



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

RECOMENDACIONES
RECIBIDA

SET - 7 2010 029

MINISTERIO DEL INTERIOR
Y DE JUSTICIA
Sin
anexos

GA10-46208

0570531

DRN - 1345
Bogotá, D.C., 6 de Septiembre de 2010

Doctor
GERMAN VARGAS LLERAS
Ministro de Interior y de Justicia
Ciudad

ASUNTO: Recomendaciones preliminares para el ajuste al sistema electoral colombiano.

Respetado Señor Ministro:

La actual agenda legislativa nacional incluye, entre otros asuntos, las reformas preliminares al sistema electoral, tema que usted lidera en cabeza del Ministerio de Interior y de Justicia. Los comentarios que a continuación se presentan de manera respetuosa contribuirán desde una perspectiva eminentemente técnica al actual debate legislativo.

Los comentarios están agrupados de la siguiente manera: **primero**, aquellos referidos a las reformas estructurales que requiere el sistema electoral colombiano, a saber: (i) Supresión del voto preferente; (ii) Acortar tiempos de escrutinio; (iii) Fortalecimiento del componente tecnológico en el proceso de votación; (iv) Financiación de campañas electorales, y (v) Modificación a la circunscripción electoral. **Segundo**, en vísperas del proceso electoral que se desarrollará el 30 de octubre de 2011, y reconociendo la dificultad para superar el proceso legislativo necesario para culminar con éxito las primeras reflexiones aquí expuestas, presento las consideraciones más urgentes relacionadas con la automatización del voto para las próximas elecciones.

Primero: Reformas estructurales al proceso electoral colombiano

1.1. Supresión del Voto Preferente

Desde la implementación del voto preferente a través del Acto Legislativo No. 01 de 2003, las dificultades que la existencia optativa de este mecanismo ha generado han sido evidentes en dos aspectos fundamentales. En primer término, desde el punto de vista político, la pretensión de la reforma de consolidar movimientos y partidos políticos fuertes y agregados en la defensa de su plataforma ideológica, se ha visto coja en la medida en que la denominada "operación avispa" se ha trasladado ahora al interior de las mismas colectividades políticas, convirtiendo la lista electoral en el escenario de disputas

Handwritten: Juan A. Gil
28 de Sept. 2010

Handwritten: PM
Sept 6/2010
5-597



Despacho del Registrador Nacional
Av. Calle 26 No. 51-50 CAN Bogotá D.C.
Tel: 220 28 80
www.registraduria.gov.co

5997962/04
Pablo Valencia



REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

antagónicas entre los mismos candidatos e impidiendo así la promoción de proyectos colectivos partidistas a nivel nacional.

En segundo lugar, desde un enfoque técnico de la gestión electoral, la problemática que conllevó la existencia del voto preferencial ha sido de tal magnitud que la estabilidad de los resultados siempre ha estado cuestionada por lo complejo de su aplicación, especialmente por parte de los jurados de votación y de las comisiones escrutadoras. Así mismo, por parte de los ciudadanos son cientos de miles los votos nulos que se registran en cada votación; el número de operaciones que se deben realizar para obtener el resultado de una mesa de votación es altísimo y la falta de soporte tecnológico en el proceso de escrutinio de mesa conduce a que los resultados no reflejen la intención de los electores y la credibilidad en el sistema se debilite. Estas circunstancias nos llevan a concluir que es probable que el proceso electoral tenga que sufrir las consecuencias de no revisar el sistema de votación con voto preferente.

En tal sentido, la recomendación inicial consideraría la eliminación del voto preferente y que las listas sean "únicas" y "cerradas". No obstante, la solución a esta inicial dificultad puede producir un nuevo efecto negativo no deseado, consistente en que se afecte la democratización al interior de los partidos y que la confección de las listas sea un procedimiento cerrado no participativo, volviendo así al llamado "bolígrafo" en cabeza de directorios o representantes legales.

Como complemento a la supresión del voto preferente y a su vez garantizar procesos democráticos por parte de los movimientos y partidos políticos, sería altamente conveniente la celebración previa de consultas populares para la selección de los candidatos, en donde la votación obtenida otorgue la ubicación en la lista. Este mecanismo constitucional funcionaría como una especie de elecciones primarias que al mismo tiempo fortalece el quehacer proselitista de los partidos, respetando las preferencias electorales de los ciudadanos.

Este paso en la conformación de listas de candidatos vendría a ser medio y fin al mismo tiempo. Medio, porque las listas únicas y cerradas jalona un proceso competitivo que, por parte de quienes concurren al mismo, aseguran reglas y mecanismos claros, objetivos y transparentes para la escogencia de candidatos, miembros del partido, directivos y ejecución de los dineros recaudados por cuenta de la financiación política o electoral; y serían un fin en sí mismas, porque desde la información que fluye desde un ámbito de competencia reglada y cierta, la influencia de dineros ilícitos o la instrumentalización de los partidos o cargos obtenidos hacia fines ilícitos, vendrían a ser fuertemente supervisadas y en su caso divulgadas por los demás miembros de partido. Por ello se propone que la democratización debe ser materializada por la escogencia de candidatos en el seno de consultas de partido, las cuales no serían inocuas siempre y cuando se garantice el cumplimiento de las normas de acceso al partido y a la posibilidad de postulación para representar los intereses del partido, que deberían ser los mismos manifestados en sus estatutos.



REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Eliminar el voto preferente y conformar listas únicas y cerradas mediante consultas previas, como tema de obligatoria revisión en la agenda legislativa, asegura reglas y mecanismos claros, objetivos y transparentes para la escogencia de candidatos, miembros y directivos del partido.

1.2. Acortar tiempos de inicio del escrutinio

Para la época en que fue redactado el Decreto 2241, esto es en el año de 1986, el desarrollo de las comunicaciones no permitía plantear un escenario diferente y las limitaciones que sobre la materia existían eran naturales. No obstante, veinticuatro años después, bajo la mirada del siglo XXI, no podemos mantener una norma vigente para un mundo diferente al de hoy; los hechos permiten concluir que el proceso de escrutinio merece una inmediata revisión, en atención a la sorprendente evolución que han tenido las comunicaciones y las múltiples herramientas tecnológicas con que cuenta este sector.

En tal sentido, sería altamente conveniente una reforma legal al horario de los escrutinios para que inicien inmediatamente se reciben los pliegos electorales, o si no es posible, que como mínimo inicien al día siguiente a la elección tal y como está establecido para las elecciones presidenciales en la ley 163 de 1994. La viabilidad de la propuesta se sustenta comprendiendo que, salvo algunos sectores rurales con grandes distancias entre el puesto de votación y la cabecera municipal donde reposa el arca triclave, en una enorme mayoría de municipios del país los documentos electorales una vez contabilizados por los jurados de votación llegan a manos de los claveros en la misma tarde y noche de las elecciones. Cabe recordar que más del 70% de la votación del país se concentra en ciento sesenta y un (161) ciudades zonificadas.

Iniciar el escrutinio inmediatamente concluya el conteo de jurados, con el soporte tecnológico necesario, ayuda a blindar gran parte del proceso electoral y garantiza que el resultado final sea oficial.

1.3. Fortalecimiento del componente tecnológico en el proceso de votación

Desde el punto de vista técnico, ha cobrado fuerza la incorporación de medios tecnológicos para mejorar la función de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Este objetivo no es nuevo en realidad, como quiera que algunos de los componentes del sistema han venido adquiriendo las características de un proceso electoral más automatizado. Si bien el plazo de cinco años previsto en la Ley 892 de 2004 para la implementación del voto electrónico se venció sin que se incluyera dicho gasto en la ley anual de presupuesto, ello no supone en sí mismo que no se pueda pensar en cambios más profundos en la preparación y ejecución del proceso electoral, que se traduce en



REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

términos más precisos y en asegurar la incorporación de las tecnologías de la información sobre todas las etapas del proceso electoral.

Sin embargo, al no poder apropiarse los recursos necesarios dentro del plazo estipulado en la norma citada en el párrafo anterior, se hace necesaria la promulgación de una nueva ley que permita la ejecución de los recursos dentro de la vigencia fiscal correspondiente en concordancia de lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C 307 de 2004 en donde señaló que *"la implementación del nuevo mecanismo y la puesta en marcha de los planes piloto sólo puede hacerse mediante gasto público, en la magnitud que finalmente determinen las autoridades competentes."*

Bajo esta perspectiva, suena tentador para quienes ven el proceso electoral desde el "voto" simple y llano. Pero para quienes hemos participado del proceso electoral desde todas sus etapas –tanto las preparatorias como las ordenadas por el Régimen Electoral– el voto es un punto visible, pero no representa completamente en sí mismo la función electoral. Por ello, ajustar la identificación electoral a la biometría de nuestro documento de identidad y el escaneo de huella con miras a las próximas elecciones es abordar desde el origen el problema de la suplantación de electores y jurados de votación como forma más extendida de fraude electoral.

En el mismo sentido, la manipulación excesiva de actas electorales en las distintas etapas del escrutinio con el consecuente riesgo de alteración de las mismas, debe ser prevenido de manera que una vez concluya el jurado de votación su tarea en el escrutinio de mesa, en cada puesto de votación se pueda instalar un sistema de captura de imagen de las planillas oficiales de resultados (Formulario E-14) para que se transmitan directamente a un centro de consolidación con la intervención mínima de personas. Con este rápido procedimiento reduciríamos sustancialmente el alto grado de error o la posible manipulación de los resultados que conlleva la intervención en el modelo actual de más cincuenta mil personas transmitiendo y recepcionando voz a voz.

Finalmente, no es suficiente cambiar el sistema actual de conteo manual de votos –que es tangible– por uno automático. La propuesta en el fondo lleva a pensar en mecanismos para evitar la manipulación de los resultados y las posibilidades de suplantación de identidad, y ello implica tener la seguridad de que el sistema está blindado contra todo intento o errores de procedimiento (arquitectura lógica y física y administración del sistema), ataques internos realizados por quien suministra o administra la solución informática, ataques de "hackers" o grupos ilegales o focos de corrupción, que el voto se contabiliza más de una vez, etc.

