

RETOS Y TENDENCIAS DEL SISTEMA ELECTORAL EN COLOMBIA A LA LUZ DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

ANA CRISTINA CARABALLO BOSSIO

MÓNICA ALEJANDRA NAVARRO FERRER

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

PROGRAMA DE DERECHO

CARTAGENA DE INDIAS D.T. Y C.

2020

RETOS Y TENDENCIAS DEL SISTEMA ELECTORAL EN COLOMBIA A LA LUZ DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

ANA CRISTINA CARABALLO BOSSIO

MÓNICA ALEJADRA NAVARRO FERRER

Informe final modalidad de Proyecto de Investigación

Asesor:

Dra. Elfa Luz Mejía Mercado

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

PROGRAMA DE DERECHO

CARTAGENA DE INDIAS D.T. Y C.

2020

Resumen

El presente artículo, es resultado de la investigación sobre los retos y tendencias del sistema electoral en Colombia a la luz de la Constitución Política de 1991. En tal sentido, buscó analizar y determinar la necesidad y pertinencia de reformar el Sistema Electoral Colombiano a la luz de la Constitución Política de Colombia. La metodología aplicada para la recolección y análisis se basa en un enfoque cualitativo, de tipo documental, mediante el cual se comprenden los mecanismos del Estado colombiano, cuyo principal referente es la Constitución de 1991, las reformas realizadas en los últimos 29 años, los mecanismos judiciales y las leyes emanadas del legislativo. De igual forma, se analizaron los informes producidos por las Misiones de Observación Electoral de la OEA y fuentes secundarias sobre las implementaciones tecnológicas en sistemas electorales en el campo internacional y nacional. Los resultados arrojan, principalmente avances en las reformas al Sistema Electoral en beneficio del pueblo y en algunos casos de intereses políticos coyunturales, preocupación por la modernización y alcance del sistema, el cumplimiento de los fines del Estado, que define el Artículo 2º de la Constitución y el notable estancamiento en la implementación de medios tecnológicos necesarios para el fortalecimiento de este.

Palabras Claves: Reformas, Sistema Electoral, Constitución Política, Fines del Estado, Voto Electrónico y Tecnología.

Abstract

This article is the result of research on the challenges and trends of the electoral system in Colombia in the light of the 1991 Political Constitution. In this regard, it sought to analyze and determine the need and relevance of reforming the Colombian Electoral System in the light of Colombia's Political Constitution. The methodology applied for collection and analysis is based on a qualitative, documentary approach, which comprises the mechanisms of the Colombian state, whose main reference is the Constitution of 1991, the reforms carried out in the last 29 years, the judicial mechanisms and the laws emanating from the legislature. Similarly, reports from the Electoral Observation Missions (OAS) and secondary sources on technological implementations in electoral systems in the international and national fields were analysed. The main results mainly show progress in reforming the Electoral System for the benefit of the people and in some cases of conjunctural political interests, concern for the modernization and scope of the system and the fulfillment of the purposes of the State, which defines Article 2 of the Constitution and the remarkable impasse in the implementation of meanstechnologynecessary for the strengthening of the Constitution.

Key Words: Electoral System, Political Constitution, State Purposes, Electronic Vote and Technology.

Introducción

El derecho electoral colombiano se materializa con la expedición del Decreto con fuerza de Ley No. 2241 del 15 de julio de 1986, publicado en el Diario Oficial No. 37.571, del 1° de agosto del mismo año. Es una compilación normativa de 218 artículos que ha permanecido vigente durante más de treinta años, y ha sido sometida a varias reformas legales. Sin embargo, contiene algunas instituciones que han caducado, como las papeletas de votación; procesos por revisar, como el mantenimiento de los documentos electorales y, con el paso del tiempo, requiere de la consagración de muchos ajustes derivados del mejoramiento de los procedimientos administrativos y de la tecnología que se ha venido incorporando en el desarrollo logístico de los comicios.

Lo anterior viene a significar que el derecho electoral colombiano no ha sido siquiera actualizado a la luz de la constitución vigente, conteniendo procesos y normas obsoletas para la época de pos-modernización por la que atraviesa nuestra civilización; creando la necesidad de innovar en sus procedimientos para cumplir el fin por el cual ha sido creado, garantizar los procesos democráticos en el país.

Tampoco es menos cierto que a la Secretaria del Congreso de la República, se han presentado varias reformas al código electoral, sin que se obtenga una respuesta satisfactoria para éstas, porque a la postre, terminan siendo archivadas, es por esto, que además de actualizar nuestro derecho electoral, tenemos que evidenciar cual ha sido el motivo de rechazo para reformar el derecho a saber, pues debe tener un trasfondo más que formal, sustancial.

Así las cosas, no solo es necesario reformar el código electoral con instituciones jurídicas contemporáneas, sino que también se debe pensar en mitigar los efectos de la crisis de representación política por la que atraviesa nuestro país, es decir, hoy los colombianos, a pesar de ejercer el derecho al sufragio no se sienten representados por ningún candidato cuando estos llegan al poder, lo que ha hecho que el principio de democracia se desvanezca lentamente, ante la mirada de los órganos electorales existentes a la fecha, sin posibilidad de reacción ni ejecución de un plan que fortalezca los principios democráticos en Colombia.

El presente artículo de investigación, se cuestiona ¿si es necesario reformar el Sistema Electoral Colombiano, a la luz de la Constitución Política de 1991? Igualmente, para responder a la pregunta se propone un análisis sobre la necesidad y pertinencia de reformar el Sistema Electoral Colombiano en relación directa con la Carta Magna y teóricamente enfocado hacia los estudios sobre sistemas electorales y las políticas democráticas de los estados, planteados por Duverger (1950), Rokkan (1906), Rae (1971), Nohlen (1981) y Lijphatr (1985).

Igualmente, se soporta como base general de los enfoque sobre estudios electorales, el papel de las ciencias sociales en la consolidación de una “teoría general de sistemas”, la cual aplicada al estudio de grupos humanos y su influencia en la ciencia política y el derecho, permite identificar los sistemas de pensamiento, sobre lo cual los individuos comprenden el funcionamiento de determinadas formas de racionalidad, azar o complejidad organizada. La ciencia política, se logra ubicar en el concepto de sistema como un objeto de estudio para la profundización y explicación de procesos políticos. Para Lijphatr (1985), un sistema electoral “se refiere al conjunto de mecanismos utilizados para la conversión de votos por escaños”. Esto incluye un conjunto de instituciones y reglas asociadas a las

preferencias electorales, así los escaños se asignan a los partidos o candidatos que contienden. Visto como un proceso administrativo, “comprende el conjunto de leyes y disposiciones, aprobadas por las élites políticas, que regulan de forma llamativa estable la competición electoral”. (Montero y Lago 2005, p.1) El concepto, también se asocia a la teoría general de sistemas, dada la existencia de un conjunto de elementos relacionados de forma sistémica, “reacción ante insumos *-Inputs-* y Generan resultados *-Outputs-*. (Easton 2001).

Durante el proceso de investigación, se aplicó el enfoque cualitativo, de acuerdo con lo planteado por Bernal (2010, Óp. cit. pp. 57), se buscó profundizar en los aspectos específicos, sin generalizar a partir de las características y modificaciones realizadas al Sistema Electoral Colombiano. El método aplicado es de tipo *Análisis documental*, según Sandoval (2006) “los documentos son una fuente valiosa que revela los intereses y las perspectivas de comprensión de la realidad” en este caso, las políticas nacionales en materia de Organización Electoral y las Misiones de Observación Electoras de la OEA (1997-2019) El análisis documental, en este caso, fue importante para deconstruir todo el proceso, y determinó el mapa de actores para el análisis reconstrucción la dimensión analítica relacionada con el contenido de la propuesta.

En la primera parte del desarrollo, se describe el cumplimiento del Sistema Electoral Colombiano y su ajuste a las prerrogativas planteadas por la Constitución Política de Colombia de 1991. Por lo cual se hace un análisis cronológico de los cambios introducidos en el Sistema Electoral, posterior a promulgación de la carta magna vigente, la creación de organismos de apoyo y las recomendaciones que permitieron unificar el papel de la Organización Electoral, elevándola al rango de constitucionalidad.

Como segundo aspecto, se logra determinar el cumplimiento del Sistema Electoral en mención, con los fines del Estado, por lo cual se realizó un detallado análisis de las 15 misiones electorales realizadas por la Organización de Estados Americanos, logrando tener una visión generalizada de las preocupaciones sobre las responsabilidades de agentes del Estado, grupos al margen de la ley y organización electoral sobre los riesgos y defensa de los fines del Estado colombiano consagrados en la Constitución Política Nacional. Finalmente, se establece un análisis de los avances tecnológicos en distintos países, atendiendo a las posibles recomendaciones que se ajusten a las necesidades propias del Estado colombiano.

