



Máster Universitario en
DEMOCRACIA Y BUEN GOBIERNO

TRABAJO FIN DE MÁSTER

Votantes en el exterior: caso Colombia
Entre el sistema tradicional y el sistema electrónico
¿Necesidad de un cambio?

AUTOR

Jaime Fernando Buchely Moreno

DIRECTOR

DR. RODRIGO RODRÍGUES-SILVEIRA

Salamanca, 2021

Resumen

En el presente trabajo final de Máster adelantaremos una revisión del sistema electoral en Colombia, en donde podamos vislumbrar sus características, generalidades y una aproximación a la parte operativa del proceso que se adelanta para la preparación del material, ejercicio del derecho al sufragio, la realización del conteo de los votos y la verificación de los resultados que se obtienen en cada una de las jornadas de elección en el sistema tradicional; con el fin de tener una perspectiva aproximada a la realidad y que nos permita introducir al sistema electrónico como una alternativa al sistema actual.

Una vez revisada la vasta doctrina que existe al respecto, como punto diferenciador y parte propositiva, original y auténtica, se propone hacer un análisis de estos temas desde una visión del connacional colombiano que se encuentra en el exterior, que conlleve a analizar si existe una participación activa y de ser procedente, cómo podría llegar a mejorar los procesos de participación ciudadana en el exterior, teniendo de presente que nuestra Constitución Política de Colombia en su Preámbulo y artículo primero, nos define como Estado participativo y al derecho al sufragio, como un derecho fundamental.

Tabla de Contenido

Listado de Abreviaturas	4
Introducción.....	5
Capítulo 1. Organización Electoral en Colombia.....	11
1.1 Constitución de 1991.....	12
1.2 Desarrollo Jurisprudencial	16
1.3 Desarrollo legal	18
Capítulo 2 Necesidad de un Cambio: Voto Electrónico.....	24
2.1 Problemas proceso tradicional – voto.....	24
2.2 ¿Cómo se ha implementado en otros países?.....	29
2.3 Plan piloto -Voto electrónico Colombia.....	33
Capítulo 3. Votaciones en el exterior.....	36
3.1. Antecedente – Elecciones 2018.....	37
3.2. Perspectiva de cambio.....	39
3.3. Retos de la Implementación dirigida a los connacionales en el exterior.....	42
Conclusiones.....	47
Bibliografía	52

Listado de Abreviaturas

Art.	Artículo
ANAPO	Alianza Nacional Política
CC	Corte Constitucional
CD	Centro Democrático
CE	Consejo de Estado
CNE	Consejo Nacional Electoral
CP	Consejo Ponente
CPC	Constitución Política de Colombia
MP	Magistrado Ponente
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
SEC	Sistema Electoral Colombiano
VE	Voto electrónico

Votantes en el exterior: caso Colombia
Entre el sistema tradicional y el sistema electrónico
¿Necesidad de un cambio?

Introducción

Aunque los cambios, desarrollo y evolución del Sistema Electoral Colombiano (SEC), en los últimos 30 años basado en las disposiciones de la Constitución Política de Colombia (CPC) de 1991 han sido importantes, aún contamos con un SEC que mantiene muchas tradiciones mecánicas en cada una de las etapas del proceso electoral, basadas en el papel y una tradición eminentemente notarial¹, en la cual se prioriza el uso del papel (tarjeta electoral), como elemento central en el proceso para el ejercicio del derecho al voto, procedimiento enmarcado en lo dispuesto en el artículo 258 de la CPC, como instrumento de votación, en reemplazo de las antes conocidas papeletas de votación. Y podemos preguntarnos, ¿qué es el voto? ¿por qué es importante?, pues bien, siguiendo las líneas de Leyva (2016, 162), el voto es el instrumento más relevante para hacer efectiva la democracia, es tan fundamental que permite una legitimación de esas decisiones tomadas por la sociedad, en ejercicio de la representación directa o indirecta (participativa o representativa) del pueblo.

En este contexto, para ejercer este derecho al voto en Colombia, un colombiano hace parte del censo electoral y ejerce su derecho al voto en la fecha y horario establecido por la Organización electoral, en cada uno de los comicios que se adelantan al interior de nuestro sistema jurídico. Etapas como la inscripción de la cédula de ciudadanía, son realizadas en formato impreso y para la etapa del sufragio se realiza la impresión de todo el material electoral que, en condiciones normales, es distribuido a nivel nacional y en el exterior. Material electoral que no es poco, ya que se encuentra dirigido a cerca de 36 millones de colombianos, algo colosal en cuanto al volumen de papelería que debe utilizarse para este proceso.

¹ En este sentido, aún se precisa la necesidad de contar con el papel impreso y tangible. La cultura tradicional del “sello” o del papel “auténtico”, para dar respaldo al voto realizado por los electores.

Material que es diligenciado por los jurados de votación, mecánicamente, y que como toda actividad humana, es susceptible de errores, correcciones, modificaciones o alteraciones, como por ejemplo, la inseguridad en el sobre con destino a claveros, alteraciones en la transcripción de la información desde los formularios E-14 al formulario E-24, entre otros (Escobar 2020, 12). Finalmente, la etapa de validación de los escrutinios se hace manualmente de forma posterior a las jornadas, en un lapso aproximado de 03 meses, y que termina con la confirmación o no de los candidatos elegidos.

Bajo este panorama y la idea de la conservación del ambiente, o mejor de la búsqueda de nuevas propuestas que nos permitan generar un menor impacto en nuestro mundo, con la consigna de tener un Estado moderno y a la vanguardia, conociendo el gran desarrollo tecnológico de nuestra sociedad, nos preguntamos ¿las tecnologías pueden ser una herramienta fundamental aplicada al proceso electoral?, ¿no es tiempo de darle un giro a la forma de organización, desarrollo y finalización de las jornadas electorales en Colombia?, y puntualmente nos preguntamos: ¿Puede llegar a ser el sistema electrónico de voto en Colombia una herramienta efectiva, eficiente y eficaz para ejercer el derecho al voto por parte de los colombianos?

Con estos interrogantes, esperamos establecer el norte de la presente investigación. Partiremos del hecho que Colombia fue un sistema bipartidista, de acuerdo con la polarización que existía en los siglos 19 y 20, bajo el marco de la Constitución de 1886 y que rigió hasta 1991, año en el cual se promulgó una nueva Constitución, que introdujo muchos cambios en el SEC, buscando una garantía de un sistema pluralista, que llegara a reflejar las nuevas fuerzas políticas que estaban emergiendo en Colombia y que fueron parte del proceso Constituyente. Existe, tal vez un solo antecedente histórico respecto a una tercera fuerza política, distinta al partido Conservador y Liberal para esos años, como fue la Alianza Nacional Política (ANAPO), que según los doctrinantes (Becerra 2002, 333) estuvo a punto de ganar la elección presidencial. No obstante, fue un antecedente completamente ajeno a la realidad dominante de estas décadas de los partidos tradicionales.

Tener de presente este hecho, es importante porque nos permite entender cómo actualmente tenemos muchos actores interesados en los procesos electorales y ya no sólo dos grandes fuerzas que podrían “acomodar” los resultados a su favor e intereses particulares (Becerra 2002, 334). Este pluralismo genera entonces mayores retos y exigencias a la

organización electoral que conlleve legitimidad en los resultados que se obtengan en cada uno de los comicios.

En otras palabras, con esta CPC de 1991, la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNE) ha entendido que uno de los objetivos del sistema electoral es lograr una facilitación en la utilización por parte del elector y proteger la eficacia del voto (Farfán Namén 2016, 55). El tema medular se encuentra en esto último, y es la protección de la eficacia del voto, ya que como se expuso, al ser un proceso actualmente mecánico, con la intervención completa de las personas y sin desconocerse, que en muchos casos los participantes en este procedimiento responden a esa pluralidad de intereses políticos, nos da sustento a los interrogantes planteados en líneas anteriores y nos permite formular una de las premisas de la presente investigación, al afirmar que la idea de que una implementación parcial y dirigida del sistema electrónico de voto, puede ser una herramienta efectiva, eficaz y eficiente para ejercer el derecho al voto.

Pero antes de ir más allá en el tema del voto electrónico, resulta relevante contextualizar que de acuerdo con nuestra CPC de 1991, el Congreso de la República es de estructura bicameral, conformado por el Senado y la Cámara de Representantes. Siendo el Congreso el objetivo de los partidos políticos y movimientos independientes para la obtención de gran parte de esos escaños. Igualmente, esa disputa por el poder se da en los niveles territoriales establecidos en nuestro sistema jurídico constitucional, y los cargos del ejecutivo de elección popular, incluyendo la elección presidencial, la elección de 32 Gobernadores y 1100 alcaldes en todo el territorio nacional.

El Senado se encuentra conformado por 102 miembros elegidos por circunscripción única nacional, 2 por circunscripción nacional especial de comunidades indígenas y, la Cámara de Representantes se encuentra integrada por 166 representantes más un número de representantes elegidos por circunscripciones especiales, en las cuales se encuentra incluida la curul para los colombianos residentes en el exterior (Duque Daza 2011, 430). Esto nos da un escenario en el cual van a existir varios intereses y tensión en cómo se desarrolló el proceso electoral, así mismo controversia desde el primer momento hasta el final de los escrutinios y publicación oficial de resultados.

Desde esta perspectiva y estableciendo que nuestro norte será el proceso electoral como procedimiento, en el primer capítulo abordaremos una contextualización del sistema

electoral en Colombia que nos permita llegar a las disposiciones de la CPC de 1991, incluyendo su marco jurídico, analizando sus principales modificaciones y llegar a determinar si existe o no un marco constitucional para la implementación de nuevas tecnologías en el proceso electoral; Así mismo, de existir este marco constitucional y teniendo de presente, por ejemplo, el papel de la Corte Constitucional como garante de la Constitución, el desarrollo jurisprudencial de estas disposiciones constitucionales es vital para comprender qué ha considerado la rama judicial y con qué “análisis”, positivo o negativo, visualiza esa posible implementación de tecnologías en el proceso electoral. Este primer capítulo, finaliza con la concreción de todo este marco constitucional y las interpretaciones de la CC en la normatividad a un nivel inferior, como son las leyes y decretos que se han emitido a la fecha, buscando establecer el marco que lleve a la materialización del voto electrónico con destino a los connacionales en el exterior.

Una vez logremos este escenario, tendremos los elementos necesarios para abordar en términos concretos el voto electrónico en el segundo capítulo, como forma de implementación de las nuevas tecnologías, iniciando con una exposición, desde la práctica y la doctrina, de aquellos problemas en los procesos electorales que se han identificado en los comicios durante estos 30 años de establecimiento de la CPC de 1991, y que nos permitirá comprobar la segunda premisa de esta investigación, al tratar de determinar que estos tienen su origen en la tradición mecánica y eminentemente notarial de cada una de las etapas del proceso electoral, basada en el papel y la intervención manual. Una vez el concepto se encuentra desglosado, buscaremos analizar las formas de implementación, teniendo de presente que son varias las opciones que nos presenta la práctica, como por ejemplo la urna virtual o el uso de boletas y lectores ópticos, con lo cual será fundamental esa interpretación que se ha dado tanto en el Ejecutivo como en la rama judicial, respecto a cuál es la forma de voto electrónico o mejor, qué tecnología se debe implementar y las exigencias técnicas que se requieran para el mismo. Todo esto, nos hará llegar a la revisión de los diferentes planes piloto que, a la fecha, han sido desarrollados por la RNEC en Colombia.

El objetivo de esta última parte es aprender de las experiencias y extraer lo positivo, buscar omitir lo negativo y formar un concepto, respecto al mejor camino de cómo implementar el voto electrónico en Colombia. Particularmente porque ya ha sido aplicado parcialmente en algunos municipios y en algunas jornadas electorales, con un resultado

positivo. Sin embargo, es una herramienta que puede ejecutarse con mayor amplitud y podría conllevar que se superen problemas que se presentan con el sistema tradicional actual.

Para desembocar en la búsqueda de la posible implementación del voto electrónico en las jornadas electorales colombianas que se llevan a cabo en el exterior, que corresponde al punto diferenciador de esta investigación, ya que con la implementación de este sistema electrónico para las jornadas electorales, estará dirigido a más de 1.000.000 connacionales colombianos residentes en el exterior, de acuerdo con el último censo electoral publicado por la RNE para las elecciones del año 2018 (Registraduría Nacional del Estado Civil 2018). No obstante, se estima que pueden ser más de 5 millones de connacionales quienes residen en el exterior. Desarrollo que se tendrá en el capítulo 3 del presente trabajo.

Transversalmente revisando el proceso que se adelanta para la preparación del material, ejercicio del derecho al sufragio, la realización del conteo de los votos y la verificación de los resultados que se obtienen en cada una de las jornadas de elección de los connacionales colombianos que se encuentran en el exterior. Igualmente, las estadísticas de la última jornada electoral del año 2018 nos permitirán vislumbrar si la participación es activa y también conllevará al planteamiento de la tercera premisa consistente en entender si a través de este instrumento se puede llegar a generar una mayor participación.

Así las cosas, como punto diferenciador y parte propositiva, original y auténtica, se propone hacer un análisis de estos temas desde una visión del connacional colombiano que se encuentra en el exterior, que conlleve a analizar si podría generarse un procedimiento más sencillo, eficaz y confiable que desencadene en una participación más activa y de ser procedente, cómo podría llegar a mejorar los procesos de participación ciudadana en el exterior, teniendo de presente que nuestra CPC en su Preámbulo y art. primero, nos define como Estado participativo y al derecho al voto, como un derecho fundamental, investigaremos en esa balanza entre el sistema tradicional y el sistema electrónico, con la pregunta general ¿Necesidad de un cambio?

Con base a lo anterior, el objetivo general de la presente investigación será identificar las condiciones fundamentales que se deben cumplir para la implementación del voto electrónico en los comicios que están dirigidos a los connacionales que se encuentran en el exterior, analizando las ventajas y desventajas que puede tener esta implementación.

