

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO
Y SU INCIDENCIA EN EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN
COLOMBIA**

HERIBERTO QUIÑÓNEZ SANDOVAL

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2007

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO
Y SU INCIDENCIA EN EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN
COLOMBIA**

HERIBERTO QUIÑÓNEZ SANDOVAL

**Monografía como requisito para optar al título de
Especialista en Gerencia Pública**

Director

ORLANDO PARDO MARTÍNEZ

Abogado, Doctor en Derecho

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2007

DEDICATORIA

A Dios por su infinita caridad y guía.

A mi esposa e hijos, quienes con su amor me han acompañado.

AGRADECIMIENTOS

El autor agradece:

A la Escuela de Economía por invitarme a la Especialidad en Gerencia Pública y a contribuir con el crecimiento de la región.

Al Dr. Orlando Pardo, por su constante asesoría y guía.

A los docentes de la Especialización en Gerencia Pública, por su invaluable transmisión de conocimientos.

A la Universidad Industrial de Santander por hacer un especialista al servicio de la humanidad.

A los compañeros de Especialidad que enriquecieron mis conocimientos y relaciones.

A mis padres, esposa e hijos, por su acompañamiento permanente.

A mis jefes y compañeros de trabajo por sus aportes.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. OBJETIVOS	14
1.1 OBJETIVO GENERAL	14
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	14
2. JUSTIFICACIÓN	15
3. MARCO TEÓRICO	18
4. SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO	20
4.1 CONTEXTO HISTÓRICO DEL SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO	29
4.2 INCIDENCIAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991	32
4.3 REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1991	36
5. VOTO ELECTRÓNICO	43
5.1 MODELOS	44
5.2 MOTIVOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN	46
5.3 USO EN PAÍSES LATINOAMERICANOS	47
5.3.1 Argentina	47
5.3.2 Brasil	48
5.3.3 Venezuela	50
5.4 USO EN OTROS PAÍSES	50
5.4.1 Bélgica	50
5.4.2 Estados Unidos	51
5.4.3 Filipinas	52
5.4.4 India	52
5.4.5 Otros países	52
5.4.6 Reunión interamericana de tecnología electoral	53
5.5 EL VOTO ELECTRÓNICO EN COLOMBIA	56
6. RIESGOS ELECTORALES	62

6.1 FACTORES ACTIVOS	67
6.1.1 Corrupción	67
6.1.2 Conflicto Armado	70
6.1.3 Parapolítica	71
6.2 FACTORES PASIVOS	73
6.2.1 Técnicas de Fraudes Electorales	73
6.2.2 Delitos Electorales	75
6.2.3 El Abstencionismo	78
7. CONSIDERACIONES	81
7.1 DE LA CONSTITUCIÓN Y EL SISTEMA ELECTORAL	81
7.2 DE LOS RIEGOS ELECTORALES Y EL VOTO ELECTRÓNICO	83
7.3 DE LA GERENCIA PÚBLICA Y EL VOTO ELECTRÓNICO	93
BIBLIOGRAFÍA	96

RESUMEN

TÍTULO: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO Y SU INCIDENCIA EN EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN COLOMBIA

AUTOR: QUIÑÓNEZ SANDOVAL, Heriberto**

PALABRAS CLAVES: Voto electrónico, fraude electoral, gerencia pública, democracia colombiana, automatización del voto.

DESCRIPCIÓN:

La democracia un tema mundial y fundamental en la vida política de los países en desarrollo buscando la gobernabilidad con modelos duraderos y consistentes, con instituciones estabilizadas y llenas de credibilidad.

Los países de América Latina están en busca de mejorar los procesos electorales con aplicación de la mejor tecnología de punta que va desde la identificación de los ciudadanos, la automatización de la inscripción al censo electoral, el ejercicio del voto, como tal, para culminar en la entrega de resultados en los escrutinios reflejados en la autonomía de los ciudadanos de escoger libre y secretamente a sus gobernantes.

Colombia no se ha quedado atrás, para ello el Congreso ha autorizado la implementación el voto electrónico como medida para fortalecer la democracia y reducir muchas de las prácticas fraudulentas, tales como: suplantación de electores y jurados, la doble votación de un ciudadano, Adulteración de las actas y el juego de la ruleta, entre otras.

Otras prácticas que la tecnología no puede contrarrestar son la trashumancia electoral y financiación de campañas, sin mencionar los flagelos de la corrupción, el narcotráfico y conflicto armado que afecta la vida política del Estado Colombiano y cuya solución no se refleja a mediano plazo.

La practica indebida de la coacción al elector en un terreno donde la pobreza y la miseria lo abonan a diario facilitando la compra-venta de votos al mejor postor, recrudeciendo el problema con el analfabetismo electoral aprovechado por los inescrupulosos aspirantes a gobernar.

En este trabajo se analiza los diferentes problemas que atacan al sistema democrático y como la implementación tecnológica contribuye a reducirlos, mejorando los procedimientos y mostrando fielmente la voluntad de los ciudadanos demostrada en las urnas, permitiendo así el fortaleciendo la democracia de un país.

* Monografía.

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Universidad Industrial de Santander. Director: Orlando Pardo Martínez, Abogado, Doctor en Derecho.

ABSTRACT

TITLE: ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF ELECTRONIC VOTING AND ITS IMPACT ON STRENGTHENING OF DEMOCRACY IN COLOMBIA^{*}

AUTHOR: QUIÑÓNEZ SANDOVAL, Heriberto^{**}

KEY WORDS: Vote mail, election fraud, public management, Colombian democracy, automation of the vote.

DESCRIPTION:

Democracy a global issue and central to the political life of developing countries seeking governance models durable and consistent with stable institutions and full of credibility.

The Latin American countries are seeking to improve the electoral process with application of the best high-tech ranging from the identification of citizens, the automation of the registration to voter registration, voting, as such, to culminate in delivering results in the ballots reflected in the empowerment of citizens to choose freely and secretly their rulers.

Colombia has not been left behind, this Congress has authorized the implementation electronic voting as a measure to strengthen democracy and reduce many of the fraudulent practices such as substitution of voters and jurors, the double vote of a citizen, Adulteration of the minutes and the game of roulette, among others.

Other practices that technology can not offset are transhumance election and campaign finance, not to mention the scourges of corruption, drug trafficking and armed conflict in the political life of the Colombian State and whose solution is not reflected in the medium term.

The practice of undue coercion voters in a land where poverty and the misery it paid on a daily basis to facilitate the sale of votes to the highest bidder, even tougher problem with illiteracy election exploited by the unscrupulous aspirants to govern.

This paper discusses the various issues that attack the democratic system and implementing technology contributes to reducing, improving procedures and showing faithfully the will of citizens demonstrated at the ballot box, thus enabling the strengthening of democracy in a country.

^{*} Monograph

^{**} Faculty of Humanities. School of Economics and Administration. Industrial University of Santander. Director: Orlando Martinez Pardo, Lawyer, Doctor of Laws.

INTRODUCCIÓN

La gobernabilidad de un país se refleja en la democracia y ésta a su vez se observa en los procesos electorales donde el Gobierno establece reglas para garantizar a los aspirantes a gobernantes y a los votantes su libre derecho de elegir y ser elegido, y el de participar en los procesos de elección.

A partir de la promulgación de la Constitución Nacional de 1.991 se abrieron las oportunidades a los ciudadanos para participar cada día más en los asuntos políticos y en la toma de decisiones, para ello se expidieron varias leyes enfocadas al desarrollo de la movilización ciudadana, la democratización de la gestión y la incidencia en las políticas públicas.

Pero en todos estos procesos de participación, los mecanismos o formas para que el pueblo pueda emitir su favorecimiento de un partido y de opinar cuáles personas van a dirigir las políticas de una región, es el voto.

El desarrollo de la monografía: “Análisis de la implementación del voto electrónico y su incidencia en el fortalecimiento de la democracia en Colombia, atendiendo los parámetros del sistema electoral vigente”, hace un estudio de los diferentes factores del sistema electoral que incide en la implementación de la tecnología y presenta un análisis, considerando lo siguiente:

- Que la iniciativa del Gobierno y de las autoridades electorales fue motivada por el aumento de fraudes electorales y la falta de aplicar controles que restrinjan las malas prácticas.
- Es claro que para los comicios electorales del año 2.010 se implementará el voto electrónico.

Con entrada en vigencia de esta nueva Ley, nacen varios interrogantes:

- ¿El Voto electrónico acabará realmente con los causas de los problemas como los fraudes electorales?
- ¿Fortalecerá realmente la democracia?
- ¿Los mecanismos de participación ciudadana se beneficiaran con esta decisión?
- ¿Será la panacea para que los colombianos puedan ejercer su derecho al sufragio sin presiones de ninguna clase?
- ¿El narcotráfico, el conflicto armado o la corrupción pondrán en peligro el voto electrónico?
- Estos y muchos más interrogantes se plantean con el correr del tiempo y a medida que se socialice con el proceso a seguir.

Para dar respuesta a los interrogantes planteados, es necesario realizar una descripción de la situación histórica y actual del sistema electoral en lo referente al aspecto legal y aplicación procedimental o proceso técnico, hacer un análisis de las diferentes experiencias de voto electrónico en otros países para determinar cuál ha sido el aporte al fortalecimiento de la democracia en esos países. De las experiencias positivas, es necesario analizarlas y estudiarlas para observar la factibilidad de su aplicación al caso Colombiano; las experiencias negativas enriquecerán el documento final para hacer unas recomendaciones a la Organización Electoral, con el fin que dichas experiencias no se presenten en nuestro país y afecten el proceso electoral.

Al echar un vistazo a la historia de los procesos electorales y el mecanismo tradicional es la convocatoria del pueblo a las urnas, por lo tanto, los procedimientos que se establecen deben darle garantía a cada uno de ellos, tal como lo indica el artículo primero del Código Electoral Colombiano: “...asegurar

que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto de los resultados de la voluntad del elector expresado en las urnas”, tema que se trata en el capítulo número uno, haciendo una revisión histórica de las principales características del sistema electoral colombiano y de la importancia del voto.

La tradición del voto se ha venido desarrollando, diríamos hoy en día, en forma arcaica, teniendo en cuenta los avances de la tecnología y su aplicación en todos los campos del conocimiento, esta situación ha permitido que algunas estas personas aprovechen la vulnerabilidad del control del sistema electoral y de los medios utilizados para sacar ventaja y poder llegar al poder fácilmente.

El primer principio está enfocado a que ningún partido o grupo político pueda aventajar a los demás, sino estar en igualdad de condiciones, pero los debates electorales como los del año 2.002 y otros que hoy en día están saliendo a la palestra, no ha habido la igualdad, sino que por el contrario los candidatos y dirigentes de los partidos han incidido de manera fraudulenta para que los resultados electorales sean a favor de ellos. Estas situaciones de los riesgos electorales se analizan en el segundo capítulo iniciando por el problema que corre a muchos países, como es la corrupción, además del conflicto armado, la parapolítica y factores pasivos como la suplantación de electores y la compra de votos, entre otros.

Es de entender que las elecciones son procesos técnico-administrativos que deben fortalecerse en bien de la democracia, principalmente; por esta razón el Congreso Colombiano, conforme a los estudios, análisis e iniciativa de Gobierno, aprobó la Ley 999 de 2.006, mediante la cual estableció el voto electrónico como una alternativa de solución a las causas que generan los problemas de la forma como se realizan las votaciones, siendo analizada en el capítulo tercero como son

los principales modelos utilizados internacionalmente y su avance en el mundo. También se reseña el alcance de Colombia en materia del voto electrónico desde 1991.

En el último capítulo, se describen las reflexiones y consideraciones personales sobre temas inherentes al voto electrónico frente a la Constitución Nacional y a la legislación, los riesgos electorales y la gerencia pública. Para cada uno de estos temas se tratan frente a la implementación del voto electrónico expresando los pensamientos del autor.

1. OBJETIVOS

1.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar la implementación del voto electrónico como mecanismo de fortalecimiento y modernización de la democracia en Colombia, con el fin de evaluar el logro de los objetivos que indujeron a su institucionalización.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar brevemente el actual Sistema Electoral Colombiano.
- Analizar las problemáticas más comunes que afectan al sistema electoral colombiano.
- Comprender el concepto de voto electrónico, su génesis, evolución y aplicación.
- Describir algunas de las experiencias de voto electrónico en otros países.
- Proponer alternativas y consideraciones en relación a las problemáticas existentes y de otros países con aplicación del voto electrónico.

2. JUSTIFICACIÓN

¿Por qué hacer un análisis de la implementación del voto electrónico y su incidencia en el fortalecimiento de la democracia en Colombia, atendiendo los parámetros del sistema electoral vigente?

Como Gerentes Públicos tenemos varias obligaciones frente al Estado y a la Comunidad, entre ellas, la de opinar sobre aspectos de la vida política; propiciar por el respeto y cumplimiento de la Carta Magna; presentación, formulación, ejecución y gerenciar proyectos públicos, así como realizar estudios y análisis críticos de proyectos públicos a realizarse o que estén en desarrollo; apoyar los procesos de cultura política.

Considerando que el Voto Electrónico es un proyecto de carácter público y de interés nacional e internacional por sus efectos frente a la democracia del Estado, es importante hacer un análisis desde la academia enfocado hacia los aspectos que motivaron su presentación y aprobación mediante ley.

Con apoyo de la Organización Electoral conocer los estudios, foros y demás formas del proceso de plantear el proyecto de implementación del voto electrónico, así como el modelo a implementarse en Colombia.

En este orden de ideas la monografía pretende hallar respuesta a interrogantes como: ¿El Voto electrónico acabará realmente con los causas de los problemas como los fraudes electorales?, ¿Fortalecerá realmente la democracia?, ¿Los mecanismos de participación ciudadana se beneficiaran con esta decisión?, ¿Será la panacea para que los Colombianos puedan ejercer su derecho al sufragio sin

presiones de ninguna clase?, ¿El narcotráfico, el conflicto armado o la corrupción pondrán en peligro el voto electrónico?.

También se pretende consolidar las opiniones de Congresistas, de los partidos políticos, de los sectores gubernamentales y no gubernamentales, de la academia, de los gremios económicos, sociales y culturales, así como, de la comunidad en general, acerca de la implementación del voto electrónico como alternativa de fortalecimiento de la Democracia Colombiana y el acabóse de las malas prácticas electorales para tomar ventaja en los resultados electorales.

Las experiencias enriquecen: dentro del desarrollo de la monografía se contempla estudiar los procesos de voto electrónico en otros países de acuerdo a la información que se encuentre en Internet o en medios escritos.

La monografía no pretende hacer estudios sobre los impactos en la sociedad civil, política o administrativa, ni las repercusiones socio-políticas. Tampoco se considera si es posible o no la implementación del voto electrónico en todo el territorio colombiano y dentro del tiempo establecido, así como, no se contempla estudiar las necesidades en materia de recursos económicos, técnicos, tecnológicos, etc., necesarios para su desarrollo. La abstención no será motivo de análisis frente al tema de estudio.

En conclusión, se pretender hacer un estudio de las necesidades que surgieron en la presentación del proyecto de voto electrónico, y si, su implementación, garantizará y dará satisfacción a las necesidades que dieron a su creación, teniendo en cuenta la implicación de ciertos factores riesgosos incidentes normalmente en los procesos electorales como son: el narcotráfico, el conflicto armado, la corrupción y las prácticas fraudulentas, estableciendo un posición personal frente al tema. Un punto a tratar es analizar aspectos que beneficien a la

democracia y a legitimidad del Estado, como por ejemplo, la reducción del voto nulo.

3. MARCO TEÓRICO

La democracia en el contexto participación ciudadana tiene como mecanismo principal el voto popular, mediante el cual los ciudadanos ejercen su derecho a elegir a las personas que los representan en las corporaciones públicas y eligen la autoridad política que dirigen el país, los departamentos y los municipios, es decir, eligen con sus voto al presidente, al gobernador y a los alcaldes.

Los mecanismos utilizados para ejercer el voto, en su primera instancia se utilizaba la papeleta, donde los ciudadanos podía introducir en un sobre el nombre del candidato por que quería votar ó la lista en caso de las elecciones de corporaciones públicas.

Posteriormente, se implemento la tarjeta electoral en reemplazo de la papeleta para reducir los errores que este mecanismo permitía y la lentitud del proceso de contabilización de votos. La tarjeta electoral estandarizó el formato, que aparte del nombre de los aspirantes y del partido político, incorporó el logotipo del mismo y su diseño en colores daba un mejor aspecto que la papeleta. La codificación de los partidos y de los candidatos se introdujo como alternativa para agilizar la contabilización y escrutinio de los votos.

