



OEA

Más derechos para más gente

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

MISIONES DE VEEDURÍA ELECTORAL

ELECCIONES LEGISLATIVAS

11 DE MARZO DE 2018

ELECCIONES PRESIDENCIALES – PRIMERA VUELTA

27 DE MAYO DE 2018

ELECCIONES PRESIDENCIALES – SEGUNDA VUELTA

17 DE JUNIO DE 2018

REPÚBLICA DE COLOMBIA

INFORME FINAL

TABLA DE CONTENIDOS

I.	INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE	4
1.	ANTECEDENTES	4
2.	ELECCIONES LEGISLATIVAS	5
2.1.	Etapa Pre-Electoral	5
2.2.	La Jornada Electoral.....	7
2.3.	Etapa Post-Electoral	9
3.	ELECCIONES PRESIDENCIALES – PRIMERA VUELTA	10
3.1.	Etapa Pre-Electoral	10
3.2.	La Jornada Electoral.....	13
3.3.	Etapa Post-Electoral	14
4.	ELECCIONES PRESIDENCIALES – SEGUNDA VUELTA	15
4.1.	Etapa Pre-Electoral	15
4.2.	La Jornada Electoral.....	15
4.3.	Etapa Post-Electoral	16
5.	OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES POR TEMA	18
5.1.	Marco Jurídico Electoral	18
5.2.	Campaña Electoral.....	19
5.3.	Organización Electoral.....	19
5.4.	Tecnología Electoral	21
5.5.	Justicia Electoral	23
5.6.	Comisión para la Coordinación y Seguimientos de los Procesos Electorales.....	24
5.7.	Voto en el Exterior.....	24
5.8.	Calendario Elecciones Presidenciales.....	25
5.9.	Financiamiento Político	25
5.10.	Participación Política de las Mujeres.....	27
5.11.	Participación Política de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes	28
6.	AGRADECIMIENTOS	29
II.	ANEXOS.....	30
1.	INFORMES POR TEMA.....	30
A.	ORGANIZACIÓN ELECTORAL.....	30

B.	TECNOLOGÍA ELECTORAL	63
C.	JUSTICIA ELECTORAL.....	79
D.	FINANCIAMIENTO POLÍTICO.....	92
E.	PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES.....	107
2.	DENUNCIAS RECIBIDAS POR LAS MISIONES.....	115
3.	INTEGRANTES DE LAS MISIONES.....	121

I. INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE¹

1. ANTECEDENTES

El 24 de octubre de 2017, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) recibió una invitación oficial del Gobierno de Colombia para desplegar Misiones de Veeduría Electoral (MVE/OEA)² para observar las Elecciones Legislativas del 11 de Marzo de 2018, la Elección Presidencial del 27 de mayo de 2018 y la Segunda Vuelta de la Elección Presidencial celebrada el 17 de junio de 2018.

El 25 de octubre de 2017, el Secretario General Luis Almagro aceptó la invitación y cursó instrucciones al Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) de iniciar los preparativos correspondientes y gestionar la búsqueda de recursos externos para su financiamiento. Nombró a Kevin Casas, ex vicepresidente de Costa Rica, como Jefe de cada una de las Misiones.

La Secretaría General de la OEA y el Gobierno de Colombia suscribieron un acuerdo relativo a los privilegios e inmunidades de los veedores de los tres comicios. Asimismo, la Secretaría General firmó con el Ministerio del Interior, con la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y con el Consejo Nacional Electoral (CNE) un acuerdo sobre los procedimientos para la veeduría de las Misiones.

Durante su estadía en el país, las MVE/OEA desplegadas para los tres procesos electorales se reunieron con partidos políticos, candidaturas, autoridades electorales, miembros del Gobierno, fuerzas de seguridad, organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores. A partir de estos encuentros, las MVE/OEA pudieron conocer los preparativos de la Organización Electoral y las principales preocupaciones de los diversos actores de cara a los procesos electorales de 2018.

Posterior a cada elección, las MVE/OEA presentaron un Informe Preliminar, con las principales observaciones y recomendaciones. El presente documento constituye el Informe Final de la Misión, que complementa los informes preliminares anteriores y consolida en un documento la observación de los tres procesos electorales, detallando los diversos aspectos observados.

¹ Un resumen de este informe fue leído por el Jefe de Misión, Kevin Casas, ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, en sesión celebrada el 6 de marzo de 2019.

² En Colombia, la Misión de Observación Electoral de la OEA toma el nombre de Misión de Veeduría Electoral (MVE) debido a la existencia de la MOE Colombia, plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve la realización del derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. En este documento, salvo indicación en contrario, se habla de Misión de Observación Electoral o Misión de Veeduría Electoral para referirse a la Misión de la OEA.

2. ELECCIONES LEGISLATIVAS

La Misión de Veeduría Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MVE/OEA) para las elecciones legislativas del 11 de marzo de 2018 desplegó un equipo de 20 personas³, que estuvo presente en seis departamentos⁴ y el Distrito Capital. La MVE/OEA también pudo observar las dos consultas interpartidistas que se llevaron a cabo en forma paralela.

Para los comicios legislativos, 36.025.318 colombianos y colombianas estaban habilitados para votar. De ellos, 720.259 eran residentes en el exterior. En este proceso electoral se elegían 102 senadores y 165 miembros de la Cámara de Representantes. A ellos se sumaron 5 representantes en cada corporación que, conforme a los Acuerdos de Paz, tenían garantizados la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, sin perjuicio del resultado que obtuviesen en los respectivos comicios. Asimismo, un Senador y un Representante de la Cámara saldría de los candidatos a Presidente y Vicepresidente respectivamente, que obtuviesen el segundo lugar en la elección presidencial venidera. En total, 943 candidaturas compitieron en las elecciones para el Senado y 1.790 para la Cámara de Representantes.

2.1. Etapa Pre-Electoral

La Misión inició el despliegue el 5 de marzo con la llegada de los primeros observadores. Contó con expertos en materia de organización y tecnología electoral, financiamiento político, justicia electoral, participación política de las mujeres y participación electoral de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Los procesos electorales de 2018 se llevaron a cabo en un contexto de fuerte polarización política, producto en parte de la aprobación de los Acuerdos de Paz y sus implicaciones. Justamente, las elecciones legislativas fueron los primeros comicios tras la firma de los Acuerdos, en donde participaron por primera vez las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como fuerza política, luego de más de medio siglo de conflicto armado. Para ello, se constituyeron en el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

A pesar de este contexto, la Misión observó la importante disminución de los riesgos de orden público asociados al proceso de votación. Esto contribuyó positivamente a la organización y celebración de las elecciones en un clima de tranquilidad sin necesidad de cambiar centros de votación, salvo en un caso en todo el país.

No obstante lo anterior, la MVE/OEA tomó conocimiento de diversas agresiones sufridas por algunos candidatos a la presidencia y otros actores políticos en actividades de campaña. La Misión fue informada por la Policía Nacional de que con anterioridad a los comicios se habían realizado más de 500 eventos de campaña con acompañamiento policial, de los cuales 5 fueron objeto de desorden público.

³ 45% mujeres y 55% hombres, de 11 nacionalidades: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, España, Estados Unidos, Guatemala, México, Panamá y Uruguay.

⁴ Antioquia, Atlántico, Cauca, Norte de Santander, Santander y Valle del Cauca.

- **Organización Electoral**

La Registraduría realizó esfuerzos para brindar información y alentar el ejercicio del voto, a través de programas permanentes de educación cívica y campañas de información ciudadana. Por un lado, se habilitó la aplicación *infovotantes*, para que desde un dispositivo móvil las personas pudieran consultar su lugar de votación, así como saber si habían sido designados jurados de votación. Esta consulta también se podía realizar directamente en la página web de la institución y presencialmente a través de los 100 quioscos informativos permanentes que fueron instalados en las cabeceras departamentales o en las 500 unidades móviles operativas durante la campaña electoral para este propósito. Durante la jornada electoral, las unidades móviles aumentaron a 1.600.

Por otro lado, la RNEC también habilitó en su página web el portal *infocandidatos*, a través del cual los electores podían realizar búsquedas para conocer todas las candidaturas al Senado y a la Cámara de Representantes, que incluían el nombre, fotografía, si competían con o sin voto preferente y el número de la candidatura en la lista respectiva. Asimismo, se llevaron a cabo campañas para fomentar la participación de los jóvenes en las elecciones, como la campaña en redes sociales #YoNoDejoAColombiaEnVisto y la confección de diplomas para ser entregados el día de la elección a los jóvenes que ejercieron por primera vez su derecho al voto.

Una novedad que implementó la RNEC fue un sistema informático de gestión integral de testigos electorales, que permitió por primera vez que los partidos contaran con una plataforma para la designación de testigos electorales en los puestos y mesas de votación de todo el país. A través de este sistema, los testigos también tuvieron la oportunidad de informar en tiempo real a sus partidos las incidencias en las mesas y aspectos relacionados al escrutinio. No obstante la disponibilidad de esta nueva herramienta, que facilitó a los partidos la inscripción de sus testigos, diversas agrupaciones solicitaron ampliar el plazo de inscripción, que culminaba el viernes anterior a la elección a las 5 de la tarde. El Consejo Nacional Electoral, en ánimo de brindar la máxima garantía a todos los actores, aprobó ampliar el plazo hasta la misma hora del día sábado.

- **Sentencia de la Sala Quinta del Consejo de Estado**

Un fallo del Consejo de Estado⁵ proferido casi un mes antes de los comicios legislativos, declaró la nulidad parcial de la declaración de la elección de Senadores de la República para el período 2014-2018, expedida por el Consejo Nacional Electoral el 14 de julio de 2014. Con esta decisión, se le confirió al partido MIRA tres curules en el Senado de la República, luego de más de tres años de celebrados los comicios. Si bien a través de esta sentencia se reparó una grave violación al derecho de elegir y de ser elegido, también se evidenció una serie de irregularidades en los procesos de escrutinio de 2014 que sembraron desconfianza en diversos actores de cara al proceso electoral de 2018.

La Sala Quinta del Consejo de Estado acreditó anomalías y casos de sabotaje en los sistemas de información, consolidación y transmisión de resultados electorales; inobservancia de la obligación de resguardar toda la información originada en las elecciones legislativas del 9 de marzo de 2014, por la cual se impidió acceder a las versiones originales del software de escrutinios, equipos de cómputo, archivos Log del sistema operativo; pérdida o destrucción de materiales electorales; diferencias injustificadas entre

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 11001-03-28-00-2014-00117-00 y 11001-03-28-00-2014-00109-00 acumulados. 8 de febrero de 2018, Bogotá, D.C.

formularios E-14, que corresponde al acta de escrutinio de jurados de votación, y E-24⁶, correspondiente al acta de resultados; entre otros.

El fallo ordenó a la Organización Electoral “que adquiriera el software requerido de escrutinios desde y para el Estado, es decir, que sea propio de dicha organización, y que permita una completa trazabilidad del escrutinio de mesa hasta la declaratoria de la elección”.⁷ Este software había sido proveído en el pasado por empresas privadas, y así lo fue también para los procesos electorales de 2018.

Diversos partidos políticos destacaron a la Misión la importancia del fallo del caso MIRA. En primer lugar, por la situaciones o hechos probados, que generaba preocupación de cara a las elecciones legislativas y presidenciales de 2018. En segundo lugar, por el tiempo transcurrido desde el proceso electoral de 2014, cuya consecuencia es que, durante más de tres años tres curules del Senado de la República estuvieron ocupadas por quienes no tenían derecho a ellas.

La sentencia también abrió el debate sobre otros aspectos directa o indirectamente relacionados y sobre los cuales la MVE/OEA recibió información o cuestionamientos a lo largo de todo el proceso electoral de 2018. Entre ellos, la alta tercerización de ciertos componentes del proceso electoral y, en consecuencia, la falta de control sobre los mismos por parte de la Organización Electoral, así como la complejidad de las diversas etapas que prosiguen al conteo de los votos. En este último caso existe un formulario o acta de escrutinio que contiene tres cuerpos distintos, que se deben llenar con la misma información, pero para cumplir finalidades diferentes.

