir a sus candidatos, comprobarán que reúnen las calidades y requisitos exigidos para participar en el respectivo proceso de elección. Así mismo, verificarán que no se encuentran incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad y cumplen con los requisitos estatutarios para ser postulados como candidatos que serán, entre otros, los siguientes:

1. Consultas internas, abiertas o cerradas.
2. Selectorado.
3. Encuestas
4. Congreso o convención nacional.
5. Órganos regionales.

**Artículo XX.** Para ser precandidato y candidato de un partido político se requiere ser militante por lo menos durante el año anterior a la postulación en una u otra condición.

### CAPÍTULO 2

#### Consultas internas

**Artículo XX.** Se denomina consulta interna a las elecciones que pueden convocar las agrupaciones políticas con el fin de adoptar decisiones como la selección de candidatos propios o de coalición, la escogencia de sus directivos, su organización interna, entre otras. Estas consultas podrán efectuarse en los niveles nacional, departamental, distrital, municipal y local.

Las consultas internas son de dos tipos: abiertas y cerradas. Son abiertas cuando se permite la participación de ciudadanos no militantes. Son cerradas cuando la votación se reserva a los militantes, conforme al registro.

En el caso de las agrupaciones políticas sin personería jurídica las consultas internas solo se realizarán para escoger candidatos y siempre serán abiertas, al igual que las consultas convocadas por una coalición de partidos.

El Estado contribuirá al financiamiento de las consultas mediante el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos. Los partidos y movimientos políticos podrán solicitar anticipos para estas consultas de acuerdo con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

**Artículo XX.** La organización electoral colaborará en la realización de las consultas de los partidos y movimientos políticos, la cual incluirá el suministro de tarjetas electorales o instrumentos de votación electrónica, la instalación de puestos de votación y la realización del escrutinio.

Los gastos que generen las actividades aquí previstas serán de cargo de la organización electoral.

En el caso de las consultas internas convocadas por agrupaciones políticas en coalición, el límite de gastos, el número de vallas, avisos en prensa y cuñas, se fijarán en condiciones de igualdad entre dichas agrupaciones. El Consejo Nacional Electoral reglamentará anualmente la convocatoria, la realización de las consultas, los topes de financiación y los límites a la propaganda electoral.

La realización de las consultas podrá coincidir con las elecciones ordinarias. Cada año el Consejo Nacional Electoral señalará una fecha para la realización de las consultas, cuando deban realizarse en día distinto al señalado para las elecciones ordinarias. En todo caso las consultas internas para seleccionar candidatos a un mismo cargo o corporación se realizarán en la misma fecha por todas las agrupaciones políticas que decidan acudir a este mecanismo.

Cuando las consultas internas se realicen en igual fecha de las elecciones ordinarias, los jurados de votación solo suministrarán la tarjeta electoral de la consulta a los votantes que la soliciten.

**Artículo XX.** La campaña de proselitismo en el marco de las consultas internas, iniciará al menos dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha de votación de la consulta.

**Artículo XX.** El resultado de las consultas será obligatorio para la agrupación política o coalición, que las hubiere convocado, así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas.

Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones establecidas por las agrupaciones políticas que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por agrupaciones políticas o coaliciones distintas.

Las agrupaciones políticas o coaliciones, sus directivos, y los precandidatos que participaron en la consulta interna, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta.

La inscripción, en todo caso, se hará a nombre de las agrupaciones políticas o coaliciones que realizaron la consulta interna.

**Artículo XX.** En caso de incumplimiento de los resultados de la consulta interna o en caso de renuncia del candidato, las agrupaciones políticas deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos.

**Artículo XX.** Dentro de los 15 días siguientes a la realización de la votación de la consulta interna, las agrupaciones políticas que participaron en ella deberán de presentar ante el Fondo Nacional de Financiación Política, su respectiva rendición de cuentas de conformidad con lo dispuesto en el Título IV, Capítulo 4, de la presente ley.

**Artículo XX.** A las controversias surgidas en el proceso de votación de las consultas internas les serán aplicables las disposiciones previstas para los procesos electorales ordinarios.

### CAPÍTULO 3 Coaliciones

**Artículo XX.** Los partidos políticos coaligados entre sí y/o con grupos significativos

de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales.

**Artículo XX.** Los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos, que pretendan inscribir una lista de candidatos a corporaciones públicas de elección popular, deberán demostrar sumariamente que el total de votos obtenidos en las elecciones inmediatamente anteriores, no superan el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción a la que aspiran.

**Artículo XX.** Los candidatos de coalición serán los candidatos únicos de los partidos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Los partidos y movimientos políticos que hayan presentado candidatos en coalición, no podrán presentar candidatos propios en las mismas circunscripciones.

Así mismo, ningún partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, podrá participar en más de una coalición en una misma circunscripción.

La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante. La inobservancia de los preceptos establecidos en este artículo, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción de los candidatos que se apoyen, diferentes a los designados en la coalición.

**Artículo XX.** Los partidos y grupos significativos de ciudadanos que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato único o a la lista presentada, tendrán a estos como sus candidatos únicos.

En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

**Artículo XX.** Los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan coligarse para presentar candidatos a cargos uninominales o listas a corporaciones públicas de elección popular, deberán suscribir un acuerdo de coalición, el cual será presentado al momento de la inscripción de candidatos y contendrá lo siguiente:

1. Nombres de los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos que integran la coalición y la filiación política de cada candidato.
2. Acta suscrita por el que el órgano competente de cada organización política, donde se tomó la decisión de suscribir la coalición.
3. Descripción del mecanismo democrático establecido para la conformación de la lista cuando se trate de corporaciones públicas de elección popular o para la selección del candidato a cargo uninominal.
4. Acuerdo programático con los temas ideológicos en los que se acordó actuar como

bancada en temas políticos, sociales, ambientales y económicos.

5. El acuerdo sobre el mecanismo de financiación de campaña, los porcentajes que corresponden a cada organización política y los porcentajes de distribución de la reposición de votos estatal, así como las reglas que se fijarán para la vigilancia y control de los gastos de campaña que realice cada candidato.

Lo anterior, sin perjuicio de la financiación de campaña que realicen los candidatos en listas preferentes y los derechos que tenga cada candidato a la reposición de votos estatal.

En todo caso, cada partido deberá cumplir con las reglas que establece la ley para la vigilancia, control e inspección de las campañas de cada candidato. La responsabilidad de las organizaciones políticas es solidaria.

6. Se señalará el modo en el que se emplearán los logos de cada organización política y el sistema de publicidad que se aplicará.
7. Se determinarán los términos y condiciones en los que se implementará el sistema de auditoría interna.
8. Se indicará si la lista presentada es abierta o cerrada.

**Parágrafo 1º.** Las listas a corporaciones públicas de elección popular presentadas en coalición respetarán el principio de igualdad de género y se propenderá por la inclusión de todas las opciones sexuales.

En la conformación de las listas de coalición no habrá más de dos candidatos seguidos del mismo género.

**Parágrafo 2º.** Para efectos de topes de campaña, propaganda electoral y acceso a medios de comunicación, se entenderá que los partidos coligados se reducen a uno solo, lo que no implica que los candidatos dejen de pertenecer al partido político que los postuló.

**Parágrafo 3º.** Los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos que hagan parte de una coalición para presentar listas de candidatos a corporaciones públicas de elección popular, tendrán representación en dichas listas de conformidad con el porcentaje de votos que aporten a la coalición.

**Artículo XX.** Se declarará la adquisición de personería jurídica a los partidos políticos que habiendo presentado una lista en coalición para el Congreso de la República, logren que al menos uno de los candidatos propuestos ocupe una curul.

**Artículo XX.** En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro

de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, grupo significativo de ciudadanos o coalición que inscribió al candidato, una terna para suplir la vacante. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, grupo significativo de ciudadanos o coalición que inscribió al candidato.

No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Al momento de la inscripción del candidato a cargo uninominal, el acuerdo de coalición deberá determinar el mecanismo mediante el cual se conformará la terna en los casos en que hubiere lugar a su reemplazo cuando este resultare elegido.

Por su parte, los candidatos de listas a corporaciones públicas de elección popular en coalición, que hayan resultado electos, serán reemplazados de conformidad con el artículo 134 de la Constitución Política, cuando haya lugar a ello.

**Artículo XX.** Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por una coalición, constituirán bancada en los términos previstos en el acuerdo programático establecido por los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos que hacen parte de la coalición. Estos podrán tomar decisiones acordes con los postulados de su partido, siempre que no se afecte el acuerdo programático de la coalición.

#### CAPÍTULO 4

##### Procedimiento de inscripción de candidatos

**Artículo XX.** Las agrupaciones políticas con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular en cada circunscripción electoral, excepto para la elección de candidatos por la circunscripción especial de minorías étnicas.

Podrán inscribir un candidato por cada cargo uninominal y una lista de candidatos cuyo número de integrantes no podrá exceder el número de curules, o cargos a proveer en la respectiva circunscripción.

Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos.

Las agrupaciones políticas sin personería jurídica también podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, en los términos establecidos en esta ley.

(Texto propuesto:

**Artículo XX.** Las agrupaciones políticas con personería jurídica, podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular en

cada circunscripción electoral de conformidad con lo establecido en el artículo XX de la presente ley, excepto para la elección de candidatos por la circunscripción especial de minorías étnicas.

Podrán inscribir un candidato por cada cargo uninominal y una lista de candidatos cuyo número de integrantes no podrá exceder el número de curules, o cargos a proveer en la respectiva circunscripción.

Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos.

**Las agrupaciones políticas sin personería jurídica**, también podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, en los términos establecidos en esta ley).

