

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA
Ley 1147 de 2007

**CONCEPTO SOBRE EL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 409 DE 2020
CÁMARA Y 234 DE 2020 SENADO “POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO
ELECTORAL COLOMBIANO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

La Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República, en ejercicio de las competencias que le asignó la Ley 1147 de 2007, procede a emitir un concepto referente al proyecto de Ley Estatutaria 409 de 2020 Cámara y 234 de 2020 Senado “*por la cual se expide el código electoral colombiano y se dictan otras disposiciones*” de acuerdo con la solicitud presentada por el Secretario General de la Cámara de Representantes, Doctor Jorge Humberto Mantilla.

En relación con el proyecto de Ley que se somete a estudio es importante destacar los ocho ejes centrales que propone la reforma al Código electoral colombiano. 1) Innovación y asistencia tecnológica en los procesos electorales. 2) Fortalecimiento de las competencias del Consejo Nacional Electoral. 3) Inscripción de candidatos. 4) Desarrollo de las elecciones y garantías al elector. 5) Elecciones atípicas y provisión de faltas. 6) Disposiciones especiales para las organizaciones políticas. 7) Seriedad de la revocatoria del mandato. 8) Adjudicación de las curules del Estatuto de la Oposición.

El proyecto de Ley Estatutaria tiene como base los principios de responsabilidad ambiental en el desarrollo del proceso electoral y el principio de neutralidad tecnológica, que permiten seleccionar la tecnología más idónea en busca de unas elecciones transparentes que reflejen la voluntad del elector y que en últimas protejan el medio ambiente.

- 1) Innovación y asistencia tecnológica en los procesos electorales. La propuesta principal del proyecto de Ley se puede delimitar en la implementación de sistemas de asistencia tecnológica a los procesos electorales de manera gradual, previas las pruebas pilotos que debe realizar el Estado. Propuesta caracterizada por: a) autenticación biométrica, b) selección electrónica de los candidatos, c) generación de constancia física del voto para se depositada en las urnas, d) consolidar resultados, e) impresión de actas de votación, f) registro de sufragantes y g) transmisión de resultados electorales.

Las votaciones asistidas tecnológicamente se podrán realizar de forma no presencial o presenciales a través del voto manual o voto electrónico mixto, y voto anticipado.

Dentro de este eje central se puede incluir la modernización institucional de la Registraduría Nacional de Estado Civil que se establece como la profesionalización de la planta de personal con el desarrollo del carácter mixto de vinculación del personal de la Registraduría en los cargos de “*responsabilidad administrativa*”.

Igualmente, en este eje temático están las inclusiones que se le realizan al censo electoral como son el domicilio electoral para evitar la trashumancia, los datos de determinados grupos poblacionales, la conformación de una lista de jurados de votación, la identificación de los ciudadanos a través del sistema biométrico, y las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad digitales. Lo anterior con la finalidad de poder identificar a todos los ciudadanos de manera digital.

La reforma del Código establece el concurso obligatorio de los organismos de inteligencia y seguridad del Estado para blindar la seguridad y ciberseguridad de las votaciones, por lo tanto toda votación o certamen democrático tiene el carácter de seguridad nacional.

- 2) Fortalecimiento de las competencias del Consejo Nacional Electoral. Teniendo en cuenta la autonomía administrativa y presupuestal otorgada al Consejo Nacional Electoral a través del Plan Nacional de Desarrollo Ley 1955 de 2019, el proyecto de Ley estatutaria concede atribuciones expresas al Consejo Nacional Electoral para realizar auditorías a todo el proceso electoral y a los sistemas de asistencia tecnológica. Asimismo, otorga competencia para convocar elecciones atípicas y en cooperación con autoridades civiles suspender o ampliar jornadas de votación frente a estados de excepción, fuerza mayor o caso fortuito.

Este punto incluye el control efectivo de la propaganda electoral en tiempo de campañas, tipifica la prohibición de violencia política por razones de género y establece el procedimiento de competencia del Consejo Nacional Electoral en el saneamiento de nulidad, para agotar el requisito de procedibilidad del medio de control de nulidad electoral.

El Proyecto de Ley Estatutaria crea los consejos seccionales electorales conformados por ciudadanos (mismas calidades para ser magistrado de tribunal superior) y con sede en cada departamento. Dentro de este contexto instituye igualmente el trámite de impugnación, investigación y cancelación del registro irregular de cédulas de ciudadanía para el lugar de votar.