Frente a esta realidad, para los comicios legislativos la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral adoptaron diversas medidas con el objetivo de brindar mayor transparencia y acceso a los partidos políticos y otros actores. Entre estas, la decisión de entregar archivos planos de los datos consignados en las actas de escrutinio a los partidos que lo requieran, para que las fuerzas políticas puedan realizar sus propios ejercicios de control sobre los resultados de la elección.

- **Tarjetones electorales**

Como ya han constatado otras Misiones de Veeduría Electoral de la OEA desplegadas en comicios legislativos anteriores, diversos actores manifestaron su inconformidad por la complejidad y difícil comprensión de los tarjetones electorales para la elección de Senado y de Cámara de Representantes. Su diseño debe contemplar numerosas listas y candidaturas, la posibilidad del voto preferente, las circunscripciones indígenas y afrodescendientes, así como la casilla del voto en blanco y, por tanto, complejiza el correcto ejercicio del voto.

2.2. La Jornada Electoral

El día de la elección, los miembros de la Misión observaron la conformación y apertura de las mesas de votación, el desarrollo del sufragio y el escrutinio. También estuvieron presentes en el Puesto de Mando Unificado y en el Centro de Procesamiento de Datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

⁶ El acta E-24 refleja los resultados de escrutinio realizados por las comisiones escrutadoras, en el que se consolidan los votos registrados en los E-14.

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 11001-03-28-00-2014-00117-00 y 11001-03-28-00-2014-00109-00 acumulados. 8 de febrero de 2018, Bogotá, D.C.

Los integrantes de la Misión visitaron 76 puestos y 167 mesas de votación. Al momento de la instalación los observadores de la MVE tomaron nota de la falta de coordinación entre quienes entregaban el material y quienes lo recibían. Casi la totalidad de las mesas de votación del país abrieron con normalidad. La Misión observó que los materiales electorales que se usaron en estas elecciones legislativas contaron con elevados estándares de calidad y de seguridad. La Misión fue informada sobre dificultades para la apertura de las mesas en el municipio de Francisco Pizarro, en el departamento de Nariño, y en la localidad de Boca Cerrada, en el departamento de Sucre. Estos inconvenientes fueron superados y la ciudadanía pudo finalmente votar.

Las mesas de votación se conformaron con la mayoría de sus miembros titulares, que demostraron estar capacitados para realizar sus funciones. La Misión observó también la presencia de miembros de la Registraduría, las fuerzas de seguridad, de la Procuraduría y Fiscalía, quienes complementaron el trabajo de los miembros de mesa y apoyaron el desarrollo de la jornada electoral. Sin embargo, la MVE notó poca presencia de los delegados de los partidos políticos. En contraste, se destaca la dedicación de los observadores nacionales que acompañaron el proceso.

La Misión observó prácticas de voto asistido de manera recurrente en todos los Departamentos donde estuvo presente. En muchos casos, sin preguntarle al votante, el acompañante marcaba la papeleta. Sumado a esto, presencié la utilización de celulares para captar imágenes de las boletas una vez marcadas. La Misión recibió una denuncia sobre compra de votos en Medellín y tomó nota en el Puesto de Mando Unificado del decomiso de cantidades significativas de dinero en tres localidades del país, en condiciones que hacían presumir su utilización para la compra de votos. Esos hechos son indicios claros de la persistencia de la compra de votos, una práctica que las misiones de la OEA han señalado y deplorado en anteriores oportunidades. Es fundamental que se legisle en la materia y que se dote a los miembros de mesa de instrumentos para denunciar efectivamente esta práctica.

En relación con las consultas interpartidistas, la Misión recibió quejas sobre la utilización de un listado de votantes diferenciado para cada consulta. Este aspecto generó alta preocupación por el potencial de esta medida para vulnerar el derecho al secreto del sufragio.

Por otro lado, cerca del mediodía, la Misión observó falta de tarjetas electorales para las consultas interpartidistas en algunos puntos de votación en Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta y Medellín. Esta situación generó confusión y malestar en los votantes y en las organizaciones políticas en disputa. Vale mencionar que la MVE/OEA había conocido previo a los comicios la preocupación de algunos candidatos ante la limitación de tarjetones y la alta posibilidad de que estos se acabaran en el curso de la jornada electoral. La Misión fue informada de que este faltante se debió a la decisión de imprimir un número limitado de tarjetones como parte de un plan de austeridad y de cálculos basados en proyecciones estadísticas.

Ante esta coyuntura, la Registraduría dispuso que las mesas podían hacer uso de tarjetones que hubiera disponibles en otras mesas del centro de votación, de otros centros de votaciones o utilizar fotocopias debidamente firmadas por los jurados de mesa. Fue esta última solución la que prevaleció.

La disponibilidad de una cantidad suficiente de tarjetones debió garantizarse con anticipación para asegurar el derecho al sufragio y evitar el uso de soluciones artesanales, como la eventualmente puesta en práctica por la Registraduría mediante el uso de fotocopias. Si bien la solución había sido regulada

mediante circular del órgano electoral el 19 de febrero de 2018, no hubo suficiente comunicación hacia los jurados de mesa por parte de la organización electoral.

Al finalizar la jornada, la Misión observó el rápido procesamiento de los datos del pre-conteo, que permitió conocer tempranamente a los ganadores de las consultas interpartidistas, y a las 10 de la noche contar con información sobre más del 97% de las mesas del país en relación a los comicios para el Senado y la Cámara de Representantes. Cabe señalar que, en el repliegue de los materiales electorales, se observó cierto desorden cuando se entregaban los paquetes con la documentación electoral a las comisiones escrutadoras.

2.3. Etapa Post-Electoral

La Misión saluda que la jornada electoral del 11 de marzo haya sido la más tranquila en muchos años. En ese sentido, la jornada sentó el tono de lo que habrían de ser los demás eventos electorales del año, que marcaron una ruptura con el pasado en términos de las condiciones de orden público que rodearon el proceso electoral. Asimismo, destaca el aumento de la participación electoral respecto a las elecciones legislativas de 2014. En total, ejercieron el voto algo más de 17.800.000 personas, lo que representó poco menos del 49% del electorado, la cifra más alta para este tipo de elección desde la vigencia de la Constitución de 1991. Sin perjuicio de ello, continúa siendo un porcentaje bajo en comparación al observado en el resto de la región.

Vale mencionar que si bien disminuyeron los votos nulos (6,6%) y las tarjetas no marcadas (5%) para las elecciones de Congreso respecto a procesos anteriores, continúa siendo un número considerable. El diseño y complejidad del tarjetón electoral sigue siendo un tema de atención y una de las posibles causas de este fenómeno.

La MVE/OEA destaca que, no obstante contar con una cuota de género del 30% para las candidaturas de ambas cámaras del Congreso, se eligieron 23 mujeres para la Cámara Alta, que representa el 21,29% del total de curules del Senado, y 31 mujeres para la Cámara de Representantes. A estas últimas se sumaría luego la candidata a Vicepresidente que obtuvo el segundo lugar en la elección presidencial, completando 32 representantes, que alcanzan un 18,71% de los puestos de esa corporación. Es evidente que aún persisten desafíos para que las mujeres ocupen puestos de elección popular.

El Consejo Nacional Electoral declaró la elección del Senado y la Cámara de Representantes el día 19 de julio de 2018, una vez concluido el trabajo de todas las comisiones escrutadoras y agotadas todas las instancias recursivas dispuestas por la ley. Se adjudicaron las 100 curules por circunscripción nacional y las 2 por circunscripción indígena correspondientes a la Cámara Alta, así como las curules de la Cámara Baja de las circunscripciones departamentales, de la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, de la circunscripción de la comunidad indígena y de la circunscripción internacional. Al mismo tiempo, se procedió a adjudicar las 5 curules para las FARC en cada una de las corporaciones del Congreso.

3. ELECCIONES PRESIDENCIALES – PRIMERA VUELTA

La Misión de Veeduría Electoral para la primera vuelta de las elecciones presidenciales desplegó 79 expertos y observadores⁸ en 25 departamentos de Colombia y el Distrito Capital.⁹

Las elecciones presidenciales de 2018 contaron con la participación de seis fórmulas presidenciales, así como una opción de promotores de voto en blanco. Las fórmulas estuvieron encabezadas por: Gustavo Petro, de la Coalición Petro Presidente; Iván Duque, del Partido Centro Democrático; Humberto de la Calle, de la Coalición Partido Liberal y Partido Alianza Social Independiente; Jorge Trujillo, del Movimiento Político Todos Somos Colombia; Sergio Fajardo, de la Coalición Colombia; y, Germán Vargas Lleras, de la Coalición Mejor Vargas Lleras Ante Todo Colombia. Tres semanas antes de los comicios, otra candidatura, encabezada por Viviane Morales, renunció a sus aspiraciones, aunque su casilla continuó en el tarjetón electoral debido a la cercanía de la elección.

Es de destacar que, de las candidaturas presidenciales en competencia, dos correspondieron a personas que compitieron a través de Grupos Significativos de Ciudadanos, es decir, inscribieron sus postulaciones mediante la recolección de firmas. Además, algunas de las candidaturas vicepresidenciales también habían utilizado este método para competir inicialmente por la presidencia.

Para las elecciones presidenciales, incluida la segunda vuelta, el censo electoral alcanzó 36.227.267 de colombianas y colombianos. De ellos, 819.393 estaban inscritos en el extranjero.

3.1. Etapa Pre-Electoral

La MVE/OEA se instaló en el país el día 15 de mayo con la llegada de los expertos en organización y tecnología electoral, que realizaron un análisis sustantivo de la administración de las elecciones y de los sistemas informáticos empleados en las distintas etapas del proceso. El grupo de técnicos se completó con la llegada de especialistas en justicia electoral y financiamiento de campañas, así como con el grupo de coordinadores regionales y observadores internacionales.

- Campaña

La Misión observó un alto grado de tensión durante la campaña, que en algunos casos derivó en enfrentamientos verbales y físicos entre simpatizantes de las distintas candidaturas, así como en amenazas en contra de algunos aspirantes. Sumado a esto, en las redes sociales se constataron campañas de difamación y de promoción de noticias falsas. Un estudio de la Misión de Observación Electoral nacional¹⁰ sobre monitoreo de opinión pública en redes sociales entre los meses de enero y marzo de 2018, destacó que el 20% de mensajes en redes referidos al proceso electoral estuvieron “cargados de intolerancia y polarización”.¹¹ Para ello, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia,

⁸ 47% mujeres y 53% hombres, de 21 nacionalidades: Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Haití, México, Noruega, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suiza, Uruguay y Venezuela.

⁹ Antioquia, Arauca, Atlántico, Bogotá D.C., Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Choco, Córdoba, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte De Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle Del Cauca

¹⁰ La Misión de Observación Electoral (MOE) es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve el ejercicio de los derechos civiles y políticos. Ver <https://moe.org.co/mision/>

¹¹ <https://moe.org.co/20-de-conversacion-sobre-elecciones-en-colombia-pasa-por-agresividad/>

promovió la suscripción de un pacto por la no violencia en sus campañas, que firmaron todos los candidatos el 26 de abril, que entre otras cosas los comprometía a evitar lenguaje que promueva la discriminación, exclusión, persecución y estigmatización, a utilizar los medios de comunicación y redes sociales de manera responsable, y a rechazar públicamente acciones violentas. La MVE/OEA reconoce los llamados a la medida de las diversas fórmulas presidenciales frente al clima ríspido de la campaña.

Esta etapa también se vio afectada por ciertas situaciones que profundizaron las diferencias de algunas candidaturas con los organismos electorales. Entre estas, la impresión del tarjetón electoral con el logo equivocado de la fórmula encabezada por Gustavo Petro. La candidatura había solicitado al Consejo Nacional Electoral un cambio en la gráfica de su casilla, petición que el organismo colegiado autorizó, dando curso mediante acto administrativo comunicado a la Registraduría. Sin embargo, los tarjetones fueron impresos sin la modificación. Esto provocó una gran molestia en la candidatura afectada y la renuncia del funcionario de Registraduría cuyo departamento tenía la responsabilidad de proceder en este ámbito. El propio Registrador Nacional del Estado Civil remitió los antecedentes a la Fiscalía General de la Nación para investigar los hechos.