**Artículo XX.** La inscripción de candidatos a cargos de elección popular se realizará ante el registrador que corresponda al nivel del cargo:

- a) Se inscribirán ante el registrador Nacional del Estado Civil los candidatos a cargos y corporaciones que se elijan en circunscripción nacional y a la circunscripción de colombianos residentes en el exterior de la Cámara de Representantes. Estos últimos pueden optar por inscribirse en la correspondiente embajada o consulado de Colombia del país de su residencia;
- b) Se inscribirán ante los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil los candidatos a la Cámara de Representantes por las circunscripciones territoriales, a las gobernaciones y a las asambleas departamentales;
- c) Se inscribirán ante los registradores distritales o municipales los candidatos a los concejos, las alcaldías y a las juntas administradoras locales en municipios sin registradores auxiliares;
- d) Se inscribirán ante los registradores auxiliares los candidatos a las juntas administradoras locales.

**Parágrafo 1º.** El acto de inscripción se llevará a cabo de manera personal por parte de los futuros candidatos en la registraduría correspondiente. Cuando los candidatos no se encuentren en el lugar de la inscripción, podrán efectuar el acto de inscripción ante el Registrador del Estado Civil o el funcionario Consular del lugar donde estuvieren, antes del vencimiento del término de la inscripción, de lo cual el funcionario receptor dejará constancia y remitirá inmediatamente el escrito a la correspondiente autoridad electoral.

**Parágrafo 2º.** En caso de inscripción de dos o más candidatos o listas se tendrá como válida la primera inscripción, a menos que la segunda inscripción se realice expresamente como una modificación de la primera.

**Parágrafo 3º.** En la medida en que la tecnología lo permita, esta inscripción podrá hacerse por medios electrónicos.

**Artículo XX.** La inscripción de candidatos a cargos de elección popular iniciará cuatro (4) meses antes del día de las elecciones populares y se extenderá por un (1) mes.

En los casos de nueva elección o de elección complementaria para el resto del periodo de cargos y corporaciones de elección popular, el periodo de inscripción durará quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente de la convocatoria a nuevas elecciones.

**Artículo XX.** La inscripción de candidatos a cargos de elección popular está sometida al cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Presentación del documento que acredite el respaldo de la candidatura, según el caso:
  - a) Documento de otorgamiento del aval por parte del representante legal del partido político con personería jurídica, o su delegado, evento este último en el que se deberá acompañar, además, el documento de delegación;
  - b) Certificación de la autoridad electoral sobre la validez y suficiencia de las firmas de apoyo recaudadas por los grupos significativos de ciudadanos;
  - c) Acuerdo de coalición.
2. Fotocopia de la cédula de ciudadanía de los candidatos.
3. Dos (2) fotografías de los candidatos, tamaño cédula, con fondo claro.
4. Aceptación de la candidatura suscrita por los candidatos inscritos.
5. Diligenciamiento y firma del formulario de inscripción por parte de los candidatos.
6. Programa de gobierno en el caso de inscripción de candidaturas a cargos uninominales.
7. Cumplimiento de la cuota de género en el caso de inscripciones de candidatos a corporaciones públicas.
8. Presentación del libro de contabilidad donde se registrará la información financiera de la campaña.
9. Si se trata de organizaciones o de comunidades indígenas o de negritudes, la inscripción deberá ser realizada por el representante legal de la correspondiente organización, acompañando certificación expedida por el Ministerio del Interior sobre la existencia y representación legal de la firma.

La aceptación de la candidatura se debe otorgar de forma expresa y bajo la gravedad de juramento, mediante la firma del respectivo formulario de

inscripción o mediante un escrito de aceptación de candidatura. En ambos casos se deberá dejar constancia de:

1. Filiación Política.
2. Cumplimiento de los requisitos y calidades exigidos para el cargo y corporación.
3. No estar incurso en ninguna causal de inhabilidad, incompatibilidad o prohibición.
4. No haber aceptado ser candidatos a ningún otro cargo o Corporación en la misma elección.
5. No haber participado en consultas de agrupaciones políticas, diferentes a la que lo inscribe.
6. En caso de ser inscrito por una agrupación política con personería jurídica, manifestar el tiempo de afiliación al correspondiente partido, que en ningún caso podrá ser inferior a un (1) año.

**Artículo XX.** La inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular está sometida al cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Presentación del documento que acredite el respaldo de la candidatura, según el caso:
  - a) **Agrupaciones políticas con personería jurídica.**
    - Documento de otorgamiento del aval por parte del representante legal de la agrupación política con personería jurídica, o su delegado, evento este último en el que se deberá acompañar, además, el documento de delegación.
    - Certificado del Consejo Nacional Electoral sobre la suficiencia de afiliados en la correspondiente circunscripción electoral.
  - b) **Agrupaciones políticas sin personería jurídica.**
    - Certificación de la autoridad electoral sobre la validez y suficiencia de las firmas de apoyo recaudadas por los grupos significativos de ciudadanos.
  - c) **Acuerdo de coalición.**
2. Fotocopia de la cédula de ciudadanía de los candidatos.
3. Dos (2) fotografías de los candidatos, tamaño cédula, con fondo claro.
4. Aceptación de la candidatura suscrita por los candidatos inscritos.
5. Diligenciamiento y firma del formulario de inscripción por parte de los candidatos.
6. Programa de gobierno en el caso de inscripción de candidaturas a cargos uninominales.

7. Cumplimiento de la cuota de género en el caso de inscripciones de candidatos a corporaciones públicas.
8. Presentación del libro de contabilidad donde se registrará la información financiera de la campaña.
9. Si se trata de organizaciones o de comunidades indígenas o de afrodescendientes, la inscripción deberá ser realizada por el representante legal de la correspondiente organización, acompañando certificación expedida por el Ministerio del Interior sobre la existencia y representación legal de la misma.

La aceptación de la candidatura se debe otorgar de forma expresa y bajo la gravedad de juramento, mediante la firma del respectivo formulario de inscripción o mediante un escrito de aceptación de candidatura. En ambos casos se deberá dejar constancia de:

- a) Filiación Política;
- b) Cumplimiento de los requisitos y calidades exigidos para el cargo y corporación;
- c) No estar incurso en ninguna causal de inhabilidad, incompatibilidad o prohibición;
- d) No haber aceptado ser candidatos a ningún otro cargo o Corporación en la misma elección;
- e) No haber participado en consultas de agrupaciones políticas, diferentes a la que lo inscribe;
- f) En caso de ser inscrito por una agrupación política con personería jurídica, manifestar el tiempo de afiliación al correspondiente partido, que en ningún caso podrá ser inferior a un (1) año.

**Artículo XX.** Por aval se entiende el documento por medio del cual el representante legal de una agrupación política con personería jurídica, o su delegado, respalda la auténtica representación política de sus candidatos en los certámenes electorales. Dicho documento se expedirá sin costo alguno y observando los principios constitucionales democráticos para la selección de candidatos.

El otorgamiento de avales estará sujeto a las reglas establecidas en el Capítulo 1 del Título Tercero del presente cuerpo normativo, además de sujetarse a lo prescrito estatutariamente.

Si se negare el otorgamiento del aval por irregularidades en el proceso de selección de candidatos que atenten contra principios democráticos, el interesado podrá impugnar tal decisión ante el Consejo Nacional Electoral.

**Artículo XX.** La ausencia de alguno de los requisitos para realizar la inscripción del candidato, será causal de inadmisión, para lo cual el funcionario encargado lo indicará en la respectiva

casilla del formulario respectivo, copia del cual se suministrará al candidato. Se podrá subsanar hasta el día del cierre de las inscripciones.

Efectuada la inscripción de las candidaturas, cualquier ciudadano podrá solicitar al Consejo Nacional Electoral la corrección de lista en caso de incumplimiento de cuota de género.

**Artículo XX.** Son causales de rechazo de la solicitud de inscripción de un candidato:

1. No subsanar oportunamente o en debida forma el requisito cuya omisión motivó la inadmisión de la solicitud.
2. Inscribir un candidato distinto al seleccionado en consulta interna de un partido político.
3. Inscribir un candidato ganador de la consulta interna de un partido político distinto al que lo avala.
4. Inscribir a un candidato previamente inscrito por otra agrupación política para las mismas elecciones.

**Artículo XX.** El rechazo de la inscripción lo advertirá el funcionario electoral en la casilla correspondiente del formulario de inscripción, con indicación de una de las causales del artículo anterior.

Contra esta decisión procede impugnación ante el superior del registrador, mediante escrito que debe ser presentado dentro de los dos (2) días siguientes, con el documento que desvirtúe la causal de rechazo.

La decisión de la impugnación se tomará de plano dentro de los cinco (5) días siguientes a su recibo, mediante resolución contra la que no procede recurso.

La decisión se ordenará comunicar al funcionario electoral competente para la inscripción del candidato, quien procederá de conformidad con lo dispuesto en la misma.

**Artículo XX.** La inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular podrá ser modificada, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de cierre de las correspondientes inscripciones, en caso renuncia a la misma.

El renunciante deberá presentar directamente y por escrito su renuncia a la candidatura, ante el funcionario electoral que por competencia debió conocer su inscripción, previa comunicación de dicha decisión a la agrupación política que lo avaló o respaldó, cuya constancia se aportará junto con el escrito de renuncia. En caso de no encontrarse en dicho lugar, podrá hacerse ante la autoridad electoral o consulado donde se encuentre, en el plazo establecido, de lo cual el funcionario receptor dejará constancia y remitirá inmediatamente el escrito a la correspondiente autoridad electoral. Dicho acto se registrará en el RECI.