- 3) Inscripción de candidatos. El proyecto de Ley Estatutaria propone la ampliación de 1 año y 7 meses para que los comités promotores se puedan inscribir ante la autoridad electoral. El proceso de firmas debe terminar 6 meses antes de las elecciones y de esta manera garantizar que los partidos y candidatos independientes tengan igualdad de condiciones de 3 meses antes de enfrentar las elecciones.

De la misma manera, el proyecto presenta el derecho del segundo en votación de cargo uninominal de ocupar una curul en las corporaciones públicas de elección popular. Aumenta hasta 40% la cuota de género en la lista de candidatos a corporaciones públicas. Reglamenta el contenido, la obligatoriedad de los acuerdos de coalición y las consecuencias hasta ser causal de rechazo y revocatoria de la inscripción.

Realiza una relación de las causales de inhabilidades e incompatibilidades y unifica que el referente para contar los términos de las causales es el día de las votaciones, lo que garantiza el debido proceso y el derecho de contradicción en las revocatorias o en las inscripciones irregulares de los candidatos.

- 4) Desarrollo de las elecciones y garantías al elector. En este título el proyecto de Ley determina todo lo relacionado a la jornada electoral en el exterior que se disminuye a dos días y se implementa el voto anticipado y remoto digital.

Asimismo propone las tarjetas electorales separadas para el Congreso de la República con la finalidad del libre desarrollo del derecho al voto e instituye el transporte gratuito de todos los votantes a los puestos de votación.

Con respecto a los escrutinios se clasifican los niveles de escrutinio zonal, distrital de primer nivel de Bogotá, municipal no zonificada, municipal zonificada, departamental, Distrital de Bogotá y por último el Consejo Nacional Electoral.

- 5) Elecciones atípicas y provisión de faltas. Dentro de esta categoría de elecciones atípicas el proyecto de reforma enumera así: i) Vacancia absoluta del cargo uninominal, ii) por ganancia del voto en blanco, iii) por no posesión en el cargo, y, iv) las elecciones complementarias para conformar el número mínimo de miembros necesarios para el quorum en las corporaciones públicas. Las elecciones atípicas deberán ser convocadas por la Organización electoral y se realizarán siempre en 60 días contados desde la causal respectiva.

En referencia a la provisión de faltas el proyecto de modificación del Código unifica las faltas absolutas con las temporales de los cargos uninominales y miembros de corporaciones públicas. Establece como faltas temporales la decisión de la autoridad competente sobre la suspensión provisional de la elección y la suspensión en el cargo.

- 6) Disposiciones especiales para las organizaciones políticas. Establece el apoyo presupuestal del Gobierno Nacional para el desarrollo de las reuniones virtuales de los órganos directivos de las organizaciones políticas. Ahora bien, las consultas interpartidistas se extienden a los grupos significativos de ciudadanos.
- 7) Seriedad de la revocatorio del mandato. El proyecto de reforma del Código establece una audiencia pública frente a las iniciativas ciudadanas de revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes y se sujeta la revocatoria a una sola causal que debe ser objetiva y constatable.

Deroga expresamente el Código Electoral-Decreto 2241 de 1986, los artículos 30, 32, 33 y el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 y el artículo 57 de la Ley 65 de 1993.

Proyecto de Ley Estatutaria 409 de 2020 Cámara y 234 de 2020 Senado “por la cual se expide el código electoral colombiano y se dictan otras disposiciones”	
PONENCIA PRIMER DEBATE	LEYES QUE DEROGA
Artículo 268. Derogatoria y vigencia. El presente Código Electoral rige a partir de su sanción, deroga el Decreto 2241 de 1986, los artículos 30,32,33 y el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, el artículo 57 de la Ley 65 de 1993 y todas las demás	• Decreto 2241 de 1986 “Por el cual se adopta el Código Electoral”. • Ley 996 de 2005 “ Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”
	“ARTÍCULO 30. PROHIBICIONES AL PRESIDENTE DURANTE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL. (Artículo CONDICIONALMENTE exequible) Durante los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de votación en primera vuelta, y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso, el candidato que ejerce la Presidencia o la Vicepresidencia de la República no podrá: 1. Asistir a actos de inauguración de obras públicas. 2. Entregar personalmente recursos o bienes estatales, o cualquier otra suma de dinero

disposiciones que le sean contrarias.

proveniente del erario público o producto de donaciones de terceros al Gobierno Nacional.

