

SERIE

COLOMBIA, ENTRE APERTURAS Y CIERRES DEMOCRÁTICOS:

Balance a la
democracia en el
primer cuarto del siglo

XXI



N°4 Institucionalidad e Integridad Electoral

moe
Misión de Observación Electoral



Con el apoyo de:



SERIE

COLOMBIA, ENTRE APERTURAS Y CIERRES DEMOCRÁTICOS:

Balance a la
democracia en el
primer cuarto del siglo **XXI**

El contenido de la presente publicación es de responsabilidad exclusiva del Colegio de Abogados y Observatorio Electoral Colombia - COADE, y fue elaborado bajo la presidencia del doctor Carlos Ariel Sánchez Torres, ex registrador Nacional del Estado Civil entre el 6 de diciembre de 2007 y el 4 de diciembre de 2015. Este documento no necesariamente refleja los puntos de vista de la Misión de Observación Electoral -MOE.

La publicación fue elaborada por Esteban Rodríguez Valencia, María Fernanda Mayorca Giraldo, Camilo Andrés Pretelt Barrios y Richard Kevin Areiza, miembros del Colegio de Abogados y Observatorio Electoral Colombia.

El documento contó con la aprobación de: i) Antonio Martín López, director académico del COADE, ii) Fabio Sepúlveda Betancourt, secretario general, iii) Alfonso Pórtela Herrán, vicepresidente y, iv) Pedro Alexander Rodríguez, miembro de Junta Directiva.

Nº1 Medios y democracia en Colombia: un cuarto de siglo entre sobrecarga informativa y transformación

Nº2 Transiciones de la violencia, conflictividad social y paz.

Nº3 Cultura Política, inclusión y diversidad.

Nº4 Institucionalidad e integridad electoral.

Autoría:

Esteban Rodríguez Valencia, María Fernanda Mayorca Giraldo, Camilo Andrés Pretelt Barrios y Richard Kevin Areiza Arboleda
Proyectistas

Colegio de Abogados y Observatorio Electoral Colombiano

moe
Misión de Observación Electoral



CA
COLEGIO DE ABOGADOS
Y OBSERVATORIO ELECTORAL



Presentación

«Colombia, entre aperturas y cierres democráticos: balance a la democracia en el primer cuarto del siglo XXI» es un proyecto de la Misión de Observación Electoral (MOE), desarrollado con el apoyo de la Embajada de Suecia en Colombia y Open Society Foundations. Su propósito es generar un espacio plural, informado y crítico para reflexionar sobre el estado de la democracia y la ciudadanía en el país.

La iniciativa parte del reconocimiento de que los primeros 25 años del siglo XXI han estado atravesados por profundas transformaciones políticas, sociales, culturales, tecnológicas e institucionales, que han reconfigurado las relaciones entre ciudadanía, derechos e instituciones. A través de la elaboración de cuatro documentos temáticos, en los que se aborda aspectos clave para comprender los avances, retrocesos y desafíos que marcan la vida democrática en Colombia.

El primer documento analiza el papel de los medios de comunicación en la construcción —y también en la disputa— del proyecto democrático en las últimas décadas. Se examinan las transformaciones del ecosistema mediático, incluyendo el auge de las plataformas digitales, el impacto de la concentración mediática, y los efectos de la desinformación y la polarización sobre el debate público. También se exploran las posibilidades que ofrecen los medios alternativos y comunitarios para ampliar la participación ciudadana y revitalizar la esfera pública.

El segundo documento se centra en las transiciones de la violencia, la conflictividad social y la paz, con énfasis en las transformaciones del conflicto armado, la persistencia de múltiples formas de violencia y los retos estructurales para la construcción de una paz sostenible. Se abordan diversas tensiones: entre lo local y lo nacional, tanto en los impactos del conflicto como en la acción institucional; los distintos actores presentes en el territorio; los avances institucionales derivados del Acuerdo de Paz con las FARC y

las dinámicas violentas que siguen afectando el ejercicio de los derechos, en especial en los territorios más golpeados por el conflicto.

El tercer documento examina los cambios en la cultura política, la inclusión y la diversidad, analizando asuntos como la incapacidad de los estados para mejorar las condiciones económicas de grandes sectores de la población, la falta de confianza en las instituciones y la pérdida de una idea de nación que antes sostenían los medios masivos, planteando un cambio en los valores democráticos, nuevas formas de participación y acción ciudadana y el reconocimiento de la equidad y la inclusión de la diversidad como valores que fortalecen la democracia. Se reflexiona sobre los avances y tensiones en la representación y participación política, así como sobre las nuevas formas de acción colectiva que están transformando el hacer y entender de la política, la cultura política y la ciudadanía en Colombia.

El cuarto documento estudia el funcionamiento de la institucionalidad y la integridad electoral, haciendo un balance de los logros alcanzados por las entidades responsables de garantizar elecciones libres, transparentes y confiables. También identifica los principales desafíos que enfrenta el sistema electoral, como la fragmentación normativa, la presión de actores ilegales, las debilidades en la fiscalización de actores políticos y la necesidad de fortalecer los mecanismos de control y rendición de cuentas.

En conjunto, esta serie de documentos busca ofrecer una mirada crítica, rigurosa y propositiva sobre los factores que han incidido en los procesos democráticos y en la calidad de la ciudadanía en Colombia en lo que va del siglo XXI, e identificar los desafíos estructurales y las oportunidades para fortalecer una acción institucional y ciudadana más informada y pluralista, en un entorno en permanente transformación.

Índice

Objetivo y Marco de Investigación	6
- Objetivo General	
- Objetivos Específicos	
- Preguntas de Investigación	
- Estrategia de Investigación	
1. Referente Contextual	7
1.1. Transformaciones Democráticas con la Constitución de 1991	
1.2. La Colombia de los 90 y su Sistema Electoral	
1.3. El 99: Cambios Sustanciales hacia un Nuevo Siglo	
1.4. Álvaro Uribe: Reformas y Cambios del Octenio	
1.5. Acuerdos de Paz con las FARC-EP	
1.6. Pandemia de Covid-19 y el «Estallido Social»	
2. Institucionalidad Electoral	9
2.1. Concepto y Componentes	
2.2. Evolución Normativa	
2.3. Desafíos Actuales	
3. Transparencia e Integridad Electoral	10
3.1. Perspectiva Internacional	
3.2. Transparencia e Integridad Electoral en Colombia	
3.3. Código Electoral: Avances y Retos	
4. Financiación Política	12
4.1. Evolución Jurídica de la Financiación Política	
4.2. Inspección, Vigilancia y Control	
4.3. Panorama Actual y Desafíos	
5. Sistema Electoral y Régimen de Partidos	14
5.1. Sistemas Electorales y Partidos en América Latina	
5.2. Evolución del Sistema Electoral y Régimen de Partidos en Colombia	
5.3. Reforma Política de 2003	
5.4. Reforma Política de 2009	
5.5. Fenómeno del Abstencionismo	
5.6. Decisiones Judiciales sobre Personerías Jurídicas	
6. Criminalidad Electoral	17
6.1. Criminalidad Electoral en América Latina	
6.2. Criminalidad Electoral en Colombia	
6.3. Balance sobre la Criminalidad Electoral	
7. Conclusiones	20
8. Referencias	21

Carlos Ariel Sánchez Torres
Presidente

Alfonso Pórtela Herrán
Vicepresidente

Miembros de Junta Directiva

Fabio Sepúlveda Betancourt
Secretario general

Antonio Martín López
Director académico

Esteban Rodríguez Valencia
María Fernanda Mayorca Giraldo
Camilo Andrés Pretelt Barrios
Richard Kevin Areiza
Proyectistas

Colegio de abogados y Observatorio Electoral Académico

Objetivo General

Realizar un balance de la calidad de la democracia y la ciudadanía colombiana en el primer cuarto del siglo XXI, a partir de la identificación, análisis y evaluación de avances, retrocesos y desafíos que permitan generar recomendaciones y/o rutas de acción político-institucional, en relación con aperturas y cierres democráticos, institucionalidad e integridad electoral.