Igualmente podrán modificarse las inscripciones hasta un (1) mes antes de la fecha de la correspondiente votación; en los siguientes casos:

1. Por haber obtenido la inscripción mediante error, fuerza o dolo, debidamente declarada por la autoridad competente.
2. Por imputación o acusación en un proceso penal por delitos que generen responsabilidad a las agrupaciones políticas, de conformidad con la Constitución y la ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 190 de la Constitución, en caso de muerte o incapacidad física permanente para el ejercicio del cargo, podrán inscribirse nuevos candidatos hasta ocho (8) días antes de la votación. Si la fecha de la nueva inscripción no permitiere la modificación de la tarjeta electoral o del instrumento que se utilice para la votación, los votos consignados a favor del candidato fallecido o incapacitado se computarán a favor del inscrito en su reemplazo. La muerte deberá acreditarse con el certificado de defunción.

Con el propósito de garantizar el cumplimiento de la cuota de género y de discapacidad en los anteriores casos, las agrupaciones políticas podrán en los mismos plazos, efectuar la modificación y realizar el respectivo reemplazo, conservando la proporción de género y discapacidad.

**Parágrafo.** La revocatoria de la inscripción de una candidatura por parte del Consejo Nacional Electoral, no le otorga el derecho a la respectiva agrupación política para modificar o reemplazar la candidatura revocada. Solo si se afecta la cuota de género o de discapacidad como consecuencia de la decisión de revocatoria, la agrupación política tendrá derecho a reemplazar cualquiera de las candidaturas no afectadas, por un candidato del género que se requiera en aras de respetar tales proporciones.

**Artículo XX.** Las listas para corporaciones públicas de elección popular y las que se sometan a consulta, deben estar conformadas como mínimo en un 40% por mujeres, LGBTI y discapacitados.

**Artículo XX.** Créase el Registro de Candidatos Inscritos (RECI), en el que las autoridades electorales competentes llevarán el registro de candidatos inscritos en el orden en que se realicen. El RECI permitirá consultar en tiempo real las solicitudes tramitadas por parte de los funcionarios electorales competentes y contendrá, como mínimo, el nombre del candidato, la agrupación política que lo avala o respalda, el cargo al que aspira, la circunscripción electoral correspondiente y las causales de inadmisión o rechazo de la solicitud, si es el caso.

**Artículo XX.** Con base en la información del RECI y una vez terminado el plazo de inscripción de candidatos, la Procuraduría General de la Nación verificará que los mismos no se encuentren reportados en el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI).

El resultado de la verificación deberá remitirse al Consejo Nacional Electoral dentro de los diez (10) días siguientes al cierre de la inscripción de candidatos, con el listado de candidatos que reportan inhabilidades en dicho sistema, indicando de forma clara la causal de inhabilidad registrada.

## CAPÍTULO 5

### Otras reglas para inscripción de candidatos por agrupaciones políticas sin personería jurídica

**Artículo XX.** Las agrupaciones políticas sin personería jurídica también podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular.

Para efectos de la inscripción de candidatos, las agrupaciones políticas que no tengan personería jurídica se tratarán e identificarán como grupos significativos de ciudadanos.

Los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos a diferentes cargos en varias circunscripciones electorales deberán actuar bajo un mismo nombre y logotipo y cumplir con los requisitos del mínimo de firmas para cada cargo.

**Artículo XX.** Los grupos significativos de ciudadanos solicitarán la inscripción del comité promotor, integrado como mínimo por tres (3) ciudadanos, de entre los cuales escogerán a un vocero. En dicha solicitud se dejarán consignados los datos de contacto de los miembros del comité, así como los del candidato o los candidatos y el cargo o corporación, al que aspiran.

La solicitud será presentada ante la delegación departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de la correspondiente circunscripción electoral.

La solicitud de inscripción de comités promotores de grupos significativos de ciudadanos podrá presentarse tres (3) meses antes del cierre de la inscripción de candidatos y durante un (1) mes.

Para todos los efectos legales, el vocero del comité promotor será el responsable de las actividades administrativas, financieras, de publicidad y de propaganda electoral, una vez inscrita la candidatura. También representará al comité en las eventuales actuaciones administrativas que inicie el Consejo Nacional Electoral, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria de cada uno de los integrantes del comité.

Al momento de la inscripción del comité promotor, deberá ser indicado el nombre y logo símbolo que lo identificará. La delegación departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil decidirá sobre la solicitud de inscripción del comité promotor dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su solicitud, a partir de la reglamentación sobre nombres y logotipos que expida el Consejo Nacional Electoral.

La decisión sobre la solicitud de inscripción se notificará al vocero del grupo significativo de ciudadanos. En el caso de ser favorable, pondrá a disposición del acero los formularios de recolección de firmas de apoyo. En caso de ser desfavorable indicará las razones de su denegación. Solo podrá darse inicio al proceso de recolección de firmas con la notificación de una decisión favorable de solicitud de inscripción.

Los formularios se encontrarán marcados con el nombre y logo símbolo del grupo significativo de ciudadanos registrado ante el Consejo Nacional Electoral donde además deberá figurar los nombres de los integrantes del Comité, así como el de los candidatos que postulen.

**Artículo XX.** Los GSC contarán con un plazo máximo de un (1) mes para la recolección de las firmas de apoyo que exige la ley para la inscripción de los respectivos candidatos, a partir de la entrega de los formularios.

Los actos de publicidad desplegados por los grupos significativos de ciudadanos con ocasión del proceso de recolección de firmas tendrán como único objetivo promover la recolección de firmas de apoyo que permita inscribir las diferentes candidaturas. Para tales efectos, podrán promocionar:

1. El nombre del grupo significativo de ciudadanos.
2. El logotipo del GSC registrado ante el CNE.
3. El nombre y hoja de vida del ciudadano que aspira ser inscrito como candidato.

Cualquier forma de publicidad deberá ir acompañada del nombre del GSC y de su intención de recolección de firmas. Queda prohibida cualquier actividad que directa o indirectamente cautive o sugiera al electorado el voto por una determinada opción política.

El plazo para la realización de los actos de publicidad del proceso de recolección de firmas será de un (1) mes, que tendrá lugar a partir de la firmeza de la resolución que expida la delegación departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil, acerca de la inscripción del comité promotor. Finalizado el plazo para recolectar firmas, el comité promotor deberá remover del espacio público y de cualquier medio de comunicación, toda forma de publicidad alusiva a dicho proceso, so pena de ser objeto de investigación por violación al régimen de propaganda electoral.

Vencido ese plazo, los formularios con las firmas serán entregados a la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para iniciar el proceso de verificación, que podrá extenderse hasta máximo el día antes del inicio del plazo de inscripción de candidatos. La decisión favorable a las firmas de apoyo corresponderá a una certificación que deberá expedirse a favor del comité promotor.

**Artículo XX.** No se considerarán válidas las firmas que presenten alguna de las siguientes inconsistencias:

- a) Ciudadano no incluido en el Archivo Nacional de Identificación (ANI);
- b) Ciudadano no incluido en el censo electoral;
- c) Ciudadano que no pertenece al censo electoral de la respectiva circunscripción;
- d) Datos ilegibles;

- e) Datos incompletos;
- f) Fecha no correspondiente;
- g) Cuando no exista correspondencia entre el nombre, primer apellido y el número de cédula de ciudadanía;
- h) Renglón fotocopia;
- i) Encabezado incompleto;
- j) Folio propuesta diferente;
- k) Registro uniprocedente;
- l) Firmas de la misma mano;
- m) Firma no manuscrita;
- n) Registro duplicado
- o) Folio fotocopia.

**Parágrafo 1º.** Las firmas entregadas podrán ser cotejadas por expertos grafológicos, quienes dictaminarán si existe o no uniprocedencia de apoyos.

**Parágrafo 2º.** Una misma persona podrá dar su apoyo a diferentes iniciativas de grupos significativos de ciudadanos, siempre que correspondan a cargos de la circunscripción en la que figura inscrito en el censo electoral.

**Parágrafo 3º.** Contra la decisión de rechazo de las firmas de apoyo procede solicitud de reconsideración ante la Dirección de Censo Electoral, quien deberá resolverla dentro de los tres (3) días siguientes.

**Artículo XX.** Dentro de los cinco (5) días siguientes a la entrega de los formularios con las firmas de apoyo, el comité promotor de los grupos significativos de ciudadanos deberá reportar al CNE los estados contables correspondientes al proceso de recolección de firmas.

**Artículo XX.** Al momento de la inscripción de la candidatura, los grupos significativos de ciudadanos deberán aportar una póliza de seriedad por cada candidato inscrito, en la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente.

Esta garantía se hará efectiva, total o parcialmente, en los siguientes casos:

- d) Cuando el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de acuerdo con la ley;
- e) Para cubrir el valor de la sanción de multa que eventualmente imponga el Consejo Nacional Electoral en una actuación administrativa.

## CAPÍTULO 6

### Revocatoria de inscripción de candidatos

**Artículo XX.** Para el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores, las pólizas de seriedad de candidaturas se constituirán mediante póliza de garantía expedida por compañías de seguro o mediante garantía bancaria de instituciones

autorizadas por la Superintendencia Financiera. Su vigencia se extenderá desde la inscripción de la candidatura hasta los seis (6) meses siguientes a la fecha de la declaratoria de los resultados de las elecciones por la autoridad electoral.

**Artículo XX.** Son causales de revocatoria de inscripción de candidatos:

1. Falta de calidades y requisitos para el cargo.
2. Inhabilidad para ocupar el cargo.
3. Doble militancia.
4. Inscripción de candidato distinto al del acuerdo de coalición.
5. Otorgamiento de avales sin aplicación de los procedimientos democráticos internos estatutarios de los partidos y movimientos políticos.
6. Incumplimiento de la cuota de género en las listas en las que lo exige la ley.

**Artículo XX.** Cualquier ciudadano podrá solicitar ante el Consejo Nacional Electoral la revocatoria de la inscripción de un candidato, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la respectiva inscripción.

La solicitud deberá ser presentada personalmente por el interesado ante la Secretaría del Consejo Nacional Electoral o remitida con constancia de presentación personal ante notario o mediante un canal habilitado para recibir documentos, que incluya firma digital certificada.