Para el inicio, desarrollo y culminación del presente trabajo de fin de Máster, se espera la utilización del método deductivo, partiendo del sistema general electoral en Colombia y concluyendo en la necesidad o no de la implementación del sistema electrónico electoral para los connacionales que se encuentran en el exterior. Con lo cual, tendrá un enfoque jurídico, político y social que pretende determinar los impactos de una transición del sistema tradicional en Colombia hacia un sistema electrónico dirigido a los connacionales en el exterior.

Atendiendo un poco la posibilidad y el acceso a información directa del proceso electoral que se adelantó en los años 2014 y 2018 en el exterior, las fuentes utilizadas fueron libros, artículos académicos, estadísticas nacionales, manuales, Tratados y Acuerdos Internacionales, Jurisprudencia, Doctrina nacional e internacional. Finalmente, se proponen algunas conclusiones que se desprenden de la investigación realizada.

Capítulo 1. Organización electoral en Colombia

Hacer referencia a la Organización electoral en Colombia es remontarse a los inicios de la historia a como Estado independiente, a modo histórico, puede remontarse a los años de 1810, cuando utilizaba padrones entregados por el Senado vigente y elegía presidente, Vicepresidente, miembros de la rama legislativa y judicial, además que se tenía una participación de representantes locales y tenían gran influencia los curas y alcaldes parroquiales (Muñoz Yi, Patricia 2018, 39). Ha sido una evolución de 200 años de esta organización, que se ha visto influenciada por las características sociales y económicas de nuestra sociedad.

Durante estos años, dependiendo de los intereses y condiciones sociales de Colombia, hemos tenido la adopción de varios sistemas electorales que respondieron a estos y es una variable esencial para analizar cómo se ha ido dando la participación de la ciudadanía (Castellanos Cuesto Clemencia 2016, 198). Esto podría traducirse en el hecho que el sistema electoral puede restringir, dificultar o en el otro extremo, puede facilitar y acrecentar la participación democrática de los ciudadanos. Por ejemplo, en Colombia llegamos al punto de tener que darse una conciliación entre los dos partidos tradicionales colombianos y llegar al acuerdo de intercambiarse el poder con el denominado Frente Nacional. Situación que se mantuvo durante 16 años, lapso en el cual no se generó algún tipo de “competencia” en las elecciones, si bien fue una salida histórica para mitigar el conflicto interno que se suscitaba en nuestro país, a nivel democrático, no hubo la posibilidad de participación diferente (Becerra 2002, 334).

No obstante, ese sistema que tenía como principales actores al partido conservador y liberal, llegó al punto de inflexión con el surgimiento de nuevas ideas y corrientes de pensamiento (por ejemplo, el denominado M-19, como propuesta política), que conllevaron a la necesidad de una Constituyente que respondiera a las nuevas necesidades e intereses colombianos, dejando atrás ese “congelamiento” de la política (Duque Daza 2011, 427), y se adoptó la Constitución Nacional de 1991, que estableció un sistema político democrático, pluralista y representativo, ya que los constituyentes consideraron que era la forma de organización social con mayores garantías brindaba para el pueblo colombiano, teniendo de presente que es este quien ejerce la soberanía y del cual emana el poder público (Leyva Namén, Carlos Alberto 2016, 160).

A groso modo y sin querer ahondar mucho más allá de la historia², bajo esta idea principal, la organización electoral se encuentra en un rango constitucional y establecida como una organización especial e independiente a las tres ramas tradicionales del poder público dentro de la estructura del Estado; en razón a la función administrativa a su cargo, las elecciones, como aquel instrumento para la realización de la democracia como principio fundamental del Estado Social de derecho y de garantía de la función electoral ejercida por los ciudadanos (Leyva Namén, Carlos Alberto 2016, 161).

1.1 Constitución de 1991

Lo primero que debemos precisar es que Colombia desde el año 1991 hizo apertura de sus fronteras y esto conllevó a que el derecho que rige al interior del territorio, no solo sea el derecho emitido por las autoridades nacionales, sino que con un derecho internacional y sistema jurídico internacional no estáticos, bajo el fenómeno de la globalización, la normatividad electoral se encuentra comprendida en las disposiciones constitucionales y también en aquellas disposiciones de carácter supranacional que de forma posterior son desarrollados a nivel de la Ley y orden administrativo (Leyva Namén, Carlos Alberto 2016, 162), o las contenidas en los tratados y convenciones internacionales aprobados por Colombia, como por ejemplo la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25) en los cuales se incluyen disposiciones respecto a la soberanía popular, derecho de participación y el derecho al voto (Alejandra Barrios Cabrera 2014, 8).

Así las cosas, desde el preámbulo de la CPC encontramos cómo los constituyentes consignaron que “*El pueblo de Colombia*”, decretó, sancionó y promulgó este cuerpo normativo, dentro de un marco democrático y participativo. Evidentemente, para que fuese un marco general que permitiera la inclusión de todas esas nuevas corrientes políticas que estaban pidiendo voz y voto en las decisiones del País. En concordancia, el artículo 1 va un poco más allá y en el título I, que hace referencia a los principios fundamentales de nuestro Estado colombiano, nos define como una República democrática, participativa y pluralista.

² Toda vez que, por ejemplo, la hegemonía Conservadora hasta el año 1830 y la guerra de los 1000 en Colombia, nos permitirían comprender un poco mejor los diferentes cambios en la organización electoral en Colombia.

Y al determinarlos como principios fundamentales, fue aún más allá y estableció como fin esencial del Estado, el hecho de facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (1991, Art. 2). Vemos que desde aquí, el verbo utilizado por los constituyentes fue “facilitar”, del cual se podría inferir que, cualquier medio que pudiese dar cumplimiento al mismo, podría ser aplicado por la administración. Por ejemplo, un sistema que hiciera más ágil el proceso, esto como un pequeño preámbulo del objetivo de esta investigación.

Es importante mencionar que en el artículo 40 de la CPC el derecho fundamental a elegir y ser elegido es amparado como un derecho fundamental de todo ciudadano, como una de las formas de hacer efectivo el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control de poder político. Y así mismo, a lo largo de la CPC llegamos al artículo 130, donde se definen los mecanismos de participación del pueblo que, como entendió el constituyente en su oportunidad, es quien ejerce la soberanía y del cual emana el poder público, para determinar qué son: el voto, el plebiscito, el referendo, entre otros (1991, Art. 103), definiéndose constitucionalmente características generales para cada uno de estos mecanismos, reglamentados de forma posterior en la Ley 134 de 1994 (Escobar 2020, 18).

A nivel de organigrama y el designar una cabeza de esa organización electoral, que dé cumplimiento a esas disposiciones constitucionales, específicamente en el artículo 120, hace referencia explícita y dispone que está conformada de la siguiente manera (Padrón Pardo 2018, 215):

- Consejo Nacional Electoral
- Registraduría Nacional del Estado Civil
- Delegados del Registrados Nacional del Estado Civil
- Registradores distritales, municipales y auxiliares
- Delegados de los registradores distritales y municipales

En este mismo artículo, se dispone que toda la organización electoral estará orientada a organizar y dirigir las elecciones a cargos de elección popular³, así como la organización de los mecanismos de participación ciudadana, que involucran el ejercicio del derecho al

³ A la fecha, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha organizado 17 elecciones presidenciales en Colombia, siendo la primera la correspondiente al expresidente Laureano Gómez (Partido conservador) y la última la del presidente Duque en el año 2018 (CD) (Farfán Namén 2016, 72)

sufragio, tales como referendos, consultas populares, revocatorias del mandato y Plebiscito, entre otros (1991, p. art. 120}).

Hasta este punto hemos buscado vislumbrar el marco general que establece la CPC y en cabeza de qué organización se encuentra el cumplimiento de los mandatos constitucionales, y llegamos al artículo más relevante de nuestra investigación, toda vez que nos permite indicar con certeza que la implementación del voto electrónico más que procedente, es necesaria. Nos referimos al artículo 258, par. 2º, “*se podrá implementar el voto electrónico*”, y no es solo que lo permita sino en los términos que lo hace, ya que los constituyentes indicaron la finalidad de esta implementación así: *lograr agilidad y transparencia* (1991, Art. 258). Desde ya podemos aproximarnos a un marco constitucional amplio que permitirá en un momento determinado, la implementación del voto electrónico en la mayoría de las jornadas electorales; es decir, que sea la regla general y no la excepción.

Otra de las cosas que podemos inferir de esta redacción, es que los constituyentes, teniendo en cuenta los antecedentes descritos en líneas anteriores, podrían prever los diferentes problemas que se presentan con las elecciones basadas en un procedimiento netamente manual y cómo la implementación de las tecnologías, a través del voto electrónico, puede brindar a ese procedimiento una mayor agilidad y transparencia, que finalmente se traducirá en legitimidad de los resultados, mayor gobernabilidad y garantía del voto, como manifestación de la democracia. Esto nos sirve como un primer argumento para ir indicando la idea de que una implementación dirigida del sistema electrónico puede ser una herramienta efectiva, eficaz y eficiente para ejercer el derecho al voto.

Como lo mencionamos al inicio de este título, a un nivel menor, encontramos la ley como esa herramienta para hacer realidad los mandatos constitucionales y particularmente encontramos el Código Electoral que fue adoptado por medio del decreto Ley 2241 del 15 de julio de 1986 y que fue proferido por el Presidente de la República bajo el marco jurídico de la Constitución Política de 1886 (Leyva Namén, Carlos Alberto 2016, 163). Cuerpo normativo en el cual se hace un desarrollo más específico de todo este marco constitucional, como es natural, pero para continuar con nuestro norte, es relevante relacionar lo dispuesto en el artículo 58 de la referida norma, ya que resulta interesante cómo una norma con 5 años de antelación a la CPC de 1991 tenía presente la necesidad de la implementación de tecnologías en el sistema electoral. Y a modo de contexto, nos preguntaríamos, si

paradójicamente esta norma legal anterior, fue la que generó la inclusión en la disposición constitución posterior.

Lo anterior, indicando específicamente que se debe proceder a *tecnificar y a sistematizar el proceso electoral* (Constitución Política de Colombia 1991, Art. 58), particularmente en las principales etapas del mismo, como son: la actualización de censos, la expedición de documentos de identificación, la preparación y desarrollo de las elecciones, la comunicación de resultados electorales, y puntualmente indica la *automatización del voto*. Es decir, que desde el marco de la Constitución de 1886 y al final de la vigencia, explicado tal vez por el momento histórico y social en el cual vivíamos, el uso de las tecnologías era una salida y un norte para nuestro sistema electoral. Y es que cada una de estas etapas maneja una “ritualidad” manual que a lo largo de los años ha logrado ser “dañada” o en mejor término afectada en su seguridad.

A modo de ejemplo, hicimos referencia al caso de la Alianza Nacional Política (ANAPO), que según los doctrinantes (Becerra 2002, 333), estuvo a punto de ganar la elección presidencial, y que fuese liderada por GUSTAVO ROJAS PINILLA, debemos precisar que de esta experiencia nos quedó una frase célebre de nuestra historia “*Nos acostamos con un presidente, pero amanecemos con otro*”, ya que desde esa época era algo casi seguro, que quién realizara el proceso de escrutinio, era quien decidía las elecciones (Espectador 2018).

Por esto, como derecho fundamental que debe ser reglamentado con cierta especialidad, y sin olvidar la garantía de agilidad y transparencia, encontraremos dos leyes importantes que serán en parte el gran complemento a las disposiciones constitucionales, como son el acto legislativo 01 de 2003, la Ley 892 de 2004 y la Ley Estatutaria 1475 de 2011. Disposiciones que serán abordadas con profundidad más adelante, pero que vale la pena dejar enunciado ya que fueron las normas que dieron fuerza a esa tan enunciada implementación del voto electrónico, hasta después de 12 y 20 años de promulgación de la CPC de 1991, respectivamente.

En conclusión, es todo un marco constitucional y legal el que encontramos en nuestro sistema jurídico colombiano, materia particular de esta investigación, pero es necesario primero generar una perspectiva general de todo el antecedente y la regulación al respecto. Además, nos permite responder a una de las preguntas planteadas en la introducción,

afirmando que existe un marco jurídico y que tal vez, se puede inferir que antes de la CPC de 1991, la implementación de las nuevas tecnologías en los procesos electorales era el norte que buscaba nuestra sociedad. No sobra advertir que todo este marco es aplicable a los comicios en general, que por supuesto incluye los comicios que se adelanten en el exterior para la elección del representante de los connacionales por circunscripción especial de acuerdo con lo establecido en la CPC, y veremos cómo se podrá adecuar todo este marco normativo.

1.2 Desarrollo Jurisprudencial

En este estado de la investigación, reiterando que existe un marco jurídico, para analizar el desarrollo jurisprudencial de estas disposiciones constitucionales, es relevante estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de ahora en adelante CC, ya que es el máximo tribunal y garante de la CPC, toda vez que el voto debe entenderse como derecho fundamental, la revisión de las diferentes disposiciones legales que enunciamos debió ser revisadas por este Tribunal de forma integral con la Constitución. Esto nos dará para comprender, qué ha considerado la rama judicial y con qué “análisis”, positivo o negativo, visualiza esa posible implementación de tecnologías en el proceso electoral.

Analizada y revisada la relatoría de esta Corte, se encuentran 19 sentencias emitidas a la fecha de esta investigación, junio de 2021, la primera fue proferida en el año 2004, 13 años después de la CPC de 1991. No debe desconocerse que la realidad social define la agenda jurisprudencial.