Próximamente, Colombia entrará en la era de la "*Ciberdemocracia*", como algunos especialistas la han llamado, debido al uso de la informática y las telecomunicaciones en el mecanismo del voto popular permitiendo mejorar las condiciones al votante, prevenir las suplantaciones de los ciudadanos y agilizar los escrutinios.

Este marco teórico nos permite observar brevemente la intención de modernizar el voto popular, facilitando el ejercicio y presentando los resultados en el menor tiempo posible, siendo un reflejo de la Democracia.

4. SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO

El Sistema Electoral Colombiano, como el de otros países, en forma general, gira entorno a la Democracia y los mecanismos de participación como elementos de desarrollo social y de mejoramiento colectivo; siendo el más representativo y conocido el sufragio o voto universal. De esta forma al estudiar el sistema electoral se debe analizar los diferentes contextos en los cuales se dan las elecciones: municipales, regionales y nacionales, además de los espacios donde la comunidad puede entrar a decidir u opinar.

Los fundamentos jurídicos del régimen o sistema electoral colombiano están enmarcados en la Constitución Nacional, bajo los principios consagrados en el artículo primero de la Ley 96 de 1985, como lo son: Principio de la imparcialidad, Principio del secreto del voto y de la publicidad del escrutinio, Principio de la eficacia del voto, Principio de la capacidad electoral y Principio de la proporcionalidad que constituyen la fundamentación de la practica democracia, así mismo, aquella define el voto como personal, libre, igualitario y secreto (Art. 258 C.N). Además, el voto lo instaure como un derecho y un deber de todo ciudadano Colombiano.

Si bien es cierto la instauración del voto en Colombia no es nuevo, data de 1833, cuando fue elegido el presidente ese año, su desarrollo a través del tiempo ha encontrado obstáculos. Marco Alberto Romero, Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, en su informe de "*Elecciones, reforma política y garantías electorales*"¹ inicia su comentario con una cruda realidad de nuestro país: "*Colombia es presentada en el exterior como una de las democracias más*

¹ ROMERO, Marco Alberto. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia. "*Elecciones, reforma política y garantías electorales*", revista Actualidad Colombiana.

antiguas de América. Sin embargo durante su historia republicana, el problema de las garantías políticas siempre se ha visto afectado por la violencia, el autoritarismo, la negación de la oposición, el lento desarrollo institucional de la ciudadanía política y una serie de prácticas institucionales antidemocráticas entre las cuales el clientelismo y el corporativismo tienen un sitio privilegiado.”. De esta forma, el hecho de tener una democracia de alta trayectoria lo que interesa es su maduración y consolidación mediante el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana.

La democracia es un sistema que implica competencia efectiva entre grupos organizados como partidos políticos, que buscan llegar al ejercicio del poder en el gobierno. En una democracia hay elecciones regulares y limpias, en la que toman parte todos los miembros de las comunidades. Estos derechos de participación democrática van acompañados de libertades civiles: libertad de expresión y discusión, junto con la libertad de formar y afiliarse a grupos o asociaciones políticas reconocidas -partidos y movimientos políticos -.

En este orden de ideas, se precisa que sin participación no hay democracia, tampoco ella puede existir sin oposición, de la misma manera como sin democracia no funcionan los partidos. Por lo tanto la base de cualquier organización político constitucional fundamentado en la democracia debe empezar por reconocer el pluralismo y ofrecer garantías para la participación. Una de las razones para la participación tenga razón de ser, es la existencia de múltiples partidos por la lucha sobre la dirección del gobierno.

Para que esto exista, deben de fijarse unas reglas claras, dentro del ámbito electoral, de tal forma la competencia sea permisible para todos los participantes y puedan acceder con igualdad de derecho, garantizando así el ejercicio de la democracia.

A nivel de Estado, dentro del ambiente internacional, la democracia se analiza a través de la estabilidad política y de gobernabilidad, la economía y la interacción social con la satisfacción de las demandas y expectativas de la ciudadanía, incluyendo el de las organizaciones políticas que no hayan podido obtener escaños dentro del gobierno.

La democracia tiene enemigos, la violencia que mas adelante analizaremos, y que no permiten que se ejerza con libertad la expresión libre de los ciudadanos, tal como lo indica Martín Tanaka, en el informe elaborado por la Comisión de Juristas en Lima, *“La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo”* en febrero de 2001: *“En Colombia el problema es precisamente la dificultad que tiene la política y sus mecanismos para intervenir eficazmente sobre esferas que se han autonomizado; problema que se da además sobre una tradición de debilidad estatal, y que se ve agravada por la naturaleza de los problemas actuales, por su complejidad y su carácter transnacional.”*²

En este análisis, expresa Tanaka, a favor de Colombia, cómo a pesar del problema de la violencia que ha permanecido durante muchos años y que ha afectado todas las esferas social, a los Gobiernos de turno no los ha afectado drásticamente: *“Es interesante señalar entonces que la violencia ciertamente impacta sobre la política, pero no de maneras evidentes; como la contrastación de los casos de Colombia y Perú demuestra de manera elocuente, en un caso puede estar a la base del colapso del sistema, pero en otro no. En el caso de Colombia, la crisis permitió el avance de fuerzas renovadoras, permitió apertura, etc.”*, esto lo expresa en razón a la incorporación de movimientos guerrilleros a la vida pública y política del país.

² TANAKA, Martín. *“La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo”*, Comisión de Juristas en Lima. Febrero de 2001. p.5.

Lo anterior, lo confirma los escritores del informe “COLOMBIA: Uribe resultó reelecto”, en la Revista “Democracia en las Américas”, al señalar que: “Durante muchos años este país sufrió períodos de terrible violencia política que se dieron en forma paralela y paradójica a gobiernos constitucionales y democráticos.”³

Retomando la importancia del voto dentro de una democracia participativa, el Departamento de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes lo define así: “El voto popular, entendido como el proceso mediante el cual los ciudadanos ejercen su derecho a elegir a las personas que los representan en las corporaciones públicas, es el mecanismo de participación ciudadana por excelencia, y es utilizado para elegir Presidente, gobernadores, alcaldes, congresistas, diputados, concejales y ediles”⁴.

En esta misma página en Internet, encontramos resumido la forma como funcionan las elecciones, por su forma didáctica se transcribe el párrafo pertinente a ¿Cómo funciona el sistema electoral colombiano?: “La elección de gobernadores y alcaldes funciona por el sistema de mayoría simple, según el cual el cargo a elegir le es asignado al candidato que obtenga el mayor número de votos; la primera vuelta de la elección presidencial funciona mediante el sistema de mayoría absoluta, en el cual resulta ganador el candidato que obtenga al menos la mitad más uno de los votos sufragados. En caso de que ninguno de los candidatos obtenga tal cantidad de votos, se abre paso a una segunda vuelta en la cual compiten los dos candidatos que más votos obtuvieron, uno de los cuales resultará elegido a través del sistema de mayoría simple.”⁵

Para la elección de los miembros de las corporaciones públicas se lleva a cabo

³ Revista “Democracia en las Américas”, Año 1 No. 2, Junio de 2006. CADAL. p. 5.

⁴ Disponible en: http://www.andi.com.co/CVisibles/abc/pedag_temas.html
Congreso Visible – Observatorio Legislativo, Departamento de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Colombia.

⁵ Disponible en: http://www.andi.com.co/CVisibles/abc/pedag_temas.html, Op. Cit.

mediante el umbral y cifra repartidora –fórmula D’hont-, método definido en el Acto Legislativo 01 de 2003, el cual estableció: “...las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones...”⁶

Para la cifra repartidora establece: “La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.”⁷

La Constitución dedicó el TITULO IX, a definir las reglas “DE LAS ELECCIONES Y DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL”⁸, consagra a la Organización Electoral como órgano del poder público, con autonomía e independencia definiendo la responsabilidad a la Registraduría Nacional en organizar tanto las elecciones como los mecanismos de participación ciudadana, y, al Consejo Nacional Electoral la competencia de los escrutinios de las votaciones, vigilar el cumplimiento de la normatividad que regula a los partidos y movimientos políticos, así como la organización de las consultas internas de éstos y la reglamentación de los espacios televisivos para la divulgación de sus programas.

En la reforma constitucional del 2003, en el tema del régimen de partidos contempla la militancia partidista y la democracia interna. El artículo primero prohíbe la doble militancia política con partidos o movimientos políticos con

⁶ Constitución Nacional, Art 263, 263A

⁷ Constitución Nacional, Art 263-A

⁸ Constitución Nacional, Título IX

personería jurídica. Impidiendo así, la doble militancia y fortaleciendo la disciplina partidista.

La función de la Organización Electoral, regula los elementos esenciales de las elecciones y todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio del sufragio, lo cual incluye asuntos técnicos como: la fijación de las fechas de elecciones, establecimiento de los términos de cierre de las inscripciones de candidatos o registro de votantes, organización de las tarjetas electorales o de los sistemas de escrutinio, la implementación del voto electrónico, el voto programático, entre otros.

El Consejo Nacional Electoral en la Constitución de 1991, asume nuevas competencias, como la posibilidad de presentar directamente proyectos de ley y de actos legislativos ante el Congreso de la Republica, así como recomendar proyectos de decreto al gobierno nacional. Las funciones relativas a los partidos y movimientos políticos, como velar por el cumplimiento de las normas en esta materia, distribuir aportes, colaborar en las consultas internas de los partidos y reglamentar su participación en los medios de comunicación del Estado, al igual que velar por el respeto y la garantía de los procesos electorales⁹.

La Constitución en su artículo 11 establece que el Consejo Nacional Electoral es la autoridad suprema de la organización electoral, con el objetivo primordial de perfeccionar el proceso y la organización electorales para asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto de los resultados de la voluntad del elector expresado en las urnas

Las funciones del C.N.E. están reguladas en el Art. 12 de la C.N, que a la letra dice:

⁹ Constitución Nacional, Art. 265

“ARTICULO 12. El Consejo Nacional Electoral ejercerá las siguientes funciones:

- 1) Elegir al Registrador Nacional del Estado Civil y a quien haya de reemplazarlo en sus faltas absolutas o temporales.*
- 2) Remover al Registrador Nacional del Estado Civil por parcialidad política o por cualesquiera de las causales establecidas en la ley.*
- 3) Designar sus Delegados para que realicen los escrutinios generales en cada Circunscripción Electoral.*
- 4) Aprobar el presupuesto que le presente el Registrador Nacional del Estado Civil, así como sus adiciones, traslaciones, créditos contra créditos.*
- 5) Aprobar los nombramientos de Secretario General, Visitadores Nacionales, Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y Registradores Distritales de Bogotá.*
- 6) Aprobar las resoluciones que dicte el Registrador Nacional del Estado Civil sobre creación, fusión y supresión de cargos, lo mismo que respecto de la fijación de sus sueldos y viáticos.*
- 7) Realizar el escrutinio para Presidente de la República y expedir la respectiva credencial.*
- 8) Conocer y decidir de los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus Delegados para los escrutinios generales, resolver sus desacuerdos y llenar sus vacíos u omisiones en la decisión de las peticiones que se les hubieren presentado legalmente.*
- 9) Reunirse por derecho propio cuando lo estime conveniente.*
- 10) Expedir su propio reglamento de trabajo.*
- 11) Nombrar y remover sus propios empleados.*
- 12) Las demás que le atribuyan las leyes de la República.*

PARÁGRAFO. El Consejo Nacional Electoral cumplirá las funciones que otras leyes asignaban o asignen a la Corte Electoral”

Adicionalmente, la Constitución en su artículo 299, reza: *“El Consejo Nacional Electoral podrá formar dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de diputados, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial. “*

Ley 62 de 1988, reglamentada por el Decreto 2547 de 1989, dispuso que: *“El Consejo Nacional Electoral designará un Tribunal Nacional y Tribunales Seccionales de Garantías o de Vigilancia para asegurar el normal proceso de las elecciones, la imparcialidad de los funcionarios públicos y para sancionar con la destitución a quienes intervengan en política.”* y la Ley 96 de 1985 en su artículo 64, dispuso que: *“El Consejo Nacional Electoral cumplirá las funciones que otras leyes asignaban o asignen a la Corte Electoral”.*

Sobre el Derecho de Participación, la Constitución en su artículo 40 establece: *“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”*, este derecho especifica las limitaciones que establecen la Constitución y la ley, como por ejemplo al ser condenados por algún delito. Igualmente, los ciudadanos colombianos tiene derecho a: Elegir Presidente y Vicepresidente de la República; Senadores, Representantes a la Cámara; Gobernadores; Diputados; Alcaldes; Concejales; Ediles; miembros de las juntas administradoras locales y, en su oportunidad, miembros de la Asamblea Constituyente, jueces de paz, representantes en las juntas de las empresas de servicios públicos y demás autoridades o funcionarios que la Constitución o la ley señalen; Ser elegidos a los anteriores cargos y corporaciones; Revocar el mandato de Gobernadores, Alcaldes y demás funcionarios que señale la ley; Tomar parte en las decisiones que se sometan a votación popular en desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana y en las consultas populares o internas de los partidos y movimientos políticos; Los ciudadanos residentes en el exterior tienen los mismos derechos, con las restricciones que establece la ley.

Un aspecto importante de la Constitución esta en el Artículo 103, donde establece que: *“Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.”*. Este artículo esta reglamentado con la Ley 134 de 1994.

En el artículo 1º de esta Ley define: *“OBJETO DE LA LEY. La presente Ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.*

Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta Ley.

De esta forma y como lo estable la Constitución, podemos concluir que base esencial del derecho al sufragio, comprende tres elementos: (1º) La libertad política de escoger un candidato; (2º) El derecho a obtener del Estado los medios logísticos e informativos para que la elección pueda llevarse a término de manera adecuada y libre; y (3º) el deber ciudadano de contribuir con su voto a la configuración democrática y pluralista de las instituciones estatales.

4.1 CONTEXTO HISTÓRICO DEL SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO

“Todas las Constituciones, desde la de Cúcuta de 1821, han confiado a las Cámaras Legislativas el ejercicio de la función constituyente. Es decir, la competencia suficiente para reformar el ordenamiento constitucional. En general, el Congreso usó razonablemente esa función. En el siglo XX las Cámaras expidieron las reformas de 1936, 1945 y 1968, que aún se citan como procesos institucionales que interpretaron y expresaron la realidad política y económica de la sociedad y le trazaron derroteros claros a la Nación.”

La Historia del Sistema Electoral Colombiano data de 1.888, así, pues, mediante Ley 7ª de enero 31 de dicho año, se creó el primer organismo electoral denominado “Gran Consejo Electoral”, su composición era de seis (6) miembros nombrados, así: dos por el Senado, dos por la Cámara de Representantes y dos por el Presidente de la República, con sus respectivos suplentes, para períodos de un año.

En 1905 el Congreso sustituyó al Gran Consejo Electoral en la tarea de escutar los votos y declarar la elección de Presidente de la República. En esta decisión se abolió el cargo de Vicepresidente y el derecho al voto popular directo para elección de primer magistrado.

En 1910, mediante acto legislativo número uno, se revivió el Gran Consejo Electoral, con una composición fue de nueve miembros: cinco elegidos por la Cámara de Representantes y cuatro por el Senado, con similares funciones a las suprimidas en 1905. Esta reforma revivió el voto popular directo para la elección de Presidente de la República.

Para 1932, La ley 7ª, introdujo una nueva modificación al Gran Consejo Electoral: Redujo su composición a ocho integrantes, cuatro elegidos por el Senado y cuatro

elegidos por la Cámara de Representantes. Cuando se producía un empate en las votaciones, nombraban un noveno miembro que lograra el desempate. Sus funciones fueron muy similares a las de los Consejos designados desde 1888.

En 1936, a través de ley 120, se modificó otra vez la composición numérica del Gran Consejo Electoral volviendo a nueve miembros: elegidos por el Senado, la Cámara de Representantes y el Presidente de la República, de esta forma cada uno elegía a tres miembros.

En 1948, por medio de la Ley 89, se crea la Corte Electoral a quien se le asignaron funciones para el manejo de todo lo electoral. Inicialmente esta Corte estuvo integrada por el ex-presidente más antiguo, por los dos magistrados más antiguos de la Corte Suprema de Justicia, de distinta afiliación política, por el Rector de la Universidad Nacional y por el Gerente del Banco de la República.

Para el año 1957 una nueva modificación afectó la composición de la Corte Electoral, la misma cantidad de miembros, sólo que se componía por los dos ex-presidentes más antiguos y cuatro miembros designados por la Corte Suprema de Justicia.

A partir de 1979 y hasta 1985 sus nueve miembros fueron elegidos por la Corte Suprema de Justicia: tomando como base la votación de Congreso de esta forma cuatro miembros pertenecían al primer partido en votos, otros cuatro del segundo y un noveno del tercer partido.