La Secretaría del Consejo Nacional Electoral someterá a reparto las solicitudes de revocatoria de inscripción de candidatos a más tardar al día siguiente a su presentación.

**Artículo XX.** La solicitud de revocatoria de inscripción deberá reunir los siguientes requisitos:

1. Identificación del solicitante y datos de contacto.
2. Identificación del candidato objeto de la solicitud, cargo al que aspira y la correspondiente circunscripción electoral y organización política que lo avala o respalda.
3. Indicación clara de la causal de revocatoria de inscripción.
4. Hechos que sustentan la solicitud.
5. Pruebas que respaldan la solicitud.

**Artículo XX.** El Despacho del consejero ponente resolverá sobre la admisión o inadmisión de la solicitud de revocatoria de inscripción dentro de los dos (2) días siguientes a su presentación.

La solicitud será inadmitida por la falta de alguno de los requisitos indicados en el artículo anterior, los cuales podrán ser subsanados dentro de los dos (2) días siguientes a la comunicación del auto de inadmisión. Si el consejero ponente considera subsanadas las falencias que motivaron la inadmisión, admitirá la solicitud. En caso contrario, la rechazará mediante auto contra el que no procede recurso.

**Artículo XX.** En el auto admisorio de la solicitud el consejero ponente decidirá, además, sobre la realización de una audiencia en el correspondiente asunto, en la que se escuchará y recibirán pruebas al solicitante, al candidato impugnado, a la agrupación política que lo respalda o avala, al Ministerio Público y a terceros interesados. La audiencia será realizada a más tardar dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la fecha del auto.

El auto admisorio será comunicado por correo electrónico o en su defecto postal, al solicitante, al candidato impugnado, a la agrupación política que lo respalda o avala, al Ministerio Público y a terceros interesados, estos últimos, a través de publicación de aviso en la página web del Consejo Nacional Electoral.

En los asuntos en los que no se disponga la realización de audiencia se recibirán por escrito las intervenciones y las pruebas por parte de las personas mencionadas en el inciso anterior, a quienes se concederá por igual un traslado de tres (3) días para tales efectos, a continuación de la comunicación respectiva.

**Artículo XX.** Superada la audiencia o recibidos los escritos de las partes e interesados, el consejero ponente resolverá si requiere de pruebas adicionales, las cuales decretará por auto y ordenará su recaudo en el término de cinco (5) días.

**Artículo XX.** El Consejo Nacional Electoral conformará mediante reglamento salas de tres (3) miembros para que en año electoral decidan las solicitudes de revocatoria de inscripción de candidatos.

Las salas adoptarán la decisión dentro de los ocho (8) días siguientes a la audiencia, el vencimiento del traslado o de la etapa probatoria, según el caso.

La resolución que decida la solicitud de revocatoria de inscripción será notificada siempre por correo electrónico y también en estrados, en audiencia que será realizada a más tardar dentro de los dos (2) días siguientes a la sesión en la que la decisión sea aprobada.

**Artículo XX.** Contra la resolución que decida la solicitud de revocatoria de inscripción procede el recurso de súplica, que deberá ser interpuesto en la audiencia de notificación o por escrito presentado dentro de los dos (2) días siguientes.

El recurso será resuelto de plano, dentro de los diez (10) días siguientes a su interposición.

**Artículo XX.** El Consejo Nacional Electoral ordenará la publicación del listado de candidatos incluidos en el informe de la Procuraduría General de la Nación de que trata el artículo xx de esta ley.

La Sala Plena de la Corporación decidirá sobre la revocatoria de esas inscripciones a más tardar en la segunda sesión que siga a la publicación de que trata el inciso anterior.

A esta decisión se aplican las mismas reglas de notificación y recurso de la solicitud de revocatoria de inscripción de particulares.

## TÍTULO IV

### DESARROLLO DE LAS ELECCIONES

#### CAPÍTULO 1

##### Actos preparatorios de las elecciones populares

**Artículo XX.** La Registraduría Nacional del Estado Civil señalará los municipios con más de veinte mil (20.000) cédulas aptas para votar que deben ser divididos en zonas destinadas a facilitar las inscripciones, votaciones y escrutinios.

**Artículo XX.** Las listas de ciudadanos inscritos serán entregadas oportunamente por los funcionarios electorales respectivos a los registradores del Estado Civil correspondientes para que se comparen con las de las distintas zonas a efecto de impedir la múltiple inscripción.

**Artículo XX.** Cuando un ciudadano inscriba su cédula dos o más veces, la última inscripción anula las anteriores.

**Artículo XX.** En las elecciones deberán colocarse mesas de votación en las cabeceras municipales y en los corregimientos e inspecciones de policía que tengan cupo numérico separado del de la cabecera, o que disten más de cinco (5) kilómetros de la misma, o que tengan un electorado mayor de cuatrocientos (400) sufragantes.

**Parágrafo.** Para que se instalen mesas de votación en un corregimiento o inspección de policía, es necesario que esté creado con no menos de seis (6) meses de antelación a la fecha de las elecciones.

**Artículo XX.** La entrega de cédulas de ciudadanía se suspenderá dos (2) meses antes de las respectivas votaciones con el fin de elaborar las listas de sufragantes.

**Artículo XX.** Los registradores distritales y municipales instalarán, tres (3) meses antes de cada elección, una mesa de información electoral en la que exhibirán los listados de los números de las cédulas de ciudadanía que integran el censo electoral correspondiente al distrito o al municipio, para que dentro del mes siguiente cualquier ciudadano pueda reclamar por errores u omisiones en la elaboración de dicho censo.

Dentro del mes siguiente a la instalación y exhibición de los listados podrá formularse reclamo en casos de cancelación por muerte o de omisión en su inclusión a fin de que nombre y cédula correspondientes sean incluidos en el censo. El Registrador Nacional del Estado Civil publicará los listados del censo correspondiente a cada sección del país en los diarios de circulación nacional y en los regionales que cubran el respectivo territorio.

**Artículo XX.** La Registraduría Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional Electoral, fijará el número de ciudadanos que podrán sufragar en las distintas mesas de votación. La Registraduría

Nacional del Estado Civil elaborará, para cada mesa, las listas de cédulas aptas para votar en las cabeceras municipales, corregimientos e inspecciones de policía donde funcionen mesas de votación. Si después de elaboradas las listas se cancelaren o excluyeren una o más cédulas, el correspondiente Registrador del Estado Civil o su Delegado enviarán a las respectivas mesas de votación la lista de cédulas con las que no se puede sufragar.

**Artículo XX.** Dentro de la cabecera municipal funcionarán jurados de votación en los lugares designados por el registrador municipal del Estado Civil, de acuerdo con el alcalde, sesenta (60) días antes de la elección respectiva, designación que deberá publicarse mediante fijación en lugar público de la registraduría municipal del texto de la resolución que para tal efecto se dicte. La resolución sobre designación de estos lugares de votación deberá contener la dirección exacta del local donde funcionarán las mesas, con indicación de la calle o carrera y el número del edificio o cualquier otro elemento de identificación que facilite su localización para el lector. Se deberá dar preferencia a los edificios públicos tales como centros deportivos, colegios, etc., tratando en todo caso de facilitar el control del orden público y de dar libre acceso a los sufragantes.

**Artículo XX.** Las instituciones públicas y privadas de educación primaria, secundaria y superior, deberán permitir el uso de sus instalaciones físicas para el desarrollo de la jornada electoral.

De igual manera, pondrán a disposición el personal que la organización electoral considere necesario para la operación del sistema electoral.

**Artículo XX.** El personal de las instituciones educativas referidas tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Preparar, en conjunto con la organización electoral, las instalaciones del centro educativo al cual pertenecen para la adecuada realización de la jornada electoral.
2. Asistir a los funcionarios electorales en la instalación de los puestos de votación.
3. Informar a las autoridades presentes de las irregularidades durante la jornada electoral.
4. Colaborar con las autoridades en la guarda de las instalaciones y los distintos elementos de la jornada electoral.
5. En general, contribuir en lo necesario para la adecuada realización de la jornada electoral.

**Artículo XX.** Los estudiantes mayores de edad, deberán prestar sus servicios a la organización electoral, y cumplirán las siguientes funciones:

1. Asistir a los funcionarios electorales en la instalación de las mesas de votación.
2. Servir como jurados de votación en las mesas que la organización electoral disponga.

3. Asistir a los votantes en la ubicación de sus respectivas mesas de votación.
4. Informar a las autoridades presentes de las irregularidades durante la jornada electoral.
5. Colaborar con las autoridades en la guarda de las instalaciones y los distintos elementos de la jornada electoral.
6. En general, contribuir en lo necesario para la adecuada realización de la jornada electoral.

**Artículo XX.** Los directores de las instituciones educativas, deberán enviar a la organización electoral los respectivos listados con la información del personal de la misma, así como de sus estudiantes mayores de edad, que participarán en el proceso electoral.

De igual manera, pondrá a disposición las instalaciones de la institución educativa que considere adecuadas, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) Adecuado acceso para los votantes;
- b) Adecuadas condiciones de salubridad;
- c) Instalaciones cubiertas bajo techo;
- d) Disponibilidad de mesas y asientos requeridos para jurados;
- e) Disponibilidad de mesas y asientos para testigos electorales, veedores y en general autoridades que participan en la jornada electoral;
- f) Acceso a acometidas telefónicas;
- g) Acceso a comunicación telefónica y/o vía Modem;
- h) Acceso a parqueaderos para votantes.

**Parágrafo.** La organización electoral responderá por el pago de las cuentas que se generen en razón de la utilización de las redes telefónicas y de internet de los centros educativos, durante la realización de la jornada electoral.

**Artículo XX.** Los estudiantes escogidos para participar en el proceso recibirán la capacitación adecuada por parte de la organización electoral. Esta capacitación se dará dentro del horario normal de clases, y hará parte de su formación de servicio social.