Objetivos Específicos:

1. Identificar, en una línea de tiempo, cuáles han sido las principales reformas constitucionales, legales y políticas que se han aprobado durante los últimos 25 años para fortalecer la transparencia y la integridad de los procesos electorales en Colombia.
2. Identificar cuáles han sido los principales avances de institucionalidad electoral en Colombia durante los últimos 25 años.
3. Establecer y determinar si estas medidas han sido adecuadas y efectivas en el logro de su propósito.
4. Evaluar el nivel de impacto en la confianza de la ciudadanía por los cambios adoptados para promover la integridad electoral en Colombia.

Preguntas de investigación:

¿La historia político-institucional de Colombia en el primer cuarto del siglo XXI qué tanto impacto ha generado en la sociedad civil?

¿Cuáles han sido los avances, desafíos y retrocesos? ¿Hacia dónde avanza la institucionalidad electoral para el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía colombiana en los próximos 25 años?

Estrategia de investigación:

Búsqueda de la información web en las fuentes oficiales del Estado colombiano, así como de las organizaciones civiles sociales, con énfasis en el sistema democrático electoral, y una vez *consolidada* la información, se procederá a su clasificación en nivel de interés y relevancia, la cual será *valorada* en la investigación, apreciándola desde un impacto positivo, neutro o negativo en el avance social, lo que conlleva un *razonamiento deductivo* de la investigación.

Fuentes de información:

Conceptos jurídicos, investigaciones académicas, foros y presentaciones institucionales, encuestas de percepción pública y privada.

Cronograma de trabajo:

Producto	Septiembre				Octubre			
	Semana 1 (02 al 08)	Semana 2 (09 al 15)	Semana 3 (16 al 22)	Semana 4 (23 al 29)	Semana 1 (30 al 06)	Semana 2 (07 al 13)	Semana 3 (14 al 20)	Semana 4 (21 al 27)
1. Diseño metodológico y cronograma de trabajo								
2. Referente contextual								
3. Espacios de socialización para consulta y/o validación								
4. Documento balance del estado de la democracia y ciudadanía tras 25 años del siglo XXI; Colombia entre aperturas y cierres en institucionalidad e integridad electoral		Transparencia e integridad electoral	Arquitectura o institucionalidad electoral	Régimen de partidos	Reglas de financiación en la política	Criminalidad electoral		

Elaboración
 Entrega Parcial
 Entrega Final

1. Referente Contextual

1.1 Transformaciones democráticas con la Constitución de 1991

En las primeras dos décadas del siglo XXI, Colombia vivió importantes transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que se derivaron de la Constitución Política de 1991, que se estableció como el marco democrático de la Nación y, entre sus hitos, fortaleció la soberanía popular, reconoció derechos a minorías étnicas, introdujo mecanismos de participación ciudadana como el referendo y el plebiscito, y entregó una carta de derechos fundamentales a los colombianos, que garantizó con la acción de tutela.

En materia electoral, la nueva carta institucionalizó los asuntos relacionados con partidos políticos, restringió la reelección presidencial, acompañándola de dos vueltas o ballottage, y la elección directa de cargos uninominales y plurinominales. Sin embargo, el procedi-

miento electoral se encontraba desactualizado, al estar vigente el Código Electoral expedido por el Decreto 2241 de 1986, anterior a la Carta Política y a las novedades que esta trajo y sus futuras modificaciones.

1.2 La Colombia de los 90 y su sistema electoral

La década de los años 90 estuvo marcada por transformaciones y retos que darían forma al Estado actual. Esto empieza con la introducción de la nueva Carta Política en un contexto de narcotráfico, guerrillas, desplazamiento, víctimas del conflicto armado y la reciente terminación del Frente Nacional bipartidista.

Dentro de los objetivos primarios que se tuvieron con la Carta de 1991 no estuvo la consolidación de un sistema de partidos sólidos y organizados; principalmente, se persiguió la apertura democrática del país, la participa-

ción de nuevos movimientos políticos y vencer el bipartidismo histórico.

En el afán de la apertura democrática, se tenían requisitos blandos para la obtención de la personería jurídica: no existía umbral; el requisito era de 50.000 firmas más representación en el Congreso. Esto dio lugar a la eclosión de partidos que eran organizaciones vinculadas a los históricos partidos Conservador y Liberal. «El elevado número de partidos y candidatos que aspiraban a obtener curules en el Congreso de la República incidió negativamente en la unidad partidista, la cohesión ideológica y la formación de mayorías sólidas en las dos cámaras» (Buriticá, 2024).

En 1994, la Ley 130 se promulgó como el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, en donde se regulaban los aspectos de financiación política de partidos y campañas. Sin embargo, su cumplimiento quedaría en duda debido al escándalo del «Proceso 8000», que vinculó a la campaña presidencial de Ernesto Samper Pizano con recursos provenientes del narcotráfico.

1.3 El 99, la víspera de un nuevo siglo con cambios sustanciales

En vigencia de la Constitución de 1991, en 1999 el gobierno del entonces presidente Andrés Pastrana llevaba a cabo los Diálogos de Paz en El Caguán con la guerrilla de las FARC-EP, que fracasaría en el 2000 por el incumplimiento de los compromisos por parte del grupo armado, al continuar delinquiendo con secuestros y la masacre de la familia Turbay Cote. Esto marcó un cambio en el sufragante colombiano, que plasmó su postura sobre la guerrilla con la elección de Álvaro Uribe Vélez como presidente de la República. Esto ha sido catalogado por el experto (Gutiérrez, 2007) como la «derechización» del electorado.

1.4 Álvaro Uribe: el octenio de las reformas.

La llegada de Álvaro Uribe fue un punto de quiebre: un renegado liberal, el primer presidente que no fue elegido bajo las banderas de los partidos tradicionales y supuso la ruptura de una cadena de bipartidismo, y el inicio de una etapa de reestructuración del sistema electoral y las formas de convertir votos en escaños, que con el Acto Legislativo 01 de 2003 se haría la primera reforma política de la

Carta de 1991 para poner fin a la atomización de partidos desbordada en las elecciones legislativas de 2002.