A pesar del clima de campaña, la Misión destacó la realización de numerosos debates televisivos y radiales, en diversas ciudades del país, espacios que permitieron profundizar en los aspectos programáticos de cada candidatura y contrastar las diferencias entre los postulantes.

- Encuestas

Durante los meses previos a la elección se publicaron diversas encuestas que, de acuerdo a lo establecido en la ley, difundieron su metodología de trabajo. Sin embargo, también se dieron a conocer modelos de proyección, metodológicamente opacos y carentes de validez científica, que fueron utilizados como herramientas de distorsión de la intención de voto.

La MVE reitera su llamado a la publicación responsable de encuestas de opinión para futuros procesos, y, particularmente, a evitar la difusión de ejercicios de proyección electoral que se prestan para la manipulación de los votantes.

- Sistemas informáticos

En la recta final de la campaña se intensificaron los cuestionamientos a la organización electoral por posibles vulnerabilidades en los sistemas informáticos, aspecto que provocó amplias discusiones desde antes de los comicios legislativos. La situación motivó incluso una convocatoria extraordinaria por parte del entonces Presidente de la República, Dr. Juan Manuel Santos, a una reunión de la Comisión Nacional de Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, que se llevó a cabo el miércoles 23 de mayo, 4 días antes de las elecciones. La Misión de la OEA, invitada a participar de este encuentro, valoró positivamente la reunión, en la que los representantes de las campañas pudieron expresar y aclarar algunas de sus preocupaciones, y donde las autoridades electorales dieron cuenta de las medidas adoptadas para otorgar mayores garantías a los comicios.

Para la elección presidencial la Organización Electoral implementó medidas adicionales a las ya aplicadas para los comicios legislativos. Entre ellas destaca la ejecución de un procedimiento para el resguardo del software del procesamiento de los resultados del Pre-conteo, así como para el de Escrutinio de resultados.

Con ello, se permitía custodiar y proteger la última versión de los programas fuentes y los ejecutables que fueron utilizados. Asimismo, se ordenó la entrega a los partidos de los formularios E-14 Claveros digitalizados (acta de escrutinio con valor legal) y de los archivos planos de los formularios E-14 y E-24. Igualmente, se habilitaron canales dedicados para que los partidos políticos pudieran acceder a las actas, recomendación que había realizado la MVE/OEA luego de las elecciones legislativas. Finalmente, se dispuso el acompañamiento de los auditores de sistemas de las campañas en las pruebas de funcionamiento y simulacros.

Estas y otras medidas brindaron mayor confianza a los actores del proceso. La Misión de la OEA también reforzó con personal adicional su componente técnico, particularmente en los aspectos informáticos.

- Voto en el exterior

En Colombia, la votación en el exterior se lleva a cabo desde el lunes mismo de la semana de elecciones, hasta el día domingo. Es decir, se habilitan durante siete días los centros en el extranjero para permitir a las personas acudir a sufragar. De igual forma, los escrutinios de mesa también se desarrollan al finalizar cada jornada de votación. Al respecto, la Misión constató que algunas imágenes de las actas de escrutinio pertenecientes a la votación en el exterior se filtraron a los medios de comunicación y redes sociales los días previos a la votación en el país.

Por el motivo anterior, el Consejo Nacional Electoral emitió una circular el día miércoles 22 de mayo, a través de la cual exhortó a partidos, movimientos, candidatos, testigos y ciudadanía en general, a abstenerse de divulgar resultados parciales generados en el extranjero, y requirió a la policía y a otras autoridades con competencia en la materia a realizar las investigaciones correspondientes para determinar el origen de los mensajes que vulneran disposiciones legales.

Esta situación ya había sido constatada por Misiones de Vereduría Electoral de la OEA en procesos anteriores. Con el uso extendido de las redes sociales y la facilidad que brindan para difundir este tipo de información, es necesario establecer controles estrictos y sanciones adecuadas, para evitar la propagación de información que en último término es utilizada para influir en la intención de voto de la ciudadanía.

- Jurados de votación

Otro de los elementos que despertó tensión durante esta fase fueron los mecanismos de nominación y selección de jurados de votación. De acuerdo al artículo 5 de la Ley 163 de 1994, noventa días antes de la elección se solicita “a las entidades públicas, privadas, directorios políticos y establecimientos educativos, las listas de las personas que pueden prestar el servicio de jurados de votación”. La Misión pudo conocer que el 59,3% de los jurados seleccionados para integrar las mesas en estas elecciones presidenciales procedía del sector privado (33,7% de empresas privadas y 25,6% de instituciones educativas privadas), 39,1% del sector público (24,1% de empresas públicas y 15% de entidades educativas públicas) y 1,6% de campañas políticas.

Algunos actores cuestionaron este sistema alegando sesgos en la selección de jurados de acuerdo a afinidades políticas, la creación de empresas fantasma para poder controlar la nominación de los integrantes de mesa, y la debilidad del modelo de verificación, basado en el cruce de bases de datos del Archivo Nacional de Identidad (ANI) y el censo electoral. En particular, un Senador de la República

denunció anomalías en el registro de jurados de votación para las recientes elecciones legislativas. Ante ello, el Registrador Nacional se comprometió a realizar verificaciones y cruces de bases de datos para tomar medidas en caso que correspondiera.

- Testigos Electorales

Al igual que para las elecciones legislativas, el Consejo Nacional Electoral amplió los plazos para inscribir testigos hasta la tarde del día sábado anterior a la elección, medida que igualmente se replicaría para la segunda vuelta electoral. Adicionalmente, para brindar mayor flexibilidad, introdujo la figura del testigo remanente, que permite suplir testigos originalmente designados, como un recurso de contingencia para facilitar a las campañas cubrir aquellas mesas que finalmente quedasen vacantes de testigos.

Solo dos candidaturas contaban con registro de testigos para cubrir más del 70% de las mesas del país, y otras dos contaron con poco menos de 60%. Si bien representan mejores números que elecciones presidenciales anteriores, esta situación continúa mostrando que los partidos o las campañas tienen dificultades para contar con los representantes suficientes para cubrir la mayor parte de los puestos de votación.

3.2. La Jornada Electoral

El día de la elección los observadores de la OEA visitaron 1.374 mesas en 428 puestos de votación para observar el transcurso de la jornada electoral, desde la apertura de las mesas hasta el conteo y la transmisión de resultados. También estuvieron presentes en las comisiones escrutadoras, en el Puesto de Mando Unificado del Ministerio del Interior y en el Centro de Consolidación y Divulgación a nivel nacional.

Con anterioridad a los comicios, así como durante el propio día de la elección, 140 mesas de votación tuvieron que ser trasladadas por razones climáticas. Ninguna mesa en toda Colombia fue trasladada por razones de seguridad, un hecho que, sin duda, merece ser destacado. La totalidad de las mesas observadas por la OEA abrió a tiempo y contó con todos los materiales necesarios para ejercer el sufragio. La MVE destaca que la mayoría de los jurados de mesa fueron mujeres. Una vez más se constató que el diseño de las mamparas y su ubicación en algunos puestos de votación no garantizaban el secreto del voto.

La Misión tomó nota de que, a pesar del incremento en el número de testigos registrados con respecto a la elección presidencial de 2014 su presencia en las mesas observadas fue limitada. Teniendo en cuenta que la fiscalización de los partidos en las mesas es la primera línea de defensa de la integridad del sufragio, las elecciones de Colombia se beneficiarían de una mayor presencia de testigos en las mesas, así como en las otras etapas del proceso electoral.

La Misión observó alta presencia de las fuerzas de seguridad en los puestos de votación visitados y reconoce su importante labor, que contribuyó a que la jornada transcurriera sin violencia. En relación con los delitos y actividades prohibidas durante la jornada, la Misión observó compra de votos en Bogotá, Antioquia, Bolívar, Atlántico y Norte de Santander, una práctica anteriormente evidenciada por la OEA en Colombia. Sumado a esto, se reportaron casos de traslado de votantes y proselitismo en las afueras de algunos puestos de votación.

Al cierre de las mesas electorales, la Misión observó que el conteo se llevó a cabo de acuerdo a los procedimientos establecidos y que en la gran mayoría de los casos los testigos de los partidos pudieron

tomar una fotografía a las actas de escrutinio E-14. Como es costumbre en Colombia, a pocos minutos de cerrada la votación se comenzó a conocer la información del pre-conteo.

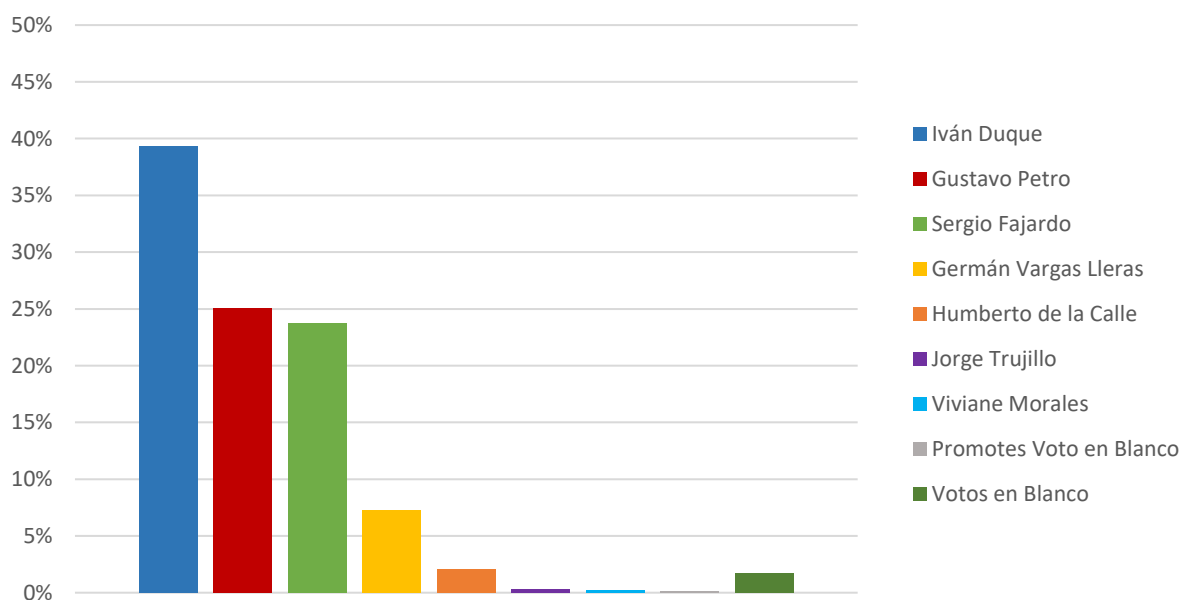
Antes de las 5.30 de la tarde ya se contaba con más del 99% de los datos preliminares y, sobre la base de estos últimos, los distintos candidatos se pronunciaron de manera respetuosa, reconociendo los resultados entregados por la Registraduría. Como parte de los ejercicios de la observación, la Misión verificó que la información recabada por los observadores a lo largo de la jornada coincidió con la difundida por las autoridades electorales.

3.3. Etapa Post-Electoral

La MVE/OEA destaca el clima de tranquilidad en el que transcurrieron las primeras elecciones presidenciales llevadas a cabo tras la firma de los acuerdos de paz. Resalta el considerable aumento de la participación ciudadana. La primera vuelta electoral tuvo una participación del 54,22% del padrón, la más alta para una primera ronda desde la vigencia de la Constitución de 1991.

Las fórmulas integradas por Iván Duque y Martha Lucía Ramírez, que obtuvieron 7.616.857 votos, correspondientes al 39,36%, y por Gustavo Petro y Ángela María Robledo, quienes alcanzaron 4.855.069 sufragios, que correspondieron al 25,09% de los votos válidamente emitidos respectivamente, obtuvieron las dos primeras mayorías. El 8 de junio el Consejo Nacional Electoral declaró los resultados de la primera vuelta, confirmando la participación de estas candidaturas en la segunda vuelta presidencial.