**Artículo XX.** La organización electoral por su conducto o por quien ella determine tomará una póliza de seguros, que garantice la integridad de las instalaciones que se utilicen durante la jornada electoral.

**Parágrafo.** En caso de requerirse el uso de infraestructura informática, instalaciones eléctricas y equipos electrónicos pertenecientes a la institución educativa, se aplicará lo dispuesto en el presente artículo.

**Artículo XX.** Previo al desarrollo de elecciones con dispositivos electrónicos de votación o equipos de automatización la Registraduría Nacional del

Estado Civil publicará un plan de auditoría que incluya el protocolo de verificación de los auditores de sistemas definido para mínimo los siguientes aspectos:

1. Conformación del Censo Electoral.
2. Sorteo y capacitación de jurados.
3. Sistemas de identificación del votante.
4. Software y configuración de máquinas de votación o sistemas automáticos de conteo.
5. Soporte técnico y protocolo en caso de fallas durante la jornada electoral.
6. Sistemas de almacenamiento de la información electoral.
7. Sistemas de transmisión y totalización de la información electoral de las mesas.
8. Protocolo de seguridad para la votación.

## CAPÍTULO 2

### Reglas especiales de orden público para el día de las elecciones

**Artículo XX.** Se prohíbe toda clase de propaganda el día de las elecciones en los lugares próximos a las mesas de votación. Igualmente, quedan prohibidas las manifestaciones, comunicados y entrevistas con fines político-electorales a través de radio, prensa y televisión, así como la propaganda móvil, estática o sonora. No se podrán portar prendas de vestir o distintivos alusivos a candidatos, partidos o movimientos políticos, ni colocar o distribuir afiches, volantes, documentos u objetos que constituyan propaganda electoral. Se exceptúa de la anterior prohibición el elemento de ayuda que porta el elector en lugar no visible para identificar el partido, movimiento, grupo o candidato por quién votará.

Durante el día de elecciones no podrán colocarse nuevos carteles, pasacalles, vallas y afiches destinados a difundir propaganda electoral, así como su difusión a través de cualquier tipo de vehículo terrestre, nave o aeronave.

La Policía Nacional decomisará toda clase de propaganda proselitista que esté siendo distribuida o que sea portada por cualquier medio durante el día electoral, salvo la ayuda de memoria señalada en el inciso primero de este artículo.

El día de las elecciones no pueden instalarse puestos de información por parte de los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales, o grupos significativos de ciudadanos. También está prohibida la contratación de personas conocidas como auxiliares electorales, pregoneros, informadores, guías y demás denominaciones para que actúen el día de los comicios. La Policía Nacional se encuentra facultada para desmontar estos puestos de información.

**Parágrafo 1º.** Durante el día de elecciones, se prohíbe a los concesionarios del servicio de radiodifusión sonora, escrita en general y a todas las modalidades de televisión legalmente autorizadas en el país, difundir propaganda política y electoral,

así como la realización o publicación de encuestas, sondeos o proyecciones electorales.

Las personas naturales o jurídicas que incumplan las prohibiciones establecidas en incisos 1º y 2º del presente artículo serán investigadas y sancionadas por el Consejo Nacional Electoral de acuerdo a lo previsto en el artículo 39 de la Ley 130 de 1994.

En relación con las restricciones descritas en el inciso 3º de este artículo, las autoridades podrán decomisar la propaganda respectiva, sin retener a las personas que la infrinjan.

**Parágrafo 2º.** Las personas naturales o jurídicas que incumplan las prohibiciones establecidas en el presente artículo serán investigadas y sancionadas por el Consejo Nacional Electoral de acuerdo a lo previsto en el artículo 39 de la Ley 130 de 1994.

**Artículo XX.** Durante la jornada electoral, no podrán usarse, dentro del puesto de votación, teléfonos celulares, cámaras fotográficas o de video entre las 8:00 a. m. y las 4:00 p. m., salvo los medios de comunicación debidamente identificados y los testigos electorales.

A partir de la 4:00 p. m. inician los escrutinios y es responsabilidad de la organización electoral garantizar que los testigos ejerzan la vigilancia del proceso a través de las facultades otorgadas en la ley, para ello recibirán copia de las actas de escrutinio y podrán hacer uso de celulares, cámaras fotográficas o de video.

**Artículo XX.** Los gobernadores y alcaldes, de conformidad con las recomendaciones y acuerdos de la respectiva Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, y del Consejo Departamental o Municipal de Seguridad o de los correspondientes Comités de Orden Público, y durante el periodo que se estime conveniente con ocasión de las elecciones, podrán decretar el toque de queda con el objeto de prevenir posibles alteraciones del orden público.

**Artículo XX.** Las autoridades militares de que trata el artículo 32 del Decreto-ley 2535 de 1993 adoptarán las medidas necesarias para la suspensión general de los permisos para el porte de armas en todo el territorio nacional, desde la semana anterior al día electoral, hasta la semana siguiente, sin perjuicio de las autorizaciones especiales que durante estas fechas expidan las mismas.

**Parágrafo.** Las autoridades militares de que trata este artículo podrán ampliar este término de conformidad con lo decidido en los consejos departamentales de seguridad, y en la correspondiente Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, para prevenir posibles alteraciones del orden público.

**Artículo XX.** Queda prohibida la venta y consumo de bebidas embriagantes desde las seis (6) de la tarde del día anterior a aquel en que se celebran las votaciones, hasta las seis (6) de la mañana del día siguiente a la elección. Los Alcaldes Municipales y Distritales impondrán las sanciones

correspondientes por violación de esta norma, de acuerdo con lo previsto en los respectivos Códigos de Policía.

**Parágrafo.** Los gobernadores, de conformidad con lo decidido en el consejo departamental de seguridad de que trata el artículo 1º del Decreto 2615 de 1991, podrán ampliar el término previsto en este artículo, para prevenir posibles alteraciones del orden público.

**Artículo XX.** Los gobernadores y alcaldes, de conformidad con la recomendación o acuerdos en el respectivo consejo departamental o municipal de seguridad o en los correspondientes comités de orden público y en las respectivas comisiones para la coordinación y seguimiento de los procesos electorales, podrán restringir la circulación de vehículos automotores, embarcaciones, motocicletas, o de estas con acompañantes, durante el periodo que se estime conveniente, con el objeto de prevenir posibles alteraciones del orden público. Así mismo, podrán prohibir el transporte de escombros, de cilindros de gas propano, trasteos y material de arrastre como arena, piedra y gravilla durante el periodo que consideren necesario para mantener el orden público y garantizar el desarrollo óptimo del proceso electoral.

**Artículo XX.** Los pasos terrestres y fluviales autorizados de frontera estarán cerrados durante el lapso comprendido entre las 4:00 a. m. del día anterior a las elecciones y las 4:00 p. m. del día posterior a estas.

**Parágrafo.** La medida debe incluir controles migratorios en los puestos terrestres y fluviales fronterizos. Se exceptúan de la restricción los tránsitos que deban realizarse por razones de caso fortuito o fuerza mayor.

### CAPÍTULO 3

#### Actores de la jornada electoral

**Artículo XX.** Cada mesa de votación estará compuesta por tres (3) jurados principales y tres (3) suplentes que serán seleccionados mediante un proceso de sorteo público, automatizado y auditable. El sorteo deberá adelantarse al menos cuarenta (40) días previos a la jornada electoral. Este establecerá los designados como presidente de mesa, los dos (2) secretarios y los tres (3) respectivos suplentes.

Los designados recibirán certificación de la capacitación requerida para ejercer sus funciones de parte del operador electoral. La capacitación se podrá realizar en espacios físicos o por medio de plataformas virtuales.

El Presidente del Jurado podrá ordenar que se retiren las personas que impidan o perturben el ejercicio del sufragio en la mesa. Podrá apoyarse en la fuerza pública en caso de que lo requiera.

**Parágrafo 1º.** El ciudadano que no pueda ejercer su designación deberá justificar ante la autoridad electoral la imposibilidad de cumplir con su labor. La no presentación a la capacitación de un ciudadano seleccionado como jurado acarreará

las respectivas sanciones establecidas conforme al régimen sancionatorio del presente estatuto.

**Parágrafo 2º.** Las organizaciones políticas y de observación electoral podrán conocer de parte de la autoridad electoral el informe de certificación de los jurados con el fin de verificar idoneidad de competencias para el desarrollo de sus funciones.

**Artículo XX.** Los testigos electorales y auditores de sistemas serán los garantes del buen desarrollo de las elecciones. Estarán designados por las organizaciones políticas participantes en la contienda electoral y por las organizaciones de observación electoral reconocidas por la autoridad electoral. Serán acreditados por el Consejo Nacional Electoral para vigilar el proceso de votación y de escrutinio. Recibirán capacitación previa a su ejercicio de parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil. No podrán interferir en el proceso de votación de los ciudadanos ni en los escrutinios que adelanten los jurados de votación.

En el desarrollo de su función de supervigilancia de las elecciones podrán formular reclamaciones y solicitar la intervención de las autoridades cuando no se haya publicado previo a la apertura de la mesa el Acta de Conteo Cero (0) del dispositivo electrónico de votación; cuando durante el tiempo de funcionamiento de la mesa sean manipulados por personas distintas a los votantes los dispositivos de voto electrónico o si los dispositivos no presenten las condiciones de seguridad establecidas con antelación; cuando el número de sufragantes de una mesa exceda el número de ciudadanos habilitados para votar en ella; cuando aparezca de manifiesto que en las actas de escrutinios se incurrió en error aritmético al computar los votos; y cuando las Actas de Escrutinio de Mesa no estén firmadas por al menos tres (3) jurados y (1) testigo electoral acreditado.