Una de las primeras corresponde a la C- 307 de 2004, mediante la cual se reconoció una de las *bondades* del voto electrónico al conceptuar la CC que tales mecanismos pueden evitar la suplantación de la persona al momento de sufragar (MP. Escobar Gil Rodrigo 2004, 3.3.4.2). Pero, precisó que la implementación del voto electrónico no se podía efectuar antes del proceso de inscripción de las nuevas cédulas (Carrillo y Jiménez 2013, 52)

En el mismo año, con la sentencia C- 472-04 (2011, 127), se analizó la constitucionalidad de acto legislativo No. 01 de 2003, pero no existió una referencia de fondo a la implementación del voto electrónico.

De forma posterior, tal vez encontramos la sentencia con mayor importancia y desarrollo sobre esta materia, la sentencia C- 490-11(MP. Vargas Silva Luis Ernesto 2011, 127), en la cual se analizó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 a la luz de la CPC de 1991, declarando exequible esta norma; teniéndose que en su raciocinio, hizo un ejercicio similar al de esta investigación, analizando todo el marco jurídico colombiano y concluyendo que el constituyente dejó abierta la posibilidad para la recepción del voto, sin tener preferencia por algún mecanismo en particular; en otras palabras, dejó abierta, de manera explícita, la posibilidad del uso de medios electrónicos e informáticos, siempre y cuando otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio del sufragio, en todo caso secreto y libre de coacción.

Y la Corte también concuerda en que estos medios tecnológicos deben estar enfocados en esos dos verbos indicados por la CPC, la agilidad y la transparencia. Concluyendo su exequibilidad, pero estableció una particular condición que no se encontraba en el marco constitucional ni legal analizado, al indicar que debía respetar los atributos esenciales del derecho al voto, como son: ser secreto, libre de coacción, igualitario y que brinde garantía de transparencia y efectividad (MP. Vargas Silva Luis Ernesto 2011, 128).

Hace alusión a una diferencia importante que establece esta norma y es que existe una independencia entre el mecanismo de identificación y por otro lado, la implementación del mecanismo de votación electrónico, siendo una diferencia que debemos tener en cuenta, ya que con esta separación será interesante comprender cómo se podrán interrelacionar los dos sistemas, y más teniendo de presente que con los desarrollos tecnológicos, la nación será propiedad de esos programas. Lo que podrían conllevar que se desarrollen en momentos diferentes.

Por esta razón, bajo esta ley y análisis de la CC, el desarrollo en la identificación biométrica estaba orientado a fortalecer el procedimiento electoral y también consideró que el plazo de implementación para las jornadas electorales del año 2014 era razonable, siempre y cuando fuera gradual, con las respectivas asignaciones presupuestales por parte del Gobierno (MP. Vargas Silva Luis Ernesto 2011).

Y respecto al desarrollo del voto electrónico, la CC dio vía libre para que se hiciera mediante planes piloto y también gradualmente, pero con el propósito que se alcanzara el desarrollo completo, en circunscripción y porcentaje que fuesen definidos por la Comisión

Asesora en materia electoral; declarada exequible al ser creada en el art. 40 de referida ley, en cabeza del Registrador Nacional del Estado Civil, entendiendo que es una comisión asesora que debía buscar la incorporación, implantación y/o diseños de la información, que veremos más adelante el rol fundamental de la misma.

A su turno, el Consejo de Estado en sentencia de 2008, (C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez 2018), al declarar la nulidad de la elección del Senado para el periodo 2014-2018, en concordancia con la Corte Constitucional, indicó que era necesaria la conciliación entre los principios consagrados en la CPC de 1991, en los cuales se incluye la incorporación de tecnologías, y el código electoral de 1986, ; además, evidenció la necesidad de regular la incorporación de las tecnologías de la información en cada una de las etapas del proceso electoral, teniendo como marco los criterios de transparencia, acceso a la información, seguridad e integridad.

1.3 Desarrollo legal

Se parte entonces de la necesidad de implementar el voto electrónico para aminorar la materialización de todas estas situaciones en el SEC, y como ya vimos tenemos en la CPC un marco constitucional que ha sido desarrollado por la CC, aunque tardíamente, pero con los elementos suficientes y con las órdenes necesarias para que el gobierno lo lleve a su concreción, enfocado en la búsqueda de la agilidad y la transparencia. Y como nos definió la CC, el camino de implementación debe tener dos grandes vertientes (2011, 128), el mecanismo de identificación y por otro lado la implementación del mecanismo de votación electrónico, siendo una diferencia que debemos tener presente.

Bajo este contexto y con la necesidad de reconsiderar el actual papel del SEC, veamos cómo se encuentra “concretado” a nivel legal en nuestro sistema jurídico iniciando con lo dispuesto en el artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 03 de julio de 2003, que incluyó la posibilidad del uso de medios electrónicos o informáticos a la hora de votar (Mendoza Suárez Carmen Rosa 2016, 28). En concordancia, en el año 2004, se profirió la Ley 892 de 2004 (2004).

La ley 892 de 2004 establece que el mecanismo de votación electrónica debe incluir, como requisito mínimo, la lectura automática del documento de identidad, captura de la

huella dactiloscópica u otros métodos de identificación idóneos, que validen y garanticen la identidad de la persona, al instante de sufragar (Mendoza Suárez Carmen Rosa 2016, 13). Siendo entonces la forma de concreción del mecanismo de identificación del votante.

Ahora bien, respecto a la urna electoral, con esta nueva normatividad, en su artículo 1º parágrafo 1º, estableció (2004): “*Se entenderá por mecanismo de votación electrónico aquel que sustituya las tarjetas electorales, por terminales electrónicos, que permitan identificar con claridad y precisión, en condiciones iguales a todos los partidos y movimientos y a sus candidatos*”

Conforme a lo dispuesto por el artículo transitorio de la ley 892 de 2004, en los puestos electorales, pueden coexistir elementos del sistema convencional de votación en tarjetones de papel, mientras la infraestructura tecnológica de ciertos puntos de votación, no cumpla con los requerimientos mínimos del mecanismo automatizado de inscripción y votación (Ibáñez Parra 2010, 119). Siendo vital para esa implementación paulatina que proponemos en esta investigación y mucho más en las elecciones dirigidas a nuestros connacionales en el exterior.

De acuerdo con esta ley, se puede conceptualizar que el mecanismo de votación electrónico es aquel que sustituye las tarjetas electorales, por terminales electrónicos, que permiten identificar con claridad y precisión al votante, es decir que ya tenemos un elemento que puede dar cumplimiento a las dos vertientes diferenciadas de la CC (Padrón Pardo 2018, 220).

Una de las apreciaciones con la implementación de las nuevas tecnologías de la información, como el voto electrónico, que tiene incidencia tanto en la inscripción de cédulas como en la identificación del votante, permitiría con la biometría⁴, por ejemplo, disminuir en un gran porcentaje la trashumancia electoral y la doble inscripción de cédulas (Ibáñez Parra 2010, 104). Ya que con esta implementación, tanto en el proceso de inscripción e identificación, uno de los objetivos de la Ley 892 de 2004, es establecer una base de datos

⁴ Desde el año 2009, de acuerdo con la ley 999 de 2005, todos los colombianos contamos con la cédula de tercera generación. Este documento contiene los datos necesarios para la plena identificación de la persona, con lo cual, podría implementarse un desarrollo logístico, que automatizará la identidad del sufragante y la asignación de mesas de votación, reduciendo las aglomeraciones a la entra de los puestos y en las mesas de votación respectivas (Ibáñez Parra 2010, 131)

intercomunicada que de forma automática, controle este tipo de situaciones (Mendoza Suárez Carmen Rosa 2016, 29).

Aunado a lo anterior, el sistema de información deberá ser auditado durante todo el proceso electoral, con el propósito de verificar la transparencia en el manejo de los medios electrónicos, según los protocolos exigidos para efectos de hacer seguro, confiable y garantizar el proceso de votación. Una de las particularidades de esta ley, es que las urnas serán reemplazadas por registros en base de datos, con lo cual, esta ley nos lleva a la adecuación de conceptos como (Ibáñez Parra 2010, 128): voto, votante, urna, transmisión de datos, consolidación de los resultados, publicación de los mismos votos, entre otros. Esto es lo que cambia es la inclusión del voto electrónico en Colombia.

Adicionalmente, la normatividad exige, que dentro de la reglamentación el aplicativo o software y la base de datos posean el código fuente, debidamente documentado, el cual descartará los votos que presenten identificación y/o huellas repetidas, así como los votos sufragados en una circunscripción diferente a la inscrita cuando los candidatos sea de circunscripción territorial (Padrón Pardo 2018, 221).

Vale decir que, de acuerdo con esta normatividad, el procedimiento de comunicación de la cancelación o exclusión de una o más cédulas, se busca que sea automático y el sistema deberá estar en capacidad de no permitir el sufragio.

Otro de los cambios que trae consigo la implementación del voto electrónico, es el papel de los testigos electorales frente al uso de nuevas tecnologías en el proceso electoral, conlleva a que sean personas que tengan nociones básicas en informática para poder llevar a cabo una veeduría, y que conozcan los protocolos que se manejan en la utilización de los sistemas, para realizar las oportunas reclamaciones en los tiempos adecuados y con la argumentación correspondiente. (Ibáñez Parra 2010, 135).

En teoría, tal vez una de las etapas más importantes, como es el escrutinio con la implementación del voto electrónico, conllevará a que sea una etapa rápida y que no se extenderá durante meses, como actualmente sucede por el Consejo Nacional Electoral, para “dejar en firme” la decisión publicada por la Registraduría Nacional del Estado Civil (Villamil Ardila 2016, 212).

Finalmente, es relevante precisar que con la implementación de la Ley 892 de 2004, incluyendo que Colombia ya ha tenido un proceso de modernización de cédulas, teniendo

hoy día la cédula digital, al implementarse el software y la base de datos que exige este plan de modernización PMT III, el sistema llegará a evitar problemas como la suplantación o la trashumancia electoral. Su implementación probablemente conllevará nuevos problemas, pero posiblemente será una herramienta que permita superar los problemas de más de 100 años en nuestro sistema electoral.

A nivel económico, en razón a esta disposición normativa, en el año 2007, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asignó \$392 millones para ejecutar planes piloto de voto electrónico (Mendoza Suárez Carmen Rosa 2016, 13).

En su turno, el Decreto - Ley 1010 de 2000, dispone que el objeto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otros, es el de organizar los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana, debiendo proteger el ejercicio del derecho al sufragio y otorgar plenas garantías a los ciudadanos (s. f.), siendo entonces la Entidad llamada a ser la que deba realizar este proceso de implementación.

Con la implementación de este sistema se buscó, entre otros y como sucede en otros países como Perú y Venezuela; mayor velocidad, participación y eficiencia (Villamil Ardila 2016, 212). En otras palabras, es necesaria la modernización progresiva del sistema de votación y escrutinio, reemplazando paulatinamente los modos físicos por electrónicos y asegurando resultados definitivos en lapsos máximos de 03 a 05 días, así como sucede en los países referidos (Villamil Ardila 2016, 212).

En este escenario donde encontramos toda la tensión de la estructura administrativa de la organización electoral, al deber conciliarse la posición tradicional de los escrutinios a papel (papeleta) o la implementación de un sistema totalmente electrónico que deposite toda su legitimidad en una herramienta digital, a cargo de la Administración de turno.

La tensión de las organizaciones radica en las diferentes competencias de las entidades que conforman la organización electoral; es decir, con la implementación total de este sistema electrónico, el Consejo Nacional Electoral no tendría la oportunidad de realización de los escrutinios a papel y su verificación del proceso electoral solo podría darse con la validación del sistema, que inicialmente tendría que estar en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil y no tendría una opción de verificación adicional a lo dispuesto en el mentado sistema.

Bajo este marco, la ley 1227 de 2008 exige que los puestos de votación estén dotados de la infraestructura necesaria para operar los aparatos electrónicos de identificación y votación; en otras palabras, es necesario que las instalaciones cuenten con terminales electrónicos, así como: acceso a cometidas telefónicas, acceso telefónico y/o vía modem (2014, 12). Tal vez por las circunstancias que se generan en el exterior, donde en muchos casos es necesario contar con una infraestructura alquilada para esas jornadas y que en los otros puestos de votación se efectúa al interior de las oficinas de las Misiones Diplomáticas o Consulares, se pueden tener esas necesidades mínimas para la requerida implementación.

Es una premisa que al establecerse un mecanismo electrónico de ciudadanos, éste permitirá que la conformación del censo electoral y posterior individualización por mesa de votación, sea más eficiente, dado que uno de los mayores errores que presenta el censo, se da en el proceso de inscripción (Ibáñez Parra 2010, 112).

Así mismo, en la Ley Estatutaria 1475 de 2011, artículo 39, ya se generan los elementos necesarios para la implementación del voto electrónico después de 20 años de promulgación de la CPC de 1991. De las cosas que trajo esta nueva normatividad, fue concretar un poco más la idea de cómo se haría esa implementación al indicar que el sistema debía permitir la identificación del elector con la cédula vigente y simultáneamente también con la utilización de medios tecnológicos y/o sistemas de identificación biométricos, pero siempre con el unísono propósito de garantizar la plena identificación del elector (s. f., p. art. 39).

Otra de las cosas que trajo fue la orden imperativa al Gobierno de priorizar la destinación de los recursos para el cumplimiento de estas disposiciones. En esa ley se previó evitar uno de los riesgos que puede tener la implementación del voto electrónico y es a quién corresponde la propiedad de los programas y código fuente que se desarrollan para tal efecto; con lo cual generó una orden imperativa a la RNEC para que en los contratos se estableciera que esto será propiedad de la Nación.

Y no solo fue hasta allí, sino que emitió la orden concreta que en las siguientes elecciones a la promulgación de esa Ley, es decir para el año 2014, la RNEC debía implementar la identificación biométrica de los electores y aquí lo más importante, también ordenó iniciar el desarrollo del sistema de voto electrónico, a partir de planes piloto, de conformidad con un plan piloto en las circunscripciones y en el porcentaje que apruebe la

Comisión asesora, que fue creada en artículo 40 de la referida norma⁵ y establecida para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información en el SEC colombiano.