Con la expedición de la Ley 96 de 1985, la Corte Electoral fue sustituida por el Consejo Nacional Electoral y reduciendo el número de miembros a siete, los cuales eran designados por el Consejo de Estado a razón de tres por cada uno de los dos partidos mayoritarios y un séptimo por el partido que les siguiera en

votación para el Congreso Nacional. En cierta forma sus funciones no variaron mayor cosa en relación con las que venía ejerciendo la Corte Electoral.

La más reciente modificación la estableció el Acto Legislativo 01 de 2003, en su artículo catorce, cambió la naturaleza de los Magistrados a servidores públicos de dedicación exclusiva, con las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, agregándole la posibilidad de ser reelegidos por una sola vez. su forma de elección y la posibilidad de la reelección.

La elección de los Magistrados del Consejo Nacional Electoral es facultad del Congreso de la República en pleno, eligiendo a éstos para un período institucional de cuatro años, mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos¹⁰.

Para el caso del Registrador Nacional, el Acto legislativo modifico el artículo 266 de la Constitución Política quedando de la siguiente forma: *“Artículo 266. El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido 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. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.*

Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella

¹⁰ Acto Legislativo número 01 del 3 de Julio de 2.003.Art. 14

disponga.

La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.

Parágrafo transitorio. El período de los actuales miembros del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil irá hasta el año 2006. La siguiente elección de unos y otros se hará de conformidad con lo dispuesto en el presente Acto Legislativo.”¹¹

4.2 INCIDENCIAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Debemos recordar que en el año de 1990 se desarrolla y se consolida en Colombia un amplio movimiento de opinión en el que coinciden diversos sectores marginales de la política, económicos, étnicos y sociales en la necesidad de transformar las estructuras políticas y administrativas existentes, convoca a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, y que estuvo integrada por representantes de los partidos políticos tradicionales, los movimientos guerrilleros desmovilizados, los indígenas, los trabajadores, campesinos y grupos religiosos.

Esta Asamblea Nacional se le encomendó la tarea de proponer y plantear en la carta magna los nuevos postulados políticos y administrativos que regirían a los Colombianos y a todos los estamentos del gobierno, organizaciones y partidos.

Las reformas instauradas en la Constitución en el año 1991, fueron varias, analizaremos dentro de este capítulo las más importantes, destacando los aspectos más relevantes. Comenzando por el primer artículo: "*Colombia es un*

¹¹ Acto Legislativo número 01 del 3 de Julio de 2.003.Art. 15

Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que integran la prevalencia del interés general"¹².

En este primer artículo, se presenta a Colombia dentro del concepto de "Estado Social de Derecho" como sinónimo de un país regido por las leyes, en el cual existe división de poderes que son garantes para la existencia del poderío de la ley, identificándolo con un Estado Liberal y reconoce libertades ciudadanas, respeto por la vida privada, la propiedad privada y a los derechos humanos, aspectos fundamentales en el Estado Social, concordantes con el artículo segundo : *"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..."*

Con la Constitución Política de 1.991, Colombia marco un gran avance, se abrió paso al proceso de la participación ciudadana dentro de un marco democrático de la sociedad y el Estado fundamentado en el reconocimiento legal de los derechos fundamentales para todos los colombianos. ¹³ Los Constituyentes no se imaginaron que al trazar este camino de la participación ciudadana tendría repercusiones favorables para Colombia al considerarla, por analistas internacionales, como una de las más avanzadas del mundo, dada la variedad y posibilidades en su instrumentación.

La Constitución de 1991, como normalmente se conoce, abrió espacios para la participación ciudadana y facilitó una apertura a un nuevo marco democrático, superando el estrecho régimen de la democracia representativa; apertura que tuvo como fundamento el reconocimiento de nuevas libertades e igualdad que refleja

¹² Constitución Nacional, Art. 1.

¹³ ROMERO, Marco Alberto. Op. cit.

en la nueva concepción pluralista con que se pretendió confeccionar el pensamiento político de la nueva nacionalidad.

Con los nuevos espacios de participación ciudadana se avanzó al precisar el Estado como una Democracia Participativa; pero tal parece que se ha quedado simplemente en letras, por cuanto no se ha trabajado para que verdaderamente se de un pacto social de tal forma que la convivencia pacífica, la tolerancia ideológica, el respeto mutuo, el pleno reconocimiento de las libertades, la igualdad jurídica pasen a formar parte de la formación de los ciudadanos. De esta forma, siguiendo el ideal político, se pretende que los colombianos sean unos defensores del interés colectivo y constructores de lo público.

Las reformas constitucionales expedidas en los últimos quince años indican que la Constitución Nacional no es una obra magistral, pero sin duda ella ha significado un avance formidable en la modernización del Estado. Pero de poco sirven las reformas legales y la expedición constante de normas, si no hay profundos cambios en la conducta de nuestras comunidades, cuenta de esto se da en el incremento de la violencia¹⁴, la corrupción política, la impunidad, el conflicto armado, el desempleo, se insiste, a pesar que la Constitución garantiza igualdad de derechos a todos ciudadanos.

Los mecanismos de participación incorporados en la Constitución, revolucionaron al país, por ejemplo: con la tutela, se estableció una alternativa para la defensa de los derechos fundamentales. Otros aspectos relevantes son: la posibilidad de la doble nacionalidad y la participación de los colombianos en el exterior; la exigencia de cuentas de los ciudadanos a sus mandatarios y de hacer exámenes de la gestión; opinar sobre temas de interés general para la comunidad y la introducción del sistema judicial acusatorio, entre otros.

¹⁴ RODRÍGUEZ RAGA, Juan Carlos. Universidad de Pittsburg, "La cultura política de la democracia en Colombia 2004", Proyecto de opinión Pública de América Latina, con apoyo de USAID. p 35.

Para algunos analistas de la cosa política, la Constitución de 1991, conserva la vieja estructura de la Constitución de 1886: tres poderes, república unitaria, sistema de gobierno presidencialista, congreso bicameral, régimen político liberal, régimen económico propiedad privada, derechos individuales y libertades públicas, que en principio *“el país necesita transformar la estructura anacrónica de la política Tradicional”*¹⁵, propiciando por la organización política de la comunidad, tal como lo permitió la Carta Política.

Pero esta alternativa de la organización política generó en los primeros diez años de vida de la Constitución del 91 un incremento de movimiento políticos con el deseo de llegar al poder, donde esta proliferación de pequeñas empresas electorales fue detenida con la reforma del 2003, enfocada en el fortalecimiento del sistema político, de esta forma se pasó de un centenar de movimientos en el 2003 a menos de veinte en el año 2007.

La Constitución dentro del proceso de democratización de los partidos, permitió la realización de consulta internas o populares dentro de los partidos .y movimientos políticos, como alternativa para fortalecerlos, de esta forma durante más de una década esta figura no se utilizó, sólo hasta el presente año del 2007 se realizaron elecciones de este tipo donde partidos como: el Liberal Colombiano, el Polo Democrático, Convergencia Ciudadana, Conservatismo Colombiano, Partido de la U, Alas Equipo Colombia, Colombia Viva, entre otros, permitieron que la ciudadanía decidiera la conformación de dirigentes de los partidos y se definiera que personas serían los candidatos para las elecciones a Corporaciones Públicas.

Otra de las reformas incorporadas en la Constitución de 1991, fue la reinstauración de la figura del vicepresidente, eliminada en 1910; a su vez,

¹⁵ ROMERO, Marco Alberto. Op. Cit.

estableció la necesidad de una segunda vuelta si en la primera ningún candidato a la presidencia alcanza la mayoría absoluta de los votos válidos.

Las reformas a la Constitución Nacional han marcado su huella a nivel internacional, como lo fue el Acto Legislativo 02 de 2004, con la aprobación de la reelección presidencial, tal como lo registró CADAL, Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina, en la revista de No. 2 de “Democracia en las Américas” de Junio de 2.006: *“Eran las primeras elecciones en las que un presidente en ejercicio se podía presentar como candidato, cosa que en la práctica sucedió y también marcan un hito en cuanto al contundente triunfo de Uribe en la primer vuelta.”*¹⁶

Antes de la promulgación de la Constitución lo referente a temas electorales estaban normatizados en la Ley 28 de 1979, pero a partir de ésta estos temas pasaron a orden constitucional, definiendo responsabilidades a la organización electoral y las autoridades electorales. Esta norma instituyó que el Consejo Nacional Electoral tendría como mínimo siete integrantes elegidos para un período de cuatro años y su composición debía ser la misma del Congreso Nacional. Las calidades de los miembros coincidían con las de ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, sin derecho a reelección.

4.3 REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1991

A pesar que la Constitución Política de Colombia es relativamente nueva, durante los últimos 16 años ha tenido una serie de reformas a través de Actos Legislativos expedidos por el Congreso de la Republica, ocurridas durante los años 1993, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

¹⁶ Revista “Democracia en las Américas”. Op. cit. , p. 2.

A continuación se describen los actos legislativos que han modificado la Constitución Nacional en los temas del sistema político y electoral de Colombia:

- **Acto Legislativo 3 de 1993**, Reformatoria de los artículos 134, 261 y 180 de la Constitución Política de Colombia. : El artículo 134 de la C.N es reformado estableciendo como serán suplidas las faltas absolutas y temporales de los Miembros de las Corporaciones Públicas, conforme se definen en el nuevo texto del artículo 261 y una aclaración del numeral 3 del artículo 180, sobre el impedimento que tiene los Congresistas para ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos

- **Acto Legislativo 01 de 2002**, por medio de la cual se reforma el artículo 96 de la Constitución Política: Este Acto legislativo define las reglas para ser Colombiano de nacimiento o por adopción. Establece también que: *“Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción.”*

Por otra parte para quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana, permite recobrarla conforme a la ley.

- **Acto Legislativo 02 de 2002**, por el cual se modifica el periodo de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles: Esta Acto reforma el artículo 303, en la cual establece a los jefe de la administración departamental a los Gobernadores, los cuales son agentes del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento.

También instituyó la elección popular por un periodo de cuatro años sin posibilidad de reelección a los gobernadores, además permitió que por ley se fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

Otra reforma se realizó al artículo 314, en lo referente a los jefes de la administración local o municipal, representada en los Alcaldes, quienes se elegirán popularmente para un periodo de cuatro años. Igualmente, modificó el artículo 312 y 318 estableciendo el mismo periodo para los Concejos Municipales o distritales, Asambleas departamentales y Juntas Administradoras Locales siendo elegidos en elecciones populares.

De esta forma no abran elecciones atípicas para las elecciones de Alcaldes o Gobernadores, sino que a partir del 1º de Enero del 2008, quedara unificado el periodo institucional de Alcaldes, Gobernadores, Diputados, Concejales y Ediles.

- **Acto Legislativo 1 de 2003** Reformatoria del Régimen Electoral de la Constitución Política de Colombia: Este Acto establece una gran modificación a la Carta magna y de gran importancia en lo referente al sistema electoral, modificando primeramente el artículo 107, garantizando a todos los Colombianos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. Reglamentó el impedimento de la doble militancia política, indicando *“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento políticos con personería jurídica”*. De esta forma, el sistema participativo se amplía a las consultas internas de los partidos políticos, donde los ciudadanos militantes podrán opinar y decidir sobre aspectos del partido.

El nuevo artículo 108 de la C.N. establece la obligatoriedad del Consejo Nacional Electoral de reconocer la personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que obtengan una votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado.

Por otra parte, las listas de aspirantes a Corporaciones Públicas y candidatos a Alcaldías y Gobernadores deben ser representados y avalados por un partido, movimiento político ó grupo significativo de ciudadano.

Otra reforma importante fue la modificación del artículo 109, sobre la forma como el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley, de esta forma todas las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados

Este nuevo artículo limita el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, obliga a estos a rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos. Otro aspecto, es la disposición de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado.

La reforma al artículo 111, permite a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica el derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en todo tiempo.

En el artículo 112, quedó que *“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”.

El párrafo del art. 125 determino que los períodos constitucionales para cargos de elección tienen el carácter de institucionales, aboliendo el carácter personal.

Un aspecto importante se ingreso en el artículo 258, en la cual establece que: *“La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos”*, dando lugar al análisis del presente estudio del voto electrónico.

En los artículos 263 y 263-A modificado e incluido en el Acto Legislativo 1 de 1993, reglamenta el uso de la cifra repartidora y del umbral para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas.

El artículo 264 que tiene que ver con la composición del Consejo Nacional Electoral define que *“... se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una sola vez.”*

Y para el representante legal de la Registraduría Nacional del Estado Civil reglamenta en el art. 266 que “*El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido 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. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección*”. Este mismo artículo permite la reelección por una sola vez del Registrador Nacional y establece que la entidad estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos.

El artículo 16 del acto legislativo, modificó el art. 299 de la C.N. estableciendo que las Asambleas Departamentales podrán estar integradas por 7 miembros las comisarías erigidas en departamentos y en los demás entre 11 y 31 miembros, así como gozaran de autonomía administrativa y presupuesto propio.

- **Acto Legislativo 01 de 2004**, por medio del cual se modifica el Inciso Quinto del Artículo 122 de la Constitución Política: Este acto legislativo aclaró la situación de la pérdida de derechos políticos para los ciudadanos que hayan sido condenados por la Comisión de delitos y el impedimento para ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado.

- **Acto Legislativo 02 de 2004**, Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia (*reelección presidencial por un período más*). Este acto lo que permitió fue modificar la Constitución, en su artículo 190, al establecer la reelección presidencial de forma inmediata.

- **Acto Legislativo 02 de 2005**, Por el cual se modifican las circunscripciones electorales para la Cámara de Representantes: Modificó el artículo 176 en la conformación de la Cámara de Representantes conforme a las circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y a la circunscripción internacional.
- **Acto Legislativo 03 de 2005**, Por el cual se vuelven a modificar las circunscripciones electorales para la Cámara de Representantes. Este Acto Legislativo vuelve a modificar el art. 176 referente a la conformación de la Cámara de Representantes: Los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial donde se elegirá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.

La circunscripción especial asegura la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas hasta un máximo de hasta cuatro representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

5. VOTO ELECTRÓNICO

Es importante tener en cuenta que el voto electrónico es apenas una herramienta al servicio de los procesos electorales para facilitar el derecho al sufragio, por lo tanto, no constituye por sí sólo un sistema electoral. Por otra parte, la tecnología es un elemento clave y esencial de la logística de todo proceso de la vida política de un país, la cual permite aumentar la eficiencia administrativa con beneficio, pues disminuye los costos a largo plazo, más si se habla de los procesos electorales donde el costo es alto.

El uso de la tecnología informática en los procesos electorales debe conservar y no infringir los derechos fundamentales del sufragio como el principio al secreto al voto, permitiendo la libertad, igualdad y personal de escogencia de sus opciones de voto, de esta forma debe garantizar la transparencia del proceso, siendo la mejor alternativa de generar confianza en el sistema electoral reflejado en la agilización de entrega de resultados por la modernización del sistema.

La implementación de la tecnología de punta en los procesos electorales es muy común países como Brasil, Argentina, España, Bélgica, Estado Unidos, Filipinas e India, entre otros. Otros Estados han iniciado pruebas en los últimos cinco años, tales como: Bosnia, Noruega, Dinamarca, Francia, Holanda, Canadá y Japón.

La tecnología empleada en el voto electrónico va de acuerdo a las reglas planteadas para este sistema y varía en algunos países, es claro entender que cuando se usa el término “voto electrónico” no es el mismo modelo en todas las regiones, para ello a continuación se describen en forma general los tres grandes esquema o modelos existentes, cada modelo tiene sus propios sistemas de seguridad como métodos avanzados de encriptación de información, entre otros, controles de auditoria exhaustivos por los partidos:

El sistema voto electrónico debe reunir ciertas características, tales como adaptarse o respetar las normas del sistema electoral, debe ser accesible a todo tipo de elector: capacitado, discapacitado, letrado o iletrado, debe permitir su auditaje antes y después de cada proceso y, a su vez, demostrar la fiabilidad e integridad del sistema a través de pruebas dirigidas.

5.1 MODELOS

a. MAQUINA DE RECUENTO AUTOMÁTICO

La máquina es un componente o dispositivo que permite al jurado pasar las tarjetas para que sean leídas –escrutadas- rápidamente; de esta forma actúa a la hora del escrutinio de mesa para examinar una a una las tarjetas y contabilizar las diferentes marcaciones hechas en las tarjetas electorales.

Este modelo requiere de un formato de tarjeta electoral definido y programado en las máquinas, así como se debe utilizar un tipo de lápiz en especial para hacer las marcaciones. Estas tarjetas son pasadas a una máquina que “lee” las marcaciones. Este sistema se conoce técnicamente por el nombre de sistemas LOV (Lectura Óptica de Voto).

b. URNA ELECTRÓNICA

La urna electrónica es un sistema de registro electrónico del voto, utilizando instrumentos electrónicos y/o digitales para la manifestación del voto, como son: pantallas táctiles, comúnmente conocidas como pantallas *touch screen* o con teclados electrónicos.