Tales reclamaciones se adjuntarán a los documentos electorales y sobre ellas se resolverá en los escrutinios. Las reclamaciones que tuvieren por objeto solicitar el recuento de los votos, serán atendidas en forma inmediata por los jurados de votación con la respectiva constancia del recuento adelantado. Para el caso de dispositivos de conteo automatizado se podrá solicitar una única revisión del software de conteo de la mesa por parte de los auditores de sistemas de acuerdo a lo establecido en el Plan de Auditoría.

**Parágrafo.** El Consejo Nacional Electoral podrá delegar en servidores de la organización electoral encargados de la organización de las elecciones, la función de autorizar las correspondientes acreditaciones y, así mismo, reglamentar las formas y los procedimientos de acreditación e identificación de testigos y auditores.

**Artículo XX.** Los delegados de puesto son funcionarios nombrados por el operador electoral con el propósito de apoyar la preparación y desarrollo de las elecciones en cada uno de los puestos de votación del municipio. Son los encargados de comunicar al Registrador del incumplimiento o mal desempeño

de las funciones de los jurados de votación, para la respectiva sanción a que hubiere lugar. Así mismo, de definir el reemplazo oportuno de los jurados que no concurren a desempeñar sus funciones, abandonen el cargo o ejerzan sin imparcialidad.

Con acompañamiento del coordinador técnico deberán transmitir la información electoral de las correspondientes mesas de votación en los puntos definidos de transmisión. Y deben conducir y entregar personalmente al respectivo registrador toda la información digital y actas físicas provenientes de las mesas de votación. Esto se realizará bajo la respectiva custodia de la fuerza pública.

**Artículo XXX.** La Registraduría Nacional del Estado Civil designará un coordinador técnico por cada puesto de votación que cuente con sistema de votación electrónica. Coordinará y establecerá el apoyo técnico que se requiere para el adecuado funcionamiento de las mesas correspondientes. Deberá cumplir unas competencias y habilidades, establecidas previamente por el operador electoral, que permitan condiciones de idoneidad.

#### CAPÍTULO 4

##### Procedimiento de votación, escrutinios e impugnaciones

**Artículo XX.** El día de las elecciones los jurados de votación se presentarán en la mesa a las siete (7) de la mañana. Recibirán el material electoral correspondiente a la mesa, de parte del funcionario delegado por la Registraduría Nacional, que incluye los dispositivos de votación y autenticación de identidad que se dispongan. Procederán a realizar su registro de asistencia electrónico o físico de acuerdo a la tecnología designada por las autoridades electorales.

Antes de comenzar las votaciones el jurado imprimirá y publicará un comprobante físico que permita a los testigos electorales comprobar que el contador del dispositivo de votación está en cero (0). Adicionalmente, la urna física será inspeccionada ante los testigos para verificar que esté vacía y que no contiene doble fondo ni artificios adecuados para el fraude.

La apertura de las mesas de votación para los ciudadanos será a partir de las ocho (8) de la mañana y se cerrarán a las cinco (5) de la tarde.

**Artículo XX.** El ciudadano incorporado en el censo electoral correspondiente podrá ejercer el derecho al voto al presentarse el día de las elecciones en la respectiva mesa de votación que le fue asignada previamente.

El presidente de mesa comprobará la identidad del ciudadano, verificará que se encuentre habilitado en la lista de sufragantes de la mesa y que sea la única vez en el día que se presenta a ejercer el derecho a votar. Posteriormente, el secretario designado dejará constancia de la asistencia del votante en un registro automatizado de votantes de la mesa.

Una vez realizada la identificación y el registro, el secretario encargado procederá a habilitar al

ciudadano para ejercer su derecho al voto en un cubículo privado. La habilitación será mediante la disposición de un dispositivo de voto electrónico con soporte físico impreso. En caso de no tener disponible la tecnología electrónica se realizará mediante la entrega de la respectiva tarjeta electoral, numerada y en papel de seguridad, por cada circunscripción electoral a elegir.

Acto seguido, el ciudadano registrará privadamente su elección y esta será depositada en la urna. Posteriormente, el ciudadano deberá dejar un registro de su firma y huella del índice derecho en la respectiva Acta de Registro de Votantes de Mesa. En caso de que por imposibilidad física no sea posible dejar firma y huella el jurado deberá registrar la respectiva anotación en el Acta de Registro.

**Parágrafo 1º.** En ningún caso, la falla en la impresión del comprobante impreso del voto en dispositivos electrónicos de votación otorgará al elector la posibilidad de ejercer nuevamente el derecho al voto; por lo que los integrantes de la Mesa Electoral dejarán constancia en el acta respectiva de la situación o falla que impidió la emisión del comprobante.

**Parágrafo 2º.** La Registraduría Nacional, o quien haga sus veces, deberá permitir que el certificado de votación del elector se encuentre disponible mediante algún medio electrónico para su respectiva descarga.

**Artículo XX.** En caso de falla del dispositivo de votación electrónica, que impida continuar con el proceso de votación, el coordinador técnico seguirá el protocolo de actuación previamente definido por la autoridad electoral. Toda actuación deberá quedar consignada en Acta con firma del Coordinador Técnico, tres (3) jurados y al menos dos (2) testigos. En ningún caso se suspenderá la votación por más de treinta (30) minutos.

**Artículo XX.** En el escrutinio de la mesa por parte de los jurados de votación será inmediatamente cerrada la mesa. Se generará un acta y publicará el número total de sufragantes. Posteriormente se generará el acta de conteo de mesa que surgirá del dispositivo de conteo electrónico o en caso de no estar la tecnología se procederá al conteo manual.

#### CAPÍTULO 5

##### Declaración de las elecciones

**Artículo XX.** Las elecciones serán declaradas en acta de escrutinios, según el nivel del cargo, así:

- a) Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores y toda elección nacional: Consejo Nacional Electoral;
- b) Gobernadores, diputados y Alcalde de Bogotá, D. C.: comisión escrutadora departamental o del distrito capital;
- c) Alcaldes y concejales: comisión escrutadora municipal o distrital;
- d) Ediles de juntas administradoras locales: comisión escrutadora auxiliar.

## CAPÍTULO 6

### Comisiones de coordinación y seguimiento de los procesos electorales

**Artículo XX.** Las autoridades protegerán el ejercicio del derecho al sufragio, otorgarán plenas garantías a los ciudadanos en el proceso electoral y actuarán con imparcialidad, de tal manera que ningún partido o grupo político pueda derivar ventaja sobre los demás. Para lograrlo, crease la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, la cual estará presidida por un miembro del Consejo Nacional Electoral elegido en Sala de dicha corporación para tal efecto. La Comisión tendrá como objeto realizar las actividades necesarias para asegurar y garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales, el cumplimiento de las garantías electorales y la salvaguarda de los derechos y deberes de los partidos y movimientos políticos, y la ciudadanía.

**Artículo XX.** La Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales estará integrada así:

1. Un miembro del Consejo Nacional Electoral, elegido por esa corporación, quien presidirá la Comisión.
2. El Ministro del Interior o uno de sus Viceministros.
3. El Ministro de Relaciones Exteriores o uno de sus Viceministros.
4. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o uno de sus Viceministros.
5. El Ministro de Defensa Nacional o uno de sus Viceministros.
6. El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o uno de sus Viceministros.
7. El Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República o su delegado.
8. El Comandante General de las Fuerzas Militares o su delegado.
9. El Director General de la Policía Nacional o su delegado.
10. El Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado.
11. El Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) o su delegado.
12. El Superintendente Financiero o su delegado.
13. El Director de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y de Aduanas Nacionales (DIAN) o su delegado.
14. El Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia o su delegado.
15. El Director de la Autoridad Nacional de Televisión o su delegado.
16. El Fiscal General de la Nación o su delegado.
17. El Gerente de la Rama Judicial o su delegado.
18. El Procurador General de la Nación o su delegado.
19. El Contralor General de la República o su delegado.
20. El defensor del Pueblo, o su delegado.
21. Un representante de cada Partido o Movimiento Político.
22. Un representante de cada observatorio electoral acreditado por la institución.

**Parágrafo.** Actuará como secretario técnico de la Comisión el registrador Nacional del Estado Civil o su delegado.

**Artículo XX.** La Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, tendrá las siguientes funciones:

1. Propiciar el cumplimiento de las garantías electorales en las elecciones ordinarias y extraordinarias en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación ciudadana constitucional y legalmente autorizados.
2. Hacer seguimiento al proceso electoral y presentar a las distintas autoridades electorales, administrativas, judiciales, disciplinarias las que ejercen control fiscal y a la fuerza pública, las sugerencias y recomendaciones que consideren convenientes para asegurar el normal desarrollo del proceso electoral.
3. Coordinar con los miembros que la conforman, cuando se considere oportuno, la atención de las peticiones, quejas y consultas que le sean formuladas por los partidos o movimientos políticos con personería jurídica vigente, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, quienes promuevan algún mecanismo de participación ciudadana relacionado con sus derechos, deberes y garantías electorales.
4. Coordinar con el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil el suministro de la información electoral.
5. Coordinar acciones en defensa de la transparencia del sufragio, la financiación de las campañas y los escrutinios.
6. Coordinar acciones con la autoridad competente, para que las entidades bancarias permitan la apertura de cuentas y se dispongan los mecanismos para un control estricto sobre las operaciones que se realicen, con el fin de prevenir los riesgos de ingreso de dineros ilícitos a las campañas.