Prerrogativas de la Constitución de 1991 dentro del Sistema Electoral Colombiano

A menudo, suele utilizarse con mucho orgullo la expresión que indica que la democracia en Colombia es de las más antiguas de América Latina, basada en el argumento de su tradición electoral que cuenta con un legado ininterrumpido desde 1830, año en el que se divide la República de la Gran Colombia. Incluso, con la dictadura militar calificada como un “golpe de opinión”, respaldada por una mayoría significativa de partidos, así como por una amplia manifestación popular que exigía el cambio. El período, que duró solo los cuatro años tradicionales en el cargo del presidente, culminó en mayo de 1957, con grandes avances en la cultura electoral incluyendo el derecho al voto de la mujer.

Comparado con otras naciones latinoamericanas, Colombia ha sufrido pocos ataques a la estabilidad democrática, con menos guerras civiles, nueve en total durante el período republicano y dictaduras militares. Aun así, el período de violencia interna ha afectado de forma geográfica y las capacidades de administrar el sistema electoral.

Si bien el país ha mantenido cierta estabilidad institucional en materia electoral, han existido momentos de necesaria observación académica, producidos por estados de sitio, la violencia interna, la lucha contra el narcotráfico y el surgimiento de grupos armados al margen de la ley, que ponen en duda la mencionada estabilidad.

Los diferentes retos y coyunturas de la historia política nacional, exigen precisar las tendencias del sistema electoral del Estado colombiano y de que forma se ha visto regulado a partir de las modificaciones a la Carta Magna, para entender la relevancia, pertinencia de los cambios suscitados antes y después de la Constitución de 1991 y los impactos en materia de gobernabilidad y representatividad del sistema electoral con el objetivo de configurar una mayor inclusión y estabilidad de los partidos tradicionales y nuevos. En ese sentido, las reformas de inicio de la década del 90 persiguieron, “a partir de diferentes estrategias y decisiones, el objetivo de abrir el sistema político para favorecer una competencia que fuera mas allá de la que, de manera exclusiva, habían protagonizado los dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador, durante gran parte del siglo XX. (Batlle y Payana, 2013, p. 76)

Dado lo anterior, la Constituyente de 1991, introdujo algunos cambios en el sistema electoral del país orientados específicamente “a propiciar una mayor inclusión y apertura democrática que permitiera superar las restricciones institucionales” (Duque, 2011, p 428). Además, introdujo elementos nuevos dentro de las dimensiones del sistema electoral colombiano; la primera, dentro de las estructuras de los distritos o circunscripciones única de carácter nacional para el Senado (100) escaños, especial indígena (2 escaños) y para minorías con 5 escaños en la Cámara de Representantes, manteniendo las circunscripciones departamentales para esta última, según el criterio demográfico con un mínimo de dos escaños por departamentos. Como segundo aspecto, se redujo la magnitud de las cámaras,

con un Senado de 102 miembros (antes de 114) y la Cámara paso de 199 escaños a 161. En cuanto a la Formula Electoral en su momento no se realizó ninguna modificación, manteniendo un sistema de representación proporcional (cociente electoral y residuos o resto mayores), *Sistema Hare*, al igual que la Barrera o umbral electoral, la cual no existía previamente y tampoco se estableció. Igualmente las candidaturas permanecieron en forma de listas múltiples por partidos, cerradas y bloqueadas con voto categórico por lista en conjunto. Otro aspecto, que no existía y se estableció fue el de Ballotage (segunda vuelta) de la elección presidencial. (Duque, 2011, p. 430)

En cuanto a la financiación, las dimensiones del sistema electoral ante la emergencia de una nueva constitución establecieron que esta debía ser oficial para el funcionamiento de las campañas y los partidos, estableciendo toques en las campañas y la posibilidad de obtener la reposición de gastos de las campañas. Finalmente, en cuanto al calendario electoral se mantienen no concurrentes entre las elecciones presidenciales y parlamentarias, tal como se han realizado desde 1987. Pizarro, (1998), Duque (2011) y Constitución Política de Colombia (1991).

En términos generales, la Constitución del 91 en su título IX, capítulos 1 y 2, elevó a rango de constitucional la independencia y autonomía de la Organización Electoral para dirigir todo lo relacionado con el registro civil y la identificación de los electores, así mismo, impulsó nuevos mecanismos de participación ciudadana, permitiendo a los ciudadanos apropiarse de términos específicos del tema electoral, como *plebiscito*, *referendo*, *consulta popular*, *iniciativa legislativa*, *cabildo abierto*, *revocatoria del mandato* y *consultas internas de partidos*. Para el año 1992, se realizó la elección popular de Gobernadores, cargo que anteriormente era designado por la Presidencia de la República.

Unido a esto, el Consejo Nacional Electoral se conformó con un número mínimo de 7 integrante por 4 años, con la misma composición del Congreso Nacional, las cualidades similares a las de los magistrados de la Corte Suprema sin posibilidades de reelección, tal como se establece en el artículo 265 de la Constitución Política (1991).

La Ley 130 de 1994, en su artículo 36, estableció la *participación de la oposición en los organismos electorales*, otorgando “dos puestos a partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno y cuyas votaciones sean mayores porque no alcancen para obtener posición por derecho propio”... Actualmente, el CNE esta conformado por 9 miembros, elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período de 4 años, mediante un sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. (Acto Legislativo 01 de 3 de julio de 2003).

Dentro de la modificaciones mas recientes a la entidad, se observa el acto legislativo 03 del 23 de mayo del 2017 y el Auto N° 499/17 de la Corte Constitucional establecieron la designación transitoria de un delegado de la FARC¹ ante el Consejo Nacional Electoral que podrá participar en las deliberaciones de esa Corporación. Durante el actual gobierno (2018-2022), el plan de desarrollo en el Artículo 335, otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República para que dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de dicha Ley de mayo de 2019, adopte la estructura y organización del CNE que le permita su autonomía administrativa y presupuestal. En consecuencia, se expiden por la Presidencia de

¹ Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) fueron una organización guerrillera insurgente y terrorista, de extrema izquierda, basada en la ideología y los principios del Marxismo-leninismo y bolivarianismo, en Colombia. Fundadas y activas en el Conflicto armado interno de Colombia desde 1964 hasta 2016 cuando se desmovilizan por los Acuerdos de paz y en 2017 conforman el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

la República, los decretos 2085 y 2086 de noviembre de 2019, donde se establece la estructura orgánica e interna del Consejo Nacional Electoral y se crea su planta de personal.

En se orden tenemos que de las 40 reformas (actos legislativos) que se han hecho a la Constitución Política de 1991, en lo referente al sistema electoral se resaltan las siguientes:

Tabla 1: Reformas constitucionales en materia electoral 1991-2016

Año	Acto Legislativo	Resumen
1996	Acto Legislativo 01 enero 15	Reforma a los artículos 299 y 300 de que permite a cada departamento a conformar un corporación administrativa de elección popular denominada asamblea departamental
2002	Acto Legislativo 02, agosto 6.	Elección de gobernadores, alcaldes, concejales y ediles por elección popular durante períodos constitucionales de 4 años, sin reelección.
2003	Acto Legislativo 01, julio 3.	Reforma al régimen de partidos que crea la cifra repartidora, el voto preferente, listas únicas y bancadas, además de prohibir la doble militancia, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009. Por vicios de tramite, se declararon 4 artículos inexecutable.
2004	acto legislativo 02, diciembre 27.	Permitió la reelección presidencial y vicepresidencial inmediata.
2005	Acto legislativo 03 de diciembre.	A partir del año 2014, la base de asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, según lo que determine el censo. Si como resultado, una circunscripción territorial perdía una o más curules, mantendría las mismas que le correspondieron a 20 de julio del 2002.
2009	Acto Legislativo 01 julio 14 de 2009	Se realiza la segunda reforma al régimen de partido, en el cual se fijó un nuevo régimen sancionatorio para los partidos políticos y sus miembros cuando avalaran aspirantes ya condenados o que lo sean durante el ejercicio del cargo por delitos relacionados con grupos armados ilegales y narcotráfico. Así mismo, consagró la figura de la silla vacía para alcaldes y congresistas, a partir de la condena o medida de aseguramiento.
2013	Acto Legislativo 01 – Jul. 15	Reformó el artículo 176 de la Constitución Política y amplió el número de representantes a la Cámara por los colombianos residentes en el exterior. De acuerdo con la norma, las circunscripciones especiales elegirán cinco representantes, dos por las comunidades afrodescendientes, uno por las comunidades indígenas y dos por la circunscripción internacional. El Congreso reglamentará esta última, a más tardar, el 16 de diciembre de este año.
2015	Acto Legislativo 02 – jul. 1	Considerada la reforma más grande a la Constitución Política, ya que modifica 22 artículos, el Acto Legislativo 02 del 2015 establece disposiciones sobre la nueva comisión de aforados, funciones del Consejo Superior de la Judicatura y acerca de faltas absolutas en altos cargos de elección popular y transición hacia nuevos órganos

2019	Acto Legislativo 03, Julio 25.	de gobierno y administración judicial. Cabe resaltar que se elimina la figura de la reelección presidencial y de otros altos cargos. Modificación al artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece segunda vuelta para la elección del Alcalde Mayor de Bogotá, distrito capital a partir del año 2023.
-------------	--------------------------------	---

Fuente: Legis Ámbito Jurídico y Normativa de la Presidencia de la Republica de Colombia.

