

Bogotá D.C., 21 de marzo de 2024

TPC – 186- 2024

Honorables Magistrados  
Corte Constitucional  
Ciudad

**Asunto:** Concepto técnico de Transparencia por Colombia para la elaboración del proyecto de fallo - *Proyecto de Ley Estatutaria número 111 de 2022 Senado - 418 de 2023 Cámara, por la cual se expide el Código Electoral colombiano y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Magistrados:

Desde Transparencia por Colombia agradecemos la invitación para presentar un concepto técnico para la elaboración del proyecto de fallo de revisión previa de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria 111 de 2022 Senado - 418 de 2023 Cámara, por medio del cual se reforma el Código Electoral colombiano.

Como organización de la sociedad civil, durante 25 años Transparencia por Colombia ha liderado diversas iniciativas de lucha contra la corrupción y transparencia, con miras a tener una Colombia libre de corrupción que vive de manera íntegra y actúa a favor del bien común. Parte de estas acciones han tenido como propósito incidir para que el acceso al poder público se realice en condiciones de transparencia, responsabilidad y equidad. Con este fin, se ha realizado un análisis y seguimiento profundo de la transparencia en los procesos electorales, considerando aspectos como el financiamiento de la política, la rendición de cuentas y la publicidad asociada.

A partir de esta experiencia y con el propósito de clarificar algunos conceptos iniciaremos retomando algunas consideraciones conceptuales iniciales, para luego referirnos a las observaciones sobre el texto conciliado del Proyecto de Ley del Código Electoral.

### **Consideraciones iniciales.**

La reforma al Código Electoral vigente ha logrado generar un fuerte consenso entre los distintos sectores políticos permitiendo su trámite en el Congreso de la República, ya que se ha reconocido la conveniencia de consolidar en un solo cuerpo normativo todas las disposiciones existentes sobre el proceso electoral en Colombia, así como de actualizarlas para que respondan de mejor manera a la realidad de las dinámicas actuales relacionadas con las elecciones. **En este sentido, la reforma al Código Electoral que se encuentra en análisis se constituye como una oportunidad para fortalecer el sistema democrático en términos de transparencia, representatividad, legitimidad y confianza ciudadana.**



El Índice de Percepción de la Corrupción del año 2022<sup>1</sup> identificó a la corrupción electoral y la corrupción en el sistema político como dos de los campos con peor desempeño en la lucha contra la corrupción en el país. Teniendo en cuenta que el objeto del Proyecto de Ley es regular el derecho constitucional fundamental a elegir y ser elegido y, “garantizar que las dinámicas previas y durante el proceso electoral, el resultado de las elecciones y las demás manifestaciones de la participación política electoral representen con fidelidad, autenticidad, imparcialidad, transparencia y efectividad la voluntad de sus titulares”<sup>2</sup>, es necesario que este incorpore de forma efectiva el enfoque de lucha contra la corrupción.

Transparencia por Colombia ha analizado los procesos electorales y el sistema electoral desde las disposiciones normativas hasta las particularidades de la implementación y puesta en marcha de estas disposiciones; la experiencia en este sentido ha facilitado identificar dos máximas que deben tenerse en cuenta para lograr un análisis completo del Código:

En primer lugar, **facilitar el acceso a los recursos para financiar la actividad política en condiciones de equidad influye notoriamente en la calidad del sistema democrático y en la fortaleza institucional.** En este sentido, en Colombia se requieren mejores controles en el origen, montos y destinación de los recursos que contribuyan al desarrollo de un sistema electoral fuerte y asegurar unas elecciones libres y transparentes. De la misma forma, es necesario fortalecer los espacios de rendición de cuentas del manejo de estos recursos, no solo frente a la autoridad electoral sino también, de cara a la ciudadanía.

En segundo lugar, **fortalecer la independencia de las entidades con responsabilidad en el buen desarrollo de los comicios electorales es un pilar fundamental para la garantía de la Integridad en la Política.** Las entidades responsables de la investigación, control y sanción del quebrantamiento de las normas electorales deben gozar de independencia política para que sus decisiones no estén mediadas por intereses particulares. Además, la independencia administrativa y financiera asegura el eficaz desempeño de sus funciones, generando mayor legitimidad y confianza tanto de los sectores políticos como de la ciudadanía en general.