Puntualmente respecto a las jornadas electorales en el exterior, esta ley Estatutaria, en su artículo 51 (s. f., p. art. 51), estableció que las mismas se llevarían a cabo durante una semana de antelación a la fecha que se desarrolla en Colombia. Es decir, en el exterior, las jornadas inician el lunes anterior y van hasta el domingo que se realizan los comicios en Colombia. Esto es relevante, ya que el desgaste económico, físico y emocional de los funcionarios que deben atender estas jornadas es muy alto. Es entendible que la norma en su espíritu fue ser más garante, teniendo de presente las grandes distancias e imposibilidades que muchos connacionales tienen para presentarse a ejercer su derecho al voto en el exterior, en un solo día.

Por tal razón, por ejemplo, la jornada electoral para las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República se desarrolló desde el lunes veintiuno (21) al domingo veintisiete (27) de mayo de 2018 (s. f.).

Expuesto a nivel Constitucional, Jurisprudencial y legal con un gran desarrollo y elementos para su implementación, es significativo precisar ¿Qué es el voto electrónico?, Para tal efecto, de acuerdo con la doctrina, Julio Téllez Valdés (2010, 16) como se citó en Escobar (2020, 21): *“el voto electrónico es el acto preciso en el cual el emitente del voto deposita o expresa su voluntad a través de medios electrónicos o cualquier otra tecnología de recepción del sufragio”*. En otra definición, más sencilla y concreta, para la MOE se puede entender como “utilización de un conjunto de tecnologías de la información en los procesos electorales” (Alejandra Barrios Cabrera 2014, 9).

⁵ De acuerdo con esta norma, esta Comisión asesora, se encuentra integrada por: El Registrador Nacional del Estado Civil o su delegado; El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado; El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado; El Ministro de las Tecnologías de la Información o su delegado; El Director del Departamento Administrativo Nacional de Planeación o su delegado; Dos (2) magistrados del Consejo Nacional Electoral, designados por su Sala Plena; Un delegado de cada Partido o Movimiento Político con personería jurídica, designado por la Presidencia o Dirección General de la Colectividad. Añade a ello que a las sesiones de la Comisión podrán asistir servidores públicos y particulares invitados por la misma («ley_1475_2011.pdf» s. f.)

A su turno, el Consejo de Europa definió a la votación electrónica como “*aquella elección que implica la utilización de medios electrónicos al menos a la hora de la emisión del voto*”(Dueñas-Cid y Bravo 2021, 13)

Capítulo 2 Necesidad de un Cambio: Voto Electrónico

2.1 Problemas proceso tradicional – voto

Ahora que tenemos el marco constitucional y el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, como garante, para la implementación del voto electrónico y todo el desarrollo legal, se suscitan los siguientes interrogantes ¿El sistema actual funciona? ¿Se tiene un sistema electoral que no hace necesaria la implementación del voto electrónico? Una respuesta a estos interrogantes conlleva a la afirmación que el sistema actual cumple con los propósitos establecidos en la Constitución Política respecto a dotar de legitimidad a los resultados electorales, a pesar de estar basado en esa tradición notarial y utilizando al papel como su principal instrumento de materialización. En este sentido, uno de los objetivos de esta investigación no es desconocerlo, pero sí llegar a evidenciar falencias actuales que pueden llegar a ser superadas y como lo estableció la Constitución se genere una mayor agilidad y transparencia en los comicios, indicando que algunos de los problemas de nuestro actual sistema electoral tienen su origen en la tradición mecánica y eminentemente notarial de cada una de las etapas del proceso electoral, basada en el papel y la intervención manual.

En este contexto, de acuerdo con la doctrina (Manjarrés Navarro Francisco 2016, 77) (Escobar 2020, 5) algunos de los principales problemas de las etapas del proceso electoral son:

- Suplantación de personas: Una práctica bastante utilizada en nuestra idiosincrasia colombiana y que difícilmente podía ser evitada, ya que solo hasta las elecciones del año 2014, se generó la orden a la RNEC de la utilización de un plan piloto de puestos de verificación biométrica, con la Ley Estatutaria 1475 de 2011, 20 años después de la CPC de 1991. Y aún en las elecciones de 2018, por ejemplo, en las Misiones Diplomáticas y Consulados, se presentaron algunas situaciones especialmente en los puestos de Venezuela, en donde se encontraron casos de

personas con varias cédulas en su poder queriendo ejercer el derecho al voto con cada una de ellas.

Aunado a lo anterior, los jurados de votación y los testigos electorales y los delegados de la RNEC no tenían los conocimientos técnicos para impedir que se consumara esta situación.

- Trashumancia electoral: a través del denominado “trasteo de votos”, que con un deficiente proceso de inscripción de cédulas, se generó que muchos políticos movieran a toda su gente a municipios en donde ni siquiera residían, y lograron hacerse elegir sin mayores inconvenientes. Hoy en día, con la implementación de un sistema más tecnológico se ha logrado un poco evitar esta situación, ya que solo se permite una inscripción en el sistema; de generarse una segunda petición, automáticamente el sistema elimina la primera. Antes, con el tema del papel, era imposible. Esto mismo pudimos evidenciar en el exterior, con muchas personas que “programaron” casualmente su viaje para ir a votar al exterior, puntualmente un raro interés en la circunscripción electoral especial del exterior.
- Material electoral que es reemplazado o no llega a su destino. A modo de ejemplo, el Partido MIRA denunció para las elecciones legislativas del año 2014, que el material de uno de los Consulados en Colombia en Venezuela había sido “presuntamente cambiado”.
- Utilización de “marcadores” o “bolígrafos especiales”: Cuando nos encontramos con este tipo de hechos en la práctica, fue difícil identificar cuál era el bolígrafo asignado en la dotación del material electoral y cual el utilizado por los jurados para la entrega a los votantes y que después pudiese ser borrado y modificado el tarjetón electoral. En otra versión parecida, se utilizan bolígrafos para modificación al momento de marcar las tarjetas electorales, teniendo doble tinta los tarjetones al momento de las respectivas verificaciones (Escobar 2020, 12).
- Las personas con contraseña no pueden ejercer el derecho al voto. No obstante, se encuentran situaciones de personas que han solicitado su duplicado o rectificación de cédula de ciudadanía que eventualmente, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 019 de 2012, podrían ejercer su derecho al voto, de contar

con la identificación biométrica en los respectivos puestos de votación, ya que existiría en la base de datos de la RNEC la decadactilar para corroborar su identidad.

- El escrutinio que se realiza por parte del Consejo Nacional Electoral no coincide con el pre-conteo que es realizado en los diferentes puestos de votación. Y es una situación bastante complicada, toda vez que el material electoral no llega completo en las bolsas destinadas para tal efecto, y esta autoridad electoral no puede hacer una corroboración respecto al dato incorrecto.
- Las acciones judiciales electorales⁶, pueden tomar varios años, en el proceso de verificación de todo el material electoral en físico⁷.
- Aunque la jornada electoral en Colombia dura desde las 8 am hasta las 4 pm y en el exterior es toda una semana, las aglomeraciones son un fenómeno constante a la entrada de los puestos, así como, en las mesas de votación. Una de las explicaciones en muchos casos, es la falta de agilidad de los jurados para realizar el proceso de identificación y validación del votante en un listado impresionante que incluye a todos los votantes de esa mesa (Ibáñez Parra 2010, 131).
- El estricto horario que contempla la ley.
- La inadecuada infraestructura disponible para su desarrollo.
- Votos de personas fallecidas.
- Votos de personas con pérdidas de derechos políticos, que por no contar con un sistema en línea que permita verificar al votante.
- Sufragantes no inscritos o no habilitados para votar.
- Falsedad y/o suplantación de firmas de jurados de votación (Araujo Oñate 2007, 238).
- Alteración en la transcripción de la información desde los formularios E-14 al formulario E-24 por parte de los dictadores de la información (Escobar 2020, 11).

⁶ Por ejemplo, la demanda del partido MIRA, resuelta por la sección quinta del Consejo de Estado, duró aproximadamente 3 años.

⁷ El artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2009, publicado en el diario oficial 47.410 de 14 de julio de 2019, determina: “7. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la Ley. Parágrafo: Para ejercer el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter particular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondientes, que encabeza el Consejo Nacional Electoral”

En concordancia con la doctrina, la jurisprudencia del Consejo de Estado en sentencia de 2008, (C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez 2018), respecto a los problemas del sistema tradicional, precisó como algunos de sus problemas: a) las autoridades electorales no accedieron a la solicitud de recuento de votos, en repetidas ocasiones, a pesar de ser un mandato legal y por consiguiente obligatorio; b) se presenta la modificación de documentos electorales con el propósito de alterar los resultados, incluyendo datos falsos o apócrifos; c) en los sistemas de votación, información, transmisión y consolidación de los resultados existió sabotaje; y finalmente d) constataron por la pérdida o la destrucción de los elementos y del material electoral.

Con base a lo anterior, la segunda premisa del presente trabajo encuentra eco al inferirse que todos estos problemas, en mayor o menor medida, tienen su origen en la tradición mecánica y eminentemente notarial de cada una de las etapas del proceso electoral, basada en el papel y la intervención manual.

Así mismo, se encuentra un gran problema basado en varios casos por lo confuso de los tarjetones y ni qué decir por lo irrisoriamente grandes que no pueden manejarse por parte del elector, una vez surtido el proceso electoral, como son el gran número de votos nulos que se generan en cada una de las elecciones y a modo de ejemplo, se deben precisar las siguientes cifras en el Senado así como de la Cámara de Representantes desde las elecciones 2002 hasta 2014 (Farfán Namén 2016, 67):

Senado de la República			
2002 Votos nulos: 355.070 3,45 del total de votos depositados	2006: Votos nulos: 1.212.004 11,06% del total de votos depositados	2010 Votos nulos: 1.554.737 11,80% del total de votos depositados	2014: Votos nulos: 1.476.664 10,19 % del total de votos depositados
Cámara de Representantes			
2002	2006	2010	2014
Votos nulos: 405.111 3,88 % del total de votos depositados	Votos nulos: 1.452.963 13,29% del total de votos depositados	Votos nulos: 2.002.905 15,18% del total de votos depositados	Votos nulos: 1.753.587 12,13% del total de votos depositados
2002: 760.181	2006: 2.664.967	2010: 3.561.642	2014: 3.230.251

El incremento es bastante drástico del año 2002 al año 2006, podría encontrar su respuesta en el hecho que con la reforma del año 2003, se adoptó optativamente el voto

preferente⁸ en nuestro sistema electoral, con la finalidad de fortalecer la participación democrática del país (Castellanos Cuesto Clemencia 2016, 198). Toda vez que con el marco establecido en la CPC de 1991 y la ley 130 de 1994, se generó una “explosión de partidos”, y con el acto legislativo de 2003, la dinámica cambió (Torres Villarreal 2010, 16).

Para el año 2018, para las elecciones de Congreso los votos nulos correspondieron a un total de 1.137.133 y los votos no marcados a 871.444, sumando aproximadamente 2 millones de votos de un total de 17.818.185 que ejercieron el voto, siendo un 12 % de votos que no sumaron en los pasados comicios (Registraduría Nacional del Estado Civil 2018).

Y para finalizar este acápite, se hace referencia a que el material electoral es totalmente impreso y distribuido a nivel nacional y en el exterior. Esta impresión se realiza a través de un proceso de contratación, que conlleva toda la preparación y distribución posterior a cada uno de los puestos de votación, Registraduría delegadas, Embajadas, Consulados y Consulados Honorarios, entre otros, a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil. La cantidad del material es remitido, verificado y debe ser asegurado y custodiado por las autoridades electorales, con base al potencial electoral de cada destino.

De acuerdo con una cifra no oficial, para este tipo de preparación, el Ministerio de Hacienda realizó la asignación a la Registraduría Nacional del Estado Civil de aproximadamente 100 mil millones de pesos, para la organización de los procesos de elección popular que se desarrollaron en el año 2018 (Congreso, elección Presidencial, Consulta Anticorrupción).

Ahora que hemos revisado estos problemas, como indicamos no era una enunciación exhaustiva, pero si muy notable respecto a los principales, es ahora pertinente contestar que efectivamente nuestro sistema electoral hace necesaria una implementación del voto electrónico, para evitar muchas de las situaciones que tienen origen por la intervención humana y buscando una utilización eficiente de los recursos públicos, sin desconocer los beneficios ambientales que esto podría generar.

⁸ De tal importancia fue esta reforma del año 2003 y la inclusión del voto preferente, que se permite la posibilidad a los ciudadanos de escoger de una lista, a través de su voto, el candidato que debe ocupar la curul que gana el partido (Castellanos Cuesto Clemencia 2016, 200). Antes de esta reforma, en Colombia existían 72 partidos y movimientos políticos con personería jurídica; y de forma posterior a la misma, con el voto preferente, este número quedó reducido a 16 en el año 2006, 12 en el año 2010 (Castellanos Cuesto Clemencia 2016, 202)

2.2 ¿Cómo se ha implementado en otros países?

Pues bien, en este punto, para tener una contextualización de cómo funciona esta implementación de las nuevas tecnologías, específicamente el voto electrónico, es menester ahondar en algunas de las experiencias que se han dado en el exterior en la implementación de estas y extraer lo positivo o negativo de las mismas.

A modo histórico se debe indicar que no es una idea nueva y que se tiene registro de una máquina de registro de voto electrónico inventada en 1869 por Thomas Alva Edison; así como la cabina automática de Myers que fue desarrollada en 1981 en Nueva York (Padrón Pardo 2018, 213).

