

Bogotá D.C. 18 de diciembre de 2025.

Doctor

CAMILO ALEJANDRO MANCERA MORALES

Coordinador

Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales – CEDAE

Registraduría Nacional del Estado Civil.

1

Asunto: segundo informe de actividades correspondiente al periodo 17 de noviembre del 2025 a 16 diciembre de 2025

Respetado Doctor,

Cordial saludo,

En atención al contrato de Prestación de Servicios Profesionales Electrónico N° 111 cuyo objeto contractual refiere a: *"Prestación de servicios profesionales para brindar asesoría jurídica al despacho del Registrador Nacional del Estado Civil desde el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), para el fortalecimiento de la transparencia y legitimidad de los procesos democráticos, de conformidad con el estudio previo, la propuesta presentada por el contratista y el clausurado adicional, los cuales forman parte integral del contrato electrónico",*

En virtud de lo dispuesto por el contrato en sus cláusulas 1, 2 y 7.2 del contrato 111 de 2025, referido *supra*, respetuosamente conforme a la propuesta efectuada al Dr. Camilo Alejandro Mancera Morales, asesor del Despacho del señor Registrador Nacional del Estado Civil, en su despacho, respecto a la elaboración de *insumos de trabajo para la RNEC en su participación en el plan de acción del a FGN con ocasión del debate electoral de 2026 y su respectivo desarrollo* y conforme al contrato arriba citado (*"Diseñar y entregar al supervisor del contrato un producto de investigación que aborde un problema relevante en materia de criminalidad electoral."*), en este segundo informe me propongo iniciar el abordaje de los temas propuestos en ese plan de

trabajo, mismo que ha obtenido el VoBo de señor supervisor de la actividad.

La democracia deliberativa y la necesidad de la participación democrática- *El cataclismo democrático que nos amenaza*

El diccionario nos dice que la democracia es un “Sistema político en el cual la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce directamente o por medio de representantes”. Pero es solo una definición, aunque bien nos da la idea de que todos somos de alguna manera partícipes y protagonistas (y quizá responsables) de ella. Qué es pues, la democracia, no remite a un concepto unívoco y quizá más enfoca un ideal de vida en común.¹ Quizá de lo que más se habla hoy es de la crisis de la democracia, y en general de los terribles retos que enfrenta, frente a fenómenos en amplia discusión, como el populismo, la desinformación, la polarización, la deformación por las redes sociales y la IA, en general, pues, de los males que aquejan la democracia. Así entonces las discusiones van más sobre la forma como hacer una profilaxis del sentido de lo democrático, como una necesaria y urgente reflexión para los tiempos que corren.

Que eso es así, lo describe con su agudo sentido, el profesor Luigi Ferrajoli al decir que “La democracia está hoy en crisis incluso en los países donde, hasta hace pocos años, parecía irreversible. Las razones y los factores de esta son múltiples y heterogéneos: la quiebra de la representatividad y de la calidad de los gobernantes; el crecimiento de las desigualdades, y el ocaso de los principios de libertad y de justicia en el horizonte de la política; la deslocalización de los poderes políticos y económicos que cuentan, fuera de los confines de los estados nacionales y de sus controles políticos y jurídicos; la general inercia

¹ Cfr. *¿Qué es la democracia?* Giovanni Sartori, Altamir Ediciones, Bogotá, 1994, *passim*. También: *La democracia en 30 lecciones*. Giovanni Sartori, Madrid, Taurus, *passim*, *La democracia en nueve lecciones*. Michel A Bovero et al., Madrid, Trotta, 2014, *passim*.

frente a las amenazas para el futuro de la democracia, la paz y la misma estabilidad del planeta, provenientes del desarrollo de poderes globales incontrolables y de actividades industriales ecológicamente insostenibles”.²

En tal orden, la necesidad de construir una democracia conforme a la Constitución, también parte de entender que ese texto político debe ser el centro del cual parta toda discusión. Y llegados a ello, cumple mirar lo que la Corte Constitucional ha dicho cuando de perfilar el concepto de lo democrático, se trata. La sentencia C-018/2018 señala que el principio democrático se puede entender de distintas formas, dependiendo de cómo se relaciona con varios aspectos de la Constitución, como la soberanía, el pueblo, la participación y la representación. Así pues, este principio es: (i) la base que le da **legitimidad** al poder político; (ii) el **fundamento** de los derechos y deberes de participación de las personas en el control del poder; y (iii) la guía para el **funcionamiento y toma de decisiones** en el Estado de manera democrática. Esa sentencia –que estimo fundamental-- explica que ser un Estado democrático significa que: (i) el pueblo es la máxima autoridad y de él proviene el poder público, (ii) el pueblo, directamente o por medio de sus representantes, crea las leyes que todos deben obedecer, (iii) el pueblo elige a quienes conforman los órganos del Estado, y (iv) el pueblo y sus organizaciones participan y vigilan el ejercicio del poder público, ya sea de forma directa o a través de representantes.