De acuerdo con lo anterior, se pueden plantear dos argumentos centrales de la nueva etapa de los procesos electorales, consagrados en la emergencia de una nueva Constitución en 1991, hasta la actualidad (2019). Las reformas iniciales, se producen con base en la relación de los actores en diferentes contextos, marcados por una coyuntura crítica, estos mismos negociaron la importancia de aprendizaje y la adaptación de la reforma necesaria para la supervivencia y funcionamiento de las estructuras de partido. En ese mismo sentido, la coalición partidista contó con la fuerza suficiente para imponer el cambio que beneficio a minorías partidistas en oposición. (Duque, 2011)

Las reformas han permitido mantener el carácter continuo del sistema basado en el presidencialismo, la presentación proporcional y la estructura bicameral, hasta ahora vigente. Paralelo a esto, se puede entender que estas, contienen componentes importantes que evidencia una volatilidad del sistema electoral, la cual en tan corto tiempo, transcurre sobre distintos intereses de adaptar las reglas a necesidades coyunturales mas que regirse por un marco regulador solido permanente o por lo menos estructural.

Fines del Estado colombiano dentro del Sistema Electoral

La revisión establecida anteriormente, permite tener una idea amplia del desarrollo del Sistema Electoral Colombiano para comprender su aplicabilidad. De acuerdo con el portal Infobae (2015), no se puede conocer a ciencia cierta, el mejor sistema electoral, lo que se puede revisar es el grado de éxito que garantice la transparencia y la pureza del sufragio, ¿en que medida se garantiza la elección libre al ciudadano y la tranquilidad de que los resultados expresen la voluntad de los electores?.

Tal como se enmarca en el Artículo 1º, de la Constitución Política del 1991, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. Igualmente, el poder está dividido en tres ramas: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Es de anotar que, en las últimas 3 décadas el Estado colombiano se ha visto afectado en cuanto a las garantías que permiten establecer en todo el territorio el ejercicio de los derechos democráticos con los que constitucionalmente deberían contar los ciudadanos. Desde el año 1994, organismos como la Organización de Estados Americanos (OEA), han intervenido, mediante la *Misión de observación Electoral*² con resultados específicos frente a las dificultades presentadas para los comicios en diferentes momentos y tipos de

² La Misión de Observación Electoral- MOE, es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía fomentando la participación activa de la sociedad civil en procesos democráticos, realizando procesos de monitoreo y observación electoral, y Investigando y promoviendo iniciativas legales en los aspectos relacionados con la participación ciudadana, los partidos políticos, el régimen electoral y la profundización de la democracia.

elecciones. Con base en las observaciones del organismo, se realizó un análisis cronológico de las acciones que obligaron a la intervención, a fin de establecer el cumplimiento o no de las garantías constitucionales del Estado colombiano y las preocupaciones sobre la aplicación o violación de sus fines.

Desde 1994, la OEA ha observado 15 procesos electorales en Colombia, incluyendo elecciones presidenciales, legislativas, locales, y las elecciones atípicas de alcalde en el municipio de Magangué en 2009. En la tabla número 2, se observan en resumen los procesos electorales que requirieron algún tipo de observación externa, en procura de revisar el cumplimiento de los derechos y deberes consagrados en la Constitución política colombiana, así mismo las reformas que impactaron directamente en el funcionamiento del Estado.

Tabla 2: Misiones lectorales de la OEA en Colombia 1994-2019

Año	Elección	Objetivo
1994	Segunda Vuelta presidencial	Actividades de pre- comicios
1997	Elección de gobernadores diputados y alcaldes	Cooperar con las autoridades gubernamentales y con la sociedad civil en el objetivo común de preservar, a través de la celebración de los comicios, el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, consagradas en la constitución que garantizan al ciudadano el derecho a elegir y ser elegido,
2002	Elecciones regionales y Presidencial	Obtener mayor claridad sobre los eventos ocurridos durante las elecciones de 2002
2006	Elecciones presidenciales	Ofrecer información a manera de contexto, tanto del funcionamiento del sistema político colombiano y sus reformas como las condiciones específicas del país las cuales presentan características específicas dentro del marco de la totalidad de los países del hemisferio
2007	Elecciones Locales	Observar las distintas etapas del proceso electoral para constatar la vigencia de los derechos políticos y civiles así como el cumplimiento de las normas, acuerdos y estándares nacionales e internacionales relacionados con la legalidad y la transparencia de las elecciones.
2009	Elecciones Atípicas Magangué (Bolívar)	“Falta absoluta de alcalde” producto de la revocación del mandato a la autoridad municipal elegida en las elecciones

2010	Elecciones Legislativas	regulares de noviembre de 2007, como resultado de una de las causales establecidas en el Código Electoral. Promover el reconocimiento positivo de los derechos políticos de los ciudadanos, en especial el ejercicio del sufragio como la expresión legítima de todo ciudadano de poder elegir y el derecho a ser elegido de manera incluyente y libre, respetando el secreto de la voluntad popular
2010	Elección presidencia y segunda vuelta presidencial	Acompañarlas elecciones presidenciales, incluida la segunda vuelta.
2011	Elecciones Locales	Llegada escalada de especialistas en diversas áreas: tecnología electoral, análisis político, género, financiamiento político, logística, prensa, legal, organización electoral y una oficial financiera.
2014	Elecciones Legislativas	Observaron temas clave en el período previo a la elección como la organización electoral, el uso de tecnologías, el financiamiento político-electoral y la equidad de género.
2015	Elecciones Locales	Observar las Elecciones Legislativas
2016	Referéndum	Sin Informe
2018	Elecciones Legislativas	Sin Informe
2018	Elección presidencia y segunda vuelta presidencial	Sin Informe
2019	Elecciones Locales	Sin informe

Fuente: Resumen de las autoras, Base de datos de Misiones de Observación Electoral y Recomendaciones de la OEA

Teniendo en cuenta la perspectiva de la misión electoral, desde el año 2002, logra mencionar aspectos, sobre la operación de los partidos políticos, irregularidades en el sistema electoral, la situación de orden público, el papel de los medios de comunicación en las elecciones, el registro de ciudadanos y el censo electoral, así como las denuncias. A pesar de que la legislación electoral colombiana, para ese momento presentaba una base adecuada para la conclusión de los procesos electorales, la situación de orden público dificultó la completa aplicación en gran parte del territorio nacional. Esta misma legislación, presentó vacíos que limitaba la fuerza y la coherencia; la legitimidad del proceso electoral y la información pública sobre el proceso, que no permitían alcanzar los objetivos que establece la constitución. (MOE Colombia, 2002)

Para el año 2006, en el informe general de la Misión de Observación de la OEA, se puede observar el interés en comparar la situación de Colombia con sus vecinos del continente, abarcando una necesidad más amplia de intervención del organismo. Fue durante este año, en el cual se presentó el proyecto de referendo impulsado durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, en el que se consultó al pueblo sobre un conjunto de reformas (Ley 706 de 2003)

A través de este mecanismo de participación popular, los ciudadanos podían pronunciarse sobre un proyecto de reforma constitucional que contenía 19 preguntas, 4 de las cuales fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional. Así, el 25 de octubre de 2003, fueron sometidas a consideración de los ciudadanos 15 preguntas. La norma sobre el particular establece que, “en todo referendo, el pueblo tomará decisiones obligatorias por medio de la mitad más uno de los votantes, siempre y cuando haya participado una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral de la respectiva circunscripción electoral”. Esta fórmula arrojó un umbral nacional de 6.267.443 en relación con el potencial de votación establecido en 25.069.773 ciudadanos aptos para votar. Sólo la primera de las quince preguntas, que contaban con las opciones de respuesta SÍ o NO, logró ser aprobada por los ciudadanos, al obtener 5.874.193 votos afirmativos, 125.266 votos negativos y 294.348 votos nulos, para un total de participación de 6.293.807, con lo cual la pregunta logró superar el umbral nacional. No así el resto del cuestionario, que no pudo remontar la cláusula electoral fijada. (Misión de Observación Electoral, 2006)

Durante este período, por iniciativa de algunos parlamentarios, sumado al marco constitucional y legal, fue aprobada la reelección presidencial (Acto Legislativo 02 del 27 de diciembre de 2004), este mismo acto, ordenó la expedición de un proyecto de Ley que garantizaría la igualdad electoral, en materia de garantías a la oposición, participación política de servidores públicos, derecho a al acceso equitativo a los medios de comunicación social que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho a replica en

condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.