#### **Observaciones sobre el texto conciliado.**

Al analizar el texto conciliado por el Congreso de la República es importante reiterar que, si bien este tiene aspectos positivos, **la discusión no incluyó los problemas estructurales que han abierto ventanas de oportunidad para la ocurrencia de hechos de corrupción en el sistema electoral.** Algunos de los aspectos que quedaron por fuera de la discusión son: los altos niveles de discrecionalidad en cabeza del Registrador Nacional (especialmente para la creación de

<sup>1</sup> Disponible en: [https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/01/TPC\\_IPC\\_2022\\_ok.pdf](https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/01/TPC_IPC_2022_ok.pdf)

<sup>2</sup> Texto conciliado del Proyecto de Ley 111 de 2022s – 418 de 2023c. Artículo 1. Disponible en: <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2023-06/20230619%20-%20Informe%20de%20Conciliacio%CC%81n%20PL%20Co%CC%81digo%20Electoral%20%5BVRad%5D.docx>

nuevos cargos y para realizar nombramientos al interior de la entidad); la opacidad en los procesos de contratación pública; la ausencia de disposiciones explícitas sobre la rendición de cuentas de la financiación de campañas en tiempo real y por medio de herramientas tecnológicas; y controles efectivos sobre el origen, monto y la destinación de los recursos.

Ahora, con el fin de puntualizar las observaciones nos referiremos a i) los aspectos positivos que contiene la reforma al Código Electoral frente a temas estructurales para la lucha contra la corrupción; ii) los posibles riesgos de corrupción resultantes de las disposiciones aprobadas y, iii) los presuntos vicios de procedimiento en el transcurso del trámite legislativo al interior del Congreso de la República.

### **1. Aspectos positivos que contiene la reforma al Código Electoral frente a temas estructurales para la lucha contra la corrupción.**

Del texto aprobado para el nuevo Código Electoral se destacan: la inclusión de la autonomía administrativa y financiera del Consejo Nacional Electoral, las medidas sancionatorias de la Superintendencia Financiera sobre las entidades financieras que dificulten los procesos asociados a los eventos electorales y la coordinación institucional para el seguimiento a los recursos utilizados en las campañas electorales. Aspectos que además de encontrarse alineados con la Constitución Política y los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad representan un avance para el país.

#### *a. La autonomía presupuestal y administrativa del Consejo Nacional Electoral -CNE.*

El artículo 113 constitucional establece que debe existir independencia y autonomía en los órganos del Estado que no se encuentran adscritos a una rama del poder público, así lo reitera esta Corte por medio de la C-401/2001 que expresa<sup>3</sup>:

*La Corte ha destacado que la autonomía que la Constitución Política otorga a determinados organismos significa, básicamente, i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder, ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas, iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada. La autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las Ramas del Poder sobre los órganos definidos constitucionalmente como autónomos.*

En este sentido, reconociendo al Consejo Nacional Electoral como un órgano autónomo e independiente el Acto Legislativo 01 de 2015 reconoció funciones adicionales al CNE que requieren esta entidad goce de autonomía presupuestal y administrativa.

---

<sup>3</sup> Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis

Sin embargo, en la práctica, ha sido la Registraduría Nacional del Estado Civil la encargada de ordenar el gasto público del órgano electoral, ignorando las disposiciones constitucionales y las marcadas diferencias entre las funciones de cada entidad.

Tal como se ha planteado previamente<sup>4</sup> la falta de independencia del CNE ha desembocado en la carencia de una estructura administrativa y orgánica que cumpla con los principios de la función pública. Este es un asunto no menor, teniendo en cuenta que una de las funciones del CNE es la inspección y vigilancia de los eventos electorales y, que la garantía de la transparencia en los procesos electorales es proporcional a la confianza de la ciudadanía en la democracia.<sup>5</sup>

**El paso que da el texto aprobado en el artículo 4° en el que se establece la autonomía administrativa y financiera del Consejo Nacional Electoral frente a la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) además de encontrarse alineado al principio constitucional, es importante** porque permitirá el fortalecimiento de las capacidades del CNE y la celeridad en la toma de decisiones del órgano electoral sobre los procesos que implique<sup>6</sup> la presunta transgresión de una norma electoral. Así mismo, esta medida es positiva, en tanto eleva lo ya aprobado en la Ley 2294 de 2023<sup>7</sup> (Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026) al incluirlo en el código electoral.