En 2003, con un alto índice de aceptación, el presidente Álvaro Uribe hizo la presentación de su política pública insignia: la seguridad democrática, que fue definida por el Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006 como: El ejercicio de una autoridad efectiva, que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos y está comprometida con el respeto a los derechos humanos y la protección y promoción de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas. (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

La popularidad del entonces mandatario Uribe dio lugar a una coalición gubernamental con el objetivo de sacar adelante el Acto Legislativo 2 de 2004, que permitió la reelección presidencial en un segundo mandato (2006–2010) y cuyas reglas de financiación se establecieron en la Ley 996 de 2005.

Las intenciones de prolongar su mandato a un tercer período fracasaron. En el año 2009, el Congreso expidió la Ley 1354 de 2009, que convocaría a un referendo constitucional a los ciudadanos para aprobar un tercer período, pero la Corte Constitucional declaró la inexecutable del proyecto, cerrando las puertas a un tercer cuatrienio de Uribe.

Parte del fracaso en la tercera reelección de Uribe Vélez se debió a los escándalos judiciales asociados al gobierno. La «parapolítica» del año 2006 reveló los nexos entre políticos y grupos paramilitares; en 2008 estalló el escándalo de la «yidispolítica», que consistió en una serie de tráfico de influencias y sobornos para dar luz verde en la Cámara de Representantes a la reelección de Uribe (2006–2010). Estos acontecimientos derribaron la solidez con la que se consolidó el primer mandato de Uribe.

Frente a este panorama, para el año 2009 se hizo necesaria otra reforma constitucional. El Acto Legislativo 01 de 2009 trajo un régimen sancionatorio para los partidos y movimientos políticos que otorgaran avales a personas con nexos con grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. Las medidas establecidas fueron desde la aplicación de la figura conocida como «silla vacía» hasta la pérdida de la personería jurídica.

La reforma política de 2009 sería desarrolla-

da por la Ley 1475 de 2011, que se estableció como el nuevo marco normativo en tratándose de financiación de partidos y campañas, grupos significativos de ciudadanos, doble militancia, rendición de cuentas y otros aspectos relacionados con el funcionamiento interno de los partidos.

1.5 Acuerdos de Paz con las FARC – EP

Para el año 2012, bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, Colombia se embarca en las Negociaciones de Paz con la guerrilla de las FARC para poner fin al conflicto armado de más de medio siglo. El 26 de septiembre de 2016, en Cartagena, se firmó un primer acuerdo, pero fue rechazado en el Plebiscito por la Paz con un 50,2 % por el NO, frente a un SÍ con 49,7 % a favor. Para sacar adelante el acuerdo, el gobierno adelantó mesas de negociación con los representantes del NO en el plebiscito y los delegados de las FARC-EP, donde se firmó un nuevo acuerdo el 24 de noviembre, que fue ratificado por el Legislativo. El Acuerdo de Paz aumentó en diez curules el Congreso, en donde las FARC tendrían

cinco escaños en cada una de las cámaras, trayendo un nuevo actor político en el escenario legislativo.

1.6 La pandemia del Covid 19 y el «Estallido Social»

Para el 2020, con Iván Duque ocupando la silla presidencial del país, Colombia y el mundo se vieron enfrentados a la pandemia ocasionada por el COVID-19, lo que generó una crisis económica y social sin precedentes en el país. Las medidas de confinamiento, la pérdida de empleos y las intenciones del gobierno de sacar adelante una reforma tributaria fueron el caldo de cultivo para que, en abril de 2021, se iniciara una cadena de protestas que dieron lugar al «Estallido Social».

El Estallido Social cambió la postura política del país, lo que permitió en 2022 a Gustavo Petro convertirse en el primer presidente de línea de izquierdas. Esto supuso un punto de quiebre en la historia política de Colombia, al ser la primera vez que un candidato de izquierda lograba hacerse con la mayor votación.

2. Institucionalidad electoral

La institucionalidad electoral se puede definir como el conjunto de normas, principios, prácticas y organismos que estructuran y garantizan el adecuado funcionamiento de un sistema electoral. El objetivo de la institucionalidad es garantizar que las justas democráticas se lleven a cabo de forma transparente, legítima, equitativa y con sujeción a las leyes y principios democráticos. Con base en la definición, se tienen los componentes claves de todo sistema electoral donde impere la institucionalidad:

- » **Marco normativo:** integrado por disposiciones constitucionales, leyes, reglas, principios, procedimientos, financiación de campañas, funcionamiento de partidos, mecanismos de defensa y contradicción, autoridades electorales y posibilidad de someter a control las decisiones electorales.
- » **Organismos electorales:** son las instituciones encargadas de administrar, organizar y llevar a cabo los comicios.
- » **Garantías y derechos:** son los mecanismos que protegen del fraude al proceso electoral y los derechos ciudadanos.

» **Legitimidad y confianza:** es el resultado del funcionamiento adecuado de la institucionalidad electoral, donde resulta importante que los resultados de las elecciones generen credibilidad y confianza en el electorado.

Hablar de institucionalidad electoral en Colombia implica analizar los elementos que constituyen esta figura, resultando indispensable referirse a la evolución normativa, institucional y los desafíos que se han enfrentado en los últimos 25 años.

Evolución Normativa

Durante el último cuarto de siglo, Colombia ha experimentado importantes cambios en materia normativa relacionada con institucionalidad electoral. Partiendo desde la expedición de la Constitución Política de 1991, la primera reforma fue el Acto Legislativo 01 de 2003, que, entre las modificaciones que hizo en torno al sistema de representación, también modificó la forma de elección de las autoridades electorales.

En Colombia, las autoridades electorales son

el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. En el texto original de la Constitución de 1991, los magistrados del Consejo Nacional Electoral eran elegidos por el Consejo de Estado de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Por su lado, el Registrador Nacional lo escogía el CNE.

Con la reforma del año 2003 se modificaron los artículos 265 y 266 de la Carta. Los magistrados del CNE pasaron a ser escogidos por el Congreso en pleno bajo el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos, y el Registrador Nacional a ser elegido por los presidentes de las Altas Cortes, previo concurso de méritos.

La efectividad en el fortalecimiento de la institucionalidad es cuestionable bajo los cambios de esta reforma, como quiera que el CNE siempre ha sido una entidad centralizada y cuya presencia solo está en la capital colombiana. Sumado a esto, la forma de elección de los magistrados del CNE no deja de ser cuestionable, al ser postulados por los partidos políticos y elegidos por el Congreso en pleno, puede permear su imparcialidad en el tratamiento de los asuntos de los que conozcan, al mismo tiempo que no garantiza la autonomía en las actuaciones de la entidad.

Por el lado de la Registraduría Nacional, de conformidad con el artículo 266, sus funciones se limitan a la organización de las elecciones y llevar el registro civil e identificación de los colombianos, misiones que son de carácter técnico por parte de la entidad, la cual, a diferencia del Consejo Nacional Electoral, cuenta con sedes a lo largo y ancho del territorio nacional.

3. Transparencia e integridad electoral

La transparencia electoral, desde la perspectiva de (Navas, 2013), se entiende como «la maximización del principio de publicidad de los actos públicos, como parte del sistema de control del poder que garantiza los derechos fundamentales, fomenta la deliberación pública y la vigencia del propio régimen democrático». Bajo ese concepto, la transparencia permite el control de las personas sobre los actos públicos, con el objetivo de cuestionar, considerar o verificar si se están realizando conforme a la ley y las funciones públicas asignadas.