Figura 1: Resultados Elecciones Presidenciales - Primera Vuelta



Fuente: Elaboración MVE/OEA con base en datos CNE (Declaración de Elección)

4. ELECCIONES PRESIDENCIALES – SEGUNDA VUELTA

La Misión de Veeduría Electoral de la OEA para la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, estuvo integrada por 32 expertos y observadores internacionales, y por 8 personas que observaron el voto en el exterior.¹² Estuvieron presentes en 14 departamentos y el Distrito Capital,¹³ así como en 8 ciudades de 7 países.¹⁴

4.1. Etapa Pre-Electoral

Una de las particularidades de estos comicios, es que luego de la reforma en 2015 al artículo 112 de la Constitución Política de Colombia, los candidatos a Presidente y Vicepresidente que obtuvieron el segundo lugar en la elección presidencial tendrían acceso a una curul en el Senado de la República y a una en la Cámara de Representantes, respectivamente.

- Campaña

La MVE desplegada para la segunda vuelta presidencial observó con satisfacción que el tono agresivo de la campaña disminuyó con respecto de la primera vuelta y que, en términos generales, prevaleció la presentación de propuestas sobre los ataques personales. Sin embargo, notó que en esta ocasión no se celebraron debates, lo que contrastó con los más de 30 que se realizaron antes de la primera vuelta. Se evidenció, además, que no existe claridad sobre la normativa que reglamenta la celebración de estos espacios de discusión. La Misión considera que hubiera sido positivo que los candidatos hubiesen podido confrontar en un debate sus propuestas e intercambiar puntos de vista sobre sus proyectos de país, permitiendo a la ciudadanía tomar una decisión más informada sobre sus preferencias electorales.

Durante el poco tiempo que transcurrió entre la primera y segunda vuelta las noticias falsas volvieron a circular en las redes sociales, hasta el punto de que la Registraduría tuvo que pronunciarse sobre el tema a raíz de la publicación de un vídeo en el que se da instrucciones a los electores de no salir a votar alegando que su voto del 27 de mayo se sumaba automáticamente para la segunda vuelta. La MVE valora el rol activo que asumió la institución para contrarrestar la información falsa que se propagaba a través de distintas plataformas.

La Misión celebra que en la segunda vuelta se haya controlado la filtración a los medios de comunicación y redes sociales de imágenes de ejemplares de actas de escrutinios pertenecientes a la circunscripción exterior. Esto se debió en parte producto del trabajo de diálogo y sensibilización que se realizó con los representantes de las campañas políticas y de la resolución del Consejo Nacional Electoral que dispuso las condiciones para evitarlo.

4.2. La Jornada Electoral

Durante el día de la elección, los observadores de la OEA visitaron 518 mesas de 189 puestos de votación en 13 departamentos del país y el Distrito Capital. Asimismo, siguieron el escrutinio en las comisiones

¹² 53% mujeres y 47% hombres, de 12 nacionalidades: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Estados Unidos, México, Perú, Suecia, Suiza y Uruguay.

¹³ Antioquia, Atlántico, Bogotá D.C., Bolívar, Cauca, Cesar, Choco, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Norte De Santander, Risaralda, Santander y Valle Del Cauca

¹⁴ Buenos Aires, Ciudad de México, Lima, Madrid, San José de Costa Rica, Santiago de Chile, Nueva York y Washington D.C.

escrutadoras y en el Centro de Consolidación y Divulgación a nivel nacional. La Misión también tuvo presencia permanente en el Puesto de Mando Unificado del Ministerio del Interior, donde conoció que 234 mesas tuvieron que ser trasladadas, todas por motivos climatológicos.

Al momento de apertura de la votación, los observadores de la OEA reportaron que las mesas observadas abrieron a tiempo y que se integraron en su gran mayoría con todos los jurados titulares, con una significativa participación de mujeres. Se constató también presencia similar a la primera vuelta de testigos electorales en las mesas y un fuerte despliegue de las fuerzas de seguridad.

Al igual como se reportó en la primera vuelta presidencial y en previas elecciones, la MVE notó que el diseño de las mamparas y su ubicación no garantizaban el secreto del voto. Asimismo, observó nuevamente proselitismo electoral en algunos puestos de votación, además de un caso de compra de voto en Medellín y fotografía del voto en Antioquia, Santander, Cauca, Córdoba y Bogotá.

Al cierre de las mesas de votación, los observadores reportaron que el conteo se llevó a cabo de acuerdo a los procedimientos legales y que se permitió a los testigos tomar foto del acta. Una vez más, la Registraduría ofreció los resultados del pre-conteo de forma muy expedita. A las 16:53 de la tarde se había informado de los resultados del 98,20% de las actas escrutadas.¹⁵ Poco tiempo después los candidatos se pronunciaron aceptando los resultados.

Los veedores de la OEA desplegados en el extranjero observaron la apertura de mesas, la votación y el conteo de los votos, en distintos días del proceso de votación en el exterior. Estuvieron presentes en Buenos Aires, Lima, Santiago de Chile, Nueva York, Madrid, Ciudad de México, San José de Costa Rica y Washington D.C. En general, durante los períodos observados, el proceso transcurrió con tranquilidad. En un caso se observó proselitismo fuera del recinto de votación. En diversos lugares también se observó personas fotografiando el voto.

A lo largo de la jornada electoral, la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) recibió 522 quejas y denuncias relacionadas con posibles anomalías electorales y/o conductas delictivas como constreñimiento al sufragante, violación al régimen de propaganda electoral y voto fraudulento,¹⁶ lo que supone un descenso significativo de este rubro en relación a comicios anteriores.

La Misión destaca la tranquilidad con la que transcurrió la jornada electoral del 17 de junio, en la que no se registraron incidentes de orden público. Cabe hacer notar que, al igual que en los dos eventos electorales previos, no fue necesario trasladar puestos de votación por motivos de seguridad.

4.3. Etapa Post-Electoral

La Misión de Veeduría Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MVE/OEA) desplegada para la segunda vuelta presidencial destaca la exitosa realización de los comicios y reconoce los esfuerzos de los órganos electorales y demás actores involucrados en la organización de las elecciones para garantizar su realización en tiempo y forma.

¹⁵ Registraduría. Boletín 10, Avance a las 16:53, Domingo 17 de junio

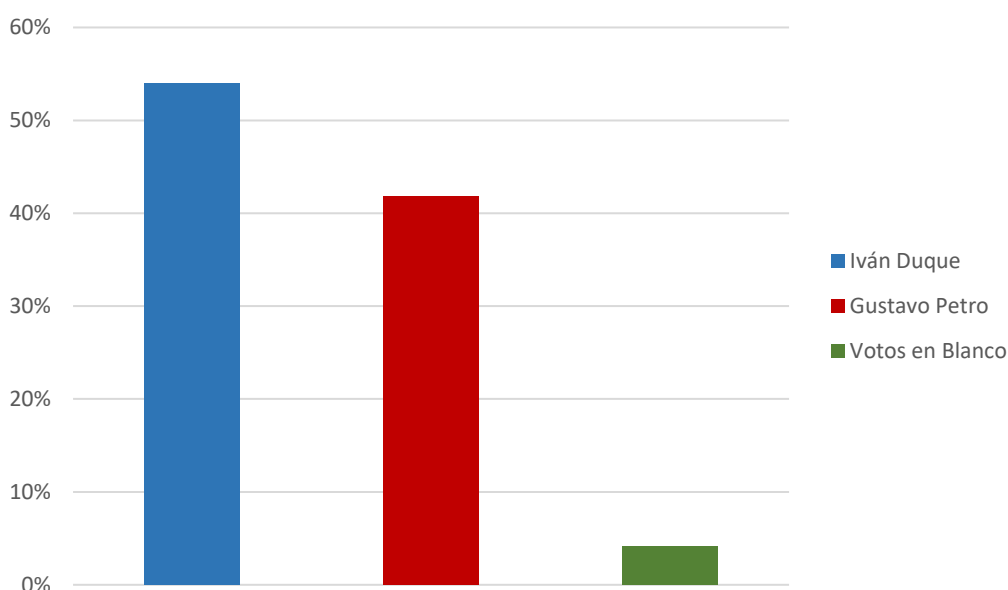
¹⁶ INFORME CONSOLIDADO URIEL, 17 de junio – Día de elección

La MVE/OEA destaca que la participación ciudadana, que alcanzó el 53.92% del padrón electoral, se haya mantenido en el nivel histórico registrado en las elecciones del 27 de mayo. Es la más alta participación en una segunda vuelta desde las elecciones presidenciales de 1998.

El Consejo Nacional Electoral procedió a realizar el escrutinio nacional el 21 de junio, y al no haber reclamación o petición alguna por parte de las campañas, declaró los resultados de la elección presidencial.

Los resultados electorales le brindaron la mayoría absoluta de los votos a la fórmula presidencial integrada por Iván Duque y Martha Lucía Ramírez, que obtuvieron 10.398.689 votos, correspondientes al 54,03% de los votos válidamente emitidos. El binomio integrado por Gustavo Petro y Ana María Robledo obtuvo 8.040.449 sufragios, correspondientes al 41,77% de los votos válidos. En virtud de lo anterior se declaró a Iván Duque y Martha Lucía Ramírez como Presidente y Vicepresidenta electa, respectivamente, para el período 2018-2022.

Figura 2: Resultados Elecciones Presidenciales - Segunda Vuelta



Fuente: Elaboración MVE/OEA con base en datos CNE (Declaración de Elección)

La Misión felicita a la fórmula presidencial ganadora, integrada por Iván Duque y Martha Lucía Ramírez, y saluda que Colombia tenga por primera vez a una mujer en el cargo de Vicepresidenta de la República. Igualmente saluda a la fórmula de Colombia Humana, integrada por Gustavo Petro y Ángela María Robledo, quienes ya forman parte del Senado y de la Cámara de Representantes respectivamente. La Misión considera que este nuevo mecanismo institucional de asegurar espacios en el poder legislativo a los candidatos que quedaron en la segunda posición contribuye a la estabilidad política post-electoral y puede servir de ejemplo para otros países de la región.

5. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES POR TEMA

Durante el despliegue de las tres Misiones de Veeduría Electoral de la OEA, para las elecciones legislativas y presidenciales de Colombia, se analizaron los aspectos clave del proceso electoral, incluyendo organización y tecnología electoral, financiamiento de campañas, participación política de las mujeres, justicia electoral, y participación electoral de los pueblos indígenas y afrodescendientes. La Misión se reunió con autoridades y técnicos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral (CNE), oficiales de gobierno, equipos de campaña y candidatos, la Misión de Observación Electoral Nacional (MOE) y otros actores del proceso. En total, para los tres procesos electorales la OEA desplegó 139 expertos y observadores.

La MVE/OEA destaca que los tres procesos electorales celebrados en 2018, los primeros que se realizan en el país tras la firma de los Acuerdos de Paz, han sido los más tranquilos en varias décadas. Esto merece ser enfatizado, reconocido y celebrado. Asimismo, reconoce el carácter ampliamente pluralista de las elecciones, en que la ciudadanía tuvo diversidad de opciones de todo el espectro político.

A partir de la observación en terreno y la información recopilada en las distintas reuniones sostenidas por los miembros de las Misiones, se presentan observaciones y recomendaciones, con el objeto de contribuir al fortalecimiento de los procesos electorales colombianos. La MVE/OEA destaca que hay un número importante de recomendaciones sobre procesos electorales pasados que no han sido puestas en práctica, pese a que siguen siendo relevantes.

5.1. Marco Jurídico Electoral

Colombia cuenta con una gran dispersión normativa en materia electoral, con reglas diseminadas en diversos cuerpos legales. A partir de la promulgación del Código Electoral en 1986, se han sucedido una serie de reformas y promulgación de leyes que no han sido sistematizadas, sino acumuladas en el tiempo. Incluso, el Código Electoral antecede a la vigencia de la Constitución Política de 1991. En ocasiones, ello dificulta la comprensión de diversas materias por estar reguladas en diferentes cuerpos legales, así como por la falta de certeza respecto a la vigencia de ciertas disposiciones. Un ejemplo de ello son las relativas al voto electrónico, que no han tenido aplicación.

La Misión de Veeduría Electoral de la OEA reitera la necesidad de actualizar y sistematizar la legislación en materia electoral con el fin de facilitar la comprensión de las reglas vigentes por parte de las candidaturas, partidos políticos, medios de comunicación y la ciudadanía en general. Un esfuerzo de sistematización es también una oportunidad para revisar, reformar y actualizar elementos del proceso electoral que han sido objeto de discusión.