Para iniciar, de acuerdo con la doctrina y teniendo en cuenta que dentro del mercado de bienes, tecnológicamente diseñados para servir como medio de recepción y transmisión de datos que reflejen la voluntad de los electores a la fecha, técnicamente se han clasificado en cuatro categorías, así (Escobar 2020, 22; Ibáñez Parra 2010, 128):

- Reconocimiento óptimo de Marcas o Caracteres (OMR y OCR por sus siglas en inglés): el cual funciona a partir de un escáner que lee marcas o caracteres escritos a mano por el votante y los convierte en datos electrónicos (Alejandra Barrios Cabrera 2014, 12). En otras palabras, son lectores ópticos que reconocen la opción marcada por el votante en una papeleta especial (Escobar 2020, 22), y en el cual se establece un sistema de conteo centralizado. Es un sistema que permite una auditoría posterior y recuento de votos, ya que se tiene un registro en papel.
- El voto por internet: Los votos son transmitidos por internet a un servidor central para su conteo. Su implementación puede darse a través de centrales ubicadas en las mesas de votación o desde cualquier computador con acceso a internet. En teoría, el acto de votar tiene lugar desde la esfera privada, debido a que permite al ciudadano votar virtualmente desde cualquier lugar que tenga acceso a internet (Alejandra Barrios Cabrera 2014, 10). Uno de los inconvenientes con esta forma de implementación es que conlleva a que la transmisión de datos se realice por una red abierta y sin la participación de un funcionario que corrobore efectivamente la identidad del votante.

- Registro Electrónico Directo (DRE por su sigla en inglés): que se compone de una máquina con teclado o ratón, pantalla o bolígrafo digitales para que el votante seleccione su voto. En otros términos, ya no se requieren las tarjetas electorales impresas, sino que el proceso se adelanta directamente digitalmente, pero de forma directa por el elector. Puede contener la opción de un registro de cada voto, lo que permite una verificación posterior.
- Impresoras electrónicas de voto (EBP por su sigla en inglés): Las cuales producen un tarjetón especial que puede ser leído por la máquina o un comprobante electrónico, que contiene la opción escogida por el lector y se realiza un conteo automático (Escobar 2020, 22)

Pueden encontrarse otras calificaciones en la doctrina (Jiménez 2009, 2) como por ejemplo: lectura automatizada de votación en papel, votación electrónica en red y votación en medio electrónico autónomo. Pero que reúne las mismas características a las ya expuestas.

En comparación, en el sistema electoral actual, la urna es entendida como aquel recipiente que se utiliza en los procesos de votación manual para que los electores depositen las papeletas o boletas en las que han expresado su voluntad, de manera tal que puedan conservarse sin divulgar el secreto de dicho voto, uno de los principios constitucionales, hasta que sea el momento de escrutarlos al final de los comicios (*Diccionario electoral 2017*, 1135).

Holanda fue uno de los primeros países que reglamentó el uso del voto electrónico para la elección de sus candidatos, desde el año 1965, siendo uno de los antecedentes más antiguos que se conocen sobre la materia (Mendoza Suárez Carmen Rosa 2016, 51) y conllevó a la implementación de todo un sistema de votación electrónica que no terminó con una experiencia positiva, a partir de muchos fraudes descubiertos por el uso de estas tecnologías. Con lo cual, para el año 2009, se volvió al uso de las papeletas y al sistema eminentemente tradicional, asumiendo las demoras de este, pero con la premisa que se tiene confianza en el papel, y argumentan que para un fraude electoral en papel se requiere una conspiración amplia y en los mecanismos electrónicos un pequeño grupo puede llegar a generar todo un fraude en el país (Carrillo y Jiménez 2013, 67). Lo que se debe aprender de esta experiencia, es la propiedad de los programas base y del código fuente a cargo del Estado

y que, en todo caso, requerirá el manejo ético de los funcionarios que tenga a su cargo esta materia.

Vale la pena resaltar el desarrollo de este sistema de voto electrónico en Estonia, país en el cual se ha implementado el voto electrónico remoto de manera vinculante (Dueñas-Cid y Bravo 2021, 28), desde el año 2005. Lo más importante de resaltar de esta experiencia de derecho comparado, es el hecho que se tenga un documento de identidad electrónico que posibilita ejercer el derecho a voto desde cualquier lugar. Algo muy pertinente, con el último desarrollo de la cédula de ciudadana electrónica en Colombia y que puede tener este efecto.

En México, la implementación se hizo con un plan piloto en el año 2008, con buenos resultados, que tuvo su origen desde la reglamentación establecida por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, ACU 696 de 2003 y ACU 018 de 2004 (Carrillo y Jiménez 2013, 44). Al igual que en Colombia, se estableció la creación de una Comisión de Organización electoral encargada de la implementación del voto electrónico. Un punto en común en los dos países. El referido plan piloto, inició con 42 urnas electrónicas en elecciones de la rama ejecutiva y en el cual se presentaron fallas con dos, pero que según las autoridades los errores fueron atribuibles a errores humanos.

En este trabajo continuo de implementación, para el año 2009, se adelantó la implementación al 100 % en las elecciones del municipio de Ribera del Lago (Carrillo y Jiménez 2013, 69), con resultados positivos y confiabilidad en las votaciones. Proceso que finalizó para el año 2012, con la implementación de más de 1.000 urnas electrónicas para la elección presidencial de los Estados Unidos de México y que según las autoridades de ese país los mecanismos implementados reflejan al 100% los resultados, dotando de fiabilidad los resultados (Carrillo y Jiménez 2013, 69).

Estados Unidos y el Reino Unido implementan el voto electrónico especialmente para facilitar la modalidad de voto por correo. Sin embargo, algunos de los riesgos se generan en la transmisión de datos toda vez que se realiza por una red abierta, entiendo que no existe una red tecnológica totalmente confiable o segura; además, en la identificación efectiva del votante no existe una validación y tampoco concurre el proceso de verificación de una autoridad electoral al momento de la elección (Alejandra Barrios Cabrera 2014, 10). Debido a la posible intimidación a los votantes y la venta de votos, pueden generarse que el voto secreto y confidencial no puedan ser garantizados.

Para el año 2008, 38 de los 50 de Estados Unidos habían adoptado la utilización de registro en papel del voto con la recomendación principal del uso de boletas impresas escrutadas con un equipo de escaneo óptico, a partir del reconocimiento óptico de Marcas (OMR), en razón a los problemas técnicos y capacitación que se presentaron en las elecciones de 2004 y 2006, donde hubo cuestionamientos y no existían antecedentes de papel para realizar la respectiva corroboración.

Brasil, por su parte, adelanta sus elecciones con el sistema de voto electrónico en su totalidad, atendiendo que la regulación se dio desde el año 1997, con la ley 9.504, en la cual se determinó el marco necesario para las elecciones con la implementación de tecnologías, y específicamente en el artículo 59 se estableció que, las votaciones se realizarían a través de mecanismos electrónicos, mandato que ya se cumple en el país vecino (Padrón Pardo 2018, 227). A diferencia con Holanda, la necesidad de implementación del voto electrónico se generó a partir de grandes denuncias de fraude electoral en los mecanismos a papel, teniéndose gran desconfianza por los resultados entregados en los puestos de votación (Alejandra Barrios Cabrera 2014, 17).

Esta implementación comenzó con el uso de microcomputadoras en algunos estados para el año 1996; y para el año 2000, con la utilización de 354.000 máquinas distribuidas en 315.00 puestos de votación, se llegó a cubrir la totalidad de las elecciones municipales (Alejandra Barrios Cabrera 2014, 17). Con este sistema, se ha generado algo de vital importancia en un sistema democrático como es la legitimidad, y en Brasil se ha tenido una acogida satisfactoria en la sociedad, con bajos índices de denuncias de posibles fraudes electorales (Jiménez 2009, 31). Siendo entonces una experiencia positiva en la región, aunque existan uno que otro inconveniente como en todo sistema, pero que no ha impedido continuar con su implementación y desarrollo.

Uno de los elementos más importantes en este país, es que estas microcomputadoras tienen una conexión directa con el sistema de información, lo que ha garantizado el manejo exclusivo por parte de la autoridad electoral (Jiménez 2009, 20). Dando como resultado para octubre de 2010, con una implementación total y dirigido a 135 millones de personas, el escrutinio del 90% de los votos en un término de 03 horas (Alejandra Barrios Cabrera 2014, 19).

Para esa misma época, en el año 1997, Venezuela expidió la Ley Orgánica de Sufragio y participación, incluyendo la implementación del voto electrónico (Mendoza Suárez Carmen Rosa 2016, 44), a partir del uso de boletas OCR y escáner ópticos. De forma posterior, para el año 2004, el sistema de voto electrónico se efectuó a partir del Registro Electrónico Directo, incluyendo el comprobante de voto impreso (Alejandra Barrios Cabrera 2014, 19). Finalizando el proceso de implementación para el año 2008, del sistema electrónico en los comicios. Teniéndose que, actualmente, se llevan a cabo las elecciones de forma electrónica y con resultados ágiles. No obstante, el gran problema con este país es el reproche que se hace a la imparcialidad del Consejo Nacional Electoral.

Y finalmente, debemos hacer alusión a Perú como otro ejemplo de implementación del voto electrónico, a partir de la Ley 29603 de 2010, se generó el marco jurídico pertinente para que la Oficina Nacional de Procesos Electorales adelante las actuaciones necesarias para la aplicación del voto electrónico presencial y no presencial. Teniéndose que para el año 2016, se utilizó el voto electrónico en 11 distritos de la capital, por primera vez (Mendoza Suárez Carmen Rosa 2016, 46).

Con esto, se tienen experiencias positivas y negativas en los diferentes países en donde se han implementado el voto electrónico. Indicando además que la mayoría de estos procesos de implementación han gozado de observación internacional, entre otros, por el Instituto Internacional de Elecciones en países como Brasil, Paraguay, Venezuela, Ecuador y Costa Rica (Jiménez 2009, 27). Veamos ahora, cómo se ha implementado en Colombia.

2.3 Plan piloto -Voto electrónico- Colombia

El primer ejercicio de implementación se llevó a cabo, con base a las priorizaciones efectuadas por la Comisión asesora, en la ciudades con densidades de población alta, media y baja como fueron: Bucaramanga, Cali y Medellín para el año 2007, donde los resultados fueron de gran aceptación frente al mecanismo y de la recopilación de la información (Mendoza Suárez Carmen Rosa 2016, 63). Sin embargo, para estas fechas, aún no existía un sistema de información biométrica debidamente desarrollado, pero si fueron un primer escenario importante y que vale la pena traer de referencia como antecedente. En esta jornada. Se recibieron 2.245 votos.

Para analizar el tema del plan piloto, tenemos que hacer alusión a la Comisión Asesora, que ya vimos cómo fue creada y el propósito de esta. Vale mencionar que para el año 2013, esta Comisión se había reunido en 15 ocasiones y para marzo de ese año, aprobó 33 puestos de votación para implementar las pruebas del voto electrónico específicamente en las Consultas de los Partidos y movimiento políticos que se llevaron a cabo el 29 de septiembre de 2013, según lo que se indicó por el entonces Registrador Nacional, Doctor CARLOS ARIEL SÁNCHEZ, en entrevista efectuada por la Doctora Garzón, en investigación respecto a la conveniencia de la implementación del voto electrónico en Colombia (Carrillo y Jiménez 2013, 73).

Sin embargo, como antecedentes a esta jornada, entre los años 2006 y 2010, se realizaron 05 pruebas piloto para la implementación del sistema de voto electrónico con la utilización de máquinas OMR, Reconocimiento óptico de Marcas, y también se utilizó el sistema DRE, Registro Electrónico Directo, en 04 pruebas no vinculantes. A su turno, en 02 puestos de Bogotá se utilizaron, para el 2009, DRE con pantalla táctil en las consultas de partidos (Alejandra Barrios Cabrera 2014, 22).

En esa misma entrevista, el entonces Registrador Nacional, aclaró que se hizo presentación del modelo de inscripción de cédulas automatizado a utilizarse a partir de abril de 2013, desplazando el anterior modelo manual, en el cual se utilizaban aún formatos en formato pdf. Este nuevo modelo, explicó el Dr. Ariel, consistía en la captura de la huella y la información del ciudadano, realizando de forma posterior la respectiva confrontación con la información que reposa en el Archivo Nacional de Identificación (ANI) de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con la verificación del nombre y apellidos y del puesto de votación del votante (Carrillo y Jiménez 2013, 73)

De aquí tenemos que este modelo se encuentra diseñado para verificar la identificación del ciudadano tanto a nivel general como particular, en la primera se encuentran la información de nombres, apellidos, número de identificación, sitio de votación, censo electoral; y en el nivel particular encontramos las huellas dactilares que permiten individualizar a cada ciudadano (Manjarrés Navarro Francisco 2016, 4).

De la entrevista realizada en esta investigación es de resaltar lo indicado por el Dr. Ariel, respecto a los costos que conllevaría la implementación del voto electrónico en Colombia en donde indicó que la asignación presupuestal es un tema fundamental que se

debe tener en cuenta. Ya que según estudio realizados por el Congreso de la República, la implementación del voto electrónico le costaría a Colombia alrededor de 500 millones de dólares (Carrillo y Jiménez 2013, 76). Situación que se ha mantenido a la fecha y que imposibilitado la implementación del voto electrónico en su totalidad en las diferentes jornadas electorales en Colombia, ya que la Registraduría Nacional no cuenta con los recursos suficientes y la tecnología actual no es suficiente del todo (Manjarrés Navarro Francisco 2016, 3). Otro autores (Torres 2014, 2), con base al observatorio electoral latinoamericano, indicaban que el costo de implementación del voto electrónico oscilaba alrededor de \$ 5 dólares por voto, para el año 2014. Pero, esta cifra muy reducida teniendo en cuenta que exista una implementación biométrica bastante avanzada y la cédula digital, a la fecha.

Sin embargo, el desarrollo de estos mecanismos de información se han ido fortalecimiento a lo largo de estos años, ya que para el año 2016, de acuerdo con las cifras de la Registraduría Nacional del Estado Civil, respecto a la biometría, el sistema biométrico de esta Entidad contaba con 472.000.000 huellas dactilares correspondientes a 47.387.654 colombianos, siendo una gran noticia en la posible implementación al 100% del voto electrónico en Colombia (Farfán Namén 2016, 71).