En la práctica, esta autonomía provee al CNE de las herramientas necesarias, en términos de recursos y de personal calificado, para adelantar las investigaciones que sean del caso cuando presuntamente se haya incumplido la normativa electoral. Sin estas facultades los procesos que se presenten ante este órgano pueden tomar tiempo, ocasionando afectaciones en los derechos políticos.

*b. Sanciones a las entidades financieras por retrasos injustificados en el proceso electoral.*

El sector financiero tiene un rol importante en el desarrollo de las actividades electorales en particular con los procesos de creación de la cuenta bancaria y expedición de pólizas para la solicitud de anticipos. El relacionamiento de las entidades bancarias con los partidos, los movimientos políticos y de las campañas electorales ha requerido (para ambos actores) un análisis diferente de la visión tradicional Banco-Usuario, esto a la luz de las disposiciones normativas de financiación de campañas y de la política.

<sup>4</sup> Propuestas de ajuste a los procesos de revisión, control y sanción del financiamiento de las campañas políticas: <https://transparenciacolombia.org.co/propuestas-de-ajuste-a-los-procesos-de-revision-control-y-sancion-del-financiamiento-de-campanas-politicas-2/>

<sup>5</sup> <https://dialogopolitico.org/agenda/entrevistas/delia-ferreira-entrevista/>

<sup>6</sup> Concepto técnico de Transparencia por Colombia para la elaboración del proyecto de fallo- Proyecto de Ley Estatutaria número 234 de 2020 Senado-409 de 2020 Cámara, por la cual se expide el Código Electoral colombiano y se dictan otras disposiciones. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/concepto-tecnico-tpc-codigo-electoral.pdf>

<sup>7</sup> [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley\\_2294\\_del\\_19\\_de\\_mayo\\_de\\_2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf)

Frente a la obligatoriedad del uso de la cuenta bancaria el artículo 5° de la Ley 996 de 2005<sup>8</sup> establece que los recursos de las campañas presidenciales se recibirán y administrarán a través de una cuenta única bancaria, en el mismo sentido la Ley 1475 de 2011<sup>9</sup> extiende esta obligación para los demás procesos electorales. Aunque la bancarización de los recursos resulta fundamental para facilitar el seguimiento y control del origen, el monto y la destinación de la financiación de campañas, en la realidad las compañías de seguros y las entidades financieras imponen obstáculos a la apertura de las cuentas durante los procesos electorales.

La imposición de requisitos que dificulten la apertura de la cuenta única bancaria puede generar un incentivo perverso para que las campañas electorales administren los recursos privados por medios alternos sobre los que el Consejo Nacional Electoral no puedan hacer seguimiento y control, e imposibilita el acceso a los recursos públicos pues estos no pueden ser desembolsados por otro medio que no sea la Cuenta Única.

Adicionalmente, los grupos significativos de ciudadanos presentan dificultades para adquirir la póliza de seriedad que requieren para iniciar el proceso de recolección de firmas. Puesto que, las entidades bancarias tienen la facultad de fijar sus propios requisitos en el trámite de las pólizas, lo que puede implicar que las “pre-campañas” incurran en costos no contemplados inicialmente.<sup>10</sup>

Igualmente se presentan dificultades en el acceso a los anticipos para los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, pues la obtención de una póliza o garantía que debe ser expedida por una entidad financiera tiene costos elevados y procesos extensos, lo que tiene como consecuencia que las organizaciones políticas no soliciten los anticipos o los reciban a pocos días de las elecciones.

Al respecto es necesario considerar que las condiciones de inequidad que se dan en los eventos electorales tienen un impacto diferenciado en las poblaciones tradicionalmente vulnerables. Las limitantes que han venido instaurando las entidades financieras o las compañías de seguros para expedir las pólizas han tenido un impacto diferencial en las mujeres y se ha convertido en una barrera para su participación política. Esta dificultad aumenta la brecha ya existente con relación a los hombres candidatos como resultados de otros factores como la violencia política o la poca inversión de los partidos políticos para incentivar la participación de las mujeres<sup>11</sup>.