El modelo de urna electrónica *touch screen*, se compone de un sistema computacional personal que le permite al elector señalar en la pantalla por su

partido y/o candidato de preferencia; este computador esta conectado a una red privada de datos cuya función es transferir los datos al servidor central.

El otro modelo de urna electrónica, la pantalla se reemplazada por un teclado electrónico y reflejan las diferentes opciones contenidas en la tarjeta electoral. De esta forma, cada candidato o partido esta identificado por un sensor o interruptor, que al presionarlo el computador interpretará el voto y lo registrará en la base de datos.

c. SISTEMA VOTO ELECTRÓNICO

El denominado sistema voto electrónico va más allá que una simple lectura de las tarjetas electorales o de analizar la opción de voto, sino que permite identificar y validar la identificación del votante, de esta forma comienzan los controles para evitar las suplantaciones.

Este dispositivo una vez verifica la identidad del elector, comprueba en la base de datos del censo electoral si no tiene impedimento para votar permitiéndole indicar el partido y candidato de preferencia, almacenar el voto e imprimir la tarjeta marcada como respaldo o exigencia de auditoria. De tal manera, al finalizar el proceso de votación, el sistema genera los resultados obtenidos por cada partido-candidato, así como la relación de los votantes, finalizando con la transmisión al centro de procesamiento central de los datos obtenidos para su respectiva consolidación general.

Este modelo se conoce con el nombre de sistema RED, sistema de Registro Electrónico Directo del voto. Este sistema puede utilizar el componente de las pantallas táctiles o de los teclados electrónicos como medio para emitir el voto.

d. VOTO POR INTERNET

El voto por Internet emplea los computadores que están conectadas a la red permitiéndole a los electores hacer uso de su derecho al sufragio, almacenando la información y entregando los resultados consolidados. Por su estructura tecnológica existente resulta económico pero se debe incrementar las técnicas de seguridad para evitar la doble votación o la suplantación de electores. Este modelo se asemeja al sistema de cajeros electrónicos donde cada usuario tiene una clave para poder acceder al sistema.

5.2 MOTIVOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Los motivos para la implementación varían de un Estado a otro y están basados en cuestiones políticas y culturales muy distintas, las principales son:

- Lucha contra el fraude electoral - Transparencia
- Reducir el analfabetismo electoral
- Minimizar la abstención
- Facilitar el proceso de votación
- Entrega ágil de los resultados electorales
- Eliminación del voto nulo
- Tecnificar el proceso

Según el artículo escrito por Antonio Magliano, "Reforma Política y Mujer. Conflictos y Propuestas"¹⁷, "*en Centroamérica nació como un avance contra el fraude electoral y el analfabetismo*", en Brasil "*soluciono el problema del voto nulo*" y "*la urna electrónica represento un avance concreto en la transparencia del proceso electoral*". En Argentina, "*la incorporación de esta nueva tecnología al*

¹⁷ MAGLIANO, Antonio. Artículo: Reforma Política y Mujer. Conflictos y Propuestas. Asamblea Permanente por los Derechos Humanos. Comisión la Mujer y sus Derechos. 2004.

proceso” en razón a que el sistema electoral cuenta con controles para evitar el fraude.

5.3 USO EN PAÍSES LATINOAMERICANOS

5.3.1 Argentina. La experiencia en el año 2003 en una ciudad de Argentina nos la relata Magliano, al decir: *“Concretamente en la Ciudad de Ushuaia el Ministerio del Interior supervisó a través de la Dirección Nacional Electoral, la realización en octubre de 2003 sus elecciones municipales con la implementación de un sistema de voto electrónico, mediante el cual votó la totalidad de los ciudadanos empadronados en dicho Municipio. En este caso particular y teniendo en cuenta, tanto la tendencia mundial como el contexto socio-político local, se optó por la variante más segura y moderna del sistema RED.*

Este sistema de registro en memoria propia del dispositivo de votación cuenta con una pantalla táctil (Touchscreen), una tarjeta chip (para habilitar el uso del dispositivo) y una impresora que permitirá la emisión de un respaldo documental del sufragio (garantía de la integridad del sistema)”.

El total de los electores habilitados era de 36.000 quienes votaron en 13 colegios, en 105 mesas y con 105 urnas. Los cargos electivos eran de Intendente Municipal y 7 concejales titulares.”

Es de de anotar que en este caso, a pesar de utilizar el modelo RED, la identificación de los electores se realizó en modo manual dado que este control requiere que se tenga previamente la base de datos de las huellas de todos los electores. Los jurados una vez verificaban al elector le entregaban una tarjeta chip como signo de autorización para votar. Estas tarjetas sólo podían ser utilizadas por un elector.

Con ayuda de pantallas “*touch screen*” los electores con un leve toque en ellas designaban cuál era el candidato de su preferencia. Para culminar el día electoral a las seis de la tarde, con la transmisión de los datos centro principal para su consolidación. Los resultados definitivos y consolidados se estaban comunicando a la opinión pública 15 minutos después.

El trabajo de las autoridades electorales con la ciudadanía se enfocó en “*el procedimiento y la utilización de la máquina con las categorías de cargos que se seleccionaban resultaba más sencillo que la utilización de un cajero automático bancario*”.¹⁸

5.3.2 Brasil. Brasil es considerado uno de los países del mundo que ha impulsado la implementación de la tecnología del voto electrónico en los procesos electorales, brindando rapidez, transparencia y sencillez, llegando a todas las comunidades incluso a los indígenas del Amazonas.

La página del Observatorio Electoral Latinoamericano¹⁹ anuncia: “*Brasil es hoy la mayor democracia del mundo que utiliza el sistema de votación electrónica para todos sus electores.*”, por su parte el diario electrónico del Navegante del día 7 de octubre de 2002 relata en su columna “*Brasil estrena urnas electrónicas*”, lo siguiente: “*Las urnas electrónicas han llegado hasta las comunidades indígenas del Amazonas (AP). Brasil se ha convertido este fin de semana en el país más avanzado del mundo en la implantación de sistemas de voto electrónico, sistema por el que ha votado el 100% de los electores. Para ello se habían repartido por el país 414.000 urnas electrónicas, que permitieron conocer el resultado definitivo sólo tres horas después del cierre de los colegios electorales.*”

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ Disponible en: www.observatorioelectoral.org

El sistema empleado es el modelo de urna electrónica compuesta por un computador debidamente programado para recibir las señales de un teclado y visualizar la foto del candidato, una vez el elector confirma su voto, esta información viaja a través de la red privada hasta el servidor central que esta ubicado en los Tribunales Electorales.

Un trabajo importante es la capacitación hecha a los ciudadanos sobre la facilidad de usar la urna electrónica, incluso con la población analfabeta, el cual voto sin complicaciones.

El despliegue de las urnas por todo el extenso territorio brasileño y por la implementación de la red nacional de datos hace que el proceso electoral con urnas electrónicas sea costoso, pero vale la pena por la entrega oportuna de los resultados electorales donde en esa oportunidad la comunidad los conoció tres horas después del cierre de las votaciones en comparación con la semana que anteriormente tenían que esperar.

Brasil ha apoyado a otros países vecinos, como Paraguay y Argentina para la implementación del voto electrónico, mediante el suministro o préstamo de las urnas electrónicas, y con el apoyo de grupos jurídicos para revisar la legislación de cada país determinando la necesidad de planear la incorporación de nuevas normas o modificar algunas que permitan el uso de la tecnología y se reconozcan los resultados electorales obtenidos. Con los gobiernos de Colombia y México han tenido conversaciones para la implementación de las urnas electrónicas próximamente.

La OEA ha sido el mediador y contacto de varios países, para que Brasil se convierta en el principal aliado-asesor en la implementación tecnológica en los procesos electorales, esto le ha permitido a Brasil afianzar su liderazgo en esta materia.

5.3.3 Venezuela. El voto electrónico ha sido uno de los aspectos trabajados intensamente por el gobierno del Presidente Chávez, estableciéndose como una política de gobierno a pesar de los desacuerdos políticos, por eso las elecciones de 2006 se realizaron con ayuda de la tecnología de las urnas electrónicas.

Cada urna electrónica contaba con una pantalla táctil y estaba conectada a un servidor central, pero no en línea, sino contaba con una línea telefónica, el cual al finalizar la votación se conectaba a la red y transmitía directamente los resultados, sin mediación de un operador.

Santiago Mariano, miembro de la organización no gubernamental Democracia Representativa²⁰, comenta sobre el éxito del proceso electoral, así: *“Los factores claves que permitieron introducir con éxito la tecnología que se utilizó en esta elección fueron también: la implementación por etapas de la urna electrónica a lo largo de varios procesos para que la sociedad se familiarizara, un plan de contingencia que llegaba a estipular hasta el voto manual en los casos de falla de la urna, un exhaustivo y riguroso proceso de controles y auditorías previas y posteriores para generar un clima de tranquilidad y transparencia pero por sobre todo una firme política de llevar adelante”*.

5.4 USO EN OTROS PAÍSES

5.4.1 Bélgica. Bélgica se ha distinguido a nivel de la comunidad Europea como uno de los precursores en la implementación de la tecnología computacional en los eventos electorales.

El sistema utilizado es una variedad de la urna electrónica, donde con un computador debidamente programado, el elector con la ayuda de un lápiz óptico selecciona sus candidatos de preferencias; esta información queda registrada en

²⁰ www.democraciarepresentativa.org

una tarjeta con banda magnética. Luego, esta tarjeta es depositada en la urna electrónica que lee la información y la almacena para luego consolidarla y transmitirla a la central de información.

Bélgica viene realizando pruebas de la urna electrónica desde el año 1991, el cual progresivamente se ha ampliado el uso a todo el país.

5.4.2 Estados Unidos. Este país considerado un adelantado tecnológicamente no tiene un modelo de voto electrónico definido para los procesos electorales. Cada Estado investiga e implementa conforme a sus estudios y necesidades, llegando incluso al voto manual.

En algunos Estados utilizan la máquina de conteo automático, en otros la urna electrónica con algunas variaciones implementando el uso de lectores ópticos, máquinas perforadoras, así como el voto por Internet para los ciudadanos radicados fuera del país.

En fin Estados Unidos, es una mezcla de tecnologías al servicio de los procesos electorales, que para los analistas no es bueno por cuanto unos Estado entregan resultados oportunamente mientras otros, como los manuales, tardan semanas.

En los Estados que se ha implementado, los problemas de seguridad son los temas que más aquejan a las máquinas de voto electrónico, debido a la vulnerabilidad del sistema han puesto en tela de juicio a todas las máquinas de voto electrónico distribuidas por Estados Unidos.

Observadores de otras naciones llegan a la conclusión que el problema de los Estados Unidos, a pesar de la no uniformidad, radica en la falta de auditorías internas y externas, así como a la falta de periodos de evaluación y el proceso de transparencia en los sectores políticos.

5.4.3 Filipinas. Desde 1996, Filipinas inicio pruebas pilotos en sus procesos electorales con muy buenos resultados. Ellos reemplazaron la máquina de recuento automático con dispositivos lectores ópticos, de esta forma leían las marcas hechas en las tarjetas electorales y acumulaban la votación a cada uno de los candidatos.

En 1998, se realizó las elecciones generales empleando el sistema de lectores ópticos en todo el país, requiriendo de 68 unidades electrónicas y 6 centros de procesamiento intercomunicados entre sí.

5.4.4 India. El sistema empleado por la India es una variedad de urna electrónica, representada en un tablero electrónico donde el elector encuentra una replica de la tarjeta electoral el cual puede accionar unos interruptores. El tablero electrónico esta conectado a un computador y cada interruptor identifica un candidato. Todas las señales de los interruptores son recibidas y analizadas por el computador, llevando un registro de los votos emitidos para cada candidato.

5.4.5 Otros países. En las elecciones generales de 4 mayo de 2002 el gobierno de Irlanda realizó una prueba piloto entre los ciudadanos de Dublín Norte, Dublín Oeste y Meta.

En Venezuela, desde 1998, se vienen organizando elecciones mediante voto electrónico con apoyo de la empresa Indra de España, pero por los constantes problemas que ha sufrido, los resultados del sistema han sido nefastos. Sólo en las pruebas del año 2006 se mejoraron las expectativas del pueblo venezolano, por cuanto los procesos de auditoria fueron exhaustivos, así como el proceso educativo fue intenso.

España en Junio de 2002, con Indra, realizó las primeras "elecciones digitales" de ámbito nacional, como las denominó el Gobierno, para elegir el Consejo Asesor de Personal de la Guardia Civil. En Marzo de 2003, en la localidad de El Hoyo de Pinares (Ávila) se convocó a una consulta popular para aclarar la fecha de la tradicional romería del pueblo, el cual se realizó el proceso electoral por medio de Internet.

Paraguay realizó las elecciones de 2004, con el apoyo del gobierno brasilero para la implementación de 3.000 urnas electrónicas cuya experiencia fue importantísima en razón a que un tercio del electorado acudió a las urnas, los resultados fueron magníficos por la entrega de los resultados electorales.

California (Estado Unidos), por su parte, permitirá utilizar máquinas de voto electrónico en noviembre en todo el Estado excepto en cuatro condados, tras una mejora de las medidas de seguridad. California ha invertido más de 139 millones de dólares en tecnología de pantallas táctiles electrónicas, y durante las elecciones de las primarias presidenciales en marzo el 42 por ciento de los votantes del estado tuvieron acceso a 42.714 máquinas de voto electrónico

Canadá en el año 2005, experimentó por primera vez la votación electrónica en la isla de Montreal en 15 de las municipalidades que la componen, el cual convocó a empresas aptas para desarrollar sistemas y urnas de voto electrónico conforme a los requisitos establecidos por la Dirección General de elecciones de Québec.

Perú, en el año 2003 realizó una prueba piloto con el sistema de voto RED utilizando pantallas *touch screen* y la utilización de un documento digital.

5.4.6 Reunión interamericana de tecnología electoral. La Organización de Estados Americanos (OEA) a través de la Oficina para la Promoción de la Democracia (OPD) han emprendido desde el año 1993 el "Programa

Interamericano de Tecnología Electoral (PITE)”, el cual contempla la realización de una serie de reuniones Interamericanas de Tecnología Electoral, que tienen como objetivo conocer los avances tecnológicos que contribuyen a celebrar elecciones cada vez más modernas, transparentes y eficientes dentro de los países afiliados.

El 6 y 7 de abril del 2005, Bogotá fue sede de la III Reunión Interamericana de Tecnología Electoral donde participaron 19 países, presentando los avances en materia de tecnología electoral, tales como: los mecanismos para la identificación de electores y las diversas soluciones para sufragar, así como la tecnificación de los escrutinios.

Las experiencias compartidas en este evento, demuestran que Venezuela y Brasil son los países con mayor inversión técnica y presupuestal en la implementación de tecnología tendiente a la modernización del proceso electoral.

Colombia, país anfitrión de la reunión, a través de la Doctora Nydia Restrepo, Presidenta del Consejo Nacional Electoral, resaltó la importancia de la incorporación de la tecnología de punta a los procesos electorales a fin de brindar una facilidad del ejercicio del sufragio, brindar seguridad al elector y reducir los fraudes electorales.