Por su parte la llamada Ley de Garantías (Ley 996 de 2005), resalta el propósito de definir el marco legal dentro del cual se desarrollaría el debate electoral a la Presidencia de la República cuando el Presidente en ejercicio aspire a la reelección, garantizando la igualdad de condiciones para los candidatos que reúnan los requisitos de ley. La norma, contribuyó para garantizar las condiciones de igualdad en el debate electoral, de lo cual se destacan temas como: la definición de términos de campaña, la regimentación en la selección de candidatos presidenciales a través de alianzas y consultas internas con el apoyo del CNE; el proceso de inscripción de candidaturas presidenciales preservando el derecho de partidos con personería jurídica; el acceso a financiación estatal previa y establecimiento de topes de dinero, con financiación preponderantemente estatal, el manejo de los recursos, las garantías de equilibrio informativo; la publicación de encuestas electorales en la semana anterior a las elecciones; las prohibiciones *vis-a-vis* de las actividades del Presidente durante la campaña electoral y la veeduría internacional.

Durante el proceso, aún persiste la preocupación sobre la divulgación de los mecanismos de participación popular previstos en la Constitución del 1991 para facilitar el ejercicio del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político e incentivar el voto ciudadano. (MOE Colombia, 2006)

En Colombia, los accidentes geográficos –tres cordilleras y extensas áreas de selva– y la presencia de grupos armados ilegales, se conjugan para dificultar aún más la organización de elecciones, para un país tan extenso los desafíos son muy grandes en procesos de elección de miles de candidatos. Distintos frentes de la guerrillas que operan en Colombia anunciaban su intención de sabotear las próximas elecciones de octubre de 2007 para

gobernantes locales. Estas elecciones, mostraron las dificultades respecto a la normativa electoral colombiana basada en un Código electoral obsoleto del año 1986, antes de la Constitución, por lo cual se recomendó que se conformara una sola institución con amplias competencias y regulación fiscalización del proceso electoral. (MOE Colombia, 2007)

Para las elecciones legislativas de 2010, luego del fallido intento del postularse para un tercer período presidencial de Álvaro Uribe Vélez, la dinámica política del país se clarificó inmediatamente facilitando a los partidos políticos y a sus candidatos, la presentación de propuestas al electorado. Con un congreso golpeado por diferentes escándalos la “Parapolítica” y la “Yidispolítica”, se hace necesario atacar y penalizar de forma severa cualquier vínculo con grupos al margen de la ley.

Los años anteriores, marcados por la violencia interna, generaron fallas estructurales al sistema electoral, mostrando una larga sucesión en las elecciones y poca modernización de los proceso de gestión, afectada por la falta de recursos necesarios para las tareas cada vez mas exigentes, lo cual repercutió directamente en el avance sobre la cartografía electoral, aún se realizaban procesos de forma manual, por lo cual se recomendó analizar las oportunidades que ofrece la tecnología. (MOE Colombia 2010)

Durante las elecciones legislativas de 2010, fue posible, respecto a los resultados, notar similitudes con respecto a la elección presidencial y la configuración de alianzas para el período 2010-2014. Llamó la atención la falta de apoyo que recibieron algunas fuerzas políticas como el Polo Democrático y el Partido Verde, que en elecciones anteriores habían obtenido un número significativo de escaños parlamentarios. Iniciada la campaña presidencial para la primera vuelta, se presentaron preocupaciones del electorado a causa de la evaluación general de las elecciones legislativas del mes de marzo. Estas, fueron las más

seguras de los últimos 20 años, y la participación se incrementó en casi un millón y medio de electores comparadas con la elección del mismo tipo del año 2006.

En el 2011, durante las elecciones locales, la incorporación en la Reforma Política (Ley 1495 de 2011), permitió que grupos significativos de ciudadanos compitieran en los comicios de alcaldes, por lo cual, la votación de aquellos candidatos superó por casi 2 millones de votos a los partidos nacionales.

Con los avances del Proceso de Paz en la Habana (Cuba)³, el plebiscito, convocado por el Presidente de la República Juan Manuel Santos (2010-2018), fue un mecanismo constitucional y legal, diseñado de manera *ad hoc*, como una fórmula específica y razonable relacionada con el proceso de paz. Dado su carácter excepcional, se entendió como parte de un proceso amplio de transición, desde el punto de vista de la participación del pueblo, importante para el futuro de la nación. Sin embargo, se plantea una reflexión sobre los mecanismos de democracia directa, debido a que este tipo de consultas son cada vez más frecuentes pero no existen estándares claros a nivel regional para su implementación.

Para las elecciones de 2018, se observó una evidente disminución de los riesgos de orden público asociados al proceso de votación. Igualmente, existen avances en los Sistemas de Tecnología de la Información y la Comunicación que ha contribuido a elevar el porcentaje de capacitación a jurados de mesa, mejoras los sistemas de validación de cédulas

³ Los diálogos/negociaciones de paz entre el gobierno Colombiano encabezado por el presidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), también conocidos como proceso de paz en Colombia, fueron las conversaciones que se llevaron a cabo entre el Gobierno de Colombia (en representación del Estado) y la guerrilla de las FARC-EP. Estos diálogos tuvieron lugar en Oslo y en La Habana; se obtuvo como resultado la firma del Acuerdo para la Terminación Definitiva del Conflicto en Bogotá el 24 de noviembre de 2016.

inscritas en el Censo Electoral contra bases de datos de otras instituciones públicas e inscripciones seguras de cédulas en este registro y actualizaciones a cambios de residencia.

En el caso de las elecciones presidenciales, se realizaron en medio de fuertes tensiones entre los candidatos, con un alto grado de polarización y enfrentamientos tanto físicos y verbales entre simpatizantes de las diferentes campañas, con marcada influencia de las redes sociales en las cuales proliferan las noticias falsas.

De acuerdo con el cuarto informe de violencia electoral de la fundación Paz y reconciliación, a finales del 2019, la violencia electoral se ha vuelto mas “letal e individualizada”, mostrando serios rasgos de “violencia selectiva” afectando principalmente a líderes sociales y actores locales de carácter electoral, pertenecientes a partidos por fuera de la coalición de gobierno desde los cambios institucionales de 2018. Igualmente, no existe una identificación clara de los nuevos actores violentos, desde el punto de vista geográfico, no se puede afirmar que exista una relación entre zonas de posconflicto y violencia política electoral. Gran parte de los actos violentos, corresponden a zonas en las que la presencia del Estado ha aumentado. (SIPARES, 2019)

Teniendo en cuenta lo anterior, ante la definición del artículo 2º de la Constitución Política de la República de Colombia, se pueden observar diferentes aspectos de la legitimidad de los fines del Estado.

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a

todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” .

Tanto el Sistema Electoral Colombiano, como las entidades que lo componen, ya sea la Registraduría Nacional o el Consejo Nacional Electoral, han sido partícipes de la evolución del mismo, en cuanto a los mecanismos de participación y la inclusión de nuevos actores. A pesar de las recomendaciones de los organismos internacionales, se tardó en unificar los criterios que permitieran un organismo electoral más robusto que remplazara al anterior sistema de Derecho, preexistente a la Constitución de 1991. Un ejemplo de esto, es la presencia territorial de la Registraduría.

Por su parte, cabe resaltar la legislación producida desde el Decreto Ley 2241 de 1986 mediante el cual se adopta el Código Electoral; la Ley 130 de 1994 referida a los partidos y movimientos políticos, su financiación y campañas electorales; la Resolución 23 de 1996 adoptada por el CNE sobre realización y divulgación de encuestas políticas y de carácter electoral; la Resolución 369 de 2000 sobre el procedimiento para reconocer personería jurídica a los partidos y movimientos políticos y la ley 996 de 2005 que regula la elección del Presidente.