Sobresale un avance en materia de operatividad de la Registraduría: las tecnologías aplicables han transformado profundamente los procesos electorales en Colombia. Gracias a herramientas como bases de datos interoperables, biometría y digitalización, se ha logrado modernizar y fortalecer la institucionalidad electoral. Sin embargo, es crucial garantizar la seguridad de estos sistemas para evitar vulnerabilidades. A pesar de los desafíos, la implementación tecnológica se puede destacar por el gran índice de confianza que reposa en las autoridades electorales como la Registraduría, que, según el Séptimo Estudio de Percepción de Jóvenes, goza de un 55 % de confianza (Cifras y Conceptos, 2023).

Sin embargo, luego de la reforma de 2003, los organismos electorales no han experimentado cambios sustanciales, aun con la necesidad de las nuevas dinámicas políticas y tecnológicas, que exigen una institucionalidad más organizada, eficiente y descentralizada.

La ausencia de reformas estructurales desde el año 2003 demuestra la urgencia de adaptar la institucionalidad electoral a los retos actuales. La tendencia que marcan las redes sociales como herramienta para difundir propaganda electoral, el financiamiento ilegal de las campañas y el creciente riesgo de manipulación tecnológica exigen que se aborden con seriedad y enfoque integral la modernización de los organismos electorales, así como la garantía de independencia de los mismos, de conformidad con los principios constitucionales y democráticos.

Por otro lado, la integridad electoral «implica el cumplimiento de los principios democráticos de sufragio universal e igualdad política consagrados en tratados internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos» (Foundation, 2012). Se puede afirmar, entonces, que sin ella podría minarse la legitimidad de los comicios y, por ende, los resultados no serían confiables. En el ámbito democrático.

3.1 La transparencia e integridad electoral en el plano internacional

Teniendo ambos conceptos claros, tanto transparencia como integridad electoral, se hace importante mencionar su relevancia a nivel internacional. En la Carta Democrática Interamericana, en su artículo 4, se menciona la transparencia como un componente fundamental de la democracia, de las actividades gubernamentales y de la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública (Organización de Estados Americanos, 2001).

Organizaciones internacionales como la ONU, la OUA (Organización para la Unidad Africana) y la OEA (Organización de Estados Americanos) han emitido distintos acuerdos para que los Estados miembros fomenten la celebración de elecciones en condiciones de transparencia e integridad. Ejemplo de ello es la Carta Democrática Interamericana, en donde se establece a la democracia como un derecho de los pueblos de América, fundamental para el desarrollo integral, el fortalecimiento institucional, la preservación de la institucionalidad, la promoción de la cultura democrática y de las observaciones electorales.

La Carta Democrática Interamericana de la OEA soporta su articulado en «las cláusulas democráticas existentes en los mecanismos regionales y subregionales expresan los mismos objetivos» (Organización de Estados Americanos, 2001).

3.2 Transparencia e integridad electoral en Colombia

Teniendo en cuenta los referentes internacionales, en Colombia el marco normativo que regula las elecciones parte de las premisas constitucionales consagradas en la Carta de 1991, que durante el primer cuarto del siglo ha sido modificada para fortalecer el sistema electoral.

3.3 Código Electoral: elecciones modernas con procedimientos antiguos

En Colombia, el procedimiento electoral se encuentra consagrado en el Decreto 2241 de 1986, conocido como Código Electoral, el cual ha marcado el procedimiento de todos los comicios llevados a cabo desde su expedición hasta la fecha; una norma que fue expedida con anterioridad a la vigente Constitución Política

y en desarrollo del Acto Legislativo 01 de 1986, que marcó la descentralización política y administrativa con la elección popular de alcaldes.

El Código Electoral estableció las reglas sobre el calendario electoral, designación de jurados de votación, escrutinios, autoridades públicas electorales y las ejercidas transitoriamente por particulares. Todo esto con el objetivo de que los resultados de los comicios representen con fidelidad, autenticidad, transparencia y efectividad la voluntad de sus titulares. Sin embargo, expedida la Constitución de 1991, el Código Electoral se ha quedado obsoleto frente a las dinámicas que se manejan hoy día en los procesos democráticos.

Como parte de unas elecciones llevadas a cabo con plenas garantías, el procedimiento electoral en Colombia se encuentra reforzado de principios, entre ellos el de publicidad como criterio de transparencia. En el Código Electoral se hace un fuerte énfasis en la publicidad de las actuaciones como el escrutinio, situación que, bajo la definición dada de transparencia, permite a la ciudadanía realizar control sobre los actos públicos.

No obstante, el Código Electoral de 1986 ofrece más sombras que luces. Desde su concepción en 1986, muchas de sus figuras no se ajustan a las dinámicas políticas actuales. Otro aspecto que no pasa por alto es la forma de expedición del proyecto, que va en contravía de la Constitución Política de 1991. Los asuntos relacionados con derechos fundamentales y políticos se regulan con leyes estatutarias, aunque el Decreto 2241 tenga un enfoque en los aspectos procedimentales del ejercicio del sufragio.

Muchos han sido los intentos de expedir un nuevo código electoral, el último fue en el año 2024; sin embargo, estos intentos no han sido prósperos, bien sea por la rigurosidad de sacar adelante proyectos de ley estatutaria o por la falta de diligencia del legislativo en darle prioridad a este asunto.

Esto deja como balance un sistema electoral que, si bien ha evolucionado en materia de derechos políticos con la Carta de 1991, se ha quedado rezagado en el componente procedimental de los comicios, un desafío persistente para el cumplimiento de garantías electorales como la transparencia e integridad de las elecciones.

4. Financiación política

La financiación política se entiende como aquel recurso económico que permite consolidar, difundir y participar directa o indirectamente en un certamen democrático bajo criterios de igualdad, equidad, transparencia y moralidad.

Ahora bien, esta definición se inclina a las campañas políticas, entendiendo estas como «El conjunto de actividades realizadas por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y/o candidatos con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en determinado sentido» (Villar, 2019). Sin embargo, también se debe afirmar que existen modelos de financiación estatal para los partidos políticos.

Históricamente, los asuntos relacionados con la financiación de partidos, movimientos políticos y campañas han sido un reto persistente para el sistema electoral colombiano, por la omisión en la obligación de las agrupaciones políticas de publicar la información o de plasmar veracidad en los informes contables.

4.1 Evolución del marco jurídico de la financiación política en Colombia desde la Constitución Política de 1991.

En materia de financiación, el marco normativo se referencia por el artículo 109 de la Constitución de 1991, que se desarrolló con la Ley 130 de 1994. El título V de la norma regula la publicidad y rendición de cuentas, entendiendo la publicidad como aspecto clave de la transparencia en procesos electorales.

En atención a la Ley 130 de 1994, los partidos y movimientos políticos tienen la obligación de presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos sobre los ingresos y egresos del partido o movimiento, la destinación de los recursos y los ingresos y gastos de las campañas.

Esta responsabilidad ha sido incumplida ampliamente, en gran parte por las campañas políticas, que omiten información sobre las fuentes de los recursos que ingresan a las campañas y la destinación de los mismos.