El avance en cada país se concluye así:

1. Estados Unidos busca presentar un documentos donde se fijé los estándares que deben cumplir los sistemas de votación contribuyendo así a legislar el voto automatizado;
2. México, no figura la implementación del voto electrónico en los próximos cinco años, pero no descarta el so de nuevas tecnologías para eficientizar los procesos referentes a la justicia electoral;
3. El salvador, ha incorporando de manera incipiente nuevas tecnologías, excepto los procesos informatizados son principalmente las vinculados a la inscripción de

partidos políticos, candidaturas y escrutinio, por lo tanto, no ha contemplado la implementación del voto electrónico a corto plazo;

4. Honduras, con apoyo del Tribunal Electoral de Panamá, ha tecnificado el Sistema de Identificación Nacional en los procesos de actualización e incorporación al sistema del registro civil de los registros de defunción de ciudadanos;

5. Guatemala, tiene programado la inclusión de nuevas tecnologías en la captura del sufragio en los próximos años;

6. Nicaragua, desde 1999 reformo la legislación para permitir el uso de nuevas tecnologías en la transmisión de resultados, en el registro de las candidaturas, y además contempla la automatización y actualización de los padrones;

7. Costa Rica, tiene como objetivo a corto plazo realizar elecciones con ayuda del voto electrónico;

8. Panamá, desde 1990 ha abierto las puertas para la aplicación de nuevas tecnologías para modernizar los procesos electorales, es así como el pasado año 2006 celebro un referéndum y con el apoyo de la OEA lo realizaron mediante el voto electrónico;

9. República Dominicana, ha iniciado la modernización con el rediseño del sistema de cómputo electoral, la digitalización de las actas de votación y la auditoría al padrón fotográfico, además contempla la incorporación del voto electrónico a mediano plazo;

10. Perú, también contempla incorporación del voto electrónico a corto plazo, iniciando pruebas próximamente;

11. Bolivia, debe introducir modificaciones en su marco electoral, para permitir la implementación de la automatización del voto;

12. Ecuador, ha realizado pruebas pilotos de voto electrónico con apoyo de Brasil y de la OEA, también a creado un moderno sistema de escrutinio que permite la transmisión de los resultados, resaltando la transparencia, confianza y auditabilidad del sistema;

13. Venezuela, ha demostrado estar adelantados en la implementación del voto electrónico por cuanto ofrece mayor garantías que el voto manual;

14. Brasil, se ha convertido en un líder la tecnología de las urnas electrónicas y ha apoyado varios país para su aplicación;

15. Argentina, considera que *“la adopción de nuevas tecnologías requiere de un proceso de instrumentación riguroso, y con etapas claramente estructuradas que garanticen el logro de los objetivos”*, por lo tanto, no contempla el uso del voto electrónico a corto plazo;

16. Uruguay, por su legislación electoral garantiza la transparencia del voto, por lo tanto, no contempla tecnificarlo.

17. Chile, por su parte ha manifestado que *“la realidad política y cultural de Chile no requiere la automatización del sufragio”*;

18. Colombia, ha avanzado en la actualización de la normatividad electoral para permitir la implementación del voto electrónico, también a modernizando el sistema identificación de los ciudadanos y tiene contemplado para el 2010 la realización de elecciones mediante el voto electrónico.

En la plenaria de esta reunión se registraron varias conclusiones, entre ellas vale la pena destacar la importancia que tiene la implementación de la tecnología a los procesos electorales, el cual debe ser analizada y compartida las experiencias profundizando sobre sus fortalezas y debilidades para garantizar los procesos administrativos expresados en la garantía y legitimidad de los resultados. Otra conclusión importante, es que los órganos electorales no solamente los agentes generadores de cambio, sino que realmente son los que fomentan la consolidación de la democracia.

5.5 EL VOTO ELECTRÓNICO EN COLOMBIA

De conformidad con el Informe sobre el Desarrollo del voto electrónico en Colombia, presentado por la Registraduría Nacional del Estado Civil a la

Procuraduría General de la Nación en octubre de 2006, el progreso ha sido de la siguiente forma:

Colombia en forma similar a otros países desde hace 15 años ha venido realizando pruebas pilotos en pequeñas concentraciones de votantes, como por ejemplo: en Cartagena y Bucaramanga, simultáneamente, el 8 de marzo de 1992 en las elecciones de autoridades locales se realizaron pruebas ubicando un puesto de votación con ayuda de urnas electrónicas basadas en teclados electrónicos, los cuales arrojaron buenos resultados, debido a la facilidad para votar y la entrega de resultados.

Posteriormente, en 1993, las pruebas continuaron en elecciones atípicas para elegir alcaldes en Ricaurte, Tello y la Calera, con igual sistema, reafirmando los resultados obtenidos en el año anterior.

Para las elecciones de 1994, en las pruebas pilotos se implementó el sistema de tarjetas con código de barras como elemento para la identidad de los electores, de esta forma, a los ciudadanos aptos para sufragar en el puesto de votación se identificaban previamente ante un jurado de votación quien les entregaba una tarjeta con código de barras, ésta debía ser leída en el equipo de votación autorizándole la selección de los candidatos sobre la pantalla, igual que el anterior sistema, estaba conectado a una red local. Una vez finalizaba votación, el sistema automáticamente arrojaba el consolidado de la votación y se transmitía al centro de procesamiento departamental.

Para 1995, las pruebas pilotos continuaron en elecciones atípicas para elección de alcaldes de los municipios de Cajicá, Aguachica, Circasia, y para la elección de Juntas Administradoras Locales de Valledupar y Cúcuta, empleando la pantalla táctil ó *touch screen* como elemento para seleccionar los candidatos, de esta forma los electores tenían sobre la pantalla la fotografía de los candidatos, siendo

necesario colocar uno de sus dedos sobre la foto para que el sistema identificara el deseo de votar y presentando la opción de confirmar su voto, para luego grabarlo en la base de datos.

La UNICEF, en el año 1996, solicitó a la Organización Electoral el apoyo para la realización de las “Elecciones niños por la Paz”, para ello se empleó el sistema de urna electrónica en las ciudades de Barranquilla, Bogotá y Bucaramanga, obteniendo resultados positivos por la facilidad para que los niños y niñas ejercieran el derecho al voto.

Otra modalidad de urna electrónica se presentó a lo largo de los años 1992 a 1995 en varios municipios del país. Este consistía en un sistema computacional basado en una plataforma multimedia, el cual guiaba al elector desplegando las fotos de los candidatos, confirmando su voto y registrándolo en la base de datos, para luego generar un consolidado de la votación.

Las pruebas con urnas electrónicas multimedia se realizaron en mayo de 1992 en la comuna nororiental Medellín y en Manizales en la elección de gobernadores, alcaldes y concejos municipales; en 1992, en Gamarra para la elección de alcalde; en el 93, en las elecciones de alcalde de Triunfo (Ant.), Natagaima (Tol.), Suarez (Tol.) y la Calera (Cund.).

En Bogotá las pruebas se realizaron en el año 1994 para la elección de alcalde y concejo municipal en los puestos de votación de Corferias y la Plaza de Bolívar. Simultáneamente se realizaba en San Andrés (Islas) la elección de Gobernador y Asamblea departamental.

En resumen, son cerca de 26 experiencias de voto electrónico a nivel de varios municipios como pruebas piloto que conciernen a votaciones de carácter local y en puestos de votación representativos como Corferias en Bogotá.

Una característica común en todas las pruebas es el uso de tecnología creada en Colombia, la cual fue desarrollada mediante sistemas de tres empresas privadas y por el sistema de la Registraduría Nacional, con lo que se ha obtenido experiencia y aportado agilidad y confiabilidad en el proceso.

Un aspecto importante dentro de la vida de la modernización del voto en todas las partes del mundo y siendo Colombia un estado de derecho, debe existir la correspondiente legislación que permita la implementación de tecnología de punta al proceso electoral.

Los hechos relacionados en el capítulo 2, los fraudes electorales el año 2002 desbordaron el proceso electoral razón por la cual, la comunidad en general y los dirigentes políticos solicitaron al gobierno tramitar ante el Congreso un proyecto de ley enfocada a la aprobación del voto electrónico como medida para contrarrestar los riesgos electorales, es así como la Registraduría Nacional presenta al Departamento Nacional de Planeación en el año 1993, el proyecto titulado *“Implantación del Sistema de Voto Electrónico en la Registraduría Nacional del Estado Civil Colombiano”*, el cual lo calificó como *“no viable”* por cuanto era imperativo finalizar la fase de la renovación del sistema de cedula, base para el sistema de voto electrónico.

Al Congreso de la República se presenta nuevamente un proyecto de ley para establecer el voto electrónico como una necesidad para la democracia colombiana, es así como el 7 de Julio de 2004 es sancionada la Ley 892, con el título: *“por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional”*, para ello en el artículo primero instaura: *“Establézcase el mecanismo electrónico de votación e inscripción para los ciudadanos colombianos”*, los cuales deben permitir el derecho al sufragio en forma eficaz

para las personas invidentes, discapacitadas o cualquier otro ciudadano con impedimentos físicos.

En el párrafo primero del artículo 1º, se define el término de “*mecanismo de votación electrónica*”, como cualquier dispositivo electrónico que sustituya las tarjetas electorales utilizadas hasta el momento, con la característica fundamental “*que permitan identificar con claridad y precisión, en condiciones iguales a todos los partidos y movimientos políticos y a sus candidatos*”.

El sistema de voto electrónico debe contemplar tres módulos: el primero de reconocimiento del votante, es decir, la identidad del elector basada en la huella dactilar; el segundo, interfaz para la escogencia electoral, es decir, la posibilidad clara y sencilla para seleccionar por quien votar; y la tercera, una de las principales, la comunicación con la central de control.

El artículo 3º define que la implementación del nuevo mecanismo se realizará antes de cinco años, de acuerdo al calendario de elecciones será para el 2010 la implementación en unas elecciones de carácter nacional.

El artículo transitorio 1º, establece la coexistencia del sistema convencional con tarjetas electorales y el del voto electrónico, mientras el país cuente con la infraestructura tecnológica y de seguridad necesaria para garantizar la implementación en todas las regiones urbanas y rurales.

Durante el 2004 y 2005 no se realizaron pruebas pilotos, tal como lo estableció la Ley 892 de 2004, por razones de la tramitología en la presentación de proyectos ante el DPN, sólo hasta mediados de 2005 se dio aprobación para pruebas pilotos en las elecciones atípicas del 2006, supeditado a la finalización del Programa de Modernización Tecnológica, específicamente del proceso de identificación, sólo que con un ingrediente “*pendiente de la apropiación de recursos en el presupuesto*”

de inversión del año 2006", esto traduce, un año más sin hacer pruebas del voto electrónico por falta de presupuesto.

Así mismo, el DPN, aclara que *"Dados los inconvenientes técnicos y formativos que existen hoy en día para desarrollar el voto electrónico en el país, es necesario crear una Comisión Técnica (con entidades públicas y privadas) que estudien la viabilidad técnica, así como los cambios normativos e institucionales que se requieren para su desarrollo"*.

Para el presente año, el Departamento Nacional de Planeación aprobó incluir en el presupuesto de gastos de 2007, un rubro de "Implementación del Plan Piloto del Voto Electrónico" la suma de \$389.837.242. Debido al alto costo que implica la implementación del voto electrónico, se considera irrisoria, no obstante la Registraduría Nacional ha programado el desarrollo de una pruebas un día antes de la elecciones locales a realizarse en octubre del 2007, invitando a empresas nacionales e internacionales a presentar las diferentes tecnologías y evaluaras con el acompañamiento de la Universidad Industrial de Santander.

6. RIESGOS ELECTORALES

Este capítulo analiza los diferentes factores, acciones y comportamientos de personas y grupos, entendiéndose como riesgos que afectan de una u otra forma a los debates electorales, al sistema electoral, a la democracia y que a la luz de los internacionalistas se refleja la vulnerabilidad del sistema y del debilitamiento de la gobernabilidad del Estado colombiano.

“Por riesgos electorales se pueden entender aquellos factores ACTIVOS y PASIVOS que afectan la libertad, transparencia, autenticidad e igualdad en el proceso electoral”²¹, donde los factores pasivos son aquellas actuaciones o comportamientos irregulares detectados durante el análisis estadístico posterior al debate y se observan que afectaron el ejercicio electoral, pero mediante acciones no violentas, como la práctica de los delitos electorales que manipulan los resultados; al contrario de los factores activos, que si afectan los comicios con comportamientos violentos con amenazas, masacres, asesinatos, corrupción, entre otros.

Es importante recordar que la dinámica de los comicios electorales son un ejercicio político, donde las relaciones entre los aspirantes y comunidad son muy cercanas por el interés que se juegan –el poder- y que a toda costa quieren adquirir las curules o representaciones, de esta forma los inescrupulosos aprovechan la falta de control, bien sea por ausencia de los mismo o por impedimento debido a la magnitud de los procesos, correspondientes a las autoridades electorales, de control y vigilancia, policivas y demás; o por otra parte se aprovechan de las necesidades de la comunidad y del poder de la fuerza que

²¹ JIMÉNEZ ÁNGEL, Felipe. Misión de Observación Electoral (MOE). Estudio “Anomalías e Irregularidades Electorales”, 18 de Julio de 2007.

ostentan en las regiones. De ello Juan Carlos Galindo, Registrador Nacional del Estado Civil, es conciente de los problemas que afectan al Sistema Electoral, cuando manifestó al periódico El Tiempo el 12 Enero de 2007: *“que el país tiene un sistema electoral muy frágil, con muchas posibilidades de manipulación y por eso quiere fortalecer el proceso electoral”*.

De esta forma, la Organización Electoral implementa y refuerza los controles para evitar que irregularidades afecten al sistema democrático, para ello ha jugado un papel importante el Ministerio Público con la participación activa y permanente de la Procuraduría General de la Nación y de la Personería del Pueblo en los procesos electorales, fijando acciones en conjunto que conlleven a la transparencia de los debates electorales y se respete el derecho de los electores de elegir libremente sus mandatarios.

Otros actores como la Misión de Observación Electoral (MOE) están comprometidos con el país para denunciar cualquier actuación que afecte el proceso electoral con el objetivo de *“hacer de las próximas elecciones un espacio transparente, ausente de vicios y donde el elector pueda expresar de manera independiente y libre sus preferencias políticas”*²²

*“Colombianos confían poco en el sistema electoral”*²³, titular de el periódico El Tiempo del día 31 de mayo de 2.005, en su página política. Antes y después de cada fecha de elecciones, enunciados como éste pululan en los medios escritos, radiales y televisivos, ante situaciones que personas inescrupulosas quieren aventajar a otros, o simplemente entorpecer el proceso electoral. Los motivos que dan origen de estos titulares son los factores que ponen en riesgo los debates. Es importante aclarar que estas situaciones anómalas, no sólo se presentan en

²² *Ibíd.*

²³ El Tiempo, martes 31 de mayo de 2.005, página política.

Colombia, sino en otros países, claro esta que en unos más que en otros y en diferentes épocas de los estados democráticos.

Martín Tanaka, analizando las elecciones del año 2000 en el Perú, afirma: *“Las irregularidades de la campaña, la oscuridad del proceso de cómputo de votos, generaron la percepción de que un fraude grosero le estaba arrebatando el triunfo a Toledo,...”*²⁴, sobre una encuesta realizada pasadas las elecciones, el 35% de la población concluye que *“Tenemos un gobierno dictatorial. Hubo fraude. Se requiere nuevas Elecciones”*²⁵, en forma similar analizó el debate electoral del año 1993 en Venezuela, el cual afirma: *“elecciones muy disputadas en las que hubo denuncias de fraude”*.

En Argentina, el titular de la BBC Mundo del 4 de Mayo de 2003, anuncia: *“Menem denunciaría “fraude electoral”* “, dejando constancia de las irregularidades presentadas en la primera vuelta de las elecciones presidenciales, específicamente en la venta de documentos de identidad de personas fallecidas. Por otra parte, El diario Gramma, Órgano Oficial del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, en su versión digital del día 25 de julio de 2006, tituló *“Presentan nuevas pruebas sobre supuesto fraude electoral mexicano”*, en la cual indican: *“se ofrecen documentos que muestran cómo se violaron sellos en diversos distritos ubicados en los estados de Yucatán, Zacatecas y Veracruz”*, entre otros factores presentados.

En Colombia, uno de los mayores escándalos recientemente ocurridos fue en las elecciones de Congreso de la Republica del 2002, donde lo Procuraduría General de la Nación ordenó la creación de la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales como una estrategia de intervención y control en la marcha del proceso electoral.

²⁴ TANAKA, Martín. Op. Cit., p. 54

²⁵ *Ibíd.*

En el informe *“Historia Breve y Reciente del Control Electoral de la Procuraduría General de la Nación”*, emanado por el Procurador Nacional, indica que *“Las elecciones de Congreso de la República del 10 de marzo de 2002 estuvieron bajo el sino trágico del fraude electoral”*, en razón a que se presentó el fenómeno masivo de suplantación de votantes y de jurados de votación, así la manipulación de datos electorales durante los escrutinios en sus diferentes fases de zonal, municipal, departamental y nacional.

El Procurador General explica que la *“suplantación electoral, se debió particularmente a la falta de control en el proceso de designación de jurados de votación de la Registraduría Nacional del Estado Civil”*, en razón a que los procesos involucrados son manuales y bajo la potestad del Registrador Municipal, sin tener un control de verificación de la heterogeneidad de la filiación política de los jurados, la falta de expedición de actos administrativos, la indebida notificación de los designados y el ilegal proceso de reemplazo, agravando más la situación dado que algunos de estos Registradores estaban *“permeados por dirigentes o candidatos políticos”*.

Los jurados de votación también cometieron irregularidades por cuanto *“se equivocaron en el diligenciamiento de los formularios electorales”* y en los escrutinios se presentaron factores de manipulación de los datos *“ – como aquella conocida como el “voto cantao”, que consistía en el aumento de votación en favor de un candidato, en el paso de los datos del formulario E-14 al E-24-.”*

Ante todas estos fenómenos presentados y las sendas demandas colocadas ante el Consejo de Estado por el Procurador General de la Nación, *“se determinó la exclusión de más de un millón cien mil votos, es decir algo más del 10 % de la votación total, y la salida de tres senadores inicialmente elegidos.”* Para la

democracia colombiana este resultado es favorable, pero en el fondo no sale a la luz pública todas artimañas utilizadas.