En cuanto a la convivencia pacífica, establecida entre los fines del Estado, la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las Farc (2016), permitió, desmarcar uno de los agentes de riesgo electoral mantenido dentro de los sistemas de observación desde los años 60, como un actor influyente sobre las garantías de seguridad en las elecciones. No obstante, surgen muchas dudas sobre otros actores influyentes y sus intereses políticos, algunos sin identificar, lo cual repercute en las cifras de líderes sociales asesinados en los últimos años asociados a dinámicas electorales en las regiones, tanto de oposición como adeptos al

gobierno de turno. Las misiones de observación, han sido enfáticas en la importancia de garantizar la seguridad, no solo de los candidatos, también de la población sufragante víctima de constreñimiento, trasteo de votos y corrupción.

Teniendo en cuenta los elementos que, directamente trazan una delicada relación entre la participación de todos en las decisiones, se observan fenómenos como las polarización política, simétricamente observada, como un 50/50 sobre las diferencias de enfoques, en extremos distantes. Estas diferencias han influido en decisiones de gran peso político, como el proceso las modificaciones en la Constitución Política a través de referendos, la reelección presidencial y el Plebiscito por la Paz. Cada uno de los gobernantes que han impulsado estos mecanismos, se han valido de las herramientas propicias de acuerdo con cada actualidad y en general sobresalen aspectos como: la abstención, el desconocimiento de los mecanismos y la implementación de estrategias que no logran avanzar dentro de los conductos regulares de la organización democrática nacional. En tal sentido, existe una especie de indiferencia, frente a los resultados que los mecanismos de participación que pueden generar entre quienes los utilizan y una ilusoria idea democrática determinada por grupos minoritarios que se toman la vocería de mayorías no representadas.

Por su parte, las redes sociales y las nuevas formas de comunicación crecientes en la última década, también obligan a una revisión; antes, durante y posterior al proceso electoral, dada la influencia que pueden tener en las libertades de los individuos las opiniones de los colectivos, la expresión y la educación electoral, que en ausencia de esta última puede ser riesgoso para la identificación de intentos en influir con presiones o falsa información en la las decisiones de los electores.

En general es posible que el Sistema Electoral Colombiano, en los últimos 30 años, haya logrado ajustarse de forma periódica a los intereses de los gobernantes de turno, cada uno, a

partir de su interpretación del Estado Social de Derecho consagrado en el Constitución Política. Tal aspecto no debe prestarse para múltiples interpretaciones, a fin de que pueda irradiarse en todos sus asociados.

Avances tecnológicos y mecanismos de Reforma Electoral: Experiencias Internacionales

Partiendo de lo observados en el anterior a parte, una de las referencias permanentes de las Misiones Electorales en Colombia a sido la necesidad de implementar procesos tecnológicos aplicados al mejoramiento de las capacidades en el control electoral. Tal ratificación muestra claramente, la ausencia, por lo menos en la primera década posterior a la Constitución de 1991, una ausencia de proyectos enfocados a la tecnificación del sistema electoral. Aun en pleno siglo XXI, en la República de Colombia, se aplican procesos electorales utilizados desde la década de los 80s, y con cada elección desde 1994 hasta 2019, existen denuncias asociadas al manejo de la información electoral, la formación de los jurados y la educación ciudadana en el mismo sentido. Por tanto, para establecer un comparativo sobre los avances tecnológicos del sistema electoral, inicialmente se detallan los avances del Sistema Electoral Colombiano, seguido de una breve revisión de otros sistemas avanzados en países como:

Voto electrónico en Colombia

Desde el año 2004, con la promulgación de la Ley 892, se propuso la incorporación del voto electrónico en Colombia, el cual debía estar listo para el año 2009. Como es evidente,

no se cumplió, lo que obligó a una reiteración, con el artículo 39 de la ley 1475 de 2011, que exigía el cumplimiento antes de las elecciones para Congreso del año 2014.

De acuerdo con Sotaquirá y Fandiño (2017), para un funcionamiento armónico del voto electrónico, se requieren tres tipos de tecnología: “sistemas de información y bases de datos para recoger y analizar los resultados; seguridad informática para garantizar el cumplimiento de todos los requisitos legales y de privacidad y la interacción persona - computador” para un uso fácil en los puestos de votación, sin importar los conocimientos tecnológicos del votante.

La implementación del voto electrónico puede traer costos adicionales que muy probablemente disminuirán los cálculos sobre ahorros, dado que se supone que tales máquinas y su software pueden costar entre 2.000 usd y 5.000 usd por máquina y se cuenta actualmente con 100.000 mesas de votación, lo cual implicaría costos de más de un billón y medio. Las elecciones en papel siguen siendo más baratas, en total, están entre \$350.000 millones y \$450.000 millones cada una. (Sotaquirá y Fandiño, 2017)

Actualmente existen múltiples tecnologías, utilizadas por entidades como bancos, equipos lectores de huellas digitales o reconocimiento de rostros, patrones de voz y otros comportamientos.

De acuerdo con Padrón (2019, p. 214), la implementación del voto electrónico en Colombia, ha librado la batalla por la modernización del sistema electoral, la falta de voluntad política y el poco respaldo financiero del poder ejecutivo, generan un complicado escenario sobre las reglas en las elecciones y la conformación del poder político. Entre los principales desafíos que enfrenta la implementación, está el devolverle a la ciudadanía la confianza en los resultados electorales limpios y transparentes, no susceptibles de

corrupción. Un segundo aspecto, es el de disminuir la abstención de lo votantes, en lo que se incluye una alfabetización básica que permita el acceso igualitario a los ciudadanos.

En la República de Colombia se han realizado, pruebas piloto en distintas regiones y lecciones, en 2006 durante las elecciones atípicas de alcalde en San José Caldas), en 2007, durante la elección de autoridades locales en Bogotá, Pereira y San Andrés; en consultas de partidos en el 2008 y 2009: en las elecciones atípicas para la gobernación de Bolívar, en los puestos de la Universidad de Cartagena y Mompox en 2010, nuevamente en las elecciones de autoridades locales en 2011 y Consultas de partidos y movimientos políticos de 2013. Con un intento piloto durante el 2014, para la elección de carácter plurinominal que no se llevo a cabo, los esfuerzos de la implementación obligaron a reflexionar, nuevamente, sobre el proceso gradual, las condiciones del país y el cumplimiento de paso previos que permitan la correcta implementación del voto electrónico. (Padrón, 2019, p. 233-234)

La sentencia C-307 de 2004, al hacer la revisión previa de constitucionalidad de la Ley Estatutaria 892 de 2004, conocida como Ley de Voto Electrónico, señaló que “...*la implementación del nuevo mecanismo y la puesta en marcha de los planes piloto sólo puede hacerse mediante gasto público, en la magnitud que finalmente determinen las autoridades competentes...*”. De esta forma los planes piloto y la implementación del voto electrónico establecidos en la Ley 892 de 2004, quedaron supeditados a los recursos que el Gobierno Nacional destine para dicho fin.

Contrario a lo anterior, la postura de la Registraduría Nacional del Estado Civil, plantea que la introducción de tecnología, va mucho mas allá del las necesidades de implementar el voto electrónico, sobre todo si se trata de evitar el fraude, el Dr. Carlos Ariel Sánchez (2007-2015)

“La frontera del fraude debe conducir a que toda la fase preelectoral sea electrónica y con cruces de bases de datos, incluyendo la conformación del censo electoral, la inscripción de candidatos, la selección de jurados de votación y todos los procesos previos al día de las elecciones”

Igualmente, con la declaración del entonces Registrador Nacional, se plantean algunos componentes necesarios para la implementación de tecnologías de acuerdo con las siguientes etapas:

Inscripción de ciudadanos: que la inscripción se pueda adelantar con tecnología que permita la identificación biométrica del sufragante. Así mismo, que la inscripción no sea manual sino electrónica, sin manipulación de formularios, y que se puedan realizar cruces de bases de datos entre los ciudadanos inscritos y el FOSYGA, EPSs, etc. para verificar la residencia de cada ciudadano.

Inscripción de candidatos: En la medida en que se puedan realizar inscripciones electrónicas, con identificación biométrica y cruces de bases de datos para poder identificar candidatos inscritos que estén reportados en las bases de datos de la Procuraduría, la Contraloría o la Fiscalía, el proceso puede ser más ágil y se podrían evitar errores en la digitación de nombres y números de identificación entre otros, que inciden en la producción de la tarjeta electoral.

