

Relatoría

Título del evento	Experiencias que nos dejan las elecciones: propuestas de mejora.
Fecha del evento	22 de septiembre de 2026.
Moderadora	Floralba Padrón Pardo.
Ponente invitado:	
Dr. Hernan Penagos Giraldo, Registrador Nacional del Estado Civil, exmagistrado y expresidente del Consejo Nacional Electoral de Colombia.	
Temas abordados en la presentación:	
En esta cátedra se trató el tema de las lecciones, desafíos institucionales y propuestas de mejora técnica derivadas del más reciente ciclo electoral en Colombia, en el marco de la preservación de la estabilidad democrática y el Estado de derecho. La moderadora, Dra. Floralba Padrón Pardo, dio apertura a la decimosexta sesión de la Cátedra Carlos Restrepo Piedrahita presentando al Registrador Nacional del Estado Civil, como el guardián de las elecciones y de la tranquilidad ciudadana en un entorno de aguda polarización social. Resaltó la importancia de abrir un espacio de balance constructivo desde la academia para diagnosticar qué elementos del sistema electoral funcionaron adecuadamente y cuáles exigen reformas normativas apremiantes. El rector de la Universidad Externado de Colombia, Dr. Hernando Parra Nieto, celebró la realización de la sesión e indicó que este encuentro refrendó el compromiso institucional de la Universidad con la democracia y el control jurisdiccional en Colombia. Recordó cómo el país superó la antigua época de la "mecánica electoral" bipartidista para transitar hacia un modelo reglado por el Código Electoral y salvaguardado por la rama judicial, destacando que la experiencia acumulada constituye un insumo indispensable para modernizar la legislación y fortalecer las instituciones públicas. A su turno, el Dr. Humberto Sierra Porto subrayó que las sesiones del semestre concentraron su análisis en el derecho parlamentario y electoral por considerarlos el foco principal de las distorsiones del sistema político. Exaltó la trayectoria del Dr. Hernan Penagos, quien integró el Congreso, presidió el CNE y lideró la Registraduría, la cual demuestra su capacidad técnica para reflexionar con rigor sobre las virtudes, vacíos e incertidumbres que dejó el proceso electoral en el país. 1. La polarización social y la salud global de la democracia El Dr. Penagos inició su intervención llamando la atención sobre el declive de la satisfacción sobre la democracia en el escenario internacional, donde informes globales revelan que cerca del 60% de los ciudadanos no perciben la democracia como un sistema que resuelva sus demandas primarias y hasta un 20% manifiesta preferencia por esquemas autoritarios. En Colombia la democracia y las libertades civiles se habían dado históricamente por sentadas, perdiéndose de vista su fragilidad ante la polarización social nociva que se percibe a nivel mundial. El ponente explicó que esta polarización no se trata únicamente de contrastar de visiones políticas, sino a una dinámica donde una postura se pretende imponer sobre la otra a través de la hostilidad, bloqueando consensos y dañando la convivencia cívica. En este marco, el Dr. Penagos subrayó que la solidez institucional no es suficiente para contener a la autocracia si no existe una sociedad civil organizada y vigilante. Aunque en este ciclo electoral las autoridades electorales, las altas cortes y los entes de control reaccionaron con firmeza para salvaguardar el orden constitucional, el Registrador insistió en que las instituciones pueden verse desbordadas si la ciudadanía no asume un rol activo en la defensa de sus propios derechos. Por tal motivo, destacó como un balance positivo que el reciente proceso electoral motivara a un sector significativo de la población a interesarse por el funcionamiento sistema y por el valor material del Estado de derecho. 2. Fortalezas del proceso electoral colombiano El Registrador destacó la eficacia logística del sistema electoral colombiano, el cual logró gestionar el depósito de más de setenta millones de votos en un lapso de apenas tres meses durante el último ciclo electoral. El funcionario resaltó que el país superó inmensos desafíos operativos derivados de su compleja	

topografía andina, los déficits de infraestructura en zonas apartadas y las alteraciones de orden público. Como resultado, la participación democrática alcanzó el 63,6 %, lo que representó un incremento histórico de casi cuatro puntos porcentuales, esto contrasta positivamente con las enormes dificultades que enfrentan otros Estados para elevar de manera marginal la afluencia en las urnas.