El resultado a nivel internacional dejó muy mal a Colombia demostrando la debilidad del sistema electoral y la falta de gobernabilidad en el Estado. Recientemente el periódico El Tiempo publica los inicios del primer diagnóstico que realiza la Misión de Observación Electoral (MOE) frente al proceso electoral de Octubre de 2007, indicando que 328 municipios esta en riesgo de fraude electoral considerando que “ *La situación de riesgo en estas localidades se determina por las anomalías o irregularidades encontradas tras escudriñar los resultados electorales en las elecciones legislativas del 2002 y 2006, y las locales de los años 2000 y 2003*”²⁶.

Todas estas situaciones traumáticas mencionadas y problemas de nuestro país vividas durante la larga vida democrática, son tomadas como escudo para resguardar miles de argucias acaecidas por personajes para justificar el desbarajuste político del país, así como lo constata el profesor de ciencias políticas Jorge Andrés Rave: “*En política es frecuente caer en lugares comunes para tratar de explicar los males de un país, y en ese sentido Colombia no es la excepción. De hecho, hay quienes intentando explicar el descalabro político del país se apoyan en la tesis de fraudes electorales que sólo unas pocas veces logran probarse.*”²⁷ Continúa en su artículo: “*Otros, con algo de justificación, culpabilizan a fuerzas oscuras de extrema derecha o de extrema izquierda de planear asesinatos políticos, con los que se busca sacar de carrera a contrincantes políticos molestos para los intereses de unos pocos*”

Esta posición del profesor Rave, ratifica los problemas de orden político, la falta de respeto ante la libre expresión del voto, la honestidad para hacer política y la

²⁶ El Tiempo. Julio 18 de 2.007, Página Política.

²⁷ Elecciones parlamentarias en Colombia: ¿Reconfiguración del espectro político colombiano o reafirmación del proyecto político Uribista? Observatorio de las Américas. Revista No. 20. 2006.

ambición arraigada por llegar al poder sin una ideología de partido que permita un avance político de nuestro País.

6.1 FACTORES ACTIVOS

6.1.1 Corrupción. La corrupción, al igual que las economías ilícitas y el clientelismo²⁸ son prácticas que deterioran el poder estatal y retroalimentan la confrontación armada, la lucha es por el ejercicio del poder político y el manejo del erario, la cosa política no es de interés ni para los aspirantes ni para los ciudadanos, el interés es claro poder y dinero, sin importar la legitimidad de las Instituciones del Estado.

El flagelo de la corrupción azota las diferentes esferas del poder público y a la sociedad desde hace varios años, no sólo en Colombia, sino en muchos países, observando dos bandos: los que ofrecen y los que reciben. Los primeros son los dueños del poder y quieren cada día más poder, para ello ofrecen dádivas a funcionarios para que de una u otra forma en los procesos de contratación ellos reciban lo mejor de los mejor y en la toma de decisiones, salgan favorables. Así, pues, la corrupción es el principal argumento de campaña de nuevos aspirantes a cargos de elección, pero finalizan los periodos y los resultados no se ven, al contrario, suben los niveles de corrupción.

En los procesos electorarios se presentan un mayor nivel de corrupción al comprar “votantes”, a fin de asegurar los votos, para lo cual se valen del dinero, mercados, elementos de construcción, como tejas, cementos, electrodomésticos, almuerzos y compromisos para emplear a un miembro de la familia, entre otros.

²⁸ Hechos del Callejón - PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Año 2, Junio de 2006. p. 9.

La compra de jurados de votación es otro factor de corrupción, en la cual se presenta de dos formas: la primera sobornando a los Registradores Municipales para que designen como jurados a una serie de personas debidamente “preparadas”, y la segunda, el soborno en la mesa de votación por parte de unos de los miembros del jurado para que permitan votar a personas sin derecho, suplantando a otras ó alterando los resultados obtenidos en la mesa. Este factor representa un mayor costo que la compra de votantes.

Otra instancia de corrupción se presenta en los escrutinios de votos, para ello sobornan a los funcionarios que tiene la función de digitar los datos en un computador, de tal forma que a medida que van dictando los resultados electorales por cada candidato, el digitar los cambia de acuerdo al convenio.

A los Escrutadores en la hora de tomar de decisiones se han presentando sobornos para que los fallos favorezcan a ciertos candidatos.

En cada uno de estos niveles descritos y en este orden, el valor del soborno aumenta, por ejemplo, comprar un votante puede representar veinte mil pesos y la compra de un escrutador puede representar cien millones de pesos ó más, que a la hora de actuar la justicia no se encuentran las pruebas que permitan la confirmación del delito.

El Código Penal Colombiano penaliza los delitos de cohecho activo, cohecho pasivo, en sus artículos 405, 406 y 407, el soborno transnacional en el artículo 433 y de enriquecimiento ilícito en el artículo 412 y 441, con prisión de que va desde los cuatro (4) hasta diez (10) años como máximo.

El tema de la corrupción ha sido estudiado por la Agencia de los Estado Unidos para el Desarrollo Internacional y ha presentado un proyecto a la Organización de Estados Americanos denominado “*Proyecto Rendición de Cuentas/Anti-*

*Corrupción en las Américas - Proyecto AAA*²⁹, el cual ha sido concebido para ofrecer apoyo a las Misiones de USAID en América Latina y la Región del Caribe, en el diseño y ejecución de actividades contra la corrupción en países anfitriones. Este proyecto incorpora una metodología donde se debe presentar periódicamente una documentación denominada TAMs, por su sigla en inglés de Módulos de Asistencia Técnica, que tiene como objetivo los siguientes aspectos:

- Dar ejemplos concretos y documentados de actividades contra la corrupción,
- Generar debate entre los activistas, profesionales y expertos en el terreno y fomentar la replicación de las prácticas promisorias,
- Ilustrar prácticas promisorias; presentar las herramientas, las metodologías y los marcos programáticos que se están empleando en la lucha contra la corrupción,
- Describir enfoques y estrategias de programación
- Ofrecer un vistazo de las actividades de otros donantes, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado que están involucrados en actividades anticorrupción,
- Presentar estudios de casos de programas de reforma, y
- Orientar al lector hacia recursos adicionales.
- Promover la replicación de modelos exitosos.

La difusión y socialización de estos documentos juegan un papel importante por cuanto sirven de base para el desarrollo y apoyo en otras regiones donde existe la presencia de organizaciones de la USAID, en Colombia la organización no gubernamental que ha trabajado en la promoción de políticas de transparencia y control de la corrupción es "*Transparencia por Colombia*"³⁰.

²⁹ Proyecto Rendición de Cuentas/Anti-Corrupción en las Américas, Participación Ciudadana en el Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. USAID, 2004.

³⁰ Disponible en: www.transparenciacolombia.org.co

6.1.2 Conflicto Armado. El conflicto armado se ha convertido en una de las principales amenazas del poder local, al igual que la corrupción, las economías ilícitas y el clientelismo que de cualquier manera recrudecen el problema de la confrontación armada.

En las zonas donde el poder lo ejerce la guerrilla ó los paramilitares normalmente se presenta un solo candidato para la alcaldía ó simplemente la votación para un solo candidato representa un 90%, arrasando a los contrincantes en forma abismal. De acuerdo a situaciones de municipios con fuerte presencia armada insurgente ésta última es el común por la presión armada.

*“La gobernabilidad local se traduce en control territorial, pero principalmente en capacidad, legitimidad y transparencia de sus instituciones, autonomía de sus autoridades, libre y real ejercicio de la autoridad y apertura de la participación ciudadana en la toma de decisiones y la gestión pública.”*³¹

Normalmente, las actuaciones del conflicto armado frente a los comicios electorales se reflejan la guerrilla y los paramilitares, pero esta noticia también ha involucrado a sectores del Ejército Nacional a favor de una candidato: *“Según las denuncias presentadas por los habitantes de La Trinidad, unidades militares pertenecientes a la Brigada 30 y que se encuentran en el corregimiento, exigieron el día de hoy a quienes están encargados de adelantar mañana 28 de mayo la jornada electoral en La Trinidad, les entregaran el material electoral (votos en blanco) porque, dijeron los uniformados: ‘debemos asegurarnos que sean llenados con el candidato de nuestra preferencia’ ”.*³² Hechos que, desde luego, no comprometen la institución castrense pero si son materia de investigación.

³¹ *Ibíd.*

³² Agencia Prensa Rural – Asociación Campesina del Catatumbo, mayo 27 de 2006.

Una pregunta interesante es ¿porqué el interés de la guerrilla y de los paramilitares en llegar al poder?, la respuesta nos la Dunca al afirmar: *“En el caso de los paramilitares, por ejemplo, logran un control territorial y social a través de mecanismos políticos como las elecciones. El manejo de votos es suficiente en el nivel local para influir en la toma de decisiones a nivel central. Eso, a su vez, les da presencia en las administraciones públicas, con cargos burocráticos y personal afín a sus intereses. Y entre mayor presencia tengan, mayor es el poder de negociar en defensa de sus intereses, a todo nivel”*.³³

Son muchos los estudios realizados sobre el conflicto armado y su incidencia en los procesos electorales, uno de ellos es el presentado por el Francisco Rey Marcos. Co-director del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), titulado *“Colombia: violencia, negociación y elecciones”*³⁴, analiza: *“...los efectos del conflicto armado sobre la población civil y, muy especialmente la población desplazada, superan con creces lo puramente sanitario o médico. Lo más preocupante es el cómo la violencia se ha insertado en el tejido social y en la vida cotidiana de las personas, afectando particularmente a la salud mental y al bienestar psicológico. Y como consecuencia de ello, a la propia articulación social”,* de esta forma el conflicto armado pasa a ser de la vida de los habitantes viviendo como se dice entre la espada y la pared: o se enfrentan a los grupos subversivos, sin tener como y con la visión morir, ó simplemente se acoplan a este flagelo para poder vivir.

6.1.3 Parapolítica. Uno de los “nuevos flagelos” que ataca a Colombia es la parapolítica, nacida de la mezcla de la fuerza ejercida inicialmente por grupos armados de autodefensa frente al accionar de la guerrilla, que se convirtieron en los denominados paramilitares, quienes buscaron espacio en la vida política del

³³ Hechos del callejón. p 10.

³⁴ REY MARCOS, Francisco. Co-director del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Texto para Radio Nederland, 29 de abril de 2006.

país, afectando y vinculando a miembros del Congreso, Diputados, Gobernadores y Alcaldes.

Jaime Castro, exalcalde de Bogotá, definió la parapolítica *“como aquella fuerza política que se deriva del narcotráfico y que puede referirse tanto a grupos ilegales armados de derecha como de izquierda”*. De esta forma, las fuerzas organizadas al margen de la ley ejercen presión sobre la ciudadanía para que el apoyo electoralmente a sus candidatos sea total, o en otros casos, la votación en blanco sea mayoritaria.

Este flagelo no están nuevo realmente, lo nuevo es su titulo, pero la práctica se realiza hace más de veinte años, basta recordar las millonarias inversiones de los grupos de narcotraficantes a las campañas de los candidatos al Congreso y a la Presidencia, para que los proyectos de ley en beneficio de ellos se aprobaran sin inconvenientes, tales como indultos y cumplir con sus penas en prisiones colombianas y no ser extraditados. Hoy en día los ejércitos de los narcotraficantes que custodiaban la droga son miembros de los paramilitares o autodefensas, quienes sólo saben el oficio de las armas.

Por otra parte, se señalan a sectores de las fuerzas militares del Estado de estar ligadas o complacientes con los grupos los paramilitares afectando profundamente al Gobierno.

La Naciones Unidas, basados en investigaciones, no consideran a los paramilitares como actores políticos dentro del proceso democrático, por cuanto las exigencias no son de tipo político, tal como la expresan en el informe "El Conflicto: Callejón con Salida" textualmente: ***“Buenos oficios con los insurgentes no con los paramilitares (E). No vemos a los paramilitares como un actor político con demandas contra el Estado. Los buenos oficios se extienden hacia actores armados con un reclamo político que implique negociaciones***

políticas. Apoyamos el objetivo del Gobierno de sacar a un actor armado del conflicto, pero hay que hacerlo con cuidado. No puede haber impunidad por los crímenes de lesa humanidad y serias violaciones de los derechos humanos que han cometido".³⁵

6.2 FACTORES PASIVOS

6.2.1 Técnicas de Fraudes Electorales. Los comportamientos irregulares que comúnmente se presentan en los debates electorales en forma deliberada para impedir, anular o modificar los resultados reales son más conocidos como fraudes electorales, el cual se describen a continuación las técnicas empleadas:

- **Suplantación de electores.** Los casos de suplantación ocurren cuando una persona falsifica una cédula de ciudadanía y sule al titular ejerce por él el voto. Esta situación se presenta por los altos niveles de abstención y porque no existe una verdadera validación de que el elector sea el portador de la cédula.
- **Doble votación de un ciudadano.** Una persona que habiendo votado en la mesa que le corresponde, procura por segunda o más ocasiones, su derecho al voto en otras mesas o puestos de votación. Esta situación se presenta por la falta de un sistema que identifique claramente que electores han ejercido su derecho o en complicidad con los jurados que le permiten votar más de una vez.
- **Papelería electoral no correspondiente.** Esta irregularidad se presenta cuando personas suplantando a los funcionarios electorales, roban los documentos electorales o atemorizan a los jurados para cambiar la papelería. En otros casos, la papelería electoral de un puesto llega a otro puesto de votación o incluso a municipios diferentes, bien sea por error o premeditado.

³⁵ "El Conflicto: Callejón con Salida". Revista Actualidad Colombiana. PNUD. Agosto de 2004.

- **Suplantación de jurados de votación.** Una actuación común es cuando al inicio del certamen se presentan unas personas que aducen ser los jurados mostrando unos documentos falsos. Otra actuación es cuando no se presentan los jurados de votación y deben ser reemplazados otras personas que están preparadas para esto.

- **Suplantación de transmisores de datos electorales.** Es posible dado que para este trabajo normalmente se contratan supernumerarios o los transmisores cuentan con instrucciones para alterar la votación que se dicta a los centros de procesamiento de datos.

- **Coacción al elector.** En las zonas con problemas de orden público a los electores les impiden escoger libremente el candidato o una opción propuesta mediante amenazas con armas.

- **Adulteración de las actas.** Esta situación es común por cuando las actas emitidas por los jurados de votación no tiene ninguna protección que impide modificar los resultados reales. Igual ocurre con la formula del soborno a jurados.

- **Robo de actas electorales.** Con la actuación de desaparecer los documentos electorales impiden que en los escrutinios municipales y departamentales no sean tenidos en cuenta y por tanto no serán computados.

- **Trashumancia electoral.** Aunque esta actuación se ejecuta durante la época electoral específicamente en el período de inscripción de cédulas, alteran los resultados electorales en razón a que trasladan personas de un lugar a otro para poder “trastear” los votos.

- **La Ruleta.** Esta acción se da por la compra de votos y se realiza de la siguiente forma: un primero elector entra a votar, introduce en la urna un símil de

la tarjeta electoral llevándose consigo la tarjeta oficial. Luego la tarjeta oficial debidamente marcada se le entrega al siguiente votante, el cual debe depositarla en la urna y debe sustraer la nueva tarjeta. De esta forma, cada electoral comprado debe traer la tarjeta oficial sin marcar. Así se organiza una cadena de votos por un partido o candidato en especial. Este truco se presenta, generalmente, en sitios cuya comunidad son de escasos recursos.

- **Alteración de los escrutinios.** En los últimos años ha incrementado esta técnica por cuando el soborno a las personas que digitan los datos en los escrutinios es menor que comprar a jurados y funcionarios. Aquí el soborno es a una persona o dos.

- **Compra de “Mesas” de Jurados.** Con la participación de funcionarios electorales, los políticos compran la conformación de jurados para las mesas de votación. Para ello deben pasar una lista de personas debidamente preparadas para cometer todo tipo adulteración en una mesa de votación.

- **Financiación de campañas.** En esta situación las campañas políticas reciben dineros ilícitos para poder tener los recursos para la compra de votos y de funcionarios, así como una desmedida publicidad.

- **El voto “Cantao”.** Este truco se presenta en el proceso de escrutinio zonal o municipal, el cual consiste en el aumento de votación en favor de un candidato, en el paso de los datos del acta del jurado de votación al cuadro E-24 ó al digitar los datos en el computador.

6.2.2 Delitos Electorales. El Código Penal Colombiano establece las conductas irregulares como delitos que atentan contra el sufragio y sus sanciones contribuyen a garantizar la transparencia del proceso electoral o a disminuir la práctica de éstas.