Sorteo de jurados: El sorteo de jurados es uno de los puntos más sensibles del proceso electoral porque de la transparencia de los jurados depende en buena parte la transparencia del día de las elecciones. La conformación de los listados de elegibles sigue presentando falencias y por lo tanto se requiere tecnología no sólo para que el sorteo sea realmente aleatorio sino también para que exista un amplio número de ciudadanos elegibles en cada circunscripción electoral. Estos listados deben depurarse previo al sorteo con cruces de bases de datos.

Biometría para sufragantes y jurados: La identificación biométrica ha probado ser el mecanismo idóneo para evitar el fraude por suplantación. La Registraduría Nacional del Estado Civil está en capacidad técnica de cotejar la huella dactilar de todos los votantes y jurados en todo el país, pero requiere los recursos para poder instalar los dispositivos necesarios en los más de 10.200 puestos de votación a instalar, de los cuales más de 6.500 están en zonas rurales.

Voto electrónico con énfasis en voto preferente: En el mercado existen numerosas opciones tecnológicas para el voto electrónico: pantalla táctil, tablero electrónico, máquinas que imprimen comprobante del voto y otras que no lo hacen, etc. El Registrador Nacional ha dicho que lo importante de la opción a adoptar es que

facilite el ejercicio del voto y el ejercicio de escrutinio del voto preferente y que deje alguna evidencia física que permita hacer reclamaciones.

Escrutinio electrónico: Mediante scanners ópticos que “leen” los formularios de manera ágil es posible realizar conteos rápidos de mesa que disminuyen la posibilidad de error humano.

Lo anterior evidencia que, para la implementación de procesos tecnológicos que permitan un progreso del Sistema Electoral Colombiano, no bastan las buenas intenciones ni las reclamaciones de los políticos en tiempos electorales. El proceso requiere de una gran inversión, no solo del tipo económico, la cual parece más importante, también en materia de educación electoral, seguridad y sostenibilidad de la información, es decir la implementación no podrá ser coyuntural sino que implica la reforma estructural del todo el sistema para su perdurabilidad en el tiempo.

Experiencias internacionales

Teniendo en cuenta los ejemplos en estudios recientes, planteados por Padrón y Acosta (2019), se han identificado avances internacionales en materia tecnológica para los procesos electorales, específicamente se plantea la implementación del voto electrónico, como elemento sobresaliente de la intencionalidad de los Estados en robustecer sus prácticas electorales con el uso de diferentes tecnologías.

Entre los países analizados, se destacan: Estados Unidos, Bélgica, Holanda, Suiza, Estonia e India. En el caso latinoamericano, se destacan México, Brasil, Perú y Venezuela. En tal sentido, se realiza una síntesis de las características tecnológicas de los mecanismos de reforma electoral, es decir, las decisiones jurídicas que han permitido tales avances.

Bélgica

Por una iniciativa del Ministro del Interior, el Parlamento belga aprobó en 1991 una ley que impulsó pruebas con dos sistemas de votación electrónica para las elecciones parlamentarias y provinciales de 1991, lo que hace de Bélgica un pionero en la incorporación. Para ese año, el 20% de los electores usaron la tarjeta magnética como instrumento de votación, y para 1999 el porcentaje fue de 44% . Si bien desde 1991 se implementaron instrumentos de votación electrónicos, estos han ido cambiando con el paso de los años. En 2006, una comisión ordenó distintos estudios de viabilidad de tecnologías para la votación. Los mismos fueron discutidos por el Parlamento Federal en 2008, y se llegó a la conclusión de continuar con sistemas de votación electrónica. Este instrumento de votación combina la incorporación del comprobante papel del voto y el escaneo óptico. " El elector, al acudir al centro de votación, encontraba una máquina independiente que cuenta con una pantalla táctil de 17", una impresora de códigos de barra, un escáner y una urna. En Bélgica, el presidente de la mesa es quien activa la máquina con una llave USB. Una vez activada, los miembros de la mesa de votación verifican la identidad del votante y se le da una tarjeta con la que activará la máquina de votación. Se dirige hacia las autoridades de mesa y les entrega la smartcard, y estas lo habilitan a entrar en la caseta de votación para escanear el voto . Si una persona vota dos veces, es identificada por el sistema y la máquina del presidente de mesa recibirá el mensaje "voto doble" y no será registrado. (Delgado, 2018)

Holanda

Este país también es pionero en la materia, estableciendo bases jurídicas desde 1965. De acuerdo con Eddy Habben Jansen, actual director adjunto de la Organización Holandesa para el Fortalecimiento Democrático y la Supremacía de la Ley, ProDemos, la primera máquina especializada se acogió en Holanda en 1991 y a través de ella se registró el 97.5% de todos los votos en las elecciones de 2006, dando a conocer los resultados prácticamente en tiempo real. Sin embargo, un mes y medio antes de la realización de dichas elecciones, un grupo de ciudadanos activistas autodenominado “*We don’t trust voting computers*” (No confiamos en equipos de votación), logró mostrar en un programa de televisión la vulnerabilidad de los computadores encargados en registrar los votos, debido a fallencias técnicas que permiten alterar el chip de registro en menos de 60 segundos. Por otro lado, se plantearon dudas en cuanto al control de los resultados ya que no queda constancia física del voto electrónico, y en este orden no se podría recontar los votos en caso de duda o disputa de curules. (Registraduría Nacional del Estado Civil) “Para evitar posibles ciberataques, en las elecciones generales de marzo de 2017 la votación fue en papel, el escrutinio se hizo manual y la comunicación de los resultados fue por vía telefónica y no por computadora”. (Alonso, 2019)

Estados Unidos

En Estados Unidos el sistema de voto electrónico se presenta en tres formas básicamente:

1. Un esquema mixto utilizado por el 66% del censo electoral, que contempla boletas de papel que deben ser marcadas por cada elector, pero que para ser contadas son procesadas por un dispositivo tecnológico.
2. Registro Electrónico Directo, DRE, el cual es utilizado por el 33.22% de los votantes, y consiste en máquinas de pantalla táctil, sobre las cuales los electores marcan directamente sus sufragios. De este sistema hay por lo menos tres variantes:

el primero son los equipos que imprimen un registro en papel del voto, y los que no permiten la emisión del comprobante. También está un tercer tipo, que permite la impresión o no, pero su uso lo determina las autoridades.

3. La tercera posibilidad de votación electrónica está casi erradicada, pues se trata del criticado esquema de tarjetas perforadas, que aún permanece en escasas zonas del país. (Registraduría Nacional del Estado Civil)

India

De acuerdo con los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la India solo se usa el voto electrónico como medio de votación. El voto electrónico se implementó en la India en 1998 y en 2004 se constituyó en el único medio de votación, cuando la EVM fue utilizada por 380.000.000 de personas. El sistema permitió obtener resultados definitivos de la elección en tiempo récord, pero al mismo tiempo implicó numerosos retos dados los altos niveles de analfabetismo de la población india, así como los bajos niveles de familiarización con instrumentos tecnológicos, situaciones que no facilitaron el desarrollo de las elecciones. Más allá de las críticas, el sistema de votación de India ha sido altamente efectivo en un conteo rápido de votos, teniendo en cuenta que para las elecciones de 2009 se registraron 191.000.000 de votantes, así como la facilidad de la utilización de las máquinas, y más si se parte de un contexto en el que existen altos niveles de analfabetismo, ruralidad y multiplicidad de lenguas como ocurre en India.

Suiza

En Suiza, la idea del voto electrónico, lleva casi tanto tiempo como la internet: desde 2003 se han llevado a cabo en varios cantones más de 200 pruebas. El voto electrónico no

ha sido un elemento fijo. A lo largo de los años se han probado sobre todo dos sistemas tecnológicos. El primero, una plataforma nacional desarrollada por el cantón de Ginebra, que eligieron también otros cantones antes de que en 2018 Ginebra anunciara que iba a suspenderlo debido a su elevado coste. El otro sistema, desarrollado por el grupo español *ScytL*, está a cargo de la empresa suiza de correos, *La Poste*. A pesar de algunas críticas en torno a su seguridad y conveniencia, y con el sistema de Ginebra a punto de ser eliminado, el servicio de *La Poste* es el único en marcha en esta ciudad. (Swissinfo.ch, 2019)

Estonia

En 2001, las discusiones entre los grupos políticos y académicos comenzaron acerca de si Estonia debía o no introducir el voto por internet. Al mismo tiempo, el Ministerio de Justicia anunció la intención de introducir la votación por Internet tan pronto como fuera posible. Con el fin de evaluar la idea, dos informes fueron encargados por el gobierno. Se llegó a un acuerdo político en 2002, y en 2003 el Comité Electoral Nacional (CEN) comenzó el proyecto de votación electrónica. (Madise, Maaten y Vinkel, 2004, p. 577)