Asimismo, el Dr. Penagos desmitificó los señalamientos sobre supuestos fraudes cibernéticos o alteraciones mediante algoritmos, aclarando de forma enfática que el proceso de votación, el preconteo en las mesas y el escrutinio final en Colombia son de carácter estrictamente físico y manual. Explicó que los ciudadanos marcan tarjetas electorales impresas, los jurados cuentan los votos a mano y diligencian las actas físicamente, y las comisiones escrutadoras integradas por jueces validan los resultados basándose en esos documentos en papel. Por tal razón, la tecnología no se empleó para procesar o asignar votos, sino exclusivamente para digitalizar las actas y divulgar los resultados preliminares con rapidez, permitiendo que las organizaciones políticas y la ciudadanía pudieran auditar y contrastar la información con sus propios registros visuales.

3. Garantías de integridad, transparencia y el compromiso cívico de los jurados y jueces

El Dr. Penagos expuso las medidas técnicas y operativas implementadas para dotar al proceso de las máximas garantías de integridad y transparencia electoral. Destacó la incorporación de la biometría facial en las mesas de votación como una herramienta decisiva para disuadir la suplantación de identidades y mitigar riesgos de trashumancia. Asimismo, resaltó la apertura de espacios de auditoría técnica internacional sobre los componentes informáticos y la autorización para que cerca de 400.000 testigos electorales capturaran registros fotográficos de las actas de escrutinio. A esto se sumó un despliegue sin precedentes de observación internacional con más de 1.400 delegados de misiones acreditadas (entre ellas la Unión Europea y la OEA) bajo un estándar de observación plena que ratificó la conformidad del certamen con las pautas interamericanas de transparencia electoral.

Por encima del componente técnico, el expositor reivindicó el valor cívico del sistema, señalando que la legitimidad de las elecciones en Colombia descansa en una arquitectura puramente ciudadana. En este sentido, defendió la labor desarrollada por los 860.000 jurados de votación sorteados entre la población y los más de 9.600 jueces de la República encargados de las comisiones escrutadoras, calificando su desempeño como riguroso y ejemplar. Como evidencia de esta sincronía, el conferencista subrayó la consistencia estadística alcanzada entre el preconteo informativo y el escrutinio judicial definitivo, cuyo nivel de coincidencia del 99,997% desvirtuó cualquier narrativa de alteración de las votaciones y posicionó a la autoridad electoral como una de las instituciones de mayor credibilidad y confianza ciudadana en la región.

4. Tensiones institucionales: la frontera entre representar al pueblo y arrogarse su voluntad

El Dr. Penagos advirtió que en el debate público colombiano se presentó una peligrosa confusión entre la función de representar al pueblo y la pretensión de encarnar o arrogarse de manera exclusiva la voluntad popular. Recordó que ningún gobernante puede atribuirse la totalidad de dicha voluntad, pues los propios resultados electorales demuestran que el mandatario electo nunca cuenta con el respaldo unánime de la ciudadanía, hallándose subordinado en todo momento a los límites sustantivos y competenciales fijados por la Constitución.

Para el doctor Penagos, el riesgo de derivar hacia un constitucionalismo autoritario se materializa cuando el Poder Ejecutivo intenta eludir los frenos institucionales y legislar o reformar el ordenamiento mediante mecanismos de apelación directa a la ciudadanía. Ilustró esta problemática con los intentos de convocar consultas populares saltándose los procedimientos del Congreso y las competencias de las demás ramas del poder, lo cual supuso una lesión directa a la médula del Estado de derecho. Frente a estas coyunturas, el ponente resaltó que la defensa de la institucionalidad exigió que los órganos electorales y la jurisdicción contenciosa mantuvieran una estricta serenidad jurídica, evitando que las disputas de poder erosionaran el principio de separación de poderes.

5. Desinformación en redes sociales y la urgencia de pedagogía democrática

El doctor Penagos identificó el fenómeno de la desinformación masiva en entornos digitales como una de las amenazas más complejas y lesivas que enfrentan las democracias contemporáneas. Explicó que durante el último periodo electoral los volúmenes de noticias falsas y contenidos manipulados desbordaron cualquier previsión, advirtiendo que las entidades estatales carecen estructuralmente de las capacidades para contener la velocidad con que se propagan estas narrativas.