Así mismo, al contar el sistema biométrico de la Registraduría Nacional del Estado Civil con la huella digital correspondiente a 47.387.654 colombianos, se han podido adelantar 95 elecciones por medio de la utilización de la biometría en el país, para el año 2016. Teniendo de presente que para el 01 de diciembre de 2016, 34.902.549 ciudadanos estaban habilitados para sufragar en todo el país (18.048.647 mujeres y 16.853.902 hombres (Farfán Namén 2016, 71). Para el año 2018, esta cifra aumentó para un total de 36.493.318 personas habilitadas para ejercer su derecho al voto en las jornadas electorales del Congreso 2018 (Registraduría Nacional del Estado Civil 2018).

De acuerdo a las experiencias de otros países, es menester precisar que a diferencia de países como Inglaterra, Estados Unidos o España, Colombia y la RNEC, en cabeza del Doctor Vega, tiene como uno de sus objetivos la implementación del voto a través del celular para los connacionales que se encuentran en el exterior (Escobar 2020, 41), teniéndose como propósito la implementación mixta del voto tanto físico como electrónico.

Colombia al emplear el voto electrónico, vía internet, resultaría muy conveniente para los connacionales en el exterior, teniendo en cuenta las condiciones especiales en las cuales se encuentra y que resultaría como un gran antecedente para muchas poblaciones en Colombia que podrían asimilarse; pero la tendencia de nuestro país se parece un poco más a Brasil o Venezuela, donde el mecanismo más usado es el de la urna electrónica (Manjarrés Navarro Francisco 2016, 11).

Capítulo 3. Votaciones en el exterior

Enunciado en la introducción, actualmente se tiene establecida una curul para los connacionales en el exterior y que hace parte de la Cámara de Representantes, una de las Cámaras del Congreso, de acuerdo con lo ordenado en el Acto legislativo 02 de 01 de julio de 2016, que modificó el artículo 176 de la CN, suprimiendo una de las curules asignadas a la circunscripción internacional (Farfán Namén 2016, 62). Adicionalmente, con esta última modificación del artículo reseñado en el marco constitucional, se reiteró que para esta curul solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

Partamos del hecho que la Ley 892 de 2004 en su artículo 2 establece que para los ciudadanos colombianos domiciliados en el exterior, se implementará el mecanismo electrónico de inscripción y votación con la cobertura que facilite su participación (Ibáñez Parra 2010, 132).

Aunado a lo anterior, de acuerdo a lo dispuesto por la Registraduría Nacional del Estado Civil, se debe contar con un sistema electoral que logre facilitar la utilización por parte del elector y proteger la eficacia del voto (Farfán Namén 2016, 55). En este orden, en el exterior, los connacionales presentan muchas situaciones adversas para poder ejercer un efectivo derecho al voto. Por ejemplo, se tienen registros de connacionales que deben trasladarle más de 10 horas, vía terrestre, para presentarse al Consulado y adelantar su proceso de inscripción de cédula; o, atendiendo el perfil laboral de algunos de nuestros connacionales, por sus responsabilidades y pagos por horas, es casi imposible que puedan pedir un permiso para ejercer este derecho. Si bien la Ley precisó de toda una semana para

ejercer este derecho en el exterior, como se desarrollará más adelante, en la práctica resulta insuficiente.

Igualmente, el tema de las situaciones especiales de los connacionales en el exterior, no solo radica en las dificultades que puedan tener para acercarse a ejercer su derecho al voto, también se presentan situaciones muy particulares en países como Venezuela, donde existe una de las mayores diásporas colombiana, donde se presenta un “*doble identificación*” de personas que cuentan con nacionalidad venezolana y colombiana a la vez, pero en las cuales su identidad no coincide en cuanto a sus generales de ley, como lugar de nacimiento, nombres o incluso datos de los padres.

Finalmente, de las cifras presentadas al inicio de esta investigación, se debe tener en cuenta que existen muchos de esos hijos de connacionales nacidos en el exterior, segundas y terceras generaciones, que no tienen un interés respecto a la política interna del país, y que con el sistema tradicional, tampoco se generará un espacio o instrumentos que permita la activación de su participación en las elecciones colombianas, esa población se puede encuadrar como los llamados *millenials* y la generación Z (Carrau 2021, 257).

3.1 Elecciones 2018

Como precisamos, la Registraduría Nacional del Estado Civil hace parte de la organización electoral y tiene como cometido constitucional, organizar los procesos electorales y su actuación es imprescindible para el fortalecimiento y materialización de nuestro sistema democrático. En este orden, se ha entendido que los funcionarios Diplomáticos y Consulares son actores fundamentales en el proceso electoral, siendo los representantes de la Registraduría Nacional del Estado Civil en los puestos de votación en el exterior, encargados de preparar y organizar toda la logística pertinente (Instructivo para funcionarios Diplomáticos y Consulares, elecciones 2018).

Para el caso concreto de estudio en el cual nos encontramos, en el exterior, en las pasadas jornadas electorales del Congreso 2018, se remitió material electoral para un potencial electoral de 720.259 ciudadanos inscritos, que podían ejercer su derecho al voto durante toda una semana de antelación de acuerdo con los artículos 50 y 51 de la Ley 1475 de 2011, en 130 mesas de votación en las sedes de los Consulados, de lunes a sábado, y en

un total de 234 puestos el domingo, con 1.175 mesas de votación habilitadas. No obstante, solo se contó con una participación del 16%⁹ del potencial electoral, siendo obligatoria la eliminación de todo el material sobrante.

No obstante, para las elecciones presidenciales, realizada entre el lunes veintiuno (21) al domingo veintisiete (27) de mayo de 2018¹⁰, tuvimos un potencial total de 807.436 connacionales, conformado por 435.7345 mujeres y 371.702 hombres, evidenciando un incremento de 88.436 connacionales respecto a las votaciones del Congreso del mismo año (Registraduría Nacional del Estado Civil 2018).

Lo que conllevó que tuviéramos un aumento de 1.175 mesas de votación en las elecciones de Congreso de la República a 1.955 mesas de votación para elecciones presidenciales. En este sentido, tuvimos un total de 234 puestos para el domingo y 1423 mesas de votación. Teniéndose un aumento de 247 mesas respecto a las elecciones del Congreso.

Por ejemplo, para Venezuela, tuvimos un potencial electoral de 211.479 connacionales. Potencial distribuido en las 15 Oficinas Consulares, con las que Colombia contaba para esa época en el vecino país. Vale decir que el Consulado en Venezuela con mayor potencial es Caracas, con un total de 65.405 personas habilitadas para ejercer el derecho al voto (Registraduría Nacional del Estado Civil 2018).

Otro ejemplo, de los números de las jornadas en el exterior fue Estado Unidos, donde tuvimos un potencial electoral de 261.547 connacionales. Potencial distribuido en las 11 Oficinas Consulares, con las que Colombia contaba en ese país para esa jornada de elecciones presidenciales. En España, para esta jornada, contamos con un potencial electoral de 115.968 (Registraduría Nacional del estado Civil 2018).

La participación en estas jornadas del Congreso fue de 115.920 connacionales en el exterior, correspondiente a un 16.09% del total del censo electoral (Registraduría Nacional del Estado Civil 2018). No obstante, para las presidenciales, los datos variaron drásticamente, con los siguientes datos¹¹(Registraduría Nacional del estado Civil 2018):

¹⁰ Art. 50 y 51 de la Ley 1475 de 2011

¹¹ Informe elecciones presidenciales 2018. Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, actuando como Coordinador de Asuntos Consulares de esta Entidad.

• Votos en blanco:	2.087	0.74%
• Votos por Candidatos:	276.648	99.25%
• Votos no marcados:	273	0.09%
• Votos nulos:	739	0.26%
• Total Votación:	279.773	34.15%

Respecto a los votos nulos, para las jornadas electorales se generaron 2.267 votos no marcados y 4.521 votos nulos, para un total aproximado de 6700 votos que no tuvieron injerencia en las elecciones, correspondientes a un 5% del total del censo electoral en el exterior (Registraduría Nacional del Estado Civil 2018).

Sin embargo, la partición del total del censo electoral que para esa jornada electoral fue de 1.188.259 personas habilitadas para votar por esta circunscripción.

3.2 Perspectiva de cambio

Con base a este contexto, el sistema tradicional denota, de acuerdo con la doctrina, múltiples inconvenientes que pueden ser superados con la aplicación de tecnologías en el proceso electoral. En Colombia, para el próximo año (2022), se tendrán elecciones presidenciales y de Congreso, que conllevará nuevas jornadas electorales. Ya se han tenido avances tecnológicos importantes, incluyendo la biometría o la adopción de la cédula digital, con lo cual se estaría en un escenario que permita la superación de varios de esos inconvenientes a partir de la existencia de otro camino, como es el voto electrónico. Además, porque en este mundo globalizado, la incorporación de las TIC a la actividad política y el desarrollo de los diferentes procesos electorales, pueden entenderse desde un punto de vista amplio (Carrau 2021, 259) y podrán dotar de mayor agilidad y transparencia a los mismos.

En este contexto, en el año 2018 y siendo tal vez uno de los casos que demuestran algunas dificultades sustanciales del sistema tradicional, se profirió fallo del Consejo de Estado, Sección Quinta, en el cual se realizó la modificación de las elecciones de los senadores Honorio Miguel Hernández, correspondiente al Centro Democrático; Sofía Alejandra Gaviria, del Partido Liberal y la senadora Teresita García Romero, del Partido Opción Ciudadana y se otorgaron estas curules al Partido Político Mira, por inconvenientes

en el conteo realizado, en la disposición del material eliminado y en el sistema de conteo, con el cual cuenta la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Esta acción de nulidad electoral se profirió en razón de lo dispuesto en el Código de lo Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la cual cualquier ciudadano goza del derecho político para requerir a los jueces de la rama administrativa la anulación de cualquier elección (Becerra 2002, 340), teniendo un tiempo de 02 años para su interposición, como finalmente sucedió.

Entre otros argumentos, se determinó por parte del Consejo de Estado (C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez 2018): “(...) *Se pudo comprobar que hubo diferencias injustificadas en la votación del Mira por la tinta que se usó al momento del sufragio, por lo que se evidenció doble marcación. (...) le pidió a la Registraduría que adquiriera un software especial de escrutinios para evitar irregularidades en próximas jornadas electorales (...).*”

Al indicar que este ha sido uno de los casos que demostró un error sustancial en el proceso, hacemos alusión que el error conllevó una convergencia entre problemas del conteo (material en físico) y del sistema electrónico (VPN) en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Como se indicó, una vez revisada la basta doctrina que existe al respecto, como punto diferenciador y parte propositiva, original y auténtica, se propone hacer un análisis de estos temas desde una visión del connacional colombiano que se encuentra en el exterior, que conlleve a analizar si existe una participación y de ser procedente, cómo podría llegar a mejorar los procesos de participación ciudadana en el exterior.

Con anterioridad, vimos que la tendencia de Colombia es la aplicación de las urnas electrónicas, así como Brasil o Venezuela. Pero ¿por qué el voto por internet no podría ser una posibilidad para nuestros connacionales en el exterior?, como una forma de implementación parcial y plan piloto diferente.

De acuerdo con la doctrina, para el año 2016, el desarrollo tecnológico con el que contaba la Registraduría Nacional no era suficiente para aceptar el voto que utiliza internet porque existían, entre otros, varios problemas sobre el mismo (Manjarrés Navarro Francisco 2016, 12): a) inseguridad para garantizar la expresión efectiva del votante, con una posible

suplantación en la emisión del voto); b) asegurar la privacidad del voto; c) seguridad del sistema; d) la firma digital o la criptografía no dan seguridad al voto por internet.

No obstante, el voto electrónico en el contexto de la pandemia generada por el COVID 19, donde se tiene un progreso diferente en cuanto a la vacunación en cada país y que conllevo a que se pospusieran elecciones en muchos países , con un claro impacto en la democracia y en cómo se ha desarrollar (Dueñas-Cid y Bravo 2021, 6), puede ser de gran utilidad para los connacionales en el exterior y el ejercicio de su derecho al voto, al igual que en Colombia. Ya que puede permitir una participación activa, respetando las normas de bioseguridad, sin la presencia de multitudes en recintos cerrados.

Otro elemento a tener en cuenta es que con el voto electrónico, los connacionales que se encuentren en el exterior, de generaciones recientes o llamados *millenials* y la generación Z, que por llevar varios años en el exterior, no tienen ningún tipo de interés en la política colombiana, pueden tener una herramienta que active su interés por la política (Carrau 2021, 258) y que en otro escenario, no se tomarían el tiempo para desplazarse al Consulado y ejercer su derecho al voto.

De acuerdo con las estadísticas oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, de los 49 millones de colombianos, el 12% de la población para el año 2018, tenía entre 18 y 24 años, lo que corresponde a cerca de casi 6 millones de colombianos (Tatiana Suárez 2018, 1). Números importantes teniendo en cuenta que el actual Presidente Duque fue elegido por un total de 10.373.080 votos, con un porcentaje del 53.98% de los votantes (Registraduría Nacional del estado Civil 2018).

Y sumado a todo lo anterior, ya se indicó que en Venezuela tuvimos un potencial electoral de 211.479 connacionales. Potencial distribuido en las 15 Oficinas Consulares, con las que Colombia contaba para esa época en el vecino país. Pero, desde el año 2019, Colombia y Venezuela han roto relaciones diplomáticas y Consulares (*BBC News Mundo* 2019), lo que conllevó a que estas oficinas fueran retiradas del vecino país, sin que se tenga Misión Diplomática u Oficinas Consulares, a la fecha. Y la pregunta, que se genera ¿Cómo se podrán adelantar los comicios del 2022 en Venezuela para los connacionales que se encuentran en ese país? ¿Cómo se puede garantizar el derecho a voto de estos connacionales? en donde existe una de las mayores diásporas de Colombia en el exterior, como ya refirió, el

Consulado en Venezuela con mayor potencial fue Caracas, con un total de 65.405 personas habilitadas para ejercer el derecho al voto (Registraduría Nacional del Estado Civil 2018).