El proceso estonio de votación electrónico es bastante sencillo, cuando el votante haya decidido a quién confía su voto, la aplicación lo encripta y lo envía de manera segura al servidor que recoge los votos electrónicos. Cada uno de los votos se marca con una marca digital que hace que en el caso de tener que ser revisado, pueda verificarse su llegada en tiempo y forma al servidor. Cabe destacar que, como el voto electrónico se emite desde un lugar no controlado por la Administración, y por lo tanto no necesariamente libre de presiones, el votante tiene la posibilidad de volver a votar electrónicamente durante el

período establecido o, incluso, votar presencialmente en la urna en último término si ese es su deseo final, por la razón que sea. (El Nacional, 2011)

México

Según datos de la registraduría Nacional del Estado Civil colombiano, a mediados de 2009 se realizaron las primeras elecciones complementarias libres del uso de tarjetones en el Estado de Jalisco. Una vez decidido el voto, se preguntaba al elector acerca de la certeza del mismo antes de registrarlo, y luego el computador imprimía una boleta con la información, la cual era automáticamente depositada en la urna transparente. De esta forma se mantiene un registro físico del voto, en caso de la necesidad de auditar los datos virtuales registrados en la máquina. En 2011, con el Decreto 23552, reforma del Código Electoral, se abordó temas relacionados con el uso del sistema de voto electrónico. El país, cuenta con un sistema mixto y desde 2012 se celebrarán elecciones varios distritos electorales con este sistema.

Brasil

En el año 1932, para defenderse de las constantes denuncias de fraude en las elecciones presidenciales de las provincias, se creó un órgano federal, llamado Tribunal Superior Electoral, que recibió todos los poderes relativos a las elecciones. La aprobación de la ley sobre voto electrónico, en octubre de 2003, disminuyó drásticamente los márgenes para la fiscalización del recuento digital de los votos por parte de los partidos políticos y fue

aprobada atendiendo a un pedido del presidente del TSE a los legisladores, sin que fuese permitida una audiencia pública para oír a expertos en el tema y sin establecer un plazo para presentar modificaciones. El padrón electoral fue informatizado a partir de 1985, la totalización de los votos por computadora fue extendida a todo el país y en 1996 se inició el último paso en la informatización de las elecciones con la introducción de las máquinas electrónicas de votar, que pasaron a ser conocidas como “urnas electrónicas” (e-urnas). La implementación de las e-urnas fue gradual, cubriendo un tercio del electorado en 1996, dos tercios en 1998, y el cien por ciento en el 2000. (Brunazo, 2005)

De acuerdo con Miranda (2018), Brasil posee uno de los sistemas más modernos de votación, con instrumentos electrónicos de recibimiento y verificación de votos, con rapidez y confiabilidad. Esto le permite rapidez y eficiencia a la hora de reportar los resultados.

Venezuela

El uso del voto electrónico se dio por primera vez durante las elecciones parlamentarias del 2005 de la mano de la compañía Smartmatic. El sistema era simple, el votante va, toca la pantalla y emite su voto. (Roman, 2018) "El método de votación venezolano se fortaleció con la entrada del Sistema de Autenticación Integral (SAI) que permite al elector activar la máquina con su impresión dactilar, lo cual representa una garantía más para la integridad del voto". Según el Consejo Nacional Electoral (CNE) "El sistema de votación en Venezuela es totalmente automatizado y puede ser auditado en todas sus fases." En el año 2004, Venezuela se convirtió en el primer país del mundo en realizar una elección nacional con máquinas que imprimen el comprobante del voto. "El paquete de votos de cada

máquina viaja encriptado a través de una red segura que provee la empresa de telecomunicaciones estatal CANTV. La red está aislada de Internet y tiene múltiples niveles de seguridad y autenticación. Ninguna computadora externa puede penetrar los resultados electorales".(Romero, 2018) Según Cañas (2016), “Operar un sistema como el Sistema de Voto Electrónico, resulta costoso y complejo y a pesar de que el fabricante ha venido agregando características técnicas para mejorar la transparencia y seguridad, aún quedan vestigios de desconfianza en algunos sectores de la población electoral”.

Perú

Según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (Colombia), Perú está dando los primeros pasos en la implementación del voto electrónico. En 2005, se reglamentó su implementación mediante la Ley 28581, donde se autorizó a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), implementar progresiva y gradualmente el voto electrónico, garantizando la seguridad, la confiabilidad de la votación, la identidad del elector, la integridad de los resultados y la transparencia del proceso. Adicionalmente, en 2010 fue aprobado y publicado el reglamento para la operación del sistema de voto electrónico, diseñado y desarrollado íntegramente por profesionales peruanos y es una configuración específica de procedimientos tecnológicos que permite:

- Comprobar los datos de identidad del elector.
- Contar y consolidar los votos.
- Emitir reportes de resultados.
- Presentar y transmitir resultados.

Desde un análisis general, la implementación de modelos electrónicos, no ha sido siempre una panacea, actualmente algunos países en los cuales se implementó han optado por prohibir su aplicación en procesos electorales. Ejemplo de en países como Alemania (2009), donde fue declarado inconstitucional, debido a las dificultades de focalizarla población sin conocimientos técnicos; Finlandia (2016), por no cumplir con principio de verificabilidad y confidencialidad; En Irlanda (2012), las maquinas no permitían la viabilidad de las votaciones; Noruega (2014), por la baja participación ciudadana, resultado de los proyectos pilotos; Reino Unido (2008) por falta de garantía y Francia (2017) por riesgos de ataque cibernéticos. No obstante, países como Italia, España y Rusia continúan en la tarea de probar las posibilidades tecnológicas, en especial el uso del voto electrónico, el uso de plataformas web y uso de código QR (Alonso, 2019).

Como primer aspecto, se puede afirmar, sin que esto signifique una verdad determinate, que la implementación de tecnologías incluyendo, el caso colombiano, se supedita a los momentos previos, el instante y posterior de las elecciones, en la medida que se indaga el tema de la tecnología, el debate se centra en la seguridad y confiabilidad del sufragio. La preocupación principal de los Sistemas Electorales de cada país, esta concentrada en la confiabilidad de cualquier tipo de elección popular, siempre relacionada con los intereses políticos, lo cual implica la desconfianza de la entidad reguladora, en el caso de que no exista la autonomía en materia económica, basada en un equilibrio en entre los intereses del Estado y los de los gobiernos de turnos.

Un segundo aspecto es el sentido de la tecnología, la cual no solo esta representada por las maquinas utilizadas para la votación, también debe ser pensada hacia el desarrollo humano. Los aspectos educativos, conocimientos técnicos, control y observación, requieren de la implementación de procesos tecnológicos, traducidos a un lenguaje pedagógico y

adaptación a los procesos mecanizados o potenciados por las tecnologías, que permitan a los ciudadanos aprender y familiarizarse con las técnicas aplicadas. El reto de Colombia, en esta fase, implica lograr controlar todo el territorio, aun respetando los principios de confiabilidad, seguridad y disponibilidad de la información electoral.

Conclusiones

Con base a los objetivos principales, planteados en la investigación, se puede afirmar que existe la necesidad de una reforma del Sistema Electoral Colombiano. Dicha reforma, es pertinente, en el momento actual para configurar una confianza nacional e internacional de los procesos electorales del Estado.

El Sistema Electoral del Estado Colombiano, muestra una amplia evolución en los últimos 30 años, derivado de las reformas establecidas con el paso de los gobiernos y las variaciones en las Ramas del Poder Público. Estas se ajustan a las prerrogativas de la Constitución Política Nacional (1991), que en parte surge como principio y actor principal en los casos en que ha sido modificada con el objeto de generar modificaciones político-electorales de orden estructural. Ejemplos como el referendo, el plebiscito y la reelección presidencial, permiten evidencia la importancia de la Constitución como elemento fundante de las decisiones jurídicas y políticas del Estado.

La necesidad de programas como la Misión de Observación Electoral impulsados por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Fundación Paz y Reconciliación, permiten dilucidar algunas debilidades del cumplimiento de los fines del Estado (Artículo 2º de la Constitución Política, 1991). Aunque las entidades unificadas dentro del Sistema Electoral, documentan las preocupaciones de acceso, territorialidad, grupos armados al margen de la

ley y Educación, la preocupación deriva de la evidente negligencia en algunos casos y la posibilidades de que agentes estatales se beneficien de las practicas negativas en materia electoral que impactan directamente en la promoción de la prosperidad efectividad en las garantía de los derechos y deberes consagrados en la Carta Magna.