El conferencista alertó sobre el impacto directo que esto genera en la toma de decisiones ciudadanas y en la legitimidad de las autoridades electorales, ya que estudios que señalan que los contenidos falsos se replican sustancialmente más rápido que los hechos verídicos y que cerca del 60 % del tráfico en redes suele estar impulsado por cuentas automatizadas (*bots*).

Frente a este escenario, la respuesta institucional no puede radicar en confrontar las agresiones en el terreno de la coyuntura política, sino en desplegar una pedagogía cívica constante y accesible. Para el Registrador, resultó determinante explicar con claridad el funcionamiento del sistema comicial para que el electorado pudiera contrastar la desinformación con datos objetivos sobre la custodia y el cómputo de su sufragio.

Concluyó señalando que blindar el Estado de derecho frente al populismo digital exige articular una red colaborativa que involucre no solo a la autoridad electoral, sino también al Gobierno central a través de políticas públicas de cultura democrática, al sector privado mediante la responsabilidad social empresarial y a la academia como garante de la reflexión informada.

6. Autonomía institucional y los límites a la intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)

Durante el espacio de diálogo, el doctor Humberto Sierra Porto planteó una reflexión crítica en torno a la autonomía de la organización electoral y el principio de separación de poderes, destacando las tensiones institucionales recientes con el Ejecutivo. En este marco, indagó de manera puntual sobre las implicaciones de las diligencias adelantadas por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) en la Registraduría, advirtiendo que las facultades de inspección y vigilancia del Gobierno se han convertido en un escenario recurrente de conflictividad y posible intromisión sobre la independencia funcional de la autoridad electoral.

El Dr. Penagos abordó el debate sobre la autonomía y la independencia funcional de la autoridad electoral, sosteniendo que en Colombia y en la región es imperativo transitar del concepto formal de «autonomía presupuestal» hacia una verdadera «soberanía presupuestal». Argumentó que la independencia institucional es precaria si la ejecución de los recursos asignados a la Registraduría permanece supeditada a las decisiones y tiempos del Gobierno de turno o del Ministerio de Hacienda.

En esta misma línea, el Registrador se pronunció sobre la intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) en las dependencias de la entidad, calificándola como una extralimitación desorbitante de facultades administrativas sobre funciones electorales constitucionales. El ponente explicó que, si bien la Superintendencia ostenta competencias legales para vigilar la libre competencia de proveedores y sancionar conductas de colusión en el mercado, carece en absoluto de habilitación para interferir en los procesos misionales y contractuales de la Registraduría. Respaldó esta postura en los recientes pronunciamientos jurisprudenciales y estándares internacionales, concluyendo que la arquitectura democrática exige blindar a los órganos autónomos frente a cualquier pretensión de inspección ejecutiva que vulnere el principio rector de que la autoridad electoral no puede estar subordinada a ninguna otra rama del poder público.

Para sustentar su postura, el Registrador resaltó la sentencia **C-293-2026** reciente de la Corte Constitucional, anunciada a través del **Comunicado No. 28 del 9 y 10 de septiembre de 2026**, la cual delimitó con acierto el alcance de la SIC y determinó que “las competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio, en materia de libre competencia, para investigar y sancionar a la Rama Legislativa, la Rama Judicial, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Banco de la República son inconstitucionales, por desconocer el principio de separación de poderes”.

El expositor concluyó que este pronunciamiento fue fundamental para salvaguardar la arquitectura democrática, al ratificar que la Registraduría no tiene un superior funcional y no puede estar subordinada a directrices ejecutivas bajo el pretexto de vigilar la libre competencia de sus proveedores. En este sentido, cuestionó que, bajo directrices o normativas internas de carácter operativo asociadas a la gestión presupuestal del Estado, se imponga a la entidad la exigencia de tramitar autorizaciones o «levantamientos de control» ante Hacienda para disponer de rubros electorales que ya le fueron formalmente adjudicados, lo cual condiciona la operatividad de la institución y abre espacios de injerencia sobre un órgano que debe carecer de superior.