En el TITULO XIV, el capítulo único define los “DELITOS CONTRA MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA”, referenciado como “DE LA VIOLACIÓN AL EJERCICIO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA”, los siguientes delitos:

- Perturbación de Certamen Electoral (Art. 386): El que por medio de alguna maniobra perturbe o impida la votación pública. Esta infracción será castigada con una condena de dos (2) a seis (6) años de cárcel. Cuando la conducta se realice por medio de violencia, la pena será de cuatro a ocho años.
- Constreñimiento al sufragante (Art. 387): El que utilice armas o amenace por cualquier medio a un ciudadano o extranjero, con el fin de obtener su voto por determinado candidato tendrá prisión de tres (3) a seis (6) años. La misma pena recibirá el que a través de la amenaza impida el libre ejercicio de derecho al sufragio. Cuando esta conducta delictiva es cometida por un servidor público la pena aumenta.
- Fraude al sufragante (Art. 388): El que mediante engaño lleve a un ciudadano o extranjero a votar por determinado candidato, partido o en blanco incurrirá en prisión de uno a cuatro años.
- Fraude en inscripción de cédulas (Art. 389): El que por cualquier medio indebido logre que ciudadanos inscriban cédulas de ciudadanía en un municipio diferente a aquel en donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en las elecciones recibirá una pena de tres (3) a seis (6) años.
- Corrupción de sufragante (Art. 390): El que prometa o entregue dinero a un ciudadano para que apoye a determinado candidato, no vote o lo haga en blanco será enviado a prisión de tres (3) a cinco (5) años y se le impondrá una multa de

100 a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Este delito castiga también al sufragante que acepte la promesa, el dinero o la dádiva con los fines señalados en el inciso primero, incurrirá en prisión de uno (1) a dos (2) años. Y si es un funcionario público quien comete este delito, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.

- Voto fraudulento (Art 391): El que suplante a un ciudadano o vote más de una vez será castigado con uno (1) a cuatro (4) años de cárcel.
- Favorecimiento de voto fraudulento (Art. 392): El servidor público que permita la suplantación de un ciudadano o que consienta que alguien vote dos veces en la misma elección recibirá hasta cuatro (4) años de prisión.
- Mora en la entrega de resultados electorales (Art. 393): El servidor público que no entregue oportunamente a la autoridad competente el registro electoral y los sellos de urna tendrá una condena de hasta de tres años.
- Alteración de resultados electorales (Art. 394): El que altere el resultado de una votación o introduzca documentos o tarjetones inválidos, será enviado a la cárcel de dos (2) a cinco (5) años. Y si es un funcionario público quien comete este delito, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.
- Ocultamiento, retención y petición ilícita de una cédula (Art. 395): El que desaparezca o retenga cédulas de ciudadanía recibirá de uno (1) a tres (3) años de cárcel, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor.
- Denegación de inscripción (Art. 396): El servidor público encargado de la inscripción de candidatos o listas de candidatos para elecciones que no cumplan con esta función, dilate o entorpezca será castigado con uno (1) a tres (3) años de

prisión. Igual sanción recibirán las personas que impidan o obstaculicen la inscripción de candidatos ó listas.

6.2.3 El Abstencionismo. El fenómeno del abstencionismo no es una técnica tipificada como fraude electoral pero que si requiere un análisis especial, debido al impacto sobre la legitimidad del sistema electoral y, desde luego, de la democracia. En las últimas elecciones del 2006 se expresa con una abstención que bordea el 60%.

Qué factores convergen al abstencionismo?: el principal es el llamado analfabetismo electoral, representado en el desinterés por la cosa política; la ciudadanía carece de un buen nivel de cultura política que les permita analizar las diferentes opciones propuestas por los candidatos o por los partidos políticos. Por otra parte, el comportamiento electoral no ha sido sistemáticamente explorada y estudiada por los aspirantes.

Otro factor es la condición de escolaridad de las personas y en alguna forma se suma el analfabetismo electoral, en razón a que por preparación intelectual no alcanza a reconocer la importancia de participar en la vida política del país.

El voto en blanco, es considerado como una abstención activa, por cuanto el elector quiere participar en el proceso electoral pero ninguno de los candidatos o partidos o de sus propuestas llenas sus expectativas, para estas personas son consientes del fortalecimiento de la democracia a través de la participación activa pero también declaran un rechazo a los aspirantes.

El voto no marcado o tarjeta no marcada, en algunos casos ha sido interpretado como voto en blanco pero por cuestiones jurídicas no es reconocido como tal. Este voto tiene tres interpretaciones: una el votante –letrado o iletrado- ignora el proceso para votar, por lo tanto, demuestra desinterés a la cosa pública, para ello

deposita la tarjeta sin registrar marca o preferencia alguna o la de voto en blanco; la segunda es, el compromiso de asistir al certamen sólo por el hecho de obtener el certificado electoral para obtener algún beneficio ofrecido por Ley; y la tercera, ningún partido o candidato llena sus expectativas demostrando su rechazo de esta forma.

Por su parte, Alexander Reina Otero, en su artículo *“La democracia no es sólo elecciones”* hace el siguiente análisis del abstencionismo en el caso Colombiano: *“En aras de interpretar la abstención como un todo, se han erigido tres enfoques, uno de carácter psicológico, otro sociológico y otro político. El primero de ellos explica la abstención como el resultado de un conjunto de actitudes individuales hacia el sistema político. El segundo, asume que la abstención es el entrecruce de una serie de factores estructurales como la edad, el hábitat, la clase social, y la renta económica que afectan los recursos personales del elector, modificando la probabilidad de que este vote Y el tercero, ha tratado de explicarla preguntándose sobre las motivaciones que tiene las personas para participar en el ámbito electoral, apreciando que la participación se genera estrictamente por factores políticos como, la satisfacción global del electorado con la situación política del país, la implantación y capacidad de movilización de los partidos políticos”*³⁶

Este mismo autor considera que *“la abstención dependerá del tipo de elección y el contexto en que esta se desarrolle”*³⁷, ejemplos de estos poder citar las elecciones para Presidente de los últimos años donde la participación ha incrementado no ha así en las de Congreso, las elecciones atípicas de alcaldes, ha aumentado con respecto a las normales y las consultas populares es poca la participación del electorado.

³⁶ REINA OTERO, Alexander. *“La democracia no es sólo elecciones”*. Revista Actualidad Colombiana, abril del 2006.

³⁷ *Ibíd.*

En síntesis, la abstención se incrementa por la desmotivación que puede generar en los electores, la baja popularidad de la clase dirigente del país, sus instituciones y sus propuestas, que se ha denominado como la crisis política y de representación.

7. CONSIDERACIONES

7.1 DE LA CONSTITUCIÓN Y EL SISTEMA ELECTORAL

En los anteriores capítulos se ha esbozado la importancia de la democracia al interior de una nación, el cual forma parte de un sistema que implica en última, la competencia efectiva entre los partidos políticos en busca de escaños de poder, interviniendo como principal actor los ciudadanos quien tiene la facultad de elegir sus mandatarios en unas elecciones regulares.

La facultad de elegir es paralela al derecho de formar y afiliarse a partidos políticos o movimientos políticos para configurarse como aspirante del poder público consagrado como el derecho a ser elegido.

Dentro de la participación democrática establecida en la Constitución, se consagrada el derecho de elegir y ser elegido, así como la libertad de expresión y discusión, los cuales forman parte del sistema democrático, de esta forma se considera que si no hay participación de los ciudadanos no hay democracia, ahora, la democracia debe coexistir con la oposición, pero quien hace la oposición son los partidos políticos o movimientos perdedores.

De esta forma se observa la cadena del sistema electoral: para elegir se requiere de personas que en nombre de los partidos o movimiento políticos manifiesten su deseo de llegar al poder planteando programas e ideas de gobierno, quienes ganen, estarán en el poder y los que no, enfilaran su condición de afrontar la oposición, pero quienes están en el poder político deben permitir y ofrecer garantías de participación en nuevas justas electorales.

Colombia como “Estado Social de Derecho”, consagra dentro de su Constitución Política la participación democrática de los partidos y movimientos políticos, expresados en la voluntad popular del pueblo a través de mecanismos, tales como: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Mecanismos establecidos y que están en proceso de desarrollo, a pesar de los dieciséis años de haberse instaurado no han llegado a la madurez que la democracia lo requiere.

La Constitución del 91, se colocó sobre la palestra como la solución a todos los problemas, pero vemos a nuestro país en constantes problemas nacionales manifestados con protestas generalizadas y permanentes paros cívicos, movilización de la insurgencia, el narcotráfico y los grupos de autodefensa los cuales pretenden suplir la ausencia del estado a través del uso de la fuerza acarreado como consecuencia el desplazamiento de personas a otras regiones del país, sin mencionar la corrupción, como una práctica que deteriora el poder y retroalimenta la confrontación armada, la lucha es por el poder político y el manejo del erario público, la cosa política no es de interés ni para los aspirantes ni para los ciudadanos, el interés es claro: poder y dinero, sin importar la legitimidad de las Instituciones del Estado, prueba de esto son las permanentes denuncias e investigaciones de alcaldes, concejales, gobernadores y senadores.

Ante estos problemas la Constitución y las Leyes promulgadas por gobierno tienden a ser eficaces en la resolución de estos, pero porque continúan? pareciera que la solución instaurada en la Ley no es suficiente, realmente la razón es sencilla: la solución no se alcanza sino con el concurso de voluntades hacia un fin y único objetivo, con igualdad política de los ciudadanos liderada por los partidos y movimientos políticos, de los gremios gubernamentales y no gubernamentales y principalmente de los ciudadanos elegidos para gobernar. Pero todo esto es un ideal y no es tema nuevo desde siglos atrás se han analizado esta situación y hoy en el siglo XXI no hay una solución real.

7.2 DE LOS RIEGOS ELECTORALES Y EL VOTO ELECTRÓNICO

El desafío para Colombia está planeado al tener una de las democracias más antiguas en Latinoamérica, aunque no se destaca como una democracia robusta, por cuanto los avances han sido lentos y situaciones como las elecciones del 2002 reflejan la flacidez del sistema y la falta de voluntad de los partidos y movimientos políticos en el fortalecimiento del proceso democrático y participativo.

Está demostrado que el voto en sus inicios representaba un derecho político de los ciudadanos, hoy en día constituye un derecho social, civil, económico y cultural, porque en un proceso electoral los ciudadanos deben buscar las propuestas de gobierno que mejor protejan sus necesidades fundamentales, obteniendo así una mejor vida para su familia y conciudadanos.

Un aspecto que ha enfatizado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es la calidad de la democracia, declarando que: *“Los fenómenos de pobreza y exclusión social, de concentración de la riqueza y de las oportunidades imponen a los sistemas políticos de América Latina el desafío de imprimirle calidad a sus democracias”*³⁸, esto demuestra la representación del voto como derecho social, donde la democracia debe enfocarse a la reducción de la pobreza, donde los ciudadanos de bajos recursos tengan y puedan satisfacer sus necesidades básicas.

Pero esto ha llevado a los ciudadanos de bajos recursos a buscar el mejor postor que compre su voto, facilitando y participando del delito de “Corrupción al sufragante”³⁹. Al padre de familia o persona cabeza de hogar de escasos recursos busca asegurar un ingreso adicional, mercado, elemento de construcción,

³⁸ Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano, DAE Naciones Unidas, Registraduría Nacional, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y PNUD Colombia, 2005. Vol I, p. 17.

³⁹ Código Penal Colombiano, Art. 390.

electrodoméstico, almuerzo ó un compromiso de empleo conforme a sus necesidades imperiosas. Esta práctica ilícita ha venido en aumento en cada proceso electoral porque los niveles de pobreza van en aumento, cada año las estadísticas del Dane indican que más familias están en la pobreza y en la indigencia, de esta forma la posibilidad de la compra-venta mejora.

Bajo este análisis de que el mercado para la compra-venta de votos van en aumento, mi apreciación o conclusión es que: *“mientras que el pueblo tenga hambre no habrá democracia”*.

Bajo este aspecto de la democracia, donde la pobreza reina muchas ciudades de nuestro país, se debe analizar hasta donde puede ser el voto electrónico una solución: si el problema es de hambre, de necesidad de vivienda, educación y carencia laboral, es claro que los planteamientos de los programas de gobierno de los aspirantes o candidatos no van a solucionar de manera inmediata esta situación, por lo tanto, el terreno esta abonado para permitir la compra-venta del voto, frente a esta situación y delito, el voto electrónico no va a solucionar en forma expedita el flagelo de la pobreza.

Hoy en día no existe unas estadísticas que reflejen verdaderamente el nivel de corrupción del elector por la compra-venta del voto, pero el aumento de los niveles de pobreza pueden reflejar que porcentaje de la población votante se encuentra en esta condición, de esta forma, la implementación del voto electrónico no va a solucionar nada.

Si se analiza desde el punto idealista donde los ciudadanos deben seleccionar la mejor propuesta de gobierno frente a la situación social donde las personas de bajos recursos con una educación que a duras penas es la de educación básica primaria, cuál puede ser la mejor propuesta?: la que le indica un proyecto bajar los niveles de pobreza a largo plazo? ó la propuesta de calmar el hambre de su

familia por un tiempo determinado y de manera inmediata?, es claro que la última propuesta es mas atractiva para un padre o una madre que día a día están viendo a sus hijos padecer de hambre.

En los estratos de la clase media, donde las necesidades básicas escasamente se cumplen, la educación y la cultura juegan un papel importante a la hora de definir porque o por quién votar, pero ¿realmente la educación que se imparte en las escuelas y colegios contemplan los temas políticos y la importancia de participar en los procesos electorarios?, la respuesta es sencilla: el modelo educativo no lo considera fundamental.

Con el tema de la educación mejoro mí apreciación: *“mientras un pueblo tenga hambre y no este educado, no hay democracia”*, así sea con voto electrónico o sin él.

La educación y la cultura en los partidos y movimientos políticos requiere de un análisis: partiendo de la premisa que los dirigentes son personas preparadas, con niveles altos de profesionalización en los temas políticos, no reflejan una verdadera base ideológica programática de partido político, sino una cultura oportunista en cada proceso electoral de llegar al poder a cualquier costo. De esta manera, los más “perjudicados” con la implementación del voto electrónico son los aspirantes a cargos de elección popular, por cuanto algunas prácticas fraudulentas no van a poder seguir siendo empleadas.

La débil voluntad política de tecnificar el proceso de votación para reducir las prácticas fraudulentas, se refleja en el hecho que el Código electoral, que data de 1.986, en su artículo 58 establece en el primer párrafo: *“El Gobierno procederá a tecnificar y a sistematizar el proceso electoral especialmente en lo relacionado con la actualización de los censos, expedición de documentos de identificación, preparación y desarrollo de las elecciones, comunicación de resultados*

electorales, así como a facilitar la automatización del voto, procurando, para todo ello, utilizar los medios más modernos en esta materia.” , han pasado 21 años y no se ha cumplido efectivamente.

Con la promulgación de la Constitución de 1991, la Registraduría Nacional intentó introducir la tecnificación al proceso electoral, para ello realizó varias pruebas piloto de voto electrónico entre los años 1.991 y 1.994, pero las “recomendaciones” de los dirigentes políticos al Consejo Nacional Electoral los llevo a dar la orden de suspender todo tipo de pruebas.