En los últimos 25 años, Colombia ha tenido múltiples escándalos relacionados con financiación política, teniendo como primer antecedente el «Proceso 8000», en donde dineros

del narcotráfico financiaron la elección presidencial de Ernesto Samper en 1994.

La magnitud generó impacto en la percepción de transparencia de los procesos electorales, sembrando desconfianza en el sistema electoral y revelando limitaciones y problemas que persistirían en los años venideros.

Para el año 2003, con el Acto Legislativo 01, se modificó el artículo 109 de la Constitución, se fortaleció la regulación de la financiación política, fijó el sistema de reposición de votos y los límites a los gastos de campaña y de las contribuciones privadas, así como el régimen de sanciones por violación de topes en la financiación, con pérdida de investidura y pérdida del cargo. Se garantizó la financiación de los partidos y movimientos con personería jurídica y el acceso a espacios en medios de comunicación para las campañas.

En el año 2005, en el contexto de la reelección presidencial de Álvaro Uribe, después de promulgado el Acto Legislativo 2 de 2004, se expidió la Ley 996 con el objetivo de regular la financiación política de las campañas presidenciales y las obligaciones de los gerentes de campaña.

No obstante, fue en el 2011 que se regularon las prohibiciones en la financiación de campañas políticas a través de la Ley 1475 de 2011, que desarrolló el Acto Legislativo 01 de 2009, marco normativo que es el referente actualmente en las reglas sobre financiación de partidos, movimientos políticos y campañas electorales.

4.2 Avances en materia de inspección, vigilancia y control de la financiación política

En el año 2010, el CNE, a través de la Resolución 0285 del 16 de febrero de 2010, crea el aplicativo «Cuentas Claras», «con el propósito de facilitar a las organizaciones políticas y candidatos la elaboración del informe oficial de ingresos y gastos de campañas electorales y su respectiva rendición electrónica ante el CNE» (Consejo Nacional Electoral, s. f.).

La herramienta «Cuentas Claras» es, sin duda, un avance en materia de acceso a la información como criterio para la transparencia del

proceso electoral, al estar la información de todas las campañas a la mano de los ciudadanos para ser consultada y cuestionada. No obstante, y pese a que existen fechas establecidas por el Consejo Nacional Electoral, existen candidatos y agrupaciones políticas que no presentan estos informes o que reportan información de ingresos y gastos de las campañas incompleta o con inconsistencias, lo que dificulta la evaluación de la legalidad de las fuentes de financiamiento.

Con la finalidad de aumentar la transparencia y reducir la corrupción, se expidió la Ley 1475 de 2011, la cual introdujo cambios en el sistema de financiación de campañas, por ejemplo, el establecimiento de límites a las donaciones privadas, la exigencia de la presentación de informes detallados sobre los ingresos y gastos de campaña, y la creación de mecanismos de control y supervisión para garantizar el cumplimiento de estas normas.

Mediante la implementación de la Ley 1475 de 2011, se sentaron las bases para la regulación de la financiación de las campañas. Esta normativa estableció límites máximos para los aportes de personas naturales y jurídicas, además de imponer topes de gasto a las campañas, con el objetivo de reducir la disparidad entre los partidos y garantizar condiciones más equitativas para los candidatos.

4.3 Panorama actual de la financiación política en Colombia

Bajo el marco de la Ley 1475 de 2011, la financiación de campañas en Colombia se divide en dos modalidades: pública y privada. La primera incluye recursos estatales otorgados a partidos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos independientes para garantizar la equidad, mediante anticipos, reposición de votos y asignación de espacios gratuitos en medios de comunicación. La segunda comprende la financiación de origen privado, proveniente de recursos propios del candidato y de donaciones de individuos y empresas.

Ahora bien, existen fuentes prohibidas establecidas también por la Ley 1475 de 2011, como aquellas provenientes de empresas extranjeras y de actividades ilícitas, tales como el narcotráfico, el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Habiendo clarificada la evolución del marco jurídico sobre financiación política, así como

los avances y el panorama actual, se hace necesaria la identificación de los desafíos que actualmente enfrenta este campo.

Uno de los principales obstáculos para las campañas es conseguir financiación para impulsar sus candidaturas. Si bien el sistema electoral contempla anticipos para campañas políticas, acceder a ellos implica superar múltiples barreras legales y logísticas, lo cual dificulta el surgimiento de candidaturas sin músculo financiero. Esto conlleva un uso desbordado de la financiación privada.

Aunque el marco jurídico establece que la financiación política debe ser preponderantemente estatal, en la práctica no se cumple esta premisa. El uso excesivo de recursos privados continúa siendo una de las prácticas más difíciles de erradicar. Por ejemplo, en las elecciones legislativas de 2022, para la circunscripción del Senado, el porcentaje de financiación de origen privado en las campañas que rindieron cuentas alcanzó el 87.31% (MOE, 2024).

Un desafío que acompaña esta situación es el alto índice de candidatos que no rinden cuentas, o que, si lo hacen, omiten el origen de los recursos. Esto afecta la credibilidad del sistema electoral, generando dudas sobre la igualdad de condiciones en el proceso y sobre la transparencia de la información relacionada con la financiación.

Parte de la intención de no reportar el origen de los recursos responde a una práctica cada vez más arraigada: permitir el ingreso de fondos provenientes de fuentes prohibidas. En los últimos 15 años, la legitimidad de varias elecciones en Colombia se ha visto comprometida por escándalos de corrupción relacionados con el financiamiento ilegal de campañas. Un caso emblemático es el de los dineros de la multinacional Odebrecht que penetraron en las elecciones presidenciales de 2014.

Por si fuera poco, frente a estos desafíos persistentes, el Consejo Nacional Electoral —la autoridad encargada de realizar la inspección, vigilancia y control sobre partidos, movimientos políticos y campañas— no adopta acciones suficientemente contundentes ni impone las medidas necesarias para disuadir estas prácticas.

5. Sistema electoral y régimen de partidos

El sistema electoral, definido por Zurita (2019), corresponde al «Conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política». Bajo este concepto, un sistema electoral está compuesto por: (i) los instrumentos de expresión, como el voto; (ii) el método de asignación de curules; y (iii) las circunscripciones, entendidas como los espacios geográficos en los que se computan los votos y se asignan los escaños.

Por su parte, el régimen de partidos hace referencia al conjunto de normas que regulan los aspectos relacionados con los partidos políticos. Estos se entienden como formas de organización política que agrupan a personas con intereses, ideologías u opiniones comunes, y cuyo propósito fundamental es alcanzar el poder político para influir en la toma de decisiones y en la orientación del Estado.

5.1 Sistemas electorales y partidos en América Latina

En el transcurso de los últimos 50 años, en América Latina han coexistido diversos tipos de sistemas políticos, así como distintas configuraciones de partidos en los países. Por ejemplo, en Cuba ha predominado el unipartidismo, acompañado de un régimen autoritario; en Uruguay ha prevalecido una tendencia bipartidista marcada por la alternancia entre el Partido Nacional y el Partido Colorado; mientras que, en Costa Rica, considerado uno de los sistemas políticos más sólidos de la región, se ha mantenido una estabilidad democrática en medio de la diversidad de agrupaciones políticas.