Así mismo en el proceso electoral de Congreso 2022, en donde se elegían por primera vez a los Representantes a la Cámara por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz - CITREP, a

<sup>8</sup> <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18232>

<sup>9</sup> <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43332>

<sup>10</sup> Hoja de ruta de acceso a recursos para el financiamiento político de las mujeres. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/04/ruta-mujeres-vf.pdf>

<sup>11</sup> Hoja de ruta de acceso a recursos para el financiamiento político de las mujeres. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/04/ruta-mujeres-vf.pdf>

quienes las entidades aseguradoras les negaban las pólizas necesarias para acceder a los anticipos estatales o las otorgaban por valores muy altos que los candidatos de los Municipios PDET no podían subsanar. De acuerdo con los datos registrados en Cuentas Claras (software para el reporte de las cuentas de campaña) solo 34 candidatos de las CITREP recibieron anticipos de la financiación pública asignada, de estos 2 recibieron el giro en el mes de diciembre, 21 en la misma semana de las elecciones (entre el 09 y el 12 de marzo), 1 el día de las elecciones y 10 después de las elecciones.

De acuerdo con lo reportado en prensa<sup>12</sup>, algunas de las respuestas obtenidas por parte de las entidades bancarias a las candidaturas cuando estas se acercaban a pedir la póliza es que “las condiciones de la póliza no se ajustan a las políticas de la empresa” o “no hacen parte del mercado objetivo de la compañía”, demostrándose la necesidad de articular la gestión financiera con las necesidades de las campañas.

En este entendido, **el artículo 76° del Código Electoral aprobado representa un avance ya que, insta a la Superintendencia Financiera a sancionar a las entidades financieras que impongan obstáculos infundados para la apertura de la cuenta única para el manejo de los recursos de campaña o en la expedición de las pólizas de seriedad y garantías necesarias para el mismo fin.** Esto permitirá un acceso efectivo e igualitario a la financiación pública por anticipos promoviendo la equidad en la contienda electoral. Así mismo estas disposiciones facilitarán el control realizado a los recursos de campañas.

*c. Coordinación interinstitucional para el seguimiento de recursos utilizados en campañas políticas.*

El artículo 113 de la Constitución establece que las ramas del poder público y los organismos independientes del Estado gozan de autonomía e independencia y que, para alcanzar los fines de la función pública, es importante que las entidades colaboren armónicamente. En particular, realizar el seguimiento y control al financiamiento de las campañas políticas, requiere que haya un trabajo colaborativo para identificar los delitos electorales y evitar la afectación a la democracia.

En un diagnóstico realizado por Transparencia por Colombia<sup>13</sup>, se evidenció que, para el debido control del financiamiento de la política, la investigación del Consejo Nacional Electoral y finalmente los procesos de investigación y sanción de las contravenciones a las normas electorales, se requiere la acción coordinada de varias entidades involucradas en todas las fases

---

<sup>12</sup> Ningún candidato a las curules de paz ha recibido anticipos para hacer campaña, en El Espectador. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia20/conflicto/candidatos-a-curules-de-paz-no-han-recibido-anticipos-para-la-campana-politica-porparte-del-consejo-nacional-electoral/>

<sup>13</sup> Propuestas de ajuste a los Procesos de Revisión, Control y Sanción del Financiamiento de las Campañas políticas. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/propuestas-de-ajuste-a-los-procesos-de-revision-control-y-sancion-del-financiamiento-de-campanas-politicas-2/>

del proceso de consecución de recursos para las campañas políticas, desde el origen hasta la destinación de los mismos. En este propósito, se recomendó que se crearan mecanismos de trabajo conjunto entre: el Departamento Nacional de Estadística (DANE), la Unidad de Investigación y Análisis Financiero (UIAF), la Dirección de Investigación y Análisis Financiero (UIAF), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Superintendencia Financiera de Colombia, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo de Estado, la Procuraduría General de la Nación, Colombia Compra Eficiente, el Ministerio del Interior, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por lo anterior **se destaca lo dispuesto en el artículo 271 del texto aprobado que insta a la Fiscalía, a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) a desarrollar actividades conjuntas para el seguimiento y vigilancia de las donaciones de recursos para campañas políticas.** Así mismo se destaca inclusión de la definición de una hoja de ruta para el intercambio de información que permita la trazabilidad de los recursos donados a las campañas, así como la información de las personas naturales que hagan dichas donaciones, esto garantizará mayores controles sobre los montos invertidos en campañas políticas y permitirá identificar posibles conflictos de interés.