7. Coordinar con la autoridad competente, para que se garantice que las autoridades financieras adopten políticas que permitan la expedición de las pólizas de seriedad de candidaturas por parte de los inscritos a nombre de los grupos significativos de ciudadanos.
  8. Promover acciones preventivas en coordinación con la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos Nacionales (DIAN), la Superintendencia Financiera y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), para que diseñen estrategias para combatir el ingreso y uso de dineros ilícitos en las campañas de manera temprana.
  9. Coordinar con las autoridades competentes la agilización del trámite de las investigaciones penales, disciplinarias, fiscales y otras acciones públicas por infracciones en contra del proceso electoral.
  10. Propiciar el trámite prioritario de las quejas presentadas por la violación de los derechos humanos en relación con el proceso electoral.
  11. Promover, a través de la autoridad competente, las acciones preventivas en relación con la seguridad de los candidatos, los promotores de mecanismos de participación ciudadana, las sedes de campaña, los comicios, la seguridad y la libertad de los sufragantes y los puestos de votación.
  12. Coordinar con la autoridad competente la gestión para la ubicación oportuna de los recursos necesarios en el presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para sufragar los gastos de las elecciones ordinarias y atípicas en el territorio nacional.
  13. Propiciar la preservación del orden público y el cubrimiento por parte de la Fuerza Pública en los municipios, corregimientos e inspecciones de policía donde se instalen las mesas de votación.
  14. Conocer, evaluar y recomendar al competente, previo análisis de la situación, los traslados de las mesas de votación por motivos de orden público o casos de fuerza mayor.
  15. Coordinar con la autoridad competente, para que adopte las políticas y medidas que garanticen la seguridad informática del proceso electoral, especialmente en lo relacionado con la transmisión de la información.
  16. Promover el libre ejercicio de los derechos políticos y el desarrollo del derecho de la oposición, así como la adecuada participación en los medios de comunicación en los términos que determinen las leyes y los reglamentos que expidan el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Autoridad Nacional de Televisión y el Consejo Nacional Electoral.
  17. Promover el respeto al pluralismo, la imparcialidad y el equilibrio informativo en relación con la publicidad, la propaganda y las encuestas políticas.
  18. Coordinar con la autoridad competente, para que se ejerza el control de los pasos fronterizos.
  19. La Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales invitará y velará porque los observadores internacionales y las veedurías internacionales reciban las garantías y avales necesarios para desempeñar sus funciones.
  20. Darse su propio reglamento.
- Artículo XX.** Créase la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales en el orden departamental, la cual estará integrada así:
1. Un delegado del Consejo Nacional Electoral, quien la presidirá.
  2. El comandante de Policía del departamento.
  3. El Comandante de las Fuerzas Militares en la respectiva jurisdicción del departamento.
  4. El Director Seccional de Fiscalías.
  5. El Director del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación.
  6. El Presidente del Tribunal Superior del Distrito Judicial.
  7. El Procurador Regional.
  8. El Contralor Departamental.
  9. El defensor regional del Pueblo.
  10. Un representante departamental de cada partido político.
- Parágrafo.** Actuará como secretario técnico de la comisión el registrador departamental o su delegado.
- Artículo XX.** Créase la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales en el orden distrital y municipal, la cual estará integrada así:
1. Un delegado del Consejo Nacional Electoral, quien la presidirá.
  2. El Comandante de Policía del respectivo Distrito/Municipio o su delegado.
  3. El Comandante de las Fuerzas Militares de la respectiva jurisdicción militar o su delegado.
  4. El Director Seccional de Fiscalías.

5. El Director del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación.
6. El Presidente del Tribunal Superior del Distrito Judicial.
7. El Procurador Distrital o Municipal o su delegado.
8. El personero distrital o municipal o su delegado.
9. El contralor distrital o municipal o su delegado.
10. El registrador distrital o municipal o su delegado.
11. Un representante departamental de cada Partido o Movimiento Político.

**Parágrafo.** Actuará como secretario técnico de la comisión el registrador municipal o su delegado.

**Artículo XX.** Las comisiones invitarán a quienes promuevan algún mecanismo de participación ciudadana según sea el caso, para que intervengan con voz en la comisión y formulen sus inquietudes en relación con el proceso electoral para garantizar el normal desarrollo de los comicios.

Así mismo, se invitarán a los representantes de las universidades y observatorios electorales regionales.

**Artículo XX.** Las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, del nivel nacional, departamental, distrital y municipal, serán convocadas por sus respectivos presidentes.

Los gobernadores y alcaldes distritales y municipales prestarán el apoyo necesario para el desarrollo de las funciones de la comisión de su jurisdicción.

**Parágrafo.** Las comisiones departamentales, distritales y municipales mantendrán informada periódicamente a la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales sobre el desarrollo del proceso, con el fin de que las autoridades competentes puedan tomar acciones preventivas que aseguren los comicios y brinden las garantías para la transparencia electoral del proceso.

**Artículo.** Para garantizar la transparencia de la labor que cumplirán las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, la Comisión Nacional entregará un informe sobre su gestión al Gobierno nacional, a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente y a la opinión pública, dentro de los sesenta (60) días siguientes a cada elección, recogiendo en este los informes de las comisiones departamentales, distritales y municipales que deberán remitir informes dentro de los treinta (30) días siguientes a cada elección.

**Artículo XX.** Para el adecuado cumplimiento del objeto de la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, los

representantes de las entidades que tienen asiento en ellas, con competencia para adelantar las investigaciones penales, disciplinarias, fiscales y otras acciones públicas, por infracciones en contra del proceso electoral, dispondrán lo pertinente para asignar los funcionarios que consideren necesarios para atender en forma prioritaria, cualquier queja o denuncia que se presente sobre presuntas irregularidades en contra del proceso electoral.

De conformidad con los principios de coordinación y colaboración, el Ministerio del Interior podrá establecer la estructura y demás aspectos operativos de esta instancia.

**Artículo XX.** La Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales creará cinco (5) subcomisiones para facilitar su trabajo, las cuales se caracterizarán por el constante intercambio de información de los delegados de las instituciones que participan en la Comisión Nacional, cuyo objetivo es potenciar la acción temprana y eficaz con miras a la prevención y generar estrategias interinstitucionales que permitan emprender un trabajo conjunto con el fin de mitigar los riesgos de los procesos electorales.

Las cinco (5) subcomisiones que se crean son las siguientes:

- 1) Subcomisión de Indebida Participación en Política.
- 2) Subcomisión de Financiación de Campañas.
- 3) Subcomisión de Riesgos del Proceso Electoral.
- 4) Subcomisión de Orden Público.
- 5) Subcomisión de Protección.

La Secretaría Técnica de las Subcomisiones será ejercida por el coordinador del Grupo de Asuntos Electorales o su delegado de la Dirección para la Democracia la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior.

Las subcomisiones estarán integradas por miembros de la misma Comisión Nacional y a las cuales podrá invitar a las instituciones que considere pertinentes, así mismo, las subcomisiones fijarán las acciones a desarrollar, la periodicidad de las reuniones y rendirán informes permanentes a la Comisión Nacional.

Las subcomisiones socializarán e intercambiarán información con las comisiones departamentales y distritales, con el objetivo de potenciar la acción temprana y eficaz con miras a la prevención y al desarrollo de estrategias que ataquen el riesgo electoral tanto en el nivel departamental distrital y municipal.

## CAPÍTULO 7

### Intervención de las autoridades para garantizar el proceso electoral

**Artículo XX.** El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos

políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos. Estará a cargo de dirigir la coordinación y articulación de todas las autoridades para proteger el ejercicio del derecho al sufragio y garantizar la transparencia del proceso electoral.

**Artículo XX.** Durante el día de las elecciones, todas las autoridades deben prestar sus servicios concentrando toda atención y diligencia a la protección de la transparencia del proceso electoral y de la democracia, dentro del ámbito de su jurisdicción y competencia.

**Artículo XX.** De conformidad con las exigencias de orden público y de riesgo electoral, se podrá convocar a los consejos Regionales de Seguridad señalados en el artículo 2º del Decreto 2615 de 1991, para determinar las acciones que permitan garantizar el normal desarrollo de las elecciones.

**Parágrafo.** En los consejos Regionales de Seguridad se tendrán en cuenta las denuncias y exigencias que se hayan realizado por parte de las Comisiones de Seguimiento Electoral.

**Artículo XX.** Toda autoridad prestará su apoyo a los veedores y observadores del proceso electoral y no podrá impedir ni obstaculizar su actividad.

**Artículo XX.** Las autoridades encargadas de preservar el orden público en las votaciones, prestarán el apoyo necesario solicitado por el presidente del jurado de mesa, con miras a garantizar el desarrollo normal del proceso electoral.

El presidente del jurado podrá ordenar el retiro de las personas que en cualquier forma perturben el ejercicio del sufragio. Si no obedecieran, ordenará que sean retenidos en la cárcel o en algún cuerpo de guardia hasta el día siguiente de las elecciones.

**Artículo XX.** Durante el día de las votaciones ningún ciudadano con derecho a votar puede ser arrestado o detenido, ni obligado a comparecer ante las autoridades públicas, excepto en casos de flagrancia u orden de captura judicial anterior la fecha de las votaciones.

Los funcionarios de la Organización Electoral, los jurados de votación, los miembros de las comisiones escrutadoras, sus secretarios, los claveros y los testigos electorales, no podrán ser arrestados o detenidos desde las cuarenta y ocho (48) horas anteriores a las votaciones y hasta que culminen su labor, salvo en casos de flagrancia.

## TÍTULO V

### ELECCIONES ATÍPICAS

**Artículo XX.** Las elecciones atípicas son las que ocurren en fecha distinta a las elecciones ordinarias de autoridades, por las causales que señala este estatuto.

**Artículo XX.** Son causales de celebración de elecciones atípicas:

1. Cuando el voto en blanco resulta ser la mayoría en las elecciones de cargos uninominales.

2. Cuando el cargo uninominal provisto por elección popular queda vacante por falta absoluta del elegido, de acuerdo con la ley.
3. Cuando la elección ordinaria se frustra por razones de orden público, declarada por la autoridad competente.
4. Cuando las Comisiones para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, los organismos de seguridad, defensa o con facultad de Policía Judicial, emitan conceptos motivados según los cuales existe coacción o intimidación generalizada de los electores en un puesto, zona, o circunscripción electoral, por presencia de grupos armados al margen de la ley.