Desde luego, este esfuerzo debe comenzar con la redacción de un nuevo Código Electoral, que permita consolidar en un solo cuerpo normativo, las diversas leyes que rigen hoy la materia electoral de Colombia, para darle coherencia al ordenamiento jurídico electoral. Esta medida también debe contribuir a fortalecer las instituciones electorales, así como el rol de otras instituciones del Estado en los procesos electorales.

5.2. Campaña Electoral

Ante la ausencia de debates en la segunda vuelta presidencial, la MVE/OEA recomienda que se revise la legislación en esta materia para aclarar el estatus de los debates presidenciales, así como los derechos y obligaciones que tienen las campañas políticas al respecto. Así como la realización de estos espacios de discusión contribuyó en primera vuelta para que los candidatos pudieran dar a conocer sus propuestas y confrontar ideas, para una segunda ronda permiten contrastar las opiniones y diferencias en busca del electorado que les permita alcanzar la mayoría absoluta de los votos.

Por otro lado, ante el uso de las redes sociales con la finalidad de propagar noticias falsas, la Misión hace un llamado a incentivar la generación de mecanismos de verificación de la información que se publica en redes, con el fin de contrarrestar la difusión de este tipo de noticias.

5.3. Organización Electoral

Trashumancia

Para los comicios legislativos, recibimos información de la Misión de Observación Electoral nacional sobre 28 municipios en los que la tasa de inscripción de cédulas fue tres veces superior al promedio nacional. Con base en estos datos, nos fue manifestada la preocupación por posibles casos de trashumancia.

En ese sentido, la MVE/OEA saluda los esfuerzos para combatir este delito electoral, sobre todo la aprobación de la Ley 1864 de 2017, que también en este aspecto agregó penas y multas a conductas electorales que estaban prohibidas, pero no sancionadas.

Sumado a esto, la Misión notó que se han llevado a la práctica estrategias para la verificación del lugar de residencia suministrado por los ciudadanos durante su inscripción.¹⁷ Por ejemplo, la Registraduría desde el año 2015 comprueba con mayor exactitud la residencia de los electores por medio de un sistema de cruce de bases de datos de entidades que manejan información pública. Esto es un cambio positivo.

Información, comunicación y educación cívica

La Misión celebra el esfuerzo que la Registraduría ha realizado para alentar el ejercicio cívico del voto a través de campañas de información y educación. Ejemplo de estos esfuerzos son los aplicativos *Infovotantes* e *Infocandidatos* y recursos como *Colombia Elige* y *#YoNoDejoAColombiaenVisto*. Asimismo, la MVE celebra que el Gobierno haya adoptado estrategias para enfrentar el desafío del abstencionismo electoral, con beneficios por el ejercicio del voto tales como el otorgamiento de medio día libre de trabajo, la reducción de la duración del servicio militar, descuentos en los costos de la emisión del pasaporte y otros documentos, beneficios en el acceso a los subsidios de vivienda o descuentos en el costo de la matrícula.¹⁸ La MVE/OEA felicita también la introducción del programa *Primivotantes*, destinado a “graduar en ciudadanía” a quienes votan por primera vez mediante de la entrega de un diploma.

¹⁷ Decreto Gubernamental 1.294 del 17 de junio de 2015.

¹⁸ <http://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/jurados-y-votantes/beneficios-por-votar-en-elecciones-del-2018-168040>

Capacitación

Se destaca la re-definición del perfil de los miembros de mesa con la incorporación de una mayor cantidad de jóvenes que asumieron por primera vez esta responsabilidad. La MVE pudo constatar mejoras cualitativas en la capacitación, con la aplicación de metodologías interactivas y el uso de kits con materiales didácticos. Se recomienda continuar con estos esfuerzos para fortalecer el trabajo de los responsables de las mesas de votación.

Selección de Jurados de Votación

Teniendo en cuenta el importante rol de los jurados de votación, que el día de la elección ejercen la máxima autoridad pública en las mesas, la Misión sugiere generar mecanismos que brinden más transparencia y pluralidad en la selección de los mismos, y permitan mayor fiscalización del proceso de parte de los partidos políticos y otros actores. Es importante despejar las dudas que se ciernen sobre el proceso actual de escogencia.

Testigos Electorales

Los testigos son los fiscalizadores naturales del proceso electoral, que por mandato legal representan a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscribieron candidaturas ante las distintas instancias electorales. Juegan un papel clave en la protección de la integridad del sufragio.

La implementación de la plataforma en línea de inscripción de testigos de mesa y de comisiones escrutadoras para facilitar los trámites de acreditación constituyen una gran herramienta para los procesos electorales. La Misión saluda este nuevo instrumento, que facilitó la labor de los partidos y las campañas en esta materia. Asimismo, la MVE/OEA valora positivamente la decisión del CNE de ampliar los plazos en las tres elecciones para inscribir testigos, y la introducción de la figura del testigo remanente en la elección presidencial.

Los esfuerzos anteriores contribuyeron a aumentar la representación de testigos respecto a elecciones pasadas. Sin embargo, la Misión observó que la presencia de testigos el día de los comicios sigue siendo baja. Se recomienda continuar con las iniciativas que promueven el rol de los testigos electorales y faciliten su acreditación y capacitación. Al mismo tiempo, se hace un llamado a los partidos, coaliciones, movimientos y grupos significativos de ciudadanos a que ejerzan un rol más activo en la inscripción oportuna y suficiente de testigos bajo principios de corresponsabilidad.

Diseño de Tarjetones Electorales

El diseño de los tarjetones electorales para las elecciones legislativas es un problema reiterado en Colombia. La boleta para el Senado contiene la elección para circunscripción nacional y para circunscripción especial indígena. Las boletas para la Cámara de Representantes incluyen la elección para circunscripción territorial, para circunscripción indígena y para circunscripción de comunidades afrodescendientes. Adicionalmente, para cada circunscripción existe la casilla de voto en blanco. Finalmente, existe la opción de voto preferente. Todas estas variables dificultan el ejercicio correcto del sufragio, y es una de las posibles razones del alto número de votos nulos y tarjetas no marcadas.

Se recomienda buscar fórmulas que permitan simplificar la boleta electoral para facilitar su comprensión por parte de los electores, favorecer una mejor pedagogía electoral y eventualmente posibilitar el aumento de los votos válidamente emitidos.

Cadena de custodia de los materiales electorales

El traslado de los pliegos electorales a las Comisiones Escrutadoras es un gran desafío logístico en Colombia. Es al mismo tiempo una demostración de altos niveles de cooperación interinstitucional y de compromiso de los actores y fuerzas de seguridad del Estado con el proceso electoral. La Misión sugiere fortalecer este proceso mediante la incorporación de mecanismos de seguimiento, evaluación y verificación para generar condiciones de trazabilidad en el repliegue de materiales electorales sensibles y propiciar la entrega controlada y coordinada de la documentación electoral. Asimismo, se recomienda atender la decisión de la Sala Quinta del Consejo de Estado para el resguardo seguro de los materiales electorales sensibles una vez concluido el proceso electoral.

Consultas Inter-partidistas

Ante las denuncias recibidas y la observación directa de los veedores de la OEA de la falta de tarjetones electorales para votar en las dos consultas interpartidistas, se recomienda para futuros procesos evaluar y revisar las reglas de distribución del material electoral y coordinar con los partidos políticos participantes.

Asimismo, el uso de registros de votantes separados para cada una de las consultas, socava el principio del secreto del sufragio. La Misión sugiere para el futuro el uso de un registro único de votantes, cualquiera sea el número de las consultas partidistas que se celebren simultáneamente.

La Misión tomó nota de los reclamos respecto a la no digitalización de las actas de escrutinio de las consultas. En este sentido, considera importante se definan de manera clara y precisa las responsabilidades de la Registraduría y la de los partidos.

5.4. Tecnología Electoral

Pre-conteo y Escrutinio

El Escrutinio constituye la fase final del proceso electoral y se realiza en distintas etapas sucesivas. En la mesa de votación los jurados efectúan la primera contabilización de los votos al cierre de la jornada, luego de lo cual transcriben la información a las actas E-14 en sus tres componentes: E-14 transmisión, E-14 delegados, y E-14 claveros. Los tres documentos se utilizan para actividades que se llevan a cabo de manera paralela. El primero para brindar información de pre-conteo, el segundo para ser digitalizado y subido a la página web, y el tercero para ser trasladado a las comisiones escrutadoras. Este último constituye el documento mediante el cual se procesan los resultados oficiales de los comicios, a través de diversas instancias, para culminar en la declaratoria de la elección.

Durante el periodo previo a las elecciones legislativas del 11 de marzo pasado y a la primera vuelta de los comicios presidenciales del 27 de mayo, la Misión tomó nota de denuncias públicas relacionadas a la falta de garantías de transparencia y seguridad que ofrecía el software de escrutinios. Lo anterior producto, en

parte, de las variaciones de los datos que se generaron en procesos pasados entre el pre-conteo y el escrutinio final, así como por el fallo de la Sala Quinta del Consejo de Estado que evidenció diversas anomalías en las elecciones legislativas de 2014 que le costaron tres curules al partido MIRA.

La MVE destaca las iniciativas adoptadas por la Registraduría para despejar dudas y brindar mayor confianza a los actores del proceso. Para ello, puso en práctica procedimientos de custodia de software y código fuente, el acompañamiento de los auditores de sistemas de las campañas en las pruebas de funcionamiento y simulacros, la digitalización y visualización del formulario E-14 claver, así como la entrega de archivos planos con resultados parciales y finales a los partidos, entre otras medidas.

No obstante lo anterior, la MVE/OEA sugiere que las autoridades colombianas consideren mecanismos para simplificar el actual modelo de diseño de actas de escrutinio (E-14) para reducir los riesgos que supone la existencia de tres cuerpos independientes, que ha contribuido a minar la confianza en el proceso electoral entre algunos sectores.

Si bien la Misión tomó nota de la eficiencia del sistema de pre-conteo, que alcanzó un alto porcentaje de procesamiento pocas horas después de cerradas las urnas en los tres comicios y brindó información oportuna a la ciudadanía, se recomienda considerar a futuro la posibilidad de que un solo documento sirva de fuente para brindar información preliminar, disponer de una imagen del acta en la web y contener los datos sobre los cuales trabajen las comisiones escrutadoras. Esto permitiría evitar divergencias por errores humanos en el diligenciamiento del acta. En el marco de estos cambios se podría considerar la sustitución de la transmisión que se realiza por vía telefónica de la información proporcionada por el pre-conteo con un sistema basado en la imagen del acta, que incluya mecanismos de reconocimiento inteligente de caracteres. Se sugiere, además, entregar una copia del acta a los testigos en la mesa de votación para que tengan un documento de soporte para su rol de fiscalización en las comisiones escrutadoras.

Respecto al escrutinio que se lleva a cabo por parte de las comisiones escrutadoras, la Misión recomienda la implementación de ciertas medidas que brinden mayor seguridad en la transcripción y procesamiento de la información en las diversas instancias que participan de esta cadena de consolidación de resultados. Entre ellas se sugiere la incorporación de una red privada virtual cuya implementación evitaría que los archivos se remitan manualmente mediante un CD a las instancias superiores.

Tomando en consideración las dudas que se vertieron sobre aspectos informáticos, particularmente relacionadas al software de escrutinios, la Misión recomienda regular un proceso de auditorías y pruebas oportunas, que cuente con el acompañamiento de los partidos políticos y la sociedad civil. De esta manera se podrán evaluar las herramientas y aplicaciones tecnológicas que se utilizan para demostrar a terceros ajenos a su producción que el sistema cuenta con las garantías necesarias para su implementación.

Este proceso de auditorías y pruebas debe ser independiente, externo y realizado a través de instituciones calificadas, enmarcadas en un esquema de evaluación continua. Para ello, se deben considerar ejercicios de auditoría en todas las etapas del ciclo electoral.