Las disposiciones contenidas en dicho artículo permitirán potenciar las capacidades de vigilancia, investigación, control y sanción del rompimiento de normas que regulan la financiación de campañas y organizaciones políticas en cabeza del CNE. La experticia que tengan cada una de las entidades incluidas en este ejercicio en las funciones que les asigna la constitución, podrán articularse para proporcionar información y herramientas útiles al CNE que aporten a la adecuada investigación y sanción de posibles irregularidades electorales.

## 2. Posibles retrocesos en la lucha contra la corrupción resultantes de la aprobación de la reforma al Código Electoral.

Como se ha mencionado el Código aprobado no resuelve los problemas estructurales del sistema político electoral colombiano, por el contrario, **contiene algunas disposiciones que resultan inconvenientes pues generan retrocesos en la lucha contra la corrupción.** Entre estas se destaca la discrecionalidad del Registrador Nacional en la contratación, la opacidad en el proceso contractual, la ausencia de rendición de cuentas en tiempo real y la falta de implementación de un mecanismo de reporte de los aportes de las campañas.

### a. *Discrecionalidad del Registrador Nacional*

El artículo 11° del texto aprobado, en específico en los numerales 3, 4 y 5, otorga facultades al Registrador Nacional para nombrar a los Registradores Departamentales, y a estos a su vez los faculta para nombrar a los Delegados Seccionales. Así mismo, los artículos del 12° al 15° se refieren a las disposiciones contenidas en los numerales referidos del artículo 11°. Si bien el texto aprobado hace referencia a que estos nombramientos deben hacerse en cumplimiento de los

principios de la carrera administrativa especial, esto no garantiza que el proceso se de en independencia y respetando la meritocracia.

En este sentido, **la discrecionalidad mencionada ha generado alertas sobre la posible inconstitucionalidad de los artículos desde el 11° hasta el 15° del texto aprobado, pues puede contradecir los artículos 125 y 266 de la Constitución, por medio de los cuales se establece:**

*“Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.*”

*Artículo 266: “La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.”*

A pesar de que el artículo 125 constitucional establece como una excepción a la contratación de carrera los casos en los que exista un mandato constitucional o legal que indique lo contrario; este no es el caso de la autoridad electoral, toda vez en el artículo 266 establece para la Registraduría Nacional la obligatoriedad de contar con una carrera administrativa a la que se ingrese por medio de concurso de méritos. Además, es necesario tener en cuenta que, la asignación de cargos de libre nombramiento y remoción tiene como propósito suplir una plaza con un empleado de confianza, que ejerza funciones de dirección, manejo, conducción u orientación institucional; actividades contrarias a las asignadas a los Registradores Departamentales y a Delegados Seccionales.

Por lo anterior, **las disposiciones establecidas en el Código Electoral en los artículos 11° al 15° resultan inconstitucionales, ya que van en contravía de los principios del empleo público, la descentralización del Estado y no responden a los artículos 125 y 266 de la constitución**, que establecen de manera clara cómo deben ser ocupados estos cargos. Adicionalmente estos artículos crean un riesgo de incidencia indebida por parte del Registrador Nacional en el nombramiento de los funcionarios encargados del funcionamiento de las elecciones en las regiones del país, poniendo en riesgo la meritocracia, generando un riesgo en la contratación, detrimento en la carrera pública, costos adicionales y la creación de cargos sin que se cuente con las capacidades necesarias.

El escenario planteado por el código propuesto implica que el nombramiento de funcionarios encargados de

dependería exclusivamente del Registrador Nacional, por lo que esos nuevos cargos estarían participando activamente en la ejecución y control de los procesos electorales a lo largo del país. Por eso se corre el riesgo que estos nuevos funcionarios sean nombrados de acuerdo a conveniencias políticas y no a capacidades técnicas como ha sucedido en el pasado<sup>14</sup>. De esta manera, se podrían ver comprometidas la imparcialidad y transparencia de los funcionarios y afectando incluso los resultados electorales.

b. *Opacidad en el proceso contractual*

**El artículo 245 del texto aprobado contempla que las actividades ejecutadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil para el cumplimiento de sus funciones en los procesos electorales serán consideradas de Seguridad Nacional.** Esta nueva disposición genera un preocupante retroceso en materia de transparencia contractual en el país al permitirle a la Registraduría contar con herramientas legales para eludir la responsabilidad frente al derecho ciudadano de acceso a la información pública. Lo anterior, en orden con la excepción que el artículo 19 de la Ley 1712 le otorga a la información de seguridad nacional por daño a los intereses públicos.