Uno de los elementos que ha caracterizado a las democracias latinoamericanas es la interrupción cíclica de los periodos democráticos mediante gobiernos autoritarios o dictaduras, tras lo cual se restaura el sistema democrático. Un ejemplo representativo es el caso de Chile, donde el gobierno democráticamente elegido de Salvador Allende fue derrocado en 1973 mediante un golpe militar que instauró una dictadura encabezada por Augusto Pinochet, la cual finalizó tras la celebración del plebiscito de 1988 que abrió paso al retorno de la democracia.

5.2 Evolución del sistema electoral y régimen de partidos en Colombia desde la expedición de la Carta Política de 1991

Nuestro país cuenta con un sistema político con relativa libertad, en vista de la posibilidad de que participen varios partidos y movimientos políticos. Sin embargo, no siempre fue así. Remontándonos al surgimiento de los partidos políticos, la existencia de los partidos Liberal y Conservador cooptó el poder por más de 140 años y tuvo complejos momentos como la Reforma Constitucional de 1957, que dio lugar al Frente Nacional, en donde ambas agrupaciones políticas se turnaron en el poder entre 1958 y 1974. «Durante este tiempo, cada partido poseía la mitad de los escaños en cada una de las dos cámaras legislativas, y la burocracia era repartida en partes iguales» (Villar, 2019).

Con la apertura democrática traída por la Constitución de 1991, pasamos de la supremacía bipartidista a una proliferación de partidos. Esto debido a la facilidad de obtener la personería jurídica —solo se requerían 50.000 firmas, más representación en el Congreso para poder otorgarla— y la falta de restricciones en el número de listas que un partido podría inscribir de cara a las elecciones de Congreso. Fue así como, entrando los años 2000, el sistema de cociente electoral y mayores residuos se volvió obsoleto frente a la práctica de la «Operación Avispa». De tal suerte que se hizo la primera reforma política importante del siglo XXI.

5.3 La Reforma Política de 2003

En el 2003, el Congreso promulgó el Acto Legislativo 01 de esa anualidad: «Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones» (Congreso de Colombia, 2003). Con esto, se transformó el sistema electoral, implementando el umbral del 2 % de votos sufragados para el Senado para obtener personería jurídica, la presentación de listas únicas de partidos con dos opciones (lista cerrada bloqueada y no bloqueada, la segunda con opción de voto preferente), la implementación del sistema de distribución de escaños D'Hondt y la cifra repartidora, que reemplazó el cociente elec-

toral y mayores residuos, herramientas que, como lo mencionó el artículo 12 del mencionado acto, son «Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos» (Congreso de Colombia, 2003).

La reforma de 2003 llegó como una solución a la atomización de partidos, que en las elecciones de Congreso de 2002 inscribieron 227 listas para 102 curules en el Senado, en donde los partidos tradicionales siguieron obteniendo el mayor número de curules, revelando que los partidos pequeños actuaban como microempresas electorales a su favor, propiciando un ambiente de desigualdad en la competencia electoral. Muestra de ello es la relación de curules por partido o movimiento político de esa elección, donde los liberales obtuvieron 29 curules, los conservadores 13 y los 60 curules restantes se repartieron entre 43 partidos o movimientos políticos (Barrero, 2019).

La reforma política del 2003 tuvo su efecto en la representación por el formato de presentación de listas, el umbral del 2 % y el sistema de repartición de curules, lo que dio lugar a elecciones que mostraran con mayor fidelidad la voluntad de los ciudadanos, de tal suerte que propició mayor transparencia en las elecciones. Pero no solo eso: atendiendo al cumplimiento del artículo 12 del Acto Legislativo, se da uno de los criterios para predicar integridad en el proceso electoral, el cual consiste en el cumplimiento de los principios democráticos.

En las elecciones legislativas de 2006 se hicieron evidentes los cambios de la reforma del 2003, pasando de 227 listas cerradas y bloqueadas en las elecciones de 2002 a 20 listas únicas por partido, con opción de ser

bloqueada o con voto preferente (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2007). Las 102 curules de la cámara alta se repartieron entre 10 partidos o movimientos políticos, más 2 de las circunscripciones indígenas (Barrero, 2019).

En cifras de representación, el balance de la reforma del 2003 fue positivo al exigir un mayor apoyo por parte de la ciudadanía a los partidos para superar el umbral. Como afirmó Torres (2021): «Se hizo imperiosa la realización de las reformas 01 de 2003»; sin embargo, autores como Cuervo (2018) consideran que «Se necesitaba una transformación que apuntara al origen del problema, el cual no se encontraba en el sistema electoral (...) sino en la reglamentación de los partidos, su financiación, organización y campañas».

5.4 Reforma política de 2009: En busca de la modernización

La reforma política del 2009 reguló aspectos relacionados con los procesos de democracia al interior de los partidos y sanciones por transfuguismo político, entendiendo como tráfuga a:

(...) los y las representantes (...) que, traicionando al sujeto político (partidos políticos, coaliciones o agrupaciones de electores) que los y las presentó a las correspondientes elecciones, hayan abandonado el mismo.

Con el Acto Legislativo 01 de 2009 se aumentó el umbral, pasando del 2 % al 3 % de votos válidos para que las agrupaciones políticas conserven u obtengan la personería jurídica y puedan entrar a competir por escaños en la cifra repartidora. Quedando la evolución del umbral para obtención de personería jurídica así:

AÑO	UMBRAL
1991 (Constitución Política)	50.000 firmas y representación en el Congreso
2003	2% de votos válidos para Senado
2009	3% de votos válidos para Senado

Por otro lado, el número de partidos que obtuvieron o conservaron su personería jurídica en

el año con las reformas del 2003 y 2009 se relacionan a continuación:

AÑO	NÚMERO DE PARTIDOS QUE OBTUVIERON PERSONERÍA JURÍDICA	UMBRAL
2002	72	No existía
2006	16	2%
2010 (Se mantuvo umbral del 2% transitoriamente)	12	2%

En el año 2011, con la expedición de la Ley 1475, se desarrollaron gran parte de los aspectos del Acto Legislativo 01 de 2009: el funcionamiento interno de los partidos y su régimen de responsabilidad por los avales que otorguen a sus candidatos, la financiación de partidos y campañas electorales. Además, se estableció la cuota de género en las listas a corporaciones públicas que presenten los partidos.

La cuota de género se estableció como un mecanismo para garantizar la equitativa participación entre hombres y mujeres en las listas de candidatos a cargos de elección popular. Se estableció el 30 % de uno de los géneros con el artículo de la Ley 1475 de 2011 para listas a corporaciones públicas del Congreso, asambleas departamentales, concejos municipales y juntas administradoras locales. De no cumplirse este mandato, la lista puede ser revocada o anulada su elección. Sin embargo, enfrenta desafíos. En la mayoría de los casos, la cuota

de género se cumple formalmente, pero sin garantizar la participación efectiva de las mujeres. Esto plantea un reto para impulsar su rol político más allá de la inscripción.