Bajo este aspecto, será necesario indicar que las funciones consulares fueron establecidas por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares del 24 de abril de 1963 («Convención de Viena sobre Relaciones Consulares» s. f.), que entró en vigor a partir del 19 de marzo de 1967 para Colombia. Tal como lo señala el literal a) del artículo 5 de la Convención de Viena, la protección de los intereses de los connacionales, están limitadas por las normas y principios del Derecho Internacional.

Lo anterior, produjo que Colombia como medida provisional, pero que se ha perpetuado en el tiempo, implementara los denominados “puntos de atención consular fronterizos” ubicados en territorio colombiano, con la vocación de atender a los connacionales que se encuentran en Venezuela, ubicados en Norte de Santander, Arauca, y Maicao («Cancillería abre Puntos de Atención Consular en Frontera ubicados en territorio colombiano | Cancillería» 2019).

3.3. Retos de la Implementación dirigida a los connacionales en el exterior

El camino de la implementación del voto electrónico conllevará elementos positivos y negativos como cualquier sistema nuevo que deba implementarse. Vale indicar que un primer punto lo que señaló el entonces Registrador Nacional, Doctor CARLOS ARIEL SÁNCHEZ, en entrevista efectuada por la Doctora Garzón, en investigación respecto a la conveniencia de la implementación del voto electrónico en Colombia (Carrillo y Jiménez 2013, 79), en la cual se indicó que para superar experiencias dadas en Holanda o Alemania, debe existir una regulación legal para la adopción de altos estándares de seguridad y se debe realizar una campaña pedagógica de grandes dimensiones. Y para nuestros connacionales en el exterior, se pueden adelantar a través de un proceso de socialización por parte de los 120 Consulados con los cuales cuenta Colombia en el exterior, a través de los diferentes programas de promoción en el exterior, como, por ejemplo, el programa Colombia Nos Une y sus ferias de servicios o a través de las diferentes jornadas de Consulados móviles.

Con el voto electrónico y su implementación en el exterior, a través del voto por internet o las cabinas electrónicas, se evitará la eliminación del material sobrante, en los

diferentes puestos de votación. En este sentido, bajo principio de eficiencia y economía de la administración, se estará generando un ahorro y no detrimento patrimonial del Estado con el desgaste de estos recursos (Escobar 2020, 44). Para el exterior, el manejo de este material que no es utilizado o que es desechado conlleva en muchos casos al pago de arriendos para su almacenamiento mientras se efectúan los escrutinios por parte del Consejo Nacional Electoral del material en físico, que puede tardar aproximadamente 03 meses. Además, se evitarían “sospechas” electorales cuando este material es encontrado en las basuras y es revisado.

En igual sentido, es considerable y significativo el ahorro en los costos de la elección, al ser innecesarias las boletas o tarjetones, así como urnas físicas, esferos, formatos impresos, entre otros (Manjarrés Navarro Francisco 2016, 5), que con enviados a cada una de las Misiones diplomáticas y Oficinas Consulares de Colombia en el exterior, acarreado un proceso logístico con bastantes meses de antelación y en tiempos de pandemia generada por el Covid 19, con procesos de cuarentena y esterilización, se llegarían a tener mayores retrasos en su llegada. Mientras que la adecuación del voto electrónico sería una herramienta que deberá garantizarse a partir de los sistemas tecnológicos con los cuales cuenta el Ministerio de Relaciones Exteriores. Teniéndose a bien, que las instalaciones cuentan con internet y un servicio de energía eléctrica permanente, que permitirá garantizar el respectivo servicio.

Las jornadas de capacitación se adelantan por parte de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de relaciones Exteriores, así como se adelanta el proceso de capacitación actual del sistema en físico. Son jornadas que se programan con todos los Consulados y misiones Diplomáticas en lapsos de 02 horas por cada grupo de trabajo conformado con la participación de funcionarios asignados por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Con la implementación del voto electrónico, se estaría haciendo frente directo para mitigar el ejercicio al derecho al voto de personas que presenten “*doble identificación*”, situación muy frecuente en personas con nacionalidad venezolana y colombiana a la vez, pero en las cuales su identidad no coincide en cuanto a sus generales de ley, como lugar de nacimiento, nombres o incluso datos de los padres. Lo anterior, toda vez se realizará la verificación inmediata y efectiva de la identidad de la persona que ejercerá el derecho al voto,

evitando situaciones de suplantación y trashumancia. Toda vez que se requeriría un control estricto al respecto (Escobar 2020, 42).

Actualmente, el proceso de identificación biométrica ya se adelanta en el exterior en las diferentes oficinas Consulares de Colombia, siendo la base de la implementación del voto electrónico en el exterior. Con lo cual, se cumple lo dispuesto por la Corte Constitucional (MP. Vargas Silva Luis Ernesto 2011, 128) en cuanto a la garantía de la identificación y al mismo tiempo para dar cumplimiento a los dos principios constitucionales de transparencia y agilidad. Desde hace aproximadamente 02 años, se han implementado los elementos tecnológicos en las oficinas Consulares para la identificación biométrica, que de acuerdo con las cifras de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el sistema biométrico de esta Entidad contaba para el año 2016 con 472.000.000 de huellas dactilares correspondientes a 47.387.654 colombianos, (Farfán Namén 2016, 71).

Teniéndose que ya los trámites consulares cuentan con esta verificación de identificación y el desarrollo del voto electrónico podrá tener el mismo camino, al ser instrumentos portátiles, digitales, que incluso en aquellos puestos externos a las oficinas, garantizando el respectivo servicio de internet y de energía eléctrica, se podrá dar garantía a su ejecución. Sumado a lo anterior, es importante reconocer que la RNEC con estos desarrollos, se aminora el costo de implementación del voto electrónico dirigido a los connacionales en el exterior (Jiménez 2009, 22).

La propuesta de implementación conllevaría a una jornada electoral a través de voto electrónico con urnas electrónicas, en donde la verificación biométrica sea fundamental y se adelante toda la jornada, con las bondades de este sistema. E igualmente, que se considere la implementación del voto por internet, en donde con procesos de verificación digitales, también se garanticen los principios constitucionales del voto, tales como transparencia y que sea secreto, entre otros. Lo que podrá conllevar a una mayor participación de los connacionales en el exterior que se encuentran bastante retirados geográficamente de las oficinas consulares, o que por motivos económicos no pueden desplazarse a estos sitios. Con la situación adicional, que es un elemento de activación de participación de aquellas segundas y terceras generaciones de connacionales residentes en el exterior, de generaciones recientes o llamados *milenials* y la generación Z, (Carrau 2021, 259). Y que bajo un contexto generado

por la pandemia COVID 19, permitirá una garantía de los protocolos de bioseguridad y de distanciamiento social.

En otras palabras, atacar el abstencionismo de forma directa, ya que puede ser registrado a la distancia, teniendo de presente que muchas personas en el exterior no pueden ir a votar por las grandes distancias, los costos y los pocos beneficios en el exterior (Manjarrés Navarro Francisco 2016, 6).

No siendo una propuesta de implementación distante a la realidad actual, con todos los desarrollos tecnológicos con los que se cuenta, toda vez que con el nuevo Registrador Nacional del Estado Civil, el Doctor Vega, una de los objetivos de su administración es la implementación del voto a través del celular para los connacionales que se encuentran en el exterior (Escobar 2020, 41), teniéndose como propósito la implementación mixta del voto tanto físico como electrónico en su plan estratégico y con especial énfasis en los connacionales en el exterior, como escenario esta herramienta (Registraduría Nacional del Estado Civil 2019, 14).

Respecto a los puntos que pueden llevar a considerarse negativos en cuanto a la implementación del voto electrónico existen varias prevenciones por parte de la Doctrina y de la población en general, (Galindo Vacha 2010, 147), por ejemplo, se hace alusión a la falta de manejo de medios tecnológicos por parte de la población, y el escepticismo al uso de estos elementos, por una tradición eminentemente notarial que más de 100 años con los cuales ha sido formada nuestra sociedad. No obstante, en el exterior con varias jornadas de socialización y con una buena difusión por parte de la RNEC conjuntamente con el MRE llegará a dotar de una buena imagen el proceso de cambio que se busca implementar.

Así mismo, la realización de pruebas técnicas es admisible en este periodo previo de organización logística por parte de las dos entidades, RNEC y el MRE, con las Oficinas Consulares, lo que llevaría a un desarrollo apropiado del voto electrónico. A modo de ejemplo, en el periodo de organización de las elecciones del año 2018, se adelantaron 02 simulacros de transmisión de información por VPN, realizados con éxito por parte de cada uno de los intervinientes, garantizando la debida cadena de custodia de los resultados.

En términos de la MOE, los grandes retos de la implementación de los sistemas electrónicos de votos y que también incluyen a los comicios que se dirijan a los connacionales en el exterior, son (Alejandra Barrios Cabrera 2014, 26):

- a) Un ciudadano, un voto: el sistema debe evitar que se produzca más de un voto por persona.
- b) Voto secreto: se garantice una votación anónima
- c) Auditoria y verificación: antes, durante y de forma posterior a las jornadas electorales.
- d) Comprobante impreso del voto emitido:
- e) Confiabilidad y seguridad: es lo que se debe generar en los electorales en general.
- f) Sufragio universal: debe contarse con una interfaz muy sencilla para el votante.

A nivel interno, corresponderá establecer en el Convenio Interadministrativo para la ejecución de estas jornadas, la reglamentación respecto a la propiedad y seguridad del software electoral, de los datos y de los resultados electorales, adelantando la instalación en los servidores de cada una de las Misiones Consulares y en el MRE. Y socializar el proceso de instalación, incluyendo los requisitos mínimos requeridos, en cada uno de los celulares de acuerdo con los sistemas operativos en los cuales se haga el desarrollo de la aplicación.

Finalmente, la implementación del voto electrónico, a través del voto por internet, se puede considerar como una opción para asegurar el ejercicio al derecho al voto a los 211.479 connacionales en Venezuela que se encontraban habilitados para el año 2018, y que para los próximos comicios aumentará. Una opción que se puede implementar para manejar a toda la demanda establecida en las 15 Oficinas Consulares que se tenían en el año 2018 en ese país. Y, mediante la urna virtual se puede implementar con mayor agilidad el voto en los tres denominados “puntos de atención consular fronterizos” ubicados en territorio colombiano, toda vez que la logística del material electoral como se ha manejado en el pasado será impropcedente con esta realidad política con el vecino país.

Conclusiones

Con lo analizado y expuesto, la implementación del voto electrónico en el exterior va en sintonía con el plan estratégico formulado por la RNEC entre los años 2019 y 2023, y conllevará a una mayor participación de los connacionales en el exterior, incluyendo las nuevas generaciones de colombianos nacidos en el exterior, incluyendo las generaciones Z y los denominamos milenials.

Así mismo, la implementación permitirá dar cumplimiento a las disposiciones de la CPC y particularmente a los principios de transparencia y agilidad que demanda este cuerpo normativo. En otras palabras, el uso de estas nuevas tecnologías puede conllevar un fortalecimiento de la democracia en Colombia.

Bajo este marco, una implementación mixta y dirigida del sistema electrónico de voto puede ser una herramienta efectiva y eficiente para ejercer el derecho al voto, encauzada en la protección de la eficacia del voto, dejando a un lado la intervención de las personas, que, por sus intereses políticos y particulares, pueden llegar a influir negativamente en el proceso electoral; con lo cual, puede entenderse como una herramienta en contra de la corrupción.

Se evidenció que los problemas en los procesos electorales que se han identificado en los comicios durante estos 30 años de establecimiento de la CPC de 1991 y muchos años atrás, tienen su origen en la tradición mecánica y eminentemente notarial de cada una de las etapas del proceso electoral, basada en el papel y la intervención manual.

Con la utilización de la urna electrónica y del voto por internet podrán lograr a una mayor participación de los connacionales en el exterior que se encuentran retirados geográficamente de las oficinas consulares, o que por motivos económicos no pueden desplazarse a estos sitios. Con la situación adicional, que es un elemento de activación de participación de aquellas segundas y terceras generaciones de connacionales residentes en el exterior, de generaciones recientes o llamados *milenials* y la generación Z, (Carrau 2021, 259). Y que bajo un contexto generado por la pandemia COVID 19, permitirá una garantía de los protocolos de bioseguridad y de distanciamiento social.

Lo anterior, toda vez que, de acuerdo con la doctrina y la práctica de otros países, el voto electrónico se entiende como un procedimiento más sencillo, eficaz y confiable que desencadena en una participación más activa; en otros términos, es una herramienta que

puede ejecutarse con mayor amplitud y podría conllevar que se superen problemas que se presentan con el sistema tradicional actual. Siendo pertinente su implementación en las jornadas electorales colombianas que se llevan a cabo en el exterior, dirigido a más de 1.000.000 connacionales, de acuerdo con el último censo electoral publicado por la RNE para las elecciones del año 2018 (Registraduría Nacional del Estado Civil 2018).

Así mismo, la implementación del voto electrónico, a través del voto por internet, se puede considerar como una opción para asegurar el ejercicio al derecho al voto a los 211.479 connacionales en Venezuela que se encontraban habilitados para el año 2018, y que para los próximos comicios aumentará. Y en los puntos de atención fronteriza se puede generar una implementación de la urna virtual que logre asegurar el derecho al voto a estos connacionales y el sistema permitirá que se maneje un censo electoral adecuado para este país.