En este sentido, esta nueva normativa le permitiría a la Registraduría eximirse de la responsabilidad en relación al uso de la plataforma SECOP II (plataforma esencialmente transaccional, de contratación en línea, en lo relacionada con la contratación)<sup>15</sup> otorgándole a la entidad la oportunidad de publicar los procesos contractuales después de ser adjudicados a un contratista, situación que deja en completa opacidad los procesos de selección en materia electoral.

En este contexto se observa, que la contratación bajo reserva de seguridad nacional genera riesgos de corrupción asociados con la opacidad en la información pública, y es necesario considerar que en los últimos procesos electorales se han presentado irregularidades asociadas al funcionamiento del software destinado al conteo de los votos. Por ejemplo, en 2014 el partido MIRA instauró una demanda de nulidad contra la elección de algunos senadores para el período 2014 – 2018, en razón a que consideraban que tres curules pertenecían a ese partido, y no les fueron otorgadas por irregularidades en el proceso de conteo de los votos. Efectivamente, el Consejo de Estado dio la razón al partido demandante y le asignó tres curules, sin embargo, solo lo hizo tres meses antes de terminar el período constitucional. En dicho fallo el Consejo de Estado

<sup>14</sup> <https://corrupcionaldia.com/nuevo-registrador-delegado-en-el-atlantico-agradece-a-grupo-politico-su-nombramiento/>

<sup>15</sup> Como lo indica la circular externa única de Colombia Compra Eficiente, versión: 02 del 15 de julio de 2022

encontró irregularidades como la destrucción de material electoral, inconsistencias entre los formularios E14 y E24 y sabotaje al software electoral.

Así mismo, en el año 2018 hubo alertas y denuncias sobre riesgo de fraude en las elecciones presidenciales del año 2018<sup>16</sup>. El entonces candidato Gustavo Petro, alertó sobre presuntas irregularidades entre la información del formulario E14, que se llena en las mesas de votación con los votos que tiene cada candidato, y la información que aparece en la Registraduría ya procesada por el software que usa esta institución para el conteo de votos.

Así las cosas la disposición incluida en el texto del código electoral resulta inconveniente ya que tanto el proceso de contratación como el desarrollo de los eventos electorales conllevan riesgos de corrupción, pues al ser considerada como un asunto de Seguridad Nacional, la información no será pública y esto imposibilitará los ejercicios de veeduría y control ciudadano. Por ese camino, tampoco sería viable garantizar la idoneidad del software y los equipos necesarios para llevar a cabo este proceso por parte de la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones políticas.

*c. Ausencia de disposiciones que garanticen la rendición de cuentas de la financiación de campañas en tiempo real.*

**La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 109 la obligación para los partidos y movimientos políticos, así como para los candidatos de rendir cuentas sobre el volumen, destino y origen de los ingresos de campaña.** Esta disposición constitucional ha sido desarrollada por medio de resoluciones del CNE que establecen la obligación de rendición de cuentas en tiempo real por medio del aplicativo Cuentas Claras<sup>17</sup>. Teniendo en cuenta que aún no hay un desarrollo legal al respecto, la reforma al Código Electoral era una oportunidad para avanzar en ese sentido.

Hacemos notar que el texto aprobado por el Congreso de la República deja por fuera la obligación de los partidos y organizaciones políticas de presentar sus informes de ingresos y gastos de campaña en tiempo real. Esto constituye un retroceso en la lucha contra la corrupción, ya que se abre la posibilidad de superar los topes de gastos de campaña, además de hacer más difícil la identificación de posibles conflictos de interés no declarados. Asimismo, crea riesgos de corrupción asociados a la opacidad de la información y no permite hacer veeduría por parte de la ciudadanía.