7. Recomendaciones puntuales

- Establecer plazos perentorios y estrictos para que el Consejo Nacional Electoral (CNE) resuelva las revocatorias de candidatos. Permitir que estas decisiones se tomen en la víspera del proceso electoral altera la contienda, propicia el caos institucional y desata graves problemas de orden público y violencia en los municipios.
- Las investigaciones y decisiones sobre el "trasteo de votos" o anulación de inscripción de cédulas deben resolverse y notificarse con varios meses de antelación a las elecciones. Los fallos de última hora vulneran las garantías de los electores y generan hostilidad ciudadana en los puestos de votación.
- Urge regular y delimitar la doble militancia en la modalidad de apoyo, así como armonizarla constitucionalmente con la figura de las coaliciones, pues en la actualidad resultan contradictorias. Su aplicación desmedida ha causado un desgaste democrático y financiero insostenible, obligando al Estado a organizar cerca de 40 elecciones atípicas durante los últimos dos años.
- Las autoridades electorales deben pasar de una simple autonomía a una soberanía presupuestal que las libere de autorizaciones administrativas del Ministerio de Hacienda para poder ejecutar de manera expedita los recursos electorales que ya les fueron asignados.
- Cualquier intento de implementar el voto electrónico requiere un consenso absoluto de toda la sociedad, no solo de la clase política. La automatización no soluciona los problemas estructurales del país (como la compra de votos o la financiación irregular) y, en el contexto actual, suprimir el respaldo físico de los tarjetones y actas de papel podría desatar narrativas de fraude incontrolables
- Para enfrentar la desinformación y el populismo digital, se requiere que el Ministerio del Interior asuma un rol activo en la promoción de los valores democráticos y que el sector privado destine rubros de su responsabilidad social empresarial para enseñar a la ciudadanía cómo funciona y se audita el sistema electoral.

Preguntas realizadas por el público

- ¿Cuál es su percepción sobre la intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio en las funciones de la Registraduría y la constante conflictividad competencial con el Gobierno Nacional?
- ¿Qué problemas avisó lo que usted específicamente respecto de las pasadas elecciones?
- ¿Cómo desde la Registraduría y desde los entes de control se plantea salidas a esas tensiones naturales que implica que una ciudadanía sea más activa y se interese por el proceso electoral?
- ¿Cómo considera que el haber obtenido resultados tan cerrados en segunda vuelta contribuye a aumentar la confianza en el sistema electoral?
- ¿Cómo debería el sistema electoral manejar la desinformación?
- ¿Se considera en algún momento incorporar herramientas tecnológicas acompañado también, pues manteniendo los mecanismos físicos que hoy en día son eficaces?
- ¿Qué se puede hacer mejor para las próximas elecciones?"

Conclusiones del evento:

- El sistema electoral colombiano demostró una notable solidez logística e integridad institucional gracias al compromiso cívico de la ciudadanía. La naturaleza estrictamente física y manual del proceso de votación, preconteo y escrutinio constituye la principal garantía técnica para desvirtuar narrativas infundadas sobre fraudes algorítmicos o manipulación de *software*.
- Tenemos que regular la figura de la doble militancia en la modalidad de apoyo y armonizarla jurídicamente con la conformación de coaliciones y alianzas electorales. Una reglamentación clara en esta materia permitiría frenar el grave desgaste institucional y financiero del sistema, disminuyendo drásticamente la celebración de elecciones atípicas que el Estado se ha visto forzado a organizar con una frecuencia alarmante.
- Para blindar la independencia de la organización electoral, resulta imperativo que el ordenamiento jurídico le otorgue una verdadera "soberanía presupuestal", impidiendo que la ejecución de los recursos quede supeditada a trámites o autorizaciones administrativas del Gobierno de turno.
- Urge establecer límites temporales estrictos para las revocatorias de candidaturas a cargo del Consejo Nacional Electoral y armonizar las causales de la doble militancia por apoyo, frenando el desgaste financiero y la conflictividad social que suscitan las reiteradas elecciones atípicas
- La defensa de la democracia representativa y del Estado de derecho no es una tarea exclusiva de las autoridades, sino que demanda el respaldo indispensable de una sociedad civil activa y vigilante. Frente a las graves amenazas que representan la desinformación masiva en redes sociales y las tentaciones del constitucionalismo autoritario, el país necesita consolidar redes de pedagogía democrática que integren al Estado, la academia y el sector privado para dotar a los ciudadanos de herramientas para hacer frente al populismo electoral.

Monitora a cargo de la relatoría:

María Alejandra Martínez Roa.