1.4. Financiación de campañas electorales

La forma de financiación de las campañas electorales ha sido siempre un factor desequilibrante, hecho que *per se* no es desdeñable y funciona en otras culturas políticas.



REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

No obstante, en tanto teleológicamente las normas electorales colombianas persigan erradicar la indebida intromisión de dineros y apoyos de oscura procedencia, como parte de este sistema "democratizador" de los partidos y la política colombiana, la financiación electoral debería ser previa a la elección, al igual que mixta con el apoyo del sector privado nacional, pero siempre que se trate de una rendición de cuentas públicas en cuanto al origen y destino de los dineros y apoyos recibidos.

Si las normas electorales persiguen erradicar la intromisión de dineros ilícitos en las campañas y garantizar la igualdad de oportunidades entre los distintos candidatos, la financiación electoral debe ser previa a la elección. Esta financiación, por lo menos de manera transitoria, debería ser primordialmente estatal.

En conclusión, se propone extender el modelo de financiación previsto en la Ley 996 de Ley 996 del 24 de noviembre 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" conocida como de Garantías Electorales, para el resto de elecciones de cargos uninominales y corporaciones públicas.

1.5. Modificación a la circunscripción electoral

Debido a las diferencias culturales de cada región del país y la posibilidad de que el régimen sancionatorio deje a una región sin representación, sería muy importante para la promoción del principio de representación, el que se realizaran cambios en la circunscripción electoral para permitir la elección de un senador por cada departamento, además de los que se elijan por circunscripción nacional sin aumentar el número de curules vigentes. Así, el principio de representación popular no se vería trastocado por la aplicación de un régimen disciplinario más severo a los partidos políticos. Se propone entonces un senado mixto, con una circunscripción territorial y otra nacional.

Segundo: Reformas de tipo coyuntural en vísperas a las elecciones de autoridades administrativas y cuerpos colegiados a llevarse a cabo en octubre de 2011.

Es necesario recordar que para las elecciones de octubre de 2011, en las cuales se utilizarán como mínimo cinco (5) tarjetas electorales, el proceso de escrutinio presenta serias dificultades, por lo que se insiste en que el proceso electoral debe fortalecerse desde el mismo ingreso de los ciudadanos a los puestos de votación. Culminada la jornada electoral, se hace también necesaria la rápida digitalización de actas de jurados y el escrutinio electrónico. La propuesta en concreto es digitalizar las Actas de Escrutinio desde la mesa, conforme un documento que ajustado al Código Electoral tendría validez al copiarse en la fuente. Si esto se completa con acortar el tiempo de escrutinio, esto es,



REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

si el escrutinio se inicia en la misma noche que termina el conteo de jurados, no presentaría tantas dificultades como las que se registran en la actualidad.

Con este rápido procedimiento se reduce sustancialmente el alto grado de error o la posible manipulación de los resultados. Con la captura y publicación de las imágenes de los documentos oficiales en tiempo real y el inicio y culminación de los escrutinios una vez terminado el proceso electoral, se beneficiarían la credibilidad en el sistema y espantaría el fantasma de fraude en el escrutinio.

Finalmente Señor Ministro, debo manifestar que La Registraduría Nacional del Estado Civil solicito para la vigencia 2011, un presupuesto por valor de \$1.181.141.700.177, de los cuales \$282.900.473.629, corresponden a gastos de normal funcionamiento de la Entidad y \$898.241.226.548 al presupuesto electoral.

Es importante resaltar que el presupuesto electoral solicitado incluye las partidas que se han apropiado en los procesos electorales de vigencias anteriores, así como las requeridas con el propósito de establecer medidas de transparencia que garanticen la plena identidad del elector, con lo cual se evita la suplantación de ciudadanos y que estas últimas que corresponden a procesos nuevos ascienden a \$517.000.000.000 con la siguiente distribución:

Nuevas tecnologías aplicadas al proceso electoral	\$350.000.000.000
Alquiler de estaciones de control de plena identidad de acceso de votantes - Biometría (Incluye personal capacitado para su manejo) (En 10000 puestos de votación). Una estación cada cuatro mesas	\$162.000.000.000
Arrendamiento de equipos automatizados para la captura de inscripción de cédulas, con consulta remota e inalámbrica de la base de datos, generación de comprobante de inscripción y generación y cruce de inscritos en ciudades zonificadas	\$5.000.000.000
TOTAL	\$517.000.000.000

Reitero la absoluta disposición de la Registraduría Nacional del Estado Civil en participar activamente en la agenda legislativa relativa a los cambios más significativos que requiere nuestro sistema electoral y en las discusiones que sobre la materia se lleven a cabo en la denominada Mesa Electoral.

Cordialmente,


CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES
Registrador Nacional del Estado Civil

 el
servicio a
nuestro
Identidad

6
Despacho del Registrador Nacional

Av. Calle 26 No. 51-50 CAN Bogotá D.C.

Tel: 220 28 80

www.registraduria.gov.co