Este argumento cobra especial importancia en la actual coyuntura en la que se ha conocido la inclusión de dinero de procedencia ilegal por venir de compañías extranjeras en las campañas de

<sup>16</sup> <https://cnnespanol.cnn.com/2018/05/21/petro-alerta-de-riesgo-de-fraude-en-elecciones-presidenciales-de-colombia/>

<sup>17</sup> Resolución 8586 de 2021: file:///Users/macbookair/Downloads/resolucion-8586-2021-cuentas-claras.pdf

Oscar Iván Zuluaga<sup>18</sup> y Juan Manuel Santos<sup>19</sup>, así como la de Gustavo Petro por presuntos aportes de empresarios, comerciantes o narcotraficantes<sup>20</sup> con los que se habría superado el tope de recursos para financiar campañas. Ante estos casos de corrupción, una medida efectiva de rendición de cuentas en tiempo real y por medios tecnológicos permitiría identificar de manera más oportunamente riesgos de corrupción, no solo por parte de la institucionalidad sino también por parte de las veedurías ciudadanas, prensa y organizaciones de la sociedad civil.

d. *Falta de implementación de un mecanismo de reporte a los aportes a campañas.*

**Amparado en la obligación de rendir públicamente cuentas sobre el origen de los ingresos que estipula el artículo 109 constitucional, el Código Penal colombiano establece en el artículo 396C el delito de Omisión de Información del aportante:** “*El que no informe de sus aportes realizados a las campañas electorales conforme a los términos establecidos en la ley...*”. Sin embargo, no es posible hacerle seguimiento a este delito porque no se cuenta con un mecanismo para que quienes aporten a campañas realicen el reporte.

En ese sentido, reiteramos la necesidad de que el CNE adopte el registro online de aportantes a campañas políticas. Este registro sería una herramienta útil para la trazabilidad de los recursos que ingresan a las campañas políticas y así tener mejor control sobre fuentes de aportes prohibidas, los toques de ingresos, y al mismo tiempo, identificar posibles conflictos de interés.

### 3. Presuntos vicios de procedimiento en el trámite legislativo de la reforma al Código Electoral.

Teniendo en cuenta el llamado realizado por la Corte en el comunicado de la Sentencia C – 133 de 2022, sobre la revisión del texto aprobado en el 2021 sobre la necesidad de respetar las exigencias de procedimiento contempladas en la Ley 5 de 1992 y la jurisprudencia, resulta preocupante que en el trámite del Proyecto de Ley 111 de 2022- 418 de 2023 Cámara, presuntamente se hayan repetido algunos de los errores identificados por la Corte Constitucional en el periodo pasado.

A partir del seguimiento realizado por la Agenda Legislativa Anticorrupción, se alerta sobre los siguientes presuntos vicios y errores de trámite.

<sup>18</sup> <https://www.dw.com/es/colombia-fiscal%C3%ADa-imputa-a-%C3%B3scar-iv%C3%A1n-zuluaga-por-odebrecht/a-66184072>

<sup>19</sup> <https://www.elpais.com.co/politica/juan-manuel-santos-en-la-cuerda-floja-por-odebrecht-nuevas-pruebas-salen-a-la-luz-en-su-contra-por-la-entrada-de-dineros-sucios-a-sus-campanas-1917.html>

<sup>20</sup> <https://elpais.com/america-colombia/2023-08-05/la-financiacion-de-la-campana-de-gustavo-petro-provoca-un-terremoto-politico-en-colombia.html>

– *Insuficiente amplitud del debate.*

Durante el segundo debate en Plenaria de Senado<sup>21</sup> y el tercer<sup>22</sup> y cuarto debate en la Cámara de Representantes<sup>23</sup>, la discusión del articulado no fue amplia ni suficiente. La gran mayoría de los artículos no se discutieron por no tener proposiciones radicadas, por ejemplo, en el cuarto debate del proyecto llevado a cabo en la Plenaria de Cámara de Representantes se votaron y aprobaron en una sola votación 105 artículos que no tenían ninguna proposición radicada, y que pertenecían a distintos títulos dentro del Proyecto de Ley.