Bien es cierto también, que esto tiene sus complejidades, pues, a la vez es el punto de partida de todos los populismos, a partir de la centralidad de un líder como inspiración para un concepto de “pueblo” que se amalgame con *neomesías* o falsos líderes, y de esa manera erosionar

² Luigi Ferrajoli. *La construcción de la democracia. Teoría del garantismo constitucional*. Madrid, Trotta, 2023, p. 11.

la propia legitimidad del Estado Constitucional nacido de un texto supremo.

Los tiempos que corren han puesto el acento en la necesidad de construir un concepto que vaya más allá de *entender que el ciudadano de a pie participa* en la construcción de la democracia, como un actor pasivo. Ese concepto debe robustecerse a partir de entender que esa participación es protagónica, que no es apenas votar, sino al contrario, *decidir* de manera definitiva sobre el rumbo del pueblo. Y ello se logrará quizá de mejor manera, si las necesidades sociales, los acuerdos políticos, las rutas del bienestar, etc., parten de discusiones basadas en la razón, que al final logren los mejores consensos sobre bases racionales, imparciales y sobre todo justas, según lo enseña Habermas³.

Estas cuestiones ponen el acento en la capacidad que tienen los ciudadanos de exponer libremente sus pareceres sobre los más disímiles temas; no se trata de una discusión sobre grandes entramados filosóficos en un ágora que los reúna de tanto en tanto; más bien de la posibilidad de que circulen las ideas, lejos de los *elitismos ilustrados*, y más bien apelando a nuestro propio ethos, esto es, la forma cómo nos comunicamos.⁴

La participación democrática es sin duda la base esencial del Estado constitucional. De eso se ocupó de manera temprana la Corte Constitucional cuando apuntó que

“El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección

³ Habermas, Jürgen. Facticidad y Validez. Madrid, Trotta, 1998, p. 379, 386.

⁴ Sobre los interesantes debates que plantea la *democracia deliberativa*, y puntualmente, la recepción de estas teorías en Colombia, cfr. el interesante artículo de Juan David Salvador Vélez Cárdenas: *La democracia deliberativa en Colombia: una aproximación a los debates locales y su impacto en la Constitución Política de 1991*. <https://ojs.uniquindio.edu.co/ojs/index.php/Disertaciones/article/view/1313>

de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.” (Sentencia C-180/1994).

Y en esa senda la legislación colombiana se ha movido, por supuesto con las iniciales consagraciones de un modelo de funcionamiento de esa participación en la C. Pol. de 1991, y a través de múltiples reformas. Destáquese lo previsto en el Preámbulo, así como los artículos 1 y 2 (Colombia se define como Estado social de derecho democrático y participativo; la participación es fin esencial del Estado y medio para asegurar la efectividad de los derechos). De igual manera los artículos 3, 40, 99 y 103 (la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce de forma directa o por medio de representantes; se reconoce a los ciudadanos el derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político --votar, ser elegido, participar en mecanismos de participación, formar partidos--, la ciudadanía en ejercicio es presupuesto del sufragio y de ciertos cargos públicos; y los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía).

Ese marco constitucional de la participación democrática de los ciudadanos y ciudadanas ha sido desarrollado profusamente en leyes como la 134 de 1994, 1757 de 2015, pero además ese protagonismo del ciudadano de a pie se ve enfatizado en legislación que va más allá del momento electoral. Por ej., la legislación sobre veedurías (Ley 850/2003), así como las reformas alusivas al sistema político y de partidos (reformas constitucionales de 2003 y 2009).

Con todo, más allá de los diseños normativos, lo cierto es que en la realidad práctica esos mecanismos poco funcionan, y de alguna manera frustran la aspiración constitucional de lograr que los ciudadanos sean auténticos artífices de su democracia.⁵ La

⁵ Sobre ello, cfr. **Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia -20 años de ilusiones-**. MOE. Este estudio elabora un diagnóstico de cuatro mecanismos específicos de participación, a saber: la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa y normativa, el referendo y la consulta popular. El estudio en alguna medida procura validar o refutar la percepción de "fracaso" de estas herramientas tras dos décadas de vigencia. Véase en https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Libro_mecanismos_de_participaci%C3%B3n_ciudadana_2012.pdf.

organización electoral, sin duda, debería emprender la cruzada por el genuino y correcto uso de los mecanismos de participación democrática como una necesidad pedagógica que quizá no es extraña a su misión constitucional.