5.5 El fenómeno del abstencionismo

No todo podría parecer positivo para dar por sentada la integridad del sistema electoral tras las reformas del 2003 y 2009. Transparencia e integridad también requieren de un alto porcentaje de audiencia que converja a las urnas a tomar las decisiones del país. «Sin el cumplimiento efectivo, incluso los mejores sistemas de regulaciones se quedan solo en las buenas intenciones» (Red de Conocimientos Electorales, s. f.). Lo anterior se soporta en el reto persistente de superar el alto porcentaje de la población habilitada para ejercer el voto que no acude a las urnas, por motivos de desinterés en las decisiones del país, barreras logísticas, violencia o falta de educación electoral.

Relación De Abstencionismo En Elecciones Legislativas (Senado) - (2002-2022)	
Año	Porcentaje De Abstención
2002	57.10%
2006	59.42%
2010	55.81%
2014	55.82%
2018	51.12%
2022	51.21%
Promedio de abstención (20 años)	55.08%

De la tabla anterior se puede establecer que el 44,92 % de los colombianos ha tomado las decisiones del 100 % en los últimos 20 años, lo que difiere del propósito del sistema político democrático como gobierno de las mayorías.

5.6 Decisiones judiciales sobre personerías jurídicas

El Consejo Nacional Electoral cumple con su función de decidir sobre el reconocimiento de las personerías jurídicas a agrupaciones políticas que cumplan con los requisitos constitucionales. Sin embargo, existen excepciones a la regla, como el Acuerdo de Paz con las FARC, la escisión de partidos, agrupaciones que históricamente fueron víctimas del conflicto y el otorgamiento de personería por estatuto de la oposición.

Usando estas excepciones, el CNE ha reconocido personería jurídica a agrupaciones que no cumplían los requisitos constitucionales, pero tampoco se encuadraban en las situaciones que exceptúan de la regla. Producto de lo an-

terior, el Consejo de Estado, órgano de carácter judicial encargado de ventilar los asuntos contencioso-administrativos del país, ha anulado resoluciones de reconocimiento de personería jurídica cuando estas se basan en interpretaciones inexactas, como en casos de violencia política o de coaliciones.

La Corte Constitucional, en la sentencia SU-257 de 2021, estableció que el artículo 108 constitucional debe interpretarse en el marco de los principios del pluralismo y la representatividad.

El ejemplo más destacable es el otorgamiento de personería jurídica al partido Nuevo Liberalismo, que pudo demostrar circunstancias excepcionales por ser víctima de la violencia histórica de Colombia.

Las amplísimas interpretaciones realizadas por el Consejo Nacional Electoral hacían florecer el multipartidismo que, si bien fomenta la participación, en exceso genera desorganización y atomización, generando problemas de representatividad.

6. Criminalidad electoral

La criminalidad electoral se puede definir como aquellas conductas tipificadas en la ley penal como delitos en contra de los procesos democráticos y que afectan su transparencia, legalidad y legitimidad, con los objetivos de manipular los resultados, destruir el material electoral, constreñir al sufragante para votar en determinado sentido o no sufragar, corromper la voluntad del elector y violar las normas acerca de financiación.

6.1 Criminalidad electoral en América Latina

Los estudios sobre la relación entre corrupción y procesos electorales en América Latina han demostrado que las elecciones por sí solas no garantizan el ejercicio pleno de la democracia. Prácticas como el fraude electoral, la compra de votos (corrupción al sufragante), la manipulación tecnológica y la injerencia de grupos criminales afectan gravemente la legitimidad de los procesos democráticos, al tiempo que generan desconfianza en la ciudadanía, aumentan el índice de abstencionismo y propician la inestabilidad política y el desarrollo económico de los países de la región.

Los ejemplos en el continente son abundantes. Por ejemplo, en Perú, en las elecciones presidenciales de 2000, en las que Alberto Fujimori buscó su tercer periodo presidencial, hubo denuncias de irregularidades y fraudes en los puestos de votación, desaparición de urnas y corrupción al sufragante en las comunidades indígenas. Los resultados de estos comicios fueron ampliamente cuestionados por organismos internacionales, como la OEA, que los tildaron de un fraude (Stein, 2001).

Otro ejemplo es El Salvador. En las elecciones presidenciales de 2024, muy a pesar de que la reelección presidencial estaba prohibida, el entonces presidente Nayib Bukele fue reelegido con el 85 % de los votos. Esto se dio gracias a la controvertida interpretación que hicieron los magistrados de la Sala Constitucional, que desde varias latitudes ha sido catalogada como manipulación política.

6.2 Criminalidad electoral en Colombia

La criminalidad electoral en Colombia es una «Estrategia que distorsiona la expresión de la preferencia de la ciudadanía y/o manipular el resultado electoral, ya sea para ganar una elec-

ción popular, evitar que la competencia gane las elecciones o forzar un resultado de un mecanismo de participación democrática» (Ministerio de Justicia, como se citó en Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019). Estas prácticas son objeto de investigación de carácter administrativo a través del Consejo Nacional Electoral y de conductas punibles estipuladas en el Código Penal Colombiano, cuya competencia es de la Fiscalía General de la Nación.

El marco normativo que penaliza estas acciones ha sido objeto de modificaciones y adición de nuevos delitos. El Código Penal actual, y que ha regido durante los últimos 25 años, se expidió con la Ley 599 de 2000, que reemplazó al antiguo Decreto 100 de 1980. El antiguo Código traía en su Título VIII los delitos contra el sufragio, en donde se estipularon 12 conductas como típicas y que lesionan el bien jurídico del ejercicio del sufragio.

Con la Ley 599 de 2000 se consignaron 11 delitos, con un aumento en las penas con respecto al Código de 1980, mismas que serían aumentadas a través de la Ley 890 de 2004, en medio de la expansión irracional del derecho penal conocida como «populismo punitivo».

Sin embargo, sería con la Ley 1864 de 2017 que se complementarían el Código para proteger los mecanismos de participación ciudadana, con la que se tienen, a día de hoy, 16 delitos consagrados en la legislación penal que se mencionan en el Título XIV: los delitos contra mecanismos de participación democrática.

Si bien estas conductas están tipificadas y, por medio de las penas, se busca persuadir de la comisión, se hace importante analizar la evolución de la criminalidad. De entrada, se puede decir que las formas en cómo se llevan a cabo estas conductas han mejorado respecto de los mecanismos para prevenirlas; formas más sofisticadas como la manipulación tecnológica, el uso de empresas electorales ilegales o la práctica tradicional de compra de votos ha mutado en nuevas formas.

La Ley 1864 marcó un avance porque amplió los delitos electorales, pero persiste la aplicación efectiva de las normas, porque las entidades encargadas de llevar a cabo la investigación de estos delitos no son diligentes, situación que lleva a la impunidad, en la mayoría de las ocasiones, de estas conductas.

A lo largo de los últimos 25 años, se han regis-

trado numerosos casos de compra de votos, manipulación de resultados y uso indebido de recursos públicos para influir en las elecciones. Ejemplo de ello es la corrupción al sufragante que aconteció en las elecciones de Congreso del año 2018, en donde la candidata Aida Merlano Rebolledo fue capturada en flagrancia mientras ejecutaba un sistema de compra de votos (Corte Suprema de Justicia, 2024). Estos actos polarizan la confianza de los ciudadanos en el proceso democrático.