Así mismo se realizaron votaciones en grandes bloques de artículos que no guardaban concordancia temática entre sí. En medio del debate y para poder agilizar el debate, varias proposiciones de eliminación o sustitutivas se retiraron sin discusión, dando como resultado que de 185 de los 277 artículos se aprobaran sin ninguna discusión. Esta situación se presentó a consecuencia de la premura del tiempo para poder finalizar el trámite legislativo de este Proyecto, teniendo en cuenta que se estaba buscando reformar una Ley Estatutaria.

Conviene recordar que este Proyecto surtió sus cuatro debates en solo tres meses, a pesar de que el Proyecto de Ley fue radicado el 23 de agosto de 2022 y el primer debate se dio el 22 de marzo de 2023. En la primera parte de la legislatura no se llegó a discutir el proyecto debido a la ausencia de consensos entre los distintos sectores políticos, y la molestia que generó el mensaje de urgencia con el que el Gobierno Nacional radicó el proyecto<sup>24</sup>. Lo que implicó la priorización de otros Proyectos de Ley y finalmente cuando iniciara la discusión sobre el Código Electoral no se contara con el tiempo suficiente teniendo en cuenta la complejidad y extensión del proyecto de ley.

Por ejemplo, en el tercer debate del Proyecto la ponencia que se presentó tenía errores en la numeración del articulado, tanto en el pliego de modificaciones como en el texto propuesto para el debate, a pesar del llamado realizado por diferentes sectores para crear una subcomisión que se encargara de organizar la ponencia para el debate no se realizó el ajuste debido a la falta del tiempo que tenía el proyecto para surtir los últimos dos debates<sup>25</sup>. Esto implicó que se discutiera el Proyecto sin claridad de la numeración de los artículos, ni los ajustes realizados, generándose confusiones al momento de votar.

<sup>21</sup> 16 de Mayo de 2023: <https://www.youtube.com/watch?v=FmlwjS8FhZM>, Por ejemplo se voto el bloque los artículos: 1, 2, 9, 35, 65, 84, 103, 118, 126, 143 y 256.

<sup>22</sup> 5 de Junio de 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=BPBCqBRAXkj>,

<sup>23</sup> 20 de Junio de 2023 <https://www.youtube.com/watch?v=-Bz75wLHPTc>

<sup>24</sup> <https://www.elpais.com.co/politica/codigo-electoral-por-que-en-el-congreso-hubo-falta-de-quorum-para-discutir-este-proyecto.html>

<sup>25</sup> Gaceta 604 de 2023: <https://www.camara.gov.co/codigo-electoral-2>

– *Omisión de lectura de proposiciones*

En el segundo debate en la Plenaria de Senado, se omitió la lectura de las proposiciones que no contaban con aval de los coordinadores ponentes. Por decisión de la Mesa Directiva, únicamente se señaló el apellido del senador o senadora proponente y el artículo al que se refería. Así las cosas, una vez terminado el trámite es imposible conocer si alguna de las proposiciones presentadas por los Senadores contenía ajustes que fortalecieran aspectos preocupantes del texto o atendieran necesidades del sistema electoral.

Si bien el rol de los ponentes es importante en tanto ellos realizan el proceso de acumulación de las iniciativas, la revisión de todas las proposiciones, la creación del pliego de modificaciones y de la ponencia, el concepto que ellos emitan no puede ser considerado como un concepto final, ni la ausencia de su aval debería significar el no trámite de las mismas. Puesto que, es la deliberación abierta y suficiente la que permite al resto de los integrantes del Congreso tomar una posición sobre la conveniencia o no de las modificaciones propuestas para el proyecto, pues son ellos los que finalmente aprueban o rechazan las proposiciones.

Agradecemos a la Honorable Corte Constitucional Colombiana por tener en cuenta este concepto técnico sobre el Proyecto de Ley Estatutaria 111 de 2022 Senado – 418 de 2023 Cámara, para la revisión previa de constitucionalidad. De igual manera, reiteramos la necesidad de que el Congreso de la República legisle sobre los temas que apunten directamente a resolver los problemas estructurales que dan espacio a los hechos de corrupción en todo el proceso electoral, y que fueron dejados por fuera del texto aprobado.

Estamos atentos a profundizar en las consideraciones presentadas en este concepto, el cual presentamos sin estar incurso en conflicto de interés alguno en la materia.

Cordialmente,

**Gerardo Andrés Hernández Montes**  
Director Ejecutivo