**Artículo XX.** Las elecciones atípicas serán convocadas por acto administrativo de las siguientes autoridades, según su causal:

1. Por voto en blanco, por la Corte Electoral.
2. Por falta absoluta del elegido, el Presidente la República en el caso del gobernador y el gobernador respecto del alcalde. Si la falta absoluta es del presidente de la República, por el Presidente del Congreso.
3. Por razones de orden público, por el alcalde o gobernador respectivo.

**Parágrafo.** La elección atípica se convocará para dentro de los dos (2) meses siguientes a la convocatoria, en todo caso un domingo.

**Artículo XX.** Promulgado el acto administrativo que convoca a una elección atípica, la Registraduría Nacional del Estado Civil expedirá el calendario electoral.

Allí se indicará el nuevo plazo de inscripción de candidatos, que será de diez (10) días calendario, a partir del día siguiente a la convocatoria. Durante esta actuación la Registraduría Nacional del Estado Civil garantizará la atención sábado y domingo, solo para esos efectos.

**Artículo XX.** La campaña de las elecciones atípicas se llevará a cabo desde el día siguiente a la fecha de cierre de inscripción de candidatos hasta el día de las elecciones.

Las campañas deberán rendir cuentas ante la autoridad electoral, aun cuando se trate de candidatos que hubiesen participado en la elección ordinaria anterior. Lo harán conforme a las reglas de las elecciones ordinarias.

**Artículo XX.** Los jurados de votación serán comunicados de su deber un (1) mes antes del día de las elecciones, conforme al procedimiento previsto en este código para las elecciones ordinarias.

**Artículo XX.** Las votaciones y los escrutinios se desarrollarán conforme a las reglas de las elecciones ordinarias.

## TÍTULO VI ENCUESTAS

**Artículo XX.** Son encuestas y sondeos de opinión política los que se realizan en cualquier época para auscultar la opinión de los ciudadanos acerca de temas de carácter político, relacionados con partidos, movimientos, candidatos o grado de apoyo a los mismos, con programas, acciones y orientaciones gubernamentales, regímenes y sistemas políticos, o con el grado de popularidad de personas que desempeñen funciones públicas o que fueron elegidos popularmente.

**Artículo XX.** Son encuestas y sondeos electorales los que están dirigidas, en época preelectoral o electoral, a auscultar las tendencias del electorado sobre los candidatos para los cargos de elección popular y la información que puede incidir directa o indirectamente en la opinión pública, al mostrar el grado de apoyo ciudadano a los candidatos o prever el resultado de la elección.

**Artículo XX.** Todas las encuestas y sondeos de opinión de carácter electoral, al ser publicados o difundidos tendrán que serlo en su totalidad y deberán indicar expresamente la persona natural o jurídica que los realizó o los encomendó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, las preguntas concretas que se formularon, los candidatos por quienes se indagó, el área, la técnica de recolección de datos utilizada, la fecha o período de tiempo en que se realizaron y el margen de error calculado.

**Artículo XX.** Las personas naturales o jurídicas que realicen encuestas sobre preferencias políticas o electorales consignarán en una ficha técnica la información señalada en el artículo anterior, ficha que acompañará siempre la divulgación o publicación de las encuestas y sondeos en todos los medios de comunicación.

**Artículo XX.** Las entidades o personas que se ocupen de realizar encuestas y sondeos de opinión sobre preferencias políticas y electorales deberán registrarse, ante el Consejo Nacional Electoral, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Experiencia en materia de realización de encuestas no menor de un año.
2. Certificado de existencia y representación legal, si se trata de personas jurídicas o certificado de registro mercantil, en el caso de personas naturales, expedidos por la autoridad competente, con una antelación no mayor de tres meses a la fecha en que se solicite la inscripción.
3. Tres constancias de medios de comunicación, empresas, instituciones o usuarios en general sobre la seriedad e idoneidad de su trabajo.

**Artículo XX.** Toda encuesta sobre preferencias políticas y electorales que se publiquen en alguno

de los medios de comunicación social, nacional o regional, deberá ser remitida al Consejo Nacional Electoral, por la persona natural o jurídica que la realizó, dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de la publicación. El texto remitido deberá contener como mínimo:

1. La ficha técnica respectiva con el contenido mínimo que exige la presente ley.
2. Una copia del instrumento o formulario utilizado en la recolección de la información.
3. Los resultados de la encuesta.

## TÍTULO VII DISPOSICIONES VARIAS

**Artículo XX.** El Gobierno nacional garantizará el servicio del transporte para la movilización de los electores de todos los partidos, movimientos políticos y candidatos en las zonas urbanas y rurales, el día de las elecciones, de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte, en concordancia con las observaciones emitidas por la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los procesos electorales y teniendo en cuenta la priorización para los estratos socioeconómicos 1 y 2.

De conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1475 de 2011, los sistemas masivos de transporte de pasajeros y las empresas de transporte público, que tengan rutas y frecuencias u horarios autorizados en las áreas urbanas, veredales e intermunicipales, están obligadas a prestar servicio público de transporte en el mínimo del ochenta por ciento (80%) de su parque automotor en el día de elecciones durante las horas de votación y a la tarifa fijada por la autoridad competente. El Gobierno nacional adoptará los mecanismos que aseguren la prestación del servicio.

Los gobernadores, los alcaldes distritales y municipales y las autoridades de tránsito, adoptarán las medidas necesarias para fijar rutas de carácter intermunicipal, urbana y veredal que garanticen la movilización y traslado de los ciudadanos a los centros de votación. Para tal efecto, el Ministerio de Transporte permitirá los cambios de ruta que fueren necesarios durante el día de elecciones.

Las empresas de transporte podrán realizar viajes ocasionales para la movilización de los ciudadanos, en las rutas urbanas, veredales e intermunicipales.

**Parágrafo.** Las empresas de transporte que no cumplan con lo dispuesto en el presente decreto serán sancionadas por las autoridades competentes de conformidad con las normas que regulan la materia y en especial lo establecido en el artículo 48 de la Ley 336 de 1996 y las normas que reglamenten, teniendo en cuenta que los vehículos que presten ese servicio, estarán protegidos por la póliza de seguros vigente que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene contratada para tal fin.

**Artículo XX.** En los procesos electorales que se realicen en el país, el Consejo Nacional Electoral en coordinación con el Gobierno nacional podrá cursar

invitación a entidades de carácter internacional y Gobiernos extranjeros, con el fin de que actúen como observadores en las elecciones.

**Artículo XX.** Durante los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de realización de cada evento de participación ciudadana de carácter nacional o territorial, deberá hacerse la divulgación de las normas que regulan los derechos y obligaciones de los ciudadanos en relación con el proceso electoral, a través de los medios de comunicación públicos y privados, tanto por el Gobierno nacional como por la Organización Electoral y las administraciones regionales o locales respectivas. El Gobierno nacional regulará la materia dentro de los seis (6) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo XX.** Deróganse el Decreto 2241 de 1986, la Ley 130 de 1994, la Ley 163 de 1994, la Ley 1475 de 2011, la Ley 1227 de 2008 y las disposiciones contrarias.

### BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, República de Colombia, 2016.

Bushnell, David. Las elecciones en Colombia: Siglo XIX. Revista *Credencial Historia*, Elecciones siglos XIX y XX, N° 50, 1994, páginas 4-7.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección xx... sentencia... (estatutos partido liberal)

Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

Diamond, Larry y Gunther, Richard (editores). *Political parties and democracy*. The John Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy, 2001.

Palacios, Leopoldo. De la técnica legislativa y de la redacción e interpretación de la ley. Editorial Buchivacoa, Caracas, 2009.

Hernández Becerra, Augusto. Crisis de los partidos políticos y presidencialismo en Colombia. En: *La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo*. Universidad Externado de Colombia, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Bogotá, 2009.

Smith, Goldwin. *The North American Review*, Vol. 164, No. 487. Universidad de Northern Iowa, junio, 1897.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, México.

Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, No. 26.571 de 2009, Argentina,

Federal Election Campaign Act, Estados Unidos, 1971.

Estudios electorales en perspectiva internacional comparada. Regulación de las campañas electorales

en 18 países de América Latina. Instituto Nacional Electoral, INE, México, 2014.

Democracia interna de los partidos políticos: Lecciones para América Latina. Netherlands Institute for Multiparty Democracy, 2016.

Rubio Correa, Marcial. El estado peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2006.

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER: **Partidos Políticos en Colombia. Evolución y Prospectiva**. Edt. Opciones Gráficas Ltda. Bogotá, Colombia. Marzo de 2014. Páginas 377- 378.

Corte Constitucional Sentencia C-774 de 2001, Magistrado Ponente

C-061 de 2010

C-400 de 2013

Sentencia 575 de 2009

Proyecto de ley número 14 de 2012

### EQUIPO DE TRABAJO

Despacho del Magistrado Armando Novoa García

Consejo Nacional Electoral

*Dirección:*

Magistrado Armando Novoa García

*Coordinación, investigación y redacción general:*

Ana Carolina Osorio Calderín

*Investigación y redacción:*

Alexánder Blanco Barahona

Fabián Daza

Paola Páramo Aragón

Andrés Felipe Currea

Camilo Rodríguez

Cristhian Felipe Yarce

## CONTENIDO

Gaceta número 546 - Viernes, 7 de julio de 2017	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
CARTAS DE COMENTARIOS	
	Págs.
Carta de Comentarios al Proyecto de Acto legislativo número 05 de 2017 Senado, por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026. ....	1
Carta de Comentarios al Proyecto de Ley Estatutaria número 006 de 2017 Cámara, 03 de 2017 Senado, por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes. ....	18
Carta de comentarios al Proyecto de Acto legislativo número 012 de 2017 Cámara, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera.....	32