3. Referirse a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones o presentaciones públicas, como Jefe de Estado o de Gobierno.

4. Utilizar o incluir la imagen, símbolos o consignas de su campaña presidencial en la publicidad del Gobierno.

5. Utilizar bienes del Estado, diferentes a aquellos destinados a su seguridad personal, en actividades de su campaña presidencial.”

“ARTÍCULO 32. VINCULACIÓN A LA NÓMINA ESTATAL. (Artículo **CONDICIONALMENTE** **exequible**) Se suspenderá cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal, en la Rama Ejecutiva del Poder Público, durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso. Se exceptúan de la presente disposición, los casos a que se refiere el inciso segundo del artículo siguiente.

PARÁGRAFO. (Parágrafo **CONDICIONALMENTE** **exequible**) Para efectos de proveer el personal supernumerario que requiera la Organización Electoral, la Registraduría organizará los procesos de selección y vinculación de manera objetiva a través de concursos públicos de méritos.” (Subrayado fuera del texto).

“ARTÍCULO 33. RESTRICCIONES A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. (Artículo **CONDICIONALMENTE** **exequible**) Durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado.

Queda exceptuado lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.” (Subrayado

	fuera del texto). ARTÍCULO 38. PROHIBICIONES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS. A los empleados del Estado les está prohibido: (...) “PARÁGRAFO. <u>Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista.</u> <u>Tampoco podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, gobernaciones departamentales, asambleas departamentales, alcaldías y concejos municipales o distritales. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.</u> <u>No podrán autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas, ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.</u> <u>La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa.”</u> (Subrayado fuera del texto). • Ley 65 de 1993 “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.”
--	--

	ARTÍCULO 57. VOTO DE LOS DETENIDOS. Los detenidos privados de la libertad si reúnen los requisitos de ley podrán ejercer el derecho al sufragio en sus respectivos centros de reclusión. La Registraduría Nacional del Estado Civil facilitará los medios para el ejercicio de este derecho. Se prohíbe el proselitismo político al interior de las penitenciarias y cárceles, tanto de extraños como de los mismos internos. <i>El incumplimiento a esta prohibición y cualquier insinuación en favor o en contra de candidatos o partidos por parte de los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, constituye causal de mala conducta.</i>
--	---

Ahora bien, un aspecto trascendental de la reforma hace relación con la Ley de Garantías, en los artículos 30, 32, 33 y el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005

Cabe destacar en este punto la sentencia de la Corte de Constitucional C-1153 de 2005, sobre la importancia de la Ley de garantías:

“Una ley de garantías electorales es una guía para el ejercicio equitativo y transparente de la democracia representativa. Un estatuto diseñado para asegurar que la contienda democrática se cumpla en condiciones igualitarias y transparentes para los electores. Una ley de garantías busca afianzar la neutralidad de los servidores públicos que organizan y supervisan las disputas electorales, e intenta garantizar el acceso igualitario a los canales de comunicación de los candidatos. Igualmente, una ley de garantías debe permitir que, en el debate democrático, sean las ideas y las propuestas las que definan el ascenso al poder, y no el músculo económico de los que se lo disputan. El proyecto de ley estatutaria de la referencia busca la realización de ese objetivo. En su mayor alcance, el proyecto regula la posibilidad de que ciertos servidores públicos participen en política. De acuerdo con el artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2004, salvo los empleados del Estado que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad y los miembros de la Fuerza Pública, los servidores públicos pueden participar en política “en las condiciones que señale la Ley Estatutaria”. En su alcance restringido, el proyecto busca garantizar que las elecciones para Presidente de la República se desarrollen en condiciones equitativas y democráticas, de manera que todos los candidatos tengan igualdad de oportunidades de participar en la contienda. Finalmente, el proyecto pretende regular las mismas condiciones de acceso a los canales democráticos en el marco de un proceso de elección presidencial con posibilidad de reelección mediata o inmediata. Así, las normas que componen el proyecto tienen aplicación, en términos generales, tanto en el contexto de una elección para presidente en la que ninguno de los candidatos ocupa cargo de autoridad, como en aquellas en la que el presidente es, a su vez, candidato a la Presidencia.”