De manera paralela a la necesidad de incentivar la deliberación democrática, importa también la *educación en la democracia*. Es verdad que en el sur global las urgencias del día a día, impiden mirar un horizonte lejano en el cual podamos pensar en los fenómenos globales que ahora agobian al mundo. Quiero decir, que quizá la urgencia de cómo resolver nuestro desayuno del día de mañana, nos aleja de pensar en las cosas terribles que amenazan la paz planetaria y que, como actores políticos, debería involucrarnos más, no apenas en un sensato examen conceptual sino en como blindar nuestras democracias o por lo menos idear herramientas de morigeración de sus impactos.

Ya es un lugar común hablar de las crisis de la democracia: la democracia siempre ha estado amenazada y quizá eso hace parte de su propio ethos⁶. Antes eran los fascismos y en general todas las formas de autoritarismo; sin embargo, el «monstruo» siempre estrena nuevas caras: erosiones de los sistemas de partidos tradicionales, el ascenso del populismo de derecha, mengua del apoyo a la democracia en las encuestas, como bien lo describe Przeworski. Pero siendo esto ya grave, el panorama gris se completa mirando el gran cataclismo por el que atraviesa el mundo ahora. Y así, de los nazismos, fascismos, y autoritarismos, ahora el mundo se asoma a uno nuevo: *el trumpismo*⁷. Así lo destaca quien introduce el libro del señor Urban:

“El término “trumpismo” trata de hacer notar este componente novedoso, aunque comprendiendo que la ola reaccionaria puede tomar formas muy distintas del modelo americano. Sus características comunes serían, en

⁶ Cfr. *Las crisis de la democracia. ¿adónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?* Adma Przeworski. Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2022, *passim*.

⁷ Miguel Urbán. *Trumpismos. Neoliberales y autoritarios. Radiografía de la derecha radical*.

opinión del autor: un nacionalismo autoritario, xenófobo, demagogo, machista, islamóforo (salvo en sus manifestaciones fundamentalistas islámicas), antisemita (salvo en los casos de neofascismo sionista) y negacionista climático. Podríamos añadir algunos otros adjetivos: homofóbico, racista, conspiracionista, anticomunista (o antiizquierda en todas sus formas), etc. Además de las múltiples formas que pueda tomar según los países y las culturas: neoimperialismo, iliberalismo, populismo punitivo o exclusionista, fundamentalismo religioso...”⁸

En tal orden de ideas, *pensar nuestra democracia* siempre es una tarea necesaria y ahora quizá también urgente. La organización electoral es el árbitro imparcial de las elecciones, pero también su gendarme y su artífice y su guardián. Y por ello sus ojos han de estar puestos aquí, pero también debe levantar la cabeza de tanto en tanto, para mirar allá. Ciertamente las elecciones como sistema contemplan múltiples asuntos conexos que deberían siempre reflexionarse, desde la idea fundacional de *por qué hacer elecciones*, cuando lo obvio fue hasta el siglo XVIII que gobernar no requería de autorización alguna⁹, pasando luego a discutir quién puede elegir y ser elegido, cómo diseñar las instituciones de gobierno, cuáles deberían ser las reglas para ascender y luego ejercer el poder, cómo garantizar la existencia de la oposición, cómo financiar las elecciones, como prevenir el fraude, en fin, cómo lograr unas elecciones libres y competitivas¹⁰.

A toda esta reflexión que también puede verse como un marco conceptual mínimo para entender la necesidad de la construcción de una educación democrática, ahora se suma la necesidad de leer todas estas categorías ciertamente conocidas por su evolución, con el lente de la democracia digital y el cúmulo enorme de cuestiones problemáticas que a su lado germinan. Quizá sea pretencioso decir que ese abordaje podríamos hacerlo, más bien la perspectiva ha de ser

⁸ Ob cit., p. 10

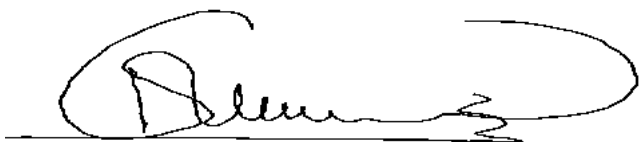
⁹ Ver ¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia. Adam Przeworski. Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2019, p. 31

¹⁰ ¿Por qué tomarse ... ob. cit., p. 31 ss.

tener ese bagaje como un necesario telón de fondo para su consideración, pero aterrizado a la realidad colombiana, cuya democracia, sin duda, ofrece un gran banco de pruebas para todas las teorizaciones. Con ese norte, entonces, empezaremos la discusión propia.

=====

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Reyes Cuartas', written over a horizontal line.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
C.C.10.262.065