El Estado colombiano, está en mora de revisar los procesos tecnológicos necesarios para la actualización del Sistema Electoral. Esto no solo en materia de coyunturas específicas de elecciones, se trata de implementar estrategias pedagógicas y técnicas para avanzar en la disminución del abstencionismo, la corrupción electoral y el manejo de Tecnologías de la Información y la Comunicación en personas vulnerables.

En contraste con esto, se hace necesario revisar el papel de otras entidades institucionales como el Ministerio de Hacienda, frente a la inversión para las actualizaciones que se requieren; El Ministerio de Educación, sobre la integración del Sistema Educativo en los procesos democráticos del país y El Ministerio de las TIC, ante la necesidad de impulsar la conectividad en todo el territorio, todas del resorte de los gobiernos en el turno que le corresponde.

En cuanto a la revisión de los avances tecnológicos, casos como Estados Unidos, países europeos y Latinoamérica, se observan múltiples intentos de modernización tecnológica, con mayor esfuerzo en algunos países, con una incipiente aplicación en otros. Igualmente, se observa que en países como Holanda, México y EUA, existen debates sobre la seguridad y confianza de los sistemas electrónico utilizados y casos en los que después de ser aplicado, se prefirió volver a modelos tradicionales. En casos como Venezuela, donde al parecer existe una amplia confianza en los sistemas, no obstante la realidad política de este, el papel de los organismos electorales es importante en la autonomía sobre la aplicación de dichos sistemas. En general, se debe revisar de forma mas concreta los elementos

informáticos relevantes asociados a la confiabilidad y disponibilidad de los métodos, por ejemplo la impresión instantánea del voto y la posibilidad del recuento en los casos que amerite.

Referencias Bibliográficas

- Acto Legislativo 01. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogota, 7 de enero de 2004.
- Acto Legislativo 02. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogota, 27 de diciembre de 2004.
- Acto Legislativo 02. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogota, 22 de junio de 2005.
- Acto Legislativo 02. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogota, 29 de diciembre de 2005.
- Acto Legislativo 03. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogota, 29 de diciembre de 2005.
- Acto Legislativo 03. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogota, 27 de junio de 2007.
- Acosta, S. (17 de 10 de 2019). *¿Puede el voto electrónico cambiar la democracia?*
Obtenido de www.senalcolombia.tv/: <https://www.senalcolombia.tv/general/voto-electronico-elecciones-democracia-Colombia>
- Battle, M. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla. *Revista de Ciencia Política*, pp. 73-88.
- Bernal. C.A. (2006) *Metodología de Investigación*. México DF.: Pearson.
- Brunazo, A. (2005). *Voto Electrónico - Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Planeta S.A.I.C.
- Cañas y Torre. (2016). *Sobre el sistema de voto electrónico en Venezuela El sistema electoral venezolano reflexiones a la luz de las parlamentarias 2015*. Venezuela: Observatorio Electoral Venezolano.

Constitución política de Colombia [Const.] (1991), Artículo 265°.

[Const.] (1991), Artículo 2°.

Comisión Nacional Electoral. (2019). *Leyes y Actos Legislativos*. Obtenido de [www.cne.gov.co: https://www.cne.gov.co/component/phocadownload/category/9-leyes](https://www.cne.gov.co/component/phocadownload/category/9-leyes),

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-307 de 2004. Magistrados Ponentes: Drs. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra
Referencia: Expediente PE-018

Delgado, J. (28 de noviembre de 2018). VOTO ELECTRÓNICO EN BÉLGICA: DE LA TARJETA MAGNÉTICA AL COMPROBANTE PAPEL. *Noticias Electorales*. Registraduría Nacional del Estado Civil. (S.F.). *EXPERIENCIAS INTERNACIONALES*

Duque, J. (2011). Redefinición de las reglas de juego La reforma al sistema electoral colombiano como un caso de volatilidad institucional, 1991-2011*. *Polít. Bogotá (Colombia)*, Vol. 16, 421-460.

Easton, D.(2001), “Categorías para el análisis sistémico de la política”, en: AA.VV., Diez textos básicos de ciencia política, Barcelona: Ariel (ed. original: “Some Fundamental Categories of Analysis”, en: Framework for Political Analysis, 1965).

Easton, D. (1957) Investigación tradicional y conductual en la ciencia política estadounidense", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 2, núm. 1, junio de 19, p. 115.

El Nacional, (11 de Marzo de 2019). El caso de éxito del voto electrónico en Estonia. ¿Podrá replicarse en Catalunya? *El Nacional*.

Lijphart, A. (1971) Política comparativa y el método comparativo", en *The American Political Science Review*, vol. 65, N° 3, septiembre, p. 685.

Lijphart, A. (1994) *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete Democracias 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press.

Legis. (7 de 7 de 2016). *Legis: Ámbito Jurídico*. Obtenido de [www.ambitojuridico.com/: https://www.ambitojuridico.com/noticias/constitucional-y-derechos-humanos/son-40-las-reformas-hechas-la-carta-politica](https://www.ambitojuridico.com/noticias/constitucional-y-derechos-humanos/son-40-las-reformas-hechas-la-carta-politica)

Ley N° 130. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, 23 de marzo de 1994.

Ley N° 996. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, 24 de noviembre de 2005.

- Ley N° 1465. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogota, 14 de julio de 2011.
- Ley N° 1581. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogota, 18 de octubre de 2012.
- Ley N° 1955. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogota, 25 de mayo de 2005.
(Plan Nacional de Desarrollo)
- Madise, Maaten y Vinkel. (2014). *VOTO POR INTERNET EN ESTONIA*. México D.F. :
Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM .
- Nohlen, D. (1998) *Sistemas Electorales del mundo*, Madrid D.F. : Centro de Estudios
Constitucionales.
- Nohlen, D. (1998) *Sistemas Electorales y partidos políticos*, Mexico D.F. : Fondo de
Cultura Económica.
- Organización de Estados Americanos, O. d. (2006). *Misión de Solidaridad con la
Democracia Colombiana*. Washington: Secretaria General OEA.
(2003). *INFORME DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL EN LA
REPÚBLICA DE COLOMBIA - 2002*. Washington, D.C: OEA/Ser.G.
(2008). *INFORME DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA OEA EN
COLOMBIA (Elecciones presidenciales, celebradas el 28 de mayo de 2006)*.
Washington D.C.,: OEA/Ser.G.
(2010). *INFORME FINAL DE LA MISIÓN DE VEEDURÍA ELECTORAL DE LA OEA
SOBRE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS CELEBRADAS EN LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA EL 14 DE MARZO DE 2010*. Washington DC.: Secretaría de
Asuntos Políticos.
- Padrón-Pardo, Floralba. (2019). E-voting en Colombia: avances y desafíos en la
implementación,. *Revista Derecho del Estado*, (42), 211-248.
- Sotaquirá, R. (2017). *¿Qué pasa con el voto electrónico en Colombia?* Obtenido de
Universidad de La Sabana : [https://www.unisabana.edu.co/nosotros/subsitios-
especiales/especial-campus-elige-bien/que-pasa-con-el-voto-electronico-en-
colombia/](https://www.unisabana.edu.co/nosotros/subsitios-especiales/especial-campus-elige-bien/que-pasa-con-el-voto-electronico-en-colombia/)
- Sobre Voto Electrónico. Obtenido de www.registraduria.gov.co/:
<https://www.registraduria.gov.co/Experiencias-internacionales-sobre.html>
- Swissinfo.ch. (28 de marzo de 2019). *Voto electrónico en Suiza: situación y desafíos*.
Obtenido de [https://www.swissinfo.ch/spa/democraciadirecta/democracia-
directa_voto-electr%C3%B3nico-en-suiza--situaci%C3%B3n-y-
desaf%C3%ADos/44843418](https://www.swissinfo.ch/spa/democraciadirecta/democracia-directa_voto-electr%C3%B3nico-en-suiza--situaci%C3%B3n-y-desaf%C3%ADos/44843418)

Romero, E. (S.F.). *Sufragio electrónico en Venezuela, voto de confianza*. Obtenido de [https://www.dw.com/es: https://www.dw.com/es/sufragio-electr%C3%B3nico-en-venezuela-voto-de-confianza/a-42912086](https://www.dw.com/es/https://www.dw.com/es/sufragio-electr%C3%B3nico-en-venezuela-voto-de-confianza/a-42912086)

Román V. (18 de mayo de 2018). *Elecciones en Venezuela: ¿Cómo funciona el polémico sistema de voto electrónico?* Obtenido de nmas1.org: <https://nmas1.org/news/2018/05/18/venezuela-voto-electronico-tecno>