La cita anterior, de hermenéutica constitucional, es un buen criterio orientador de la trascendencia que tuvo en el ordenamiento jurídico colombiano la Ley de Garantías. El sentido teleológico es procurar que la contienda democrática se desarrolle en condiciones de igualdad y transparencia, no solo para los electores sino para los elegidos, pues evita que la acción u omisión de los servidores públicos influya en la voluntad de los electores. La Ley tiene como fin último la neutralidad de los servidores públicos que desarrollan las actividades electorales y que se aprovechen de forma equilibrada los recursos del Estado, de manera que la democracia se exprese sin obstáculo alguno.

En consecuencia, derogar los artículos requiere un debate al más alto nivel de racionalidad sobre el impacto que tiene la propuesta en las garantías electorales y las condiciones que hace efectivo el principio de participación, en la dinámica social. La participación política implica la maximización de los mecanismos que garantizan las condiciones de igualdad y libertad, para hacer efectivas la fidelidad, autenticidad, transparencia y efectividad de la voluntad de sus titulares.

- 8) Adjudicación de las curules del Estatuto de la Oposición. Para finalizar, el proyecto de reforma establece el derecho de ocupar una curul del segundo en votación de cargo uninominal en las corporaciones públicas de elección popular. La interpretación de la pérdida de la curul cuando el voto en blanco obtiene la segunda votación de cargos uninominales y la solución en el caso vacancia temporal o absoluta de una curul con posterioridad a la posesión o en los casos excepcionales de empate.

Estudiados los aspectos normativos del proyecto de Ley Estatutaria de reforma al Código Electoral, que se encuentra en trámite para el segundo debate en las plenarias de la Cámara y del Senado, considera la Unidad pertinente llamar la atención sobre un aspecto que debería ser objeto de estudio ante facto, relacionado con el impacto fiscal que a corto, mediano y largo plazo tendría la inclusión, en los gastos de inversión y de funcionamiento, de las herramientas tecnológicas y del personal para hacer realidad la democracia digital.

Si bien es cierto la propuesta estaba contemplada en el artículo 335 de la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo del 2018-2022, un punto de apoyo para ilustrar la decisión del legislador es conocer el análisis presupuestal previo que debe acompañar las propuestas normativas que transforman las condiciones en las que se ejerce el principio y el derecho de participación, que trascienden de la validez y la eficacia a la legitimidad de las instituciones democráticas.

El uso progresivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones en todas las etapas de los procesos electorales debe evaluarse, además, en términos hacendísticos, ya que el presupuesto de la nación, de la planeación, a la ejecución, control y fenecimiento es una competencia y una responsabilidad compartida por todas las instancias del poder,

de acuerdo con los mandatos constitucionales de colaboración armónica, simple y plena. A lo anterior se suma, que el mandato conferido al legislador lo compele a analizar detenidamente las propuestas que impactan vigencias futuras, en especial cuando se está viviendo y tratando de superar una crisis que afecta por igual las finanzas públicas y privadas y la economía en relación con el equilibrio mínimo entre ingresos y gastos, ahorro e inversión.

Otro punto está relacionado con el acervo probatorio en los casos de control de nulidad electoral. Las pruebas constituyen un elemento clave en todo proceso y procedimiento, para garantizar el debido proceso, máxime cuando se trata de los relacionados con el control de nulidad electoral que hace parte esencial del engranaje electoral instrumental de una democracia.

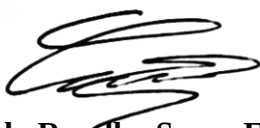
Por último, con respecto a la eliminación de los artículos 30, 32, 33 y el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, “Ley de Garantías”, se reitera lo expresado en relación con la importancia de un debate en el ámbito más lúcido de la racionalidad, en el nivel decisonal, sobre las implicaciones que tendría levantar una garantía diseñada previamente por el legislador para optimizar los mandatos constitucionales que enmarcan el Estado social y democrático de derecho, y que fue objeto de control constitucional. La derogatoria debe obedecer a argumentos que ilustren ampliamente la necesidad, conveniencia y oportunidad de la propuesta considerando las dinámicas sociales que califican el proceso electoral colombiano.

De esta forma cumple la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República con su deber legal en el ámbito de la Ley 1147 de 2007. Bogotá, D.C. el 20 de noviembre de 2020.



DIANA PATRICIA VANEGAS LÓPEZ

Coordinadora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa
Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 425B



Cindy Rosalba Saenz Forero

Asesora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa
Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 425B