Aunado a lo anterior, los delitos en contra de los mecanismos de participación democrática encuentran una fuerte relación con otros tipos penales, como el narcotráfico, la minería ilegal y otras economías ilícitas que se convierten en medios para financiar campañas políticas, controlar territorios, extraer rentas públicas y capturar el poder.

Por lo anterior, se puede afirmar que son varios los desafíos actuales que se enfrentan en materia de criminalidad. En primer lugar, y a pesar de la existencia de los comités de seguimiento electoral, existe poca coordinación entre las instituciones como la Fiscalía, Procuraduría y Consejo Nacional Electoral para investigar y sancionar los delitos electorales. Aparte de esto, la falta de transparencia en el financiamiento de campañas genera riesgos de recursos prohibidos o de violación de topes.

El aspecto cultural es uno de los que más influencia tienen a la hora de consumarse los delitos electorales. Existe una baja valoración de la democracia, muchos ciudadanos no encuentran utilidad en el sufragio y se ha propiciado un ambiente de tolerancia hacia las conductas ilícitas en las campañas electorales. La dificultad en sacar adelante proyectos de educación electoral y prevención ahonda esta problemática.

6.3 El balance sobre la criminalidad electoral en Colombia

La criminalidad electoral en Colombia refleja un enorme obstáculo para la consolidación de la democracia. A lo largo de los últimos 25 años, prácticas como la corrupción al sufragante, el fraude electoral, la injerencia de actores violentos y la manipulación de los resultados han ido evolucionando a métodos más sofisticados, al tiempo que mantienen dinámicas tradicionales de corrupción. Si bien el marco normativo ha sido modificado en pro de brindar mayor protección a los certámenes, lo

cierto es que la falta de coordinación entre las instituciones ha propiciado la impunidad y, por ende, el debilitamiento del sistema.

Aunado a lo anterior, los nexos entre los delitos electorales y las actividades económicas ilícitas,

como el narcotráfico, han maximizado los riesgos de permear el Estado, creando ambientes en donde la ilegalidad electoral se empieza a tolerar y a convertir en algo más habitual que la legalidad.

Conclusiones

En Colombia, la institucionalidad e integridad electoral han sido objeto de transformaciones significativas desde la expedición política de 1991. Con la entrada del nuevo siglo, vinieron las reformas con el objetivo de pulir situaciones que una joven Constitución pasó desapercibidas. Se hicieron las reformas políticas de 2003 y 2009 con el objetivo de fortalecer la democracia, garantizar los procesos y consolidar la confianza en el sistema electoral. Junto con los avances tecnológicos de la era, las autoridades electorales, como la Registraduría Nacional, han mejorado aspectos operativos y ampliado los mecanismos de control. Sin embargo, persisten retos como el cambio del obsoleto Código Electoral, la centralización del Consejo Nacional Electoral y la falta de reformas sustanciales en su

funcionamiento y forma de elección.

La criminalidad electoral, nutrida de las tradicionales prácticas de corrupción y el ingenio para las nuevas formas de fraude electoral, continúa siendo un obstáculo para la integridad del sistema, en donde pareciera avanzar más rápido la trampa que las normas. La financiación ilegal de campañas y el abstencionismo son retos que demandan modernización estructural de los organismos y pedagogía ciudadana para fomentar el respeto por el sufragio como herramienta de transformación social. Bajo este contexto, promover la transparencia, la descentralización y la independencia de los organismos resulta clave para garantizar unas justas democráticas legítimas.

Referencias

- Barrero, A. y. (2019). Elecciones Presidenciales y de Congreso de la República 1958 -2018. Bogotá D.C: Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales.
- Buriticá, E. D. (2024). Sistema electoral y de partidos: un análisis de la Constitución de 1991 y sus reformas. El Ágora USB, 2.
- Cifras y Conceptos. (2023). Séptimo estudio de percepción de jóvenes. Bogotá D.C: Cifras y Conceptos S.A.
- Congreso de Colombia. (3 de Julio de 2003). Acto Legislativo 01. (45237). Bogotá D.C: Diario oficial.
- Consejo Nacional Electoral. (s.f). Consejo Nacional Electoral. Obtenido de <https://www.cne.gov.co/cuentas-claras>
- Corte Suprema de Justicia. (6 de Noviembre de 2024). Corte Suprema de Justicia. Obtenido de <https://cortesuprema.gov.co/sala-penal-confirmando-condena-a-la-excongresista-aida-merlano-rebolledo-por-delitos-electorales/>
- Cuervo, B. F. (2018). Elecciones y sistemas electorales en Colombia 1810-2014. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Departamento Nacional de Planeación . (2003). Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado comunitario. Bogotá D.C: Imprenta Nacional de Colombia.
- Foundation, K. A. (2012). Obtenido de https://www.kofiannanfoundation.org/wp-content/uploads/2017/08/Deepening-Democracy_ESPANOL.pdf
- Gutiérrez, F. (2007). Lo que el viento se llevo: los partidos políticos y la democracia colombiana (1958-2002). Bogotá D.C: Grupo editorial Norma.
- MOE. (26 de Mayo de 2023). Cuarto informe sobre grupos significativos de ciudadanos, Elecciones Autoridades Locales 2023. Obtenido de <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/06/20230526-4.-Cuarto-informe-GSC-Autoridades-Locales-2023-Mayo-1-1.pdf>
- MOE. (2024). Sistema de partidos políticos y financiación de las campañas electorales en Colombia. Bogotá.
- Navas, G. (2013). La transparencia en las elecciones y la comunicación judicial. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2.
- Organización de Estados Americanos. (11 de Septiembre de 2001). Obtenido de https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- Red de conocimientos electorales. (s.f). ACE. Obtenido de <https://aceproject.org/main/espanol/ei/ei.htm>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019). Registraduría Nacional del Estado Civil. Obtenido de <https://cedae.datasketch.co/datos-democracia/siscrimel/sobre-la-criminalidad-electoral/>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (1 de Octubre de 2007). Elecciones Senado 2006. Bogotá D.C. Obtenido de https://web.archive.org/web/20071001050415/http://www.registraduria.gov.co/elec2006/docs/sena_cand_part_20060216.xls

- Stein, E. (8 de abril de 2001). El Mundo. Obtenido de <https://www.elmundo.es/elmundo/2001/04/07/internacional/986663916.html>
- Torres, C. S. (2021). Concepto de personería Jurídica Colombia Humana. Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Obtenido de <file:///C:/Users/camil/Downloads/246-Texto%20del%20art%C3%ADculo-537-1-10-20220727.pdf>
- Villar, S. (2019). Tratado de derecho electoral. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica .
- Zurita, L. V. (2019). Sistemas electorales y de partidos. Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática No. 7.



Misión de Observación Electoral - MOE



DESCARGA SERIE

 www.facebook.com/moecolombia

 www.instagram.com/moecolombia

 www.twitter.com/moecolombia

 Observación al día- MOE Colombia

 www.youtube.com/@comunicacionmoe

 www.tiktok.com/@moecolombia

 WhatsApp Pilas con el Voto

315 266 19 69