Qué motivo a los dirigentes políticos a recomendar la suspensión de las pruebas de voto electrónico?, en el numeral 2.2.1 de este trabajo se enuncian las técnicas de fraudes electorales más conocidas y aplicadas en los procesos electorales, frente a la implementación del voto electrónico tenemos:

a. **Suplantación de electores:** De implementarse el voto electrónico con la validación de la identidad de los votantes, tal como lo ha sugerido la Registraduría Nacional, esta práctica se reduciría a cero, por lo tanto los amantes y los que se prestan a este tipo de delito podrían detectarse oportunamente y judicializarlos en forma inmediata.

b. **Doble votación de un ciudadano:** Esta práctica, al igual que la anterior se reduciría a cero, siempre y cuando la implementación del voto electrónico este basado en un esquema de red de datos municipal, como mínimo, ó la incorporación de las cédulas de los jurados de votación a la censo electoral de cada puesto de votación y excluyéndolas de los sitios donde sufragarían como ciudadanos.

c. **Papelería electoral no correspondiente:** Esta práctica llevada al plano de la falsificación de tarjetas electorales no aplicaría en el voto electrónico, por cuanto

éste, de acuerdo a las reglas que se planteen, pueden imprimir una constancia del voto que iría directamente a la urna. La papelería correspondiente a los jurados electorales, como son las actas de escrutinio y registro de votantes, los emitirían los computadores del sistema de voto electrónico, por lo tanto, las enmendaduras y adulteraciones serían claras y inequívocas.

d. **Suplantación de jurados de votación:** Con la implementación del voto electrónico con verificación de la identidad de las personas, permitiría determinar en primera instancia la verdadera identificación de las personas que actúen como jurados, y en segunda instancia, con una información a nivel de base de datos de registrar los ciudadanos que fueron seleccionados como jurados. Cabe anotar que, la selección de los jurados para el voto electrónico amerita un examen concienzudo y minucioso, así como una preparación especial.

e. **Suplantación de transmisores de datos electorales:** Otra práctica que desaparecería es la de suplantación de transmisores de datos, por cuanto, bajo un esquema interconexión de los diferentes puntos de votación electrónica en una red de datos no se requeriría personas que hicieran la transmisión en forma manual. Esto se puede comparar con la red de cajeros automáticos, que no importa en que punto se haga un retiro de dinero por que automáticamente se va debitando de la cuenta de ahorros.

f. **Coacción al elector:** Esta práctica fraudulenta frente a la implementación del voto electrónico debe analizarse bajo varios puntos de vista para analizar la efectividad real: partiendo de un caso hipotético, extraído de la vida real, donde hay lugares de Colombia donde reina fuerzas oscuras al margen de la ley y donde las autoridades gubernamentales y de policía se hacen los sordos, mudos y ciegos, por no decir cómplices de la situación, la efectividad del voto electrónico sería bajo por cuanto la presión o coacción al elector estaría presente. Ahora, si el

esquema del Gobierno Nacional es acompañar y empoderar los puestos de votación electrónicas con la presencia de más entidades de control y policivas, podría combatirse este delito, pero por sí sólo de la implementación del voto electrónico no.

g. Adulteración de las actas: Esta práctica se homologa al enunciado en el literal c) de este capítulo, donde los documentos como actas y demás documentos electorales los emitiría el sistema de computación empleado en el voto electrónico reduciendo altamente la facilidad de adulteración.

h. Robo de actas electorales: Dependiendo de la reglamentación de la legislación de la implementación del voto electrónico esta práctica se reduciría a cero, por cuanto, si se tiene una red de datos, los resultados de los escrutinios viajan a través de la red al concentrador y llegar al punto del escrutinio a nivel municipal o departamental, donde no se requeriría de actas físicas firmadas por los jurados de votación, por lo tanto, se insiste en la expedición de una nueva reglamentación que faculte esta innovación.

i. Trashumancia electoral: Un tema bastante argüido toda vez que la legislación es corta para contrarrestar la trashumancia electoral. El voto electrónico, por sí sólo, tampoco va a compensar este tema, dentro de la Ley 892 de 2004, en su artículo primero dispone: *“Establézcase el mecanismo electrónico de votación e inscripción para los ciudadanos colombianos.”*; de acuerdo a esto, la inscripción de ciudadanos se va a tecnificar; la Constitución Nacional en su primer artículo transitorio establece que la Registraduría Nacional del Estado Civil fijará un periodo de inscripción de cédulas; mientras el código electoral en su artículo 7, modificado por Ley 96 de 1985, Artículo 1 ordena: *La inscripción es acto que requiere para su validez la presencia del ciudadano y la impresión de la huella del dedo índice derecho del inscrito, en el correspondiente documento oficial. En el*

caso de personas mutiladas se dejará constancia y se procederá a imprimir otra huella que permita identificar al inscrito.

La presentación personal aquí ordenada se cumplirá ante el funcionario electoral del municipio o del lugar donde se desea sufragar, quien expedirá el comprobante de la inscripción donde conste el número de la cédula inscrita y el número del puesto de votación.

No surtirán efecto las inscripciones que se efectúen sin el lleno de los requisitos prescritos en el presente artículo y los funcionarios que las realicen serán sancionados con la pérdida del empleo, sin perjuicio de la correspondiente responsabilidad penal,

De esta forma, los requisitos para la inscripción de cédulas son básicos: la cédula y la presentación personal, pero dentro de los procesos de demanda de la inscripción de ciudadanos se contempla por la no residencia dentro del municipio, por lo tanto, con la implementación del voto electrónico y del mecanismo de inscripción electrónica no se disminuiría la trashumancia electoral.

j. **La Ruleta:** Esta práctica desaparecería del proceso electoral, por cuanto, para el fraude de la ruleta es indispensable la rotación de la tarjeta electoral y tal como lo plantea el voto electrónico, el votante debe indicar sobre el computador por cual candidato o lista votar sin permitir la determinación de otra persona, excepto en los casos de impedimento físico del elector.

k. **Alteración de los escrutinios:** Otra práctica que se acabaría es la alteración de los escrutinios, por cuanto los resultados pasarían directamente del servidor del voto electrónico a las instancias de la comisión escrutadora sin la posibilidad que se puedan cambiar por simples apreciaciones subjetivas.

l. **Compra de “Mesas” de Jurados:** como se menciona en el literal d), los jurados deben pasar por un proceso de selección específica, capacitación especial y verificación de la identidad que no permitirá la compra de los jurados, además, con la implementación del voto electrónico éstos no tiene injerencia en el proceso de escrutinio de mesa.

m. **Financiación de campañas:** Otro tema donde el voto electrónico no puede interferir en nada, es una situación ajena al ejercicio del voto pero que afecta el sistema electoral.

n. **El voto “Cantao”:** Esta practica que se realiza en los escrutinios zonales y municipales principalmente, tiende a acabarse con la tecnificación del proceso, por cuanto, la comunicación de los resultados de las mesas o puestos de votación electrónica pasaría en forma electrónica al sistema de escrutinios, impidiendo la modificarían de los resultados allí anotados.

En este orden de ideas, de las catorce (14) practicas ilícitas descritas, once (11) fenecerían con la implementación del voto electrónico y la tecnificación de los procesos de inscripción de cédulas y de los escrutinios, porcentualmente hablando, se acabaría el 78.5% de las prácticas corruptas, sólo que dos de las tres practicas inciden notablemente en los procesos eleccionarios, como son la coacción al elector mediante la compra venta del voto y coacción por las armas, así como la financiación de las campañas, frente al problema social de pobreza y necesidades básicas de la población, más la ambición del poder, es duro y casi imposible combatirlas con la tecnología.

Un aspecto preocupante para los analistas nacionales e internacionales es el abstencionismo que con la implementación del voto electrónico no ayudaría a contrarrestar esta situación, aún más, en sus inicios podría aumentar si no se

realiza una buena campaña de capacitación para familiarizar a la población con el nuevo sistema de votación para que “*la tecnología no los atropelle*” como se dice en el argot popular, es un proceso que debe darse cabida en el modelo educativo colombiano.

Como se indico en el numeral 2.2.3, el abstencionismo representa hoy en día aproximadamente el 60% del potencial de personas aptas para votar, que la falta de cultura política, el analfabetismo electoral y la educación básica de la población no se van a solucionar con la implementación tecnología a los procesos electorarios.

El voto en blanco y los votos no marcados, considerados como una abstención activa, con la implementación del voto electrónico seguiría presentándose, porque la situación es de un comportamiento social de las personas, bien sea porque los aspirantes o sus programas de gobierno no cumplen con sus expectativas o simplemente por analfabetismo electoral o desinterés de la vida política de un pueblo.

El alto porcentaje de los votos nulos se solucionarían con el voto electrónico, toda vez que éste no permitiría que el votante pueda marcar por más de un partido o por más de un candidato dependiendo de las corporaciones públicas y elecciones nominales.

Los contradictores del voto electrónico y de la implementación de la tecnología, el día de mañana hablaran de los problemas de la corrupción del sistema informático, de la parcialización de las empresas implementadoras de la tecnología y de la fragilidad de los sistemas contra ataques de los *hackers* y virus informáticos.

La implementación de voto electrónico amerita una serie de aspectos que permitirían avanzar y sacar mejor provecho de la tecnología, como son la regulación en materia legislativa y de procedimientos, que contemplen las diversas contingencias para los sistemas informáticos, procedimientos de auditoría por parte de las autoridades electorales, de los partidos políticos, organismos nacionales no gubernamentales y de observadores internacionales, así mismo, requiere de un plan de capacitación extensivo y un acompañamiento de las entidades de control.

De esta forma se puede concluir que el la implementación del voto electrónico y la tecnificación de los diversos procesos del sistema eleccionario reduce alguna prácticas fraudulentas, elimina la votación nula, pero no puede contrarrestar la coacción al elector, la trashumancia electoral, la financiación de campañas, el abstencionismo, el problema social de pobreza y necesidades básicas de la población y la reducción de la ambición del poder, pero sí contribuirá de alguna manera al mejoramiento de la democracia Colombiana.

Para finalizar, es importante anotar lo expresado por la presidenta del Consejo Nacional de Colombia, Doctora Nydia Restrepo, en la III reunión Interamericana de Tecnología Electoral llevada a cabo en Bogotá los días 6 y 7 de abril de 2005, sobre la implementación del voto electrónico: *“al haber menos manipulación de los documentos electorales disminuye la posibilidad de que se produzcan ilícitos en los procesos”*, así como la automatización del voto *“brinda mayor seguridad al elector y evita el fraude”* y complementando con la intervención de el presidente del Consejo Nacional Electoral (CNE) de Venezuela, Jorge Rodríguez, afirmando que con mecanismos transparentes de auditoría el *“voto electrónico ofrece más garantías que el voto manual”*.

7.3 DE LA GERENCIA PÚBLICA Y EL VOTO ELECTRÓNICO

El Gobierno Nacional ha declarado su preocupación sobre la legitimidad del Estado Colombiano el cual ha sido lesionada por el efecto maligno de la corrupción, el clientelismo y la politiquería, así como, la manifestación de los ciudadanos al no estar satisfechos con la elección de mandatarios y Congresistas, lo ha llevado a proponer al legislador la aprobación de la ley del voto electrónico, como una de las medidas para modernizar la administración pública.

Tal como lo ha planteado el Gobierno en el Programa de Renovación de la Administración Pública, la necesidad de presentar e impulsar una reforma integral a la administración pública y liderar una transformación del ordenamiento territorial y de las relaciones entre los municipios, departamentos y la Nación para Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.

En este programa, la Gerencia Pública y específicamente los profesionales especializados de esta área, pasan a ser una pieza importante en esta nueva forma de entender la modernización del Estado ya que se establece un conjunto de características alrededor de un nuevo cuerpo de funcionarios del Estado, que resalten por su profesionalismo, objetividad, capacidad técnica, orientación a la gestión y de entrega de resultados e independientes del factor político y de la corrupción para cumplir con sus funciones adecuadamente.

Lo anterior esta basado en la iniciativa del Gobierno de establecer el empleo público como política de Estado con un modelo del talento humano sistemático, coherente y reglamentado en la Ley 909 de 2004, basado en el ingreso meritocrático, evaluación de la gestión, capacitación y desarrollo, así como otorgamiento de incentivos a la buena gestión.

Tal vez el problema más grande que afecta a Colombia y que el Gobierno debe mantener una lucha constante, es la Corrupción Administrativa, siendo importante contar con el apoyo y respaldo de la ciudadanía, para ello los especialistas en Gerencia Pública podrán proponer nuevos esquemas para las veedurías públicas, cuyas responsabilidades deben ir más allá de las funciones establecidas en los manuales.

La legitimidad del Estado también se refleja en las urnas, de esta forma si no se frenan los fraudes y malas prácticas, el reconocimiento a nivel internacional se vera afectado y las relaciones comerciales con mundo de la globalización de una u otra forma se verán afectadas. En este orden de ideas y dentro de la reforma del Estado, esta la de implementar tecnología a los diferentes procesos, no sólo eleccionarios sino administrativos, que conlleven al cumplimiento eficiente, eficaz y efectivo de los planes, programas, políticas, proyectos y metas formulados para el cumplimiento de la misión constitucional en beneficio de la Democracia Colombiana.

En el numeral anterior, se ha clarificado la importancia de la implementación del voto electrónico pero que debe acompañarse de las políticas públicas o de acciones estratégicas para sacar el mejor provecho de la tecnología, como son la de actualizar la legislación electoral a temas como el manejo de documentos electrónicos y transferencia de datos a través de la redes instaladas, la inclusión en el modelo pedagógico de la educación política, así como la implementación de controles que permitan evaluar su efectividad en los diferentes niveles sociales.

La gerencia del proceso del voto electrónico debe enfocarse bajo los pilares de la nueva Gerencia Pública, permitiendo una medición permanente de los resultados de los diferentes modelos con la participación de los ciudadanos y permitir la evaluación en calidad, cantidad y oportunidad de este nuevo servicio o valor en la vida democrática de nuestro país.

También se ha destacado que la democracia le compete a todos ciudadanos, en especial a los estamentos, gubernamentales y no gubernamentales, de esta forma se busca que en todos y cada uno de los niveles de la administración se diseñen y trabajen sobre modelos de gerencia que permitan tener instrumentos como plan de desarrollo, planes de acción de corto plazo, modelos de evaluación y procesos transparentes enfocados a fortalecer los procesos democráticos instaurados en la Constitución. Durante estos procesos es fundamental el apoyo de la Academia.

De esta forma, los profesionales especialistas como gerentes públicos tienen una gran responsabilidad y una gran oportunidad frente a la modernización del Estado, para liderar los diferentes aspectos para vigorizar la participación ciudadana en temas relevantes y de interés para el conglomerado poblacional.

BIBLIOGRAFÍA

Acto Legislativo número 01 del 3 de Julio de 2.003.

Agencia Prensa Rural – Asociación Campesina del Catatumbo, mayo 27 de 2006.

Código Electoral Colombiano: Decreto 2241 de 1986.

Código Penal Colombiano

Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES. “Modernización de los sistemas de identificación ciudadana e inscripción electoral”. *Documento CONPES 2822 DNP-UJS-DEGAI REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL*. Bogotá, Noviembre 15 de 1995.

Constitución Nacional de Colombia 1991

Elecciones parlamentarias en Colombia: ¿Reconfiguración del espectro político colombiano o reafirmación del proyecto político Uribista? Observatorio de las Américas. Revista No. 20. 2006.

Hechos del Callejón - PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Año 2, Junio de 2006, p. 9.

JIMÉNEZ ÁNGEL, Felipe. Misión de Observación Electoral (MOE). Estudio “Anomalías e Irregularidades Electorales”, 18 de Julio de 2007.

Ley 999 de 2.006

MAGLIANO, Antonio. Artículo: Reforma Política y Mujer. Conflictos y Propuestas. Asamblea Permanente por los Derechos Humanos. Comisión la Mujer y sus Derechos. 2004

NACIONES UNIDAS – DAE, REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, AGENCIA COLOMBIANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, PNUD. “Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano”. Bogotá, RNEC, julio de 2005.

Proyecto Rendición de Cuentas/Anti-Corrupción en las Américas, Participación Ciudadana en el Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. USAID, 2004.

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. “Estudio de prefactibilidad, implementación del sistema de voto electrónico en la Registraduría Nacional del Estado Civil colombiano”. Bogotá, RNEC, diciembre de 2002.

REINA OTERO, Alexander. “*La democracia no es sólo elecciones*”. Revista Actualidad Colombiana, abril del 2006.

Revista “Democracia en las Américas”, Año 1 Nro 2, Junio de 2006. CADAL. p. 5.
RODRÍGUEZ RAGA, Juan Carlos. Universidad de Pittsburg, “La cultura política de la democracia en Colombia 2004”, Proyecto de opinión Pública de América Latina, con apoyo de USAID. p. 35.

ROMERO, Marco Alberto. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, “*Elecciones, reforma política y garantías electorales*”, revista Actualidad Colombiana

REY MARCOS, Francisco. Co-director del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Texto para Radio Nederland, 29 de abril de 2006.

SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Derecho Electoral Colombiano*. Bogotá, LEGIS, 2ª ed. 1997.

TANAKA, Martín. “*La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*”. Comisión de Juristas en Lima. Febrero de 2001. p. 5.

WEBGRAFÍA

http://abc.senado.gov.co/prontus_senado/site/artic/20051005/pags/20051005183653.html

http://www.procuraduria.gov.co/descargas/eventos/foroIEMP_092006_proyectoinvestigativo.doc

http://www.terra.com.co/elecciones_2006/opinion/29-03-2006/nota279969.html

<http://www.transparencia.org.pe/pagina.php?pagina=16>

http://www.ub.es/grepa/JMReniu/Article_Reniu_LV_20022005.pdf

www.andi.com.co/CVisibles/abc/pedag_temas.html

www.democraciarepresentativa.org

www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DJS_Documentos_Publicaciones/Trabajo%20voto%20%20electrónico%20final.pdf

www.observatorioelectoral.org

www.presidencia.gov.co/sne/2004/julio/08/24082004.htm

www.transparenciacolombia.org.co

www.wilac.net/descargas/documentos/dunayevich&escolar-tecnologias%20electorales.pdf