Los procesos de pruebas y auditorías tienen que estar definidos y documentados, registrar las actividades realizadas y contar con la participación continua de los responsables para definir mejoras con base en lecciones aprendidas. Asimismo, se deben desarrollar en un ambiente en el que se promueva la

transparencia y exista un control acordado, documentado, comunicado y medido que asegure el éxito de cualquier cambio.

Tercerización de procesos

El pre-conteo se realiza a través de tres compañías diferentes, dos de ellas responsables de transmitir y procesar con rapidez los resultados obtenidos en cada una de las mesas instaladas y una tercera que realiza la consolidación y divulgación de los resultados electorales a nivel nacional. Asimismo, para procesar la información de los E-14 claveros, como parte del proceso de escrutinio oficial, existen dos software diseñados y administrados por dos compañías diferentes, que cumplen la misma función, pero en distintas regiones del país.

Lo anterior, sumado a otros componentes relativos a la preparación y distribución del material electoral, es muestra del importante rol del sector privado en diversas actividades de los procesos electorales colombianos. La eficiencia y capacidad que las empresas pueden brindar como soporte a la organización electoral es positivo, pero debe contar con mecanismos de control claros por parte de la autoridad electoral y la fiscalización de los actores del proceso, particularmente en relación a información tan importante como el procesamiento y consolidación de los resultados. Al respecto, la Misión recomienda que la organización electoral desarrolle o adquiera para sí el software de escrutinios, en consonancia con lo dispuesto por el Consejo de Estado en su reciente fallo sobre el caso del Partido MIRA.¹⁹

5.5. Justicia Electoral

La Misión destaca que el fallo del Consejo de Estado de febrero de 2018 reparó la vulneración al derecho fundamental de elegir y ser elegido, y con ello restituyó la voluntad popular expresada en las urnas.

La sentencia de la Sala Quinta de la máxima autoridad judicial de lo contencioso administrativo es un documento jurídico y técnico de enorme valor para Colombia, pero también para la región. Mediante un examen minucioso, se realiza un análisis de los diversos cargos planteados, se acreditan los elementos fácticos que rodean al proceso, se rinden y valoran los medios probatorios que los respaldan, y se brinda una decisión amparada en los principios y normas jurídicas correspondientes. Su importancia radica no solo en la vigencia del imperio del derecho, sino también en el aporte que realiza para el estudio de la materia electoral y para mejorar los procesos eleccionarios de Colombia. En relación a ello, la MVE/OEA también destaca el rol del partido político MIRA, que emprendió las acciones legales correspondientes y trabajó en forma persistente para reparar el agravio sufrido.

La Misión pudo identificar que una de las principales razones para que el Consejo de Estado tardara varios años para emitir su resolución, derivó de la falta de accesibilidad a los elementos de prueba en posesión de la Registraduría Nacional. Al respecto, es primordial que para todo proceso electoral se custodie y conserve adecuadamente la documentación electoral, tanto física como electrónica, que sirve de prueba para eventuales impugnaciones. La Registraduría tomó las medidas pertinentes para que ello se cumpla durante los comicios de 2018. Sin perjuicio de lo anterior, el transcurso de casi cuatro años desde que el

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 11001-03-28-00-2014-00117-00 y 11001-03-28-00-2014-00109-00 acumulados. 8 de febrero de 2018, Bogotá, D.C.

partido político MIRA iniciara las reclamaciones respectivas y se dictare la sentencia, refleja un sistema de impugnaciones electorales que requiere de una profunda revisión.

La justicia electoral en Colombia se puede definir como un sistema dual, que consiste en recursos de reclamación ante la autoridad administrativa, el Consejo Nacional Electoral, y medios de impugnación ante la autoridad jurisdiccional, el Consejo de Estado, a través de la nulidad electoral y de la acción de nulidad ante actos administrativos. Adicionalmente, la Constitución colombiana reconoce el derecho de toda persona para ejercer acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando considere que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La naturaleza de la materia electoral requiere procesos ágiles y expeditos, y este caso evidenció la importancia de fortalecer los mecanismos de impugnación y defensa del voto. El plazo transcurrido resulta extremadamente oneroso desde el punto de vista del ejercicio de derechos políticos. Se recomienda una revisión profunda de los medios de impugnación que propicie plazos ágiles y expeditos, y permita reparar estas situaciones en instancias inferiores.

5.6. Comisión para la Coordinación y Seguimientos de los Procesos Electorales

La Misión destaca el rol y funcionamiento de la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, tanto a nivel nacional como las que operan a nivel departamental. Este esfuerzo interinstitucional, en que participan numerosas entidades estatales que cumplen un rol en el proceso electoral, así como los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, es una importante instancia para monitorear las diversas actividades y procedimientos conducentes a la celebración de las elecciones, y un valioso canal de comunicación entre los diversos actores.

La MVE/OEA recomienda institucionalizar legalmente esta instancia para que también funcione como instancia de diálogo posterior a los comicios. Este espacio puede servir para que los actores que participaron en las elecciones puedan analizar las fortalezas y debilidades del proceso electoral transcurrido, identificar lecciones aprendidas, proponer reformas y construir consensos en torno a ellas, como parte de un proceso de mejora continua.

5.7. Voto en el Exterior

El censo electoral de los colombianos en el exterior ha experimentado un crecimiento de un 97% en la última década, frente al del censo nacional, que apenas ha aumentado un 20%. La Misión destaca la alianza estratégica entre la Registraduría, la Cancillería y otras instituciones, materializada en la Mesa de Coordinación del Voto Exterior. Es en este ámbito donde se da acompañamiento, supervisión y asistencia integral al ejercicio del voto y a los sufragantes en consulados y embajadas colombianas de todo el mundo. La MVE/OEA valora que en las elecciones presidenciales de 2018 votaron en el extranjero alrededor de 150.000 colombianos y colombianas más que en las de 2014, gracias, entre otras cosas, al esfuerzo institucional por facilitar la emisión del voto en el exterior.

A pesar de que se logró evitar la filtración a los medios de comunicación y redes sociales de imágenes de ejemplares de actas de escrutinios pertenecientes a la circunscripción exterior durante la segunda vuelta

electoral, para futuros procesos se recomienda fortalecer los mecanismos de control para evitar situaciones como las acontecidas durante la primera vuelta. Esto debe ir aparejado con la estipulación de sanciones específicas para quienes contraríen la prohibición de difundir los resultados que se van escrutando día a día.

5.8. Calendario Elecciones Presidenciales

La Misión considera que se deben evaluar los riesgos que existen para el sistema electoral colombiano ante el breve plazo de tres semanas que separa la primera y segunda vuelta presidencial. Esta preocupación fue transmitida por diversos actores, incluidas las autoridades electorales. Ante resultados estrechos en primera vuelta, se podría dificultar la declaratoria de elección y la celebración de la segunda ronda en el plazo correspondiente.

La demora que podría experimentar el escrutinio por el ejercicio de medios de impugnación y el plazo real de dos semanas entre una elección y la otra, ya que la votación en el exterior comienza con una semana de antelación, son dos factores que podrían someter a la organización electoral a una presión extrema para cumplir con las actividades requeridas para el éxito del proceso.

5.9. Financiamiento Político

Colombia cuenta con un modelo mixto de financiamiento político. El Estado desembolsa financiamiento público directo a través de anticipos y reposición por votos válidos obtenidos, así como financiamiento público indirecto por medio de espacios gratuitos en medios de comunicación. Sin embargo, para las elecciones legislativas, 48 horas antes de los comicios sólo 4 de las 76 organizaciones políticas que inscribieron candidaturas al Senado y a la Cámara habían obtenido anticipos, y los recibieron de manera tardía. Pasada la elección, las fuerzas políticas recibieron financiamiento basado en su caudal electoral previo. Esta modalidad de distribución afecta las condiciones de competencia de agrupaciones políticas nuevas, pequeñas y/o con dificultad de acceder a créditos bancarios.

En cuanto a las elecciones presidenciales, el valor de reposición por voto válido varía en función de si se opta o no por anticipos de la contribución estatal, siendo significativamente mayor en el caso de no recibir anticipo (\$5.625 pesos) que en el caso de recibirlo (\$2.760 pesos en la primera vuelta y \$1.378 en la segunda vuelta).²⁰ De acuerdo a los datos reportados en el aplicativo Cuentas Claras, solo dos de las seis candidaturas (33%) que disputaron la primera vuelta y una de las dos que pasó a segunda vuelta solicitaron y recibieron anticipos. Como ya lo hizo en 2014, la Misión recomienda generar incentivos para el uso del financiamiento público previo y sugiere fijar un solo valor de reposición por voto válido a fin de evitar desincentivar a las fuerzas públicas de usar anticipos del financiamiento público para financiar sus campañas.

En relación al financiamiento privado, para las elecciones legislativas gran parte de los recursos son donaciones efectuadas por los propios candidatos y sus familiares, seguidos de aportes de personas naturales y jurídicas, dentro de los cuales se cuentan los medios de comunicación. Si bien la legislación colombiana establece límites a las donaciones de personas naturales, estos toques no aplican para los aportes de los candidatos o de sus familiares. Esto genera desventajas para candidatos que no cuentan

²⁰ Resolución No. 2586 del 18 de octubre de 2017 del CNE

con recursos propios y que no tienen vínculos estrechos con personas jurídicas y medios de comunicación, lo que afecta la equidad en la contienda electoral.

Por otra parte, para las campañas presidenciales la ley establece que estas serán financiadas “preponderantemente por el Estado”.²¹ Sin embargo, la MVE/OEA observó que en la práctica la campaña presidencial se financió primariamente con recursos privados, lo que genera inequidad en la competencia entre los partidos grandes con más recursos y los partidos nuevos, pequeños y con menor seguridad financiera. Sin embargo, la Misión saluda que para las elecciones presidenciales, a diferencia que para las legislativas, la normativa contempla ciertas restricciones en materia de financiamiento privado, incluyendo la prohibición de los aportes de personas jurídicas a las campañas presidenciales²² y de otras fuentes de financiamiento como son las contribuciones anónimas o del extranjero, además de la limitación de las donaciones individuales de personas naturales y la restricción de los aportes del candidato y sus familiares.²³ Establece también topes de gasto, fijados en \$24.235.554.964²⁴ pesos colombianos por candidato presidencial en la primera vuelta y \$11.335.756.166²⁵ pesos colombianos en segunda vuelta,²⁶ y un límite de tiempo de duración de cuatro meses de la campaña presidencial.²⁷ Dichas restricciones buscan controlar el origen de los fondos y limitar los costos totales de la campaña, que pueden desbalancear la competencia electoral.

Por disposición legal, los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos deben presentar sus informes consolidados de ingresos y egresos dentro de los dos meses posteriores al día de la elección a través del aplicativo *Cuentas Claras*. Ello constituye un requisito para acceder al financiamiento público de campaña. Asimismo, por resolución administrativa del Consejo Nacional Electoral (CNE), se deben presentar informes parciales de ingresos y gastos durante los ocho días siguientes al día en el cual se realizan las operaciones.²⁸

La Misión expresa su preocupación por el bajo porcentaje de candidatos que antes de las elecciones informó a la ciudadanía sobre los orígenes y usos de los recursos de sus campañas, y recomienda establecer explícitamente en la ley la obligatoriedad de presentar estos informes. Actualmente, y a pesar de que los partidos deben rendir cuentas a través del aplicativo *Cuentas Claras*, es difícil conocer el costo real de la campaña electoral y hacer cumplir el tope de gasto electoral debido a que las fuerzas políticas no siempre presentan información completa de sus ingresos y gastos, y a la falta de capacidad del CNE para contrastar la información reportada.

Por lo anterior, la Misión observó que a pesar de la realización de auditorías aleatorias, Colombia se

²¹ Ley 996 de 2005, Artículo 11.

²² Por sentencia de la Corte Constitucional C-1153 de 2005

²³ Ley 996 de 2005, Artículo 14. Monto máximo de las contribuciones o donaciones por parte de particulares. El veinte por ciento (20%) del tope de los gastos de las campañas presidenciales podrá ser financiado por personas naturales; sin embargo, las campañas presidenciales no podrán recibir aportes o donaciones individuales de personas naturales sino hasta el dos por ciento (2%) del monto fijado como tope de la campaña.

Los aportes de los candidatos y sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil no podrán superar en conjunto el cuatro por ciento (4%) del monto fijado como tope por el Consejo Nacional Electoral.

²⁴ Este monto equivale aproximadamente a 8,371,360 de dólares estadounidenses.

²⁵ Este monto equivale aproximadamente a 3,915,763 de dólares estadounidenses.

²⁶ Resolución No. 2586 del 18 de octubre de 2017 del CNE

²⁷ Ley 996 de 2005, Artículo 2.

²⁸ Resolución del CNE N° 3097 de 2013. “Los asientos contables en el módulo libro de ingresos y gastos deben realizarse a más tardar durante los ocho días siguientes al día en el cual se hubieren efectuado las operaciones.”

beneficiaría de un CNE fortalecido en sus capacidades para revisar y verificar ingresos y gastos de las organizaciones políticas. La Misión recomienda fortalecer las capacidades humanas y financieras del CNE para que pueda dedicar más recursos a la fiscalización de los reportes financieros.

En otro ámbito, la Misión observó que la normativa que regula el financiamiento electoral de los Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC), un mecanismo de participación política existente para inscribir candidaturas a través de la recolección de firmas, es menos restrictiva que la que aplica a las campañas políticas. Este proceso de juntar firmas, en el que los GSC desarrollan actividades de proselitismo, con recaudación y gasto de fondos, se inicia seis meses antes del arranque formal de la campaña. En esta etapa no aplican algunas de las normas de financiamiento que rigen en periodo de campaña a pesar de que los meses de recolección de firmas dan visibilidad pública al candidato/a y le permiten recaudar fondos. Entre otras cosas, no están prohibidas las donaciones de personas jurídicas, no aplican los topes de gasto y las campañas no están obligadas a reportar los gastos efectuados en esta etapa. La Misión notó, además, que en el aplicativo de Cuentas Claras no se habilitó un módulo para publicar los reportes de financiamiento de los GSC.

La Misión considera que la normativa que aplica a los GSC durante la etapa de recolección de firmas podría generar falta de equidad en la competencia electoral, desfavoreciendo a quienes no iniciaron su candidatura por este mecanismo. Esto cobra especial importancia teniendo en cuenta que casi la mitad de los contendientes a la presidencia y vicepresidencia inició como candidatos por firmas. La Misión recomienda revisar la normativa que regula el financiamiento electoral de los GSC a efectos de incluir mecanismos para transparentar las cuentas de estos grupos y generar condiciones de competencia equitativa.

La MVE/OEA felicita al Estado de Colombia por la adopción de la Ley 1864, que convierte en delito conductas electorales prohibidas y aumenta las penas en algunos casos. Ello representa una medida para disuadir la comisión de delitos relacionados con financiamiento político-electoral. Es menester, eso sí, que las autoridades encargadas de la aplicación de esas normas dispongan de los recursos jurídicos, humanos y financieros para aplicarlas efectivamente.

Por último, recomienda continuar con el debate público sobre una reforma política y electoral orientada, entre otras cosas, a robustecer el financiamiento público – especialmente el otorgado anteriormente a las elecciones – y a hacer más transparente el financiamiento privado. Ello debe incluir un esfuerzo adicional para calcular los costos reales de las campañas, para establecer topes de financiamiento que se ajusten a la realidad y evitar el sub-registro de ingresos y egresos, tanto de aportes monetarios como en especie.

5.10. Participación Política de las Mujeres

Con la promulgación de la Ley 1.475 de 2011, que introdujo medidas de acción afirmativa para las candidaturas de las elecciones legislativas, Colombia dio un paso importante para fortalecer las posibilidades de participación política de las mujeres. En el caso del Senado, las listas deben contar con un 30% de mujeres. En las candidaturas a la Cámara de Representantes, se utiliza la misma cuota, pero ésta solo se aplica en aquellos departamentos que reparten 5 o más curules. Ello ha incidido en que en 13 departamentos de la República ninguna mujer haya resultado electa a la Cámara desde 1991.

La MVE recomienda que la cuota para la elección de la Cámara de Representantes se aplique en todos los departamentos del país. Sumado a esto, sugiere se contemple la aplicación de algún mandato de posición por género en todas las listas, tanto en las listas bloqueadas como en aquellas que habilitan el voto preferencial, de modo que se evite que las mujeres queden relegadas a los últimos puestos. Aún en el caso de las listas con voto preferencial, la utilización de un mandato de posición aumentaría la visibilidad y la viabilidad de las candidatas. Para garantizar el cumplimiento del mandato representativo ganado por las mujeres se sugiere normar que, si por alguna razón deben renunciar a su banca una vez electas, éstas deban ser reemplazadas por otra mujer.

Sumado a esto, y tal como lo mencionó la Misión desplegada por la OEA en 2015, las medidas de acción afirmativa deben estar acompañadas de políticas robustas de formación y promoción de liderazgos femeninos dentro de los partidos políticos.

Por otro lado, la Misión saluda que cuatro de las seis fórmulas presidenciales en disputa hayan contado con una mujer al cargo de Vicepresidenta, y que por primera vez una mujer esté ejerciendo el cargo de Vicepresidenta de la República.

5.11. Participación Política de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes

El respeto y reconocimiento pleno de los derechos políticos de la población indígena y afrodescendiente es necesario para el fortalecimiento de la democracia. La Misión valora los esfuerzos de la Registraduría por atender a toda la población. Debido a la diversidad étnica, cultural y lingüística del país, la Misión insta a la Registraduría a brindar la información electoral en las lenguas y dialectos indígenas y afrocolombianos.

La Misión también recomienda incluir la variable étnica y lingüística en el censo electoral, para que en futuros ejercicios se cuente con mejor información para el desarrollo de programas y políticas que promuevan la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los procesos electorales.

Con el fin de facilitar el ejercicio de voto en las áreas rurales, la Misión recomienda adoptar mecanismos de descentralización que acerquen la institucionalidad electoral a las comunidades más apartadas.

6. AGRADECIMIENTOS

Las elecciones legislativas y presidenciales de 2018 son una oportunidad para fortalecer los procesos electorales colombianos. La Misión de Veeduría Electoral de la Organización de los Estados Americanos espera que este informe sirva de instrumento técnico para la discusión, análisis y mejora de los temas abordados.

La implementación de observaciones y recomendaciones de la Misión requieren un esfuerzo de sistematización y reformas de la legislación electoral, así como la revisión de componentes técnicos y administrativos, que fortalezcan la transparencia, la seguridad, la confiabilidad y la participación en las elecciones. Para ello, es importante generar espacios de diálogo que permitan un debate abierto y transparente entre diversos sectores de la sociedad.

Las Misiones de Veeduría Electoral de la OEA desplegadas para la elección legislativa y los comicios presidenciales de 2018, felicitan a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Consejo Nacional Electoral, al Gobierno, a la Fuerza Pública y a las diversas instituciones del Estado, cuyas labores permitieron la celebración exitosa de los procesos electorales, al tiempo que agradece a sus autoridades y funcionarios por toda la colaboración brindada en el ejercicio de nuestro trabajo. La Misión también valora la colaboración de la Misión de Observación Electoral, organización de la sociedad civil colombiana, en los esfuerzos tendientes a mejorar el proceso electoral y, en particular, hacerlo más transparente.

Finalmente, la Misión agradece las contribuciones de Alemania, Argentina, Bolivia, Canadá, Corea, España, Estados Unidos, Francia, Italia, México, Noruega, Perú y Suiza, que permitieron el despliegue de los veedores en Colombia y en el exterior.

II. ANEXOS

1. INFORMES POR TEMA

A. ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Introducción

La República de Colombia tiene la particularidad de celebrar sus elecciones legislativas y presidenciales de forma separada, pero con menos de tres meses de intervalo. Desde el punto de vista organizativo presenta la ventaja de concentrar esfuerzos en tareas cuyos efectos tendrán aplicación en ambos eventos electorales. Sin embargo, desde el punto de vista logístico, brinda escaso tiempo a la organización electoral para preparar, corregir y afrontar los desafíos que comicios de nivel nacional suponen para la institucionalidad electoral, más aún con la celebración de una segunda vuelta electoral, que en consecuencia implica la celebración de tres eventos electorales en menos de cuatro meses. Sin perjuicio de lo anterior, las autoridades electorales de Colombia han logrado sortear nuevamente con éxito este desafío.

Para abordar la observación del funcionamiento de la organización electoral de cada uno de estos procesos electorales, este informe aborda el marco general relacionado al ordenamiento jurídico electoral y a las autoridades electorales, para luego dar paso a un análisis desglosado de la organización electoral de cada elección.

En Colombia pueden ejercer el sufragio los ciudadanos mayores 18 años de edad que no hagan parte de la Fuerza Pública, que no estén en un proceso de interdicción, y que no hayan sido condenados.

Marco Jurídico

Luego de la entrada en vigencia del Código Electoral colombiano, así como de la promulgación de la Constitución Política en 1991, el sistema electoral colombiano, entendido en sentido amplio, ha sufrido diversas modificaciones. Estos cambios han contribuido a lo largo de los años a afianzar y fortalecer los procesos electorales en el país. Sin embargo, también han generado normativa que se encuentra diseminada en diversos cuerpos legales.

La Constitución de 1991 estableció cambios en el sistema electoral del país, orientados a generar mayor inclusión y superar restricciones institucionales, que permitió a la vez atacar la debilidad organizativa de los partidos, su fragmentación y la personalización de la acción política.²⁹ Con posterioridad, se han sucedido una serie de reformas que han ido configurando el marco jurídico electoral actual. Se destacan entre ellas la Ley 130 de 1994 conocida como el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos; la Ley 131 de 1994 sobre voto programático; la Ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana; el Acto Legislativo 01 de 2003, que modifica aspectos relacionados a la obtención de personería jurídica de partidos y movimientos, la integración del CNE, adjudicación de curules, entre otros; el acto legislativo 01 de 2009, que modifica disposiciones para la organización interna de partidos políticos y aspectos de financiamiento político; la Ley 1475 de 2011 donde se establecen medidas para

²⁹ Duque Daza, Javier. "Redefinición de las reglas de juego. Las reformas al sistema electoral colombiano como un caso de volatilidad institucional, 1991-2011." *Papel político* 16, no. 2 (2011). p. 428. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v16n2/v16n2a05.pdf>

promover la participación de mujeres así como temas de organización de partidos políticos y movimientos, financiamiento y campañas electorales. Estas, así como otras leyes y reformas, han configurado un ordenamiento jurídico electoral disperso, que genera confusión acerca de la vigencia o prevalencia de unas normas sobre otras.

Autoridades Electorales

El Sistema Electoral Colombiano está conformado por un conjunto de organismos autónomos que tienen la función de organizar, administrar y juzgar los distintos procesos de elección popular. En particular, los organismos que conforman la Organización Electoral son:

A. Registraduría Nacional Del Estado Civil (RNEC): le corresponde la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, entre otras funciones que le encomienda la ley.³⁰ El Registrador Nacional es elegido mediante concurso de méritos por los Presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Cuenta con delegados en cada circunscripción electoral o departamento.

B. Consejo Nacional Electoral (CNE): es el encargado de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos.³¹ Conforme al artículo 265 de la Constitución Política, destacan entre sus atribuciones la de inspeccionar, vigilar y ejercer control de la organización electoral, conocer de los recursos contra decisiones de escrutinios generales, velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos, distribuir los aportes para el financiamiento de las campañas, efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, así como hacer la declaratoria de la elección y expedir las respectivas credenciales. También tiene la atribución de reconocer y revocar la Personería Jurídica de los Partidos y Movimientos, entre otras competencias. El CNE cuenta con nueve magistrados, elegidos por el Congreso a propuesta de los partidos, para un período de cuatro años.

Conviene señalar que otros organismos del Estado brindan apoyo y cumplen con determinadas funciones en los procesos electorales. Entre ellos, el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa y otras dependencias; el Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo; la Fuerza Pública; la Fiscalía General de la Nación; la Procuraduría; y las Municipalidades.

Elecciones Legislativas

Los comicios legislativos se llevaron a cabo el 11 de marzo de 2018, para elegir 102 senadores y 165 miembros de la Cámara de Representantes. Adicionalmente, en virtud de los Acuerdos de Paz, el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) tenía garantizado 5 curules en la Cámara Alta y 5 en la Cámara Bajo, sin perjuicio de los resultados que obtuvieron en los comicios. Finalmente, una novedad de las elecciones de 2018 fue que los candidatos a Presidente y Vicepresidente que obtuvieron el segundo lugar en la elección presidencial accedieron a un puesto en el Senado y uno en la Cámara, respectivamente.

³⁰ Artículo 266, Constitución Política de Colombia.

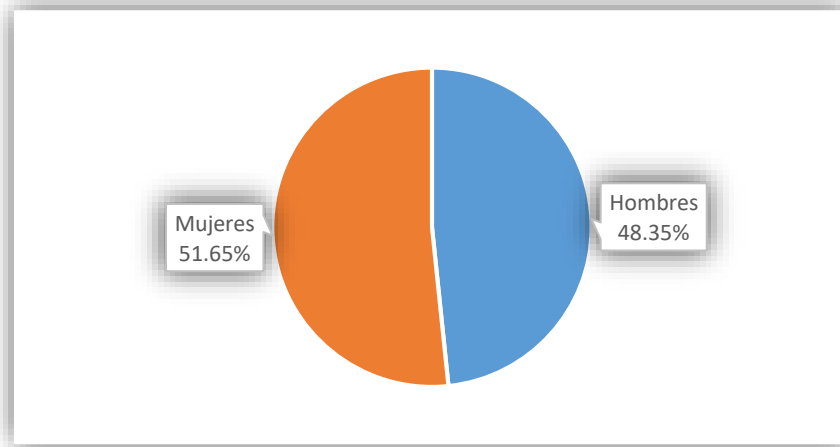
³¹ Artículo 265, Constitución Política de Colombia

1. Censo electoral e inscripción de cédulas

El censo electoral se define como “el registro general de las cédulas de ciudadanía correspondientes a los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho de sufragio y, por consiguiente, para participar en las elecciones y para concurrir a los mecanismos de participación ciudadana”³²

Para las elecciones legislativas del 11 de marzo de 2018, 36.025.318 colombianos estuvieron habilitados para ejercer el voto, de los cuales 18.606.307 correspondieron a votantes mujeres y 17.419.011 a hombres.

Figura 1: Censo Electoral por Género



Fuente: Elaboración MVE/OEA con base en datos RNEC

Del total de inscritos, 720.259 correspondieron a votantes en el exterior, de los cuales 381.560 fueron mujeres y 338.699 hombres.

Tabla 1: Censo Electoral Elecciones Legislativas

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL			
DIRECCIÓN DE CENSO ELECTORAL			
RESUMEN DIIVIPOL ELECCIONES DE CONGRESO			
AÑO 2018			
DEPARTAMENTOS	MUJERES	HOMBRES	MESAS DE VOTACIÓN
AMAZONAS	22,650	23,958	140
ANTIOQUIA	2,441,077	2,245,690	13,241
ARAUCA	89,835	96,061	550
ATLANTICO	972,226	892,132	5,322
BOGOTA D.C.	3,033,929	2,657,008	15,459
BOLIVAR	779,942	765,145	4,542
BOYACA	481,102	467,130	2,830
CALDAS	405,653	382,881	2,284

³² Artículo 47, Ley 1475 de 2011.

CAQUETA	141,507	147,127	846
CASANARE	135,563	139,236	860
CAUCA	485,144	466,733	2,980
CESAR	390,199	386,435	2,282
CHOCO	154,962	150,086	1,068
CONSULADOS	381,560	338,699	1,175
CORDOBA	616,950	615,651	3,629
CUNDINAMARCA	936,695	906,680	5,304
GUAINIA	12,642	14,144	85
GUAVIARE	25,558	33,205	175
HUILA	413,115	404,849	2,339
LA GUAJIRA	296,779	283,644	1,697
MAGDALENA	467,986	469,156	2,738
META	352,006	350,136	2,056
NARIÑO	572,223	540,785	3,541
NORTE DE SAN	594,206	564,360	3,369
PUTUMAYO	107,645	111,637	660
QUINDIO	242,691	223,721	1,333
RISARALDA	407,188	371,676	2,203
SAN ANDRES	25,082	23,438	134
SANTANDER	859,251	816,931	5,110
SUCRE	337,372	342,636	2,061
TOLIMA	536,754	526,492	3,124
VALLE	1,854,754	1,622,944	9,980
VAUPES	9,751	11,848	70
VICHADA	22,310	26,757	156
TOTAL	18,606,307	17,419,011	103,343

Fuente: RNEC

La inscripción en el censo electoral se produce automáticamente al momento de la expedición de la cédula de ciudadanía, por lo que todos quienes hayan obtenido cédula desde la última elección pasarán a formar parte del registro de electores. Al ser la cédula de ciudadanía el único documento válido para ejercer el voto, es imperativo que las personas realicen el trámite de solicitud de cédula y posteriormente el retiro de la misma. Diez días antes de las elecciones, 890.326 cédulas permanecían aún en dependencias de la Registraduría sin ser reclamadas por sus titulares.³³

La Registraduría también abre un período de inscripción de cédulas para quienes quieren cambiar lugar de votación, debido al cambio de residencia, así como para quienes tienen cédula expedida antes de 1988 y no han inscrito su documento de identidad ni participado en elecciones desde entonces, que también debían inscribirse para formar parte del censo electoral.

Desde el 11 de marzo de 2017, día en que inició el periodo de inscripción de ciudadanos y hasta el 10 de enero del 2018, (la víspera del cierre), 1.641.635 ciudadanos se habían acercado a inscribir su documento de identidad para cambiar su lugar de votación. En el exterior, los colombianos que debían ir a embajadas, oficinas consulares o consulados honorarios del país, fueron 88.876.

La autoridad electoral debe realizar permanentemente procedimientos y adecuaciones para garantizar la actualización y calidad del censo electoral. En ese contexto, debe registrar los cambios de domicilio e incorporar la información relativa a:

³³ <https://wsr.registraduria.gov.co/Reclame-su-cedula-de-ciudadania.html>

1. Cédulas expedidas;
2. Cédulas inscritas en Colombia y en el exterior (Art. 76 y 77 C.E.);
3. Cédulas de personas por rehabilitación en la interdicción de derechos y funciones públicas (Art. 71 C.E.); y
4. Cédulas habilitadas de personas retiradas de las FF.AA. o Policía Nacional (Art.86. C.E.).

Lo anterior se complementa con las acciones relacionadas a la depuración del censo electoral que incluye suprimir información relativa a:

1. Cédulas retiradas por muerte (Art. 69 C.E.);
2. Cédulas retiradas del personal activo de las FF.AA. y Policía Nacional (Art. 86. C.E.);
3. Cédulas retiradas por sentencias condenatorias en que se decreta la interdicción de derechos y funciones públicas (Art.70 C.E.); y
4. Revocatoria de inscripción de cédulas (Art. 4 Ley 163/04 Resol. 1970/03).

A continuación, se exhibe en detalle las cifras relacionadas a los procesos de actualización y depuración del censo electoral para las elecciones legislativas y presidenciales de 2018.

Tabla 2: Procesos de actualización del Censo Electoral – Elecciones Legislativas y Presidenciales



**REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
REGISTRADURÍA DELEGADA EN LO ELECTORAL
DIRECCIÓN DE CENSO ELECTORAL
ESTADÍSTICA CONFORMACION DEL CENSO ELECTORAL**



	Ultima Elección: Plebiscito 2/10/2016	Ultima Elección: Congreso 11/03/2018
NOVEDAD	Novedades procesadas para la conformación de las Elecciones de Congreso	Novedades procesadas para la conformación de las Elecciones de Presidente
Alta - Cancelación Errónea por Extranjería	109	9
Alta - Cancelación Errónea por Falsa Identidad	47	4
Alta - Cancelación Errónea por Intento de Doble Ce	992	83
Alta - Cancelación Errónea por Intento de Suplanta	4	0
Alta - Cancelación Errónea por Mala Elaboración	10	2
Alta - Cancelación Errónea por Minoría de Edad	39	1
Alta - Cancelación Errónea por Muerte	1,050	116
Alta - No se encuentra habilitado para votar	812,085	771,318
Alta - Recuperación de Derechos Políticos	63,992	8,734
Alta - por inscripción irregular	0	9
Alta por Inhumación o Macroducta positiva	5	4
Alta por Revocatoria de trashumancia	43,570	2
Alta por inconsistencia censo primera vez	109,500	0

Alta por trashumancia	12,164	59
Baja por E-12	279	691
Baja por Inhumación o Necrodactilia Positiva	1	1
Baja por Inscripción	0	3,198,520
Baja por Inscripción Irregular	0	9
Baja por Múltiple Inscripción	0	41,256
Baja por Omisión de inscripción en otro lugar	9,381	2,541
Baja por inconsistencia censo primera	105,194	0
Baja por revocatoria de Trashumancia	40,614	1
Baja por trashumancia	11,890	59
Cancelación Errónea por Muerte - NO Expedida	18	3
Cancelada con Reasignación de cupo numérico	125	12
Cancelada por Doble Cedulación	4,627	437
Cancelada por Extranjería	1,112	117
Cancelada por Falsa Identidad	987	11
Cancelada por Intento de Suplantación	279	39
Cancelada por Mala Elaboración	281	26
Cancelada por Mala Elaboración - NO Expedida	28,665	0
Cancelada por Muerte	446,876	47,170
Con la cual se corrigen errores del ANI	0	16
Cumplimiento Fallo Judicial	0	5,673
Cancelada por extranjería sin carta de Naturaleza	8	0
Fallo de Tutela	1	0
Incorporada mediante formulario E-12	292	734
Incorporada por omisión en el proc. de inscripción	10,514	2,639
No se encuentra habilitado para votar	810,819	788,159
Reubicación Cedula de Ciudadanía Expedición Primera Vez	0	211
Revocada	5	0
Solicitud Cambio de Lugar de Votación JEP	0	1,556
Vigente	6	10
Vigente con Perdida o Suspensión de los Derechos Políticos	113,826	10,878
Vigente con Interdicción Judicial	196	26
Total Censo	36,025,318	36,227,267

Fuente: RNEC

El proceso de inscripción de cédulas se llevó a cabo de acuerdo a los tiempos establecidos. Sin embargo, la Registraduría envió a la Fiscalía, Procuraduría y el Consejo Nacional Electoral una solicitud para que se investigue presuntas irregularidades en la inscripción de 931.376 cédulas de todo el país. De acuerdo al Registrador, un grupo de personas se habrían inscrito más de una vez en diferentes puestos de

votación: “4.663 personas se inscribieron más de una vez, encontramos 740 personas que se inscribieron tres veces, 61 personas que se inscribieron cuatro veces y 34 personas que se inscribieron cinco.”³⁴

Por otro lado, la MOE Colombia emitió una alerta por la creciente cantidad de municipios en los que identificó que hay más votantes registrados que habitantes. La MOE identificó este fenómeno anómalo en 141 municipios, destacando su recurrencia en Antioquia con 27, Boyacá con 23 y Santander con 13 municipios, respectivamente.³⁵ Esta información indica que la trashumancia, proceso por el cual gente que habita en determinado lugar se inscribe en otro para votar, continúa siendo un problema en Colombia.

2. Inscripción de candidatos

Para estas elecciones, las candidaturas podían inscribirse con el aval de un partido o movimiento político con personería jurídica reconocida por el Consejo Nacional Electoral, o por medio de Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC). Este último caso es una oportunidad para competir electoralmente sin la necesidad de contar con el respaldo de partidos o movimientos políticos, cumpliendo con los requisitos que establece la ley.

Este marco ha supuesto un enorme desafío en términos de Organización Electoral por la proliferación de actores políticos (partidos, movimientos y plataformas) que han asumido aspiraciones de representación y la consiguiente avalancha de recolección de firmas y solicitudes de inscripciones, que ha obligado a los entes electorales a multiplicar esfuerzos en su rol de la supervisión y control. No obstante el aumento en la cantidad de comités de GSC que recolectaron firmas para avalar candidaturas, solo 3 consiguieron las firmas y validación para participar en las elecciones de Senado y 3 para la Cámara de Diputados.