De acuerdo con lo analizado, podemos llegar a la afirmación que el procedimiento electoral en Colombia requiere modernización, a partir de la implementación progresiva del voto y escrutinios electrónicos, que contenga una cadena de custodia y seguridad de la información, los sistemas informáticos y el material electoral (Villamil Ardila 2016, 215), con un marco regulatorio legal para la adopción de altos estándares de seguridad y se debe realizar una campaña pedagógica de grandes dimensiones. Y para nuestros connacionales en el exterior, se pueden adelantar a través de un proceso de socialización por parte de los 120 Consulados con los cuales cuenta Colombia en el exterior, a través de los diferentes programas de promoción en el exterior, como, por ejemplo, el programa Colombia Nos Une y sus ferias de servicios o a través de las diferentes jornadas de Consulados móviles.

El gran reto de la implementación del voto electrónico en Colombia será el de generar confianza en los electores en los resultados y transparencia en las elecciones, y que conlleve el cumplimiento de los principios rectores establecidos para este derecho fundamental en la CPC. Con este propósito se debe definir un sistema electrónico de voto que sea el más apropiado, como se analizó, los planes piloto han conllevado la utilización de diferentes sin que exista una definición clara sobre el elegido.

Aunque existe un gran marco constitucional, jurisprudencial y legal para la implementación del voto electrónico en Colombia, también es necesario indicar que el actual código electoral fue expedido con anterioridad a la CPC de 1991 y se requiere un proceso de modificación legal que conlleve a una inclusión total y funcionamiento de estas nuevas

tecnologías (Alejandra Barrios Cabrera 2014, 28). Para tal efecto, vale decir que actualmente se encuentra en debate político en el Congreso, un proyecto de reforma al Código electoral, Decreto Presidencial 2241 de 1986, que tiene varias modificaciones pertinentes que lograrían este propósito.

A saber, en este proyecto de Ley 234 de 2020, respecto a la implementación del voto electrónico (Congreso de la República 2020):

- Se compone de un total de 252 artículos y deroga en su totalidad el antiguo Código electoral.
- Incorpora la identificación biométrica del votante (art. 7) (Congreso de la República 2020), con una regulación clara al respecto, ya que concibe la utilización de mesas con esta tecnología y el uso de la cédula digital. Al determinar que se debe implementar la identificación biométrica de los votantes en todas las mesas de votación (art. 149)
- Las funciones de los jurados de votación están diseñadas para la continuidad del sistema a tradicional, y en algunas partes se hace alusión a la implementación de tecnologías (art. 114). Es un proceso mecánico.
- Los testigos electorales o las personas encargadas de adelantar el proceso de auditoría encuentran en los artículos 130 y 238 de este proyecto de ley la delimitación de sus derechos y las facultades para ejercer esta función. Algo fundamental, toda vez que en las normas analizadas no se encontraba esta regulación taxativamente.
- Lo más interesante respecto a esta investigación, se encuentra en el artículo 143 en el cual se definen las modalidades de voto y se concibe que puede ser presencial o no presencial, de acuerdo con las reglamentaciones técnicas que sean emitidas por el RNEC. En este sentido, se establece como modalidades presenciales:
 - a) voto manual: sistema tradicional;
 - b) voto electrónico mixto: es marcado por el votante en terminales electrónicas que contienen todas las opciones que puede escoger el votante y que puede registrar, contabilizar, comunicar los datos y la respectiva constancia en físico del voto. Con lo cual, se podrá realizar auditoría de los votos y verificación de los resultados. Ya este código nos define en parte las tecnologías adoptadas

c) Voto anticipado: es el depositado con anterioridad, en el lugar que se determinará, muy de la línea con el sistema que se utiliza en Estados Unidos.

Respecto a los no presenciales:

- a) Voto electrónico remoto: que de acuerdo con este proyecto podrá ser ejercido fuera del puesto de votación y a través de un medio electrónico. Con lo cual, se abre la puerta para la implementación de estas tecnologías para los connacionales en el exterior y en todo el territorio colombiano.
 - b) Voto anticipado electrónico remoto: es depositado con anterioridad, mediante un mecanismo electrónico.
- En virtud de lo anterior, la carga de regulación estará en cabeza de la RNEC de cada uno de estos instrumentos de votación físicos o a través de los sistemas tecnológicos.
 - Especialmente respecto a las votaciones en el exterior, reduce la jornada electoral a 02 días, iniciando el sábado y culminando el domingo, acortando el periodo actual de 7 a 2 días (art. 146). De acuerdo con los antecedentes, conllevará un impedimento adicional para el ejercicio del derecho al voto de los connacionales en el exterior, siendo pertinente considerar la implementación del voto electrónico por internet como una posibilidad para esta población.
 - Artículo 229. Faculta a la Organización electoral a la implementación de medios tecnológicos en todas las etapas del proceso electoral, pero impone algunas consideraciones sobre el mismo: a) permitirá la selección electrónica de los candidatos; b) la generación de la constancia física del voto; c) posibilidad de imprimir las actas de escrutinio de mesas; d) la transmisión de los resultados y d) auditoría ciudadana.
 - Aunque se analizaron diferentes planes piloto e implementaciones en Colombia, el artículo 231 establece la progresiva implementación de los sistemas. Una orden descontextualizada, ya que impone a la Organización electoral la instrucción de diseñar y formular un plan integral para la incorporación de la información y las comunicaciones en el proceso electoral.
 - Pero este mismo artículo, en su parágrafo 2. Genera una orden bastante importante para efectos de la presente investigación, aunque no sea inmediata, consistente en que para el año 2026, todos los colombianos residentes y que estén habilitados para votar

en el exterior, votarán con el sistema de modelo electrónico remoto. Siendo bastante acertada esta disposición para abordar todas las dificultades evidenciadas en este documento (Congreso de la República 2020).

- Al igual como lo indicó la MOE, este sistema de implementación del voto electrónico debe ser auditable por todos los actores intervinientes en los comicios, y establece en el artículo 236 la forma de realizar la mentada auditoria del sistema.
- Establece la propiedad del Software electoral en cabeza del Estado colombiano, buscando que esa materia quedara debidamente delimitada, incluyendo el código fuente de los aplicativos, bajo la supervisión de la Procuraduría General de la Nación y del Ministerio de la Tecnologías de la Información y las Comunicación. Imponiendo la carga al Estado de contribuir con la adquisición y actualización (Art. 248).
- Software que se implementará desde el momento de los escrutinios de la mesa hasta la declaración de la elección, con lo cual se busca la garantía de la agilización del proceso y otros principios como la transparencia, seguridad informática, auditabilidad, integralidad, entre otros, en concordancia con la CPC de 1991.

Es un proyecto que después de 30 años de la CPC de 1991 llega a armonizar y actualizar el sistema electoral colombiano, con incorporaciones importantes para ese camino de la implementación del sistema electrónico, incluyendo los comicios que se desarrollan en el exterior, con lo cual será pertinente hacer seguimiento al mismo y esperar cuál es el resultado de los debates en el Congreso y el cumplimiento de sus disposiciones.

No obstante, para las elecciones del año 2022 se tienen grandes desafíos para la organización electoral y su organización de los comicios en el exterior, y que con el marco jurídico que existe actualmente el sistema de voto electrónico, tanto por urna virtual como por voto por internet, pueden llegar a ser una solución a este reto.

Bibliografía

- Alejandra Barrios Cabrera. 2014. *IMPLEMENTACIÓN DEL Voto Electrónico en Colombia*. Bogotá D.C. <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/06/Libro-Implementaci%C3%B3n-del-Voto-electr%C3%B3nico-en-Colombia.pdf>.
- Araujo Oñate, Rocío. 2007. «Balance del Derecho Electoral colombiano». *Editorial Universidad del Rosario*, Democracia Actual,, 238-41.
- BBC News Mundo*. 2019. «Venezuela rompe relaciones diplomáticas con Colombia y da 24 horas a sus diplomáticos para que abandonen el país», 2019. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47341056>.
- Becerra, Augusto HERNÁNDEZ. 2002. «REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN COLOMBIA», 331-65.
- «Cancillería abre Puntos de Atención Consular en Frontera ubicados en territorio colombiano | Cancillería». 2019. 2019. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/cancilleria-abre-puntos-atencion-consular-frontera-ubicados-territorio-colombiano>.
- Carrau, Javier Guillem. 2021. «La participación de los millenials y la generación Z: una nueva oportunidad para el voto por Internet y para el legislador autonómico en tiempos de pandemia», 24.
- Carrillo, Jenny Alexandra Garzón, y Norhys Esther Torregrosa Jiménez. 2013. «ESTUDIO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO EN COLOMBIA». *Universidad Libre de Colombia*, 97.
- Castellanos Cuesto Clemencia. 2016. «Cuál ha sido el impacto en la participación política de Colombia doce años después de la implementación del voto preferente?» *Democracia Actual*, 196-206.
- Congreso de la República, Super. 2020. «Estado de los Proyectos de Ley y Actos Legislativos del Senado, consulta de textos e informes legislativos». 2020. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2020-2021/2021-proyecto-de-ley-234-de-2020>.
- Constitución Política de Colombia. 1991. «Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad [CONSTITUCIÓN_POLITICA_1991]». 1991. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.
- «Convención de Viena sobre Relaciones Consulares». s. f. Accedido 11 de julio de 2021. <https://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm>.
- C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. 2018. «Consejo de Estado ordena entregar tres curules al partido Mira | El Heraldo». 2018. <https://www.elheraldo.co/politica/consejo-de-estado-ordena-entregar-tres-curules-al-partido-mira-457736>.
- Diccionario electoral*. 2017. San José, Costa Rica: CAPEL.
- Dueñas-Cid, David, y Rosa Borge Bravo. 2021. «Voto por internet en democracia: estudio de los casos de Estonia y España», 54.
- Duque Daza, Javier. 2011. «Redefinición de las reglas de juego. Las reformas al sistema electoral colombiano como un caso de volatilidad institucional, 1991-2011». *Papel Político* 16 (2): 421-60.

- Escobar, Mónica Patricia Henao. 2020. «Análisis Sobre La Implementación Del Voto Electrónico En Colombia». *Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD*, 54.
- Espectador, El. 2018. «ELESPECTADOR.COM». Text. ELESPECTADOR.COM. 5 de marzo de 2018. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/reinaldo-spitaletta/aquel-escandaloso-fraude-electoral-column-742799/>.
- Farfán Namén, Nicolás. 2016. «La tarjeta electoral y las distorsiones al derecho a elegir y ser elegido en elecciones de Congreso de la República en Colombia (2022-20214)». *Democracia Actual*, 55-74.
- Galindo Vacha, Juan Carlos. 2010. *Hacia un Nuevo Derecho Electoral*. 1 edición. Grupo editorial Ibáñez.
- Ibáñez Parra, óscar. 2010. *Código Electoral Colombiano. Comentado y Concordado*. 1A Edición 2010. Bogotá D.C.: Biblioteca Jurídica DIKE.
- Jiménez, José Thompson. 2009. «La experiencia reciente del voto electrónico en América Latina: avances y perspectivas». *Revista Derecho Electoral*, 35.
- «Ley 892 de 2004 “Por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional”.» 2004. 2004.
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14145>.
- «ley_1475_2011.pdf». s. f. Accedido 10 de junio de 2021.
https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/ley_1475_2011.pdf.
- «Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad [DECRETO_1010_2000]». s. f. Accedido 10 de junio de 2021.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1010_2000.html.
- Leyva Namén, Carlos Alberto. 2016. «Dificultades en la presentación de solicitudes de saneamiento de nulidad como requisito de procedibilidad para ejercer el contencioso electoral ante la jurisdicción administrativa». *Democracia Actual*, n.º 1: 160-79.
- Manjarrés Navarro Francisco. 2016. «Vista de Fraude electrónico nuevo mecanismo de fraude electoral en Colombia. | Derectum». 2016.
<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/derectum/article/view/3639/3036>.
- Mendoza Suárez Carmen Rosa. 2016. «El voto electrónico en Colombia. Análisis de viabilidad de su implementación». *Universidad del Rosario*, 147.
- MP. Escobar Gil Rodrigo. 2004. «C-307-04 Corte Constitucional de Colombia». 2004.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2004/C-307-04.htm>.
- MP. Vargas Silva Luis Ernesto. 2011. «C-490-11 Corte Constitucional de Colombia». 2011. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2011/C-490-11.htm>.
- Muñoz Yi, Patricia. 2018. *Consejo Electoral Andino. Naturaleza de las Organizaciones Electorales*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Padrón Pardo, Floralba. 2018. «E-voting en Colombia: avances y desafíos en la implementación (E-Voting in Colombia: Progress and Challenges in Its Implementation)». *Revista Derecho del Estado* 42 (diciembre): 211-48.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. 2018. «Elecciones de Congreso de la República». <https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elec20180311/resultados/99SE/BXXXX/DSE99999.htm>. 2018.
<https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elec20180311/resultados/99SE/BXXXX/DSE99999.htm>.

- Registraduría Nacional del estado Civil. 2018. «Elecciones Presidencia de la República». 2018.
https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_pres_2018/resultados/2html/resultados.html.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. 2019. «La Registraduría del Siglo XXI. Plan Estratégico 2019-2023.»
https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/plan_estrategico_2019-2023.pdf.
- Tatiana Suárez. 2018. «El voto de los jóvenes colombianos, ficha clave en las elecciones». 2018. <https://www.france24.com/es/20180617-colombia-elecciones-jovenes-petro-duque>.
- Torres, Deiby Yamith Santana. 2014. «¿QUÉ IMPACTO TENDRÁ EN EL PRESUPUESTO DE LA NACIÓN, LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO EN COLOMBIA?», 27.
- Torres Villarreal, María Lucía y Otros. 2010. «Nueva Reforma Política y Proceso Electoral del año 2010. Aspectos básicos para votar en las elecciones legislativas 2010.» *Editorial Universidad del Rosario - Fundación Hanns Seidel*, colección Textos de Jurisprudencia, , 98.
- Villamil Ardila, Cárol. 2016. «Los Retos del sistema electoral colombiano en un escenario de Posacuerdo». *Publicación especializada de la Registraduría Nacional del Estado Civil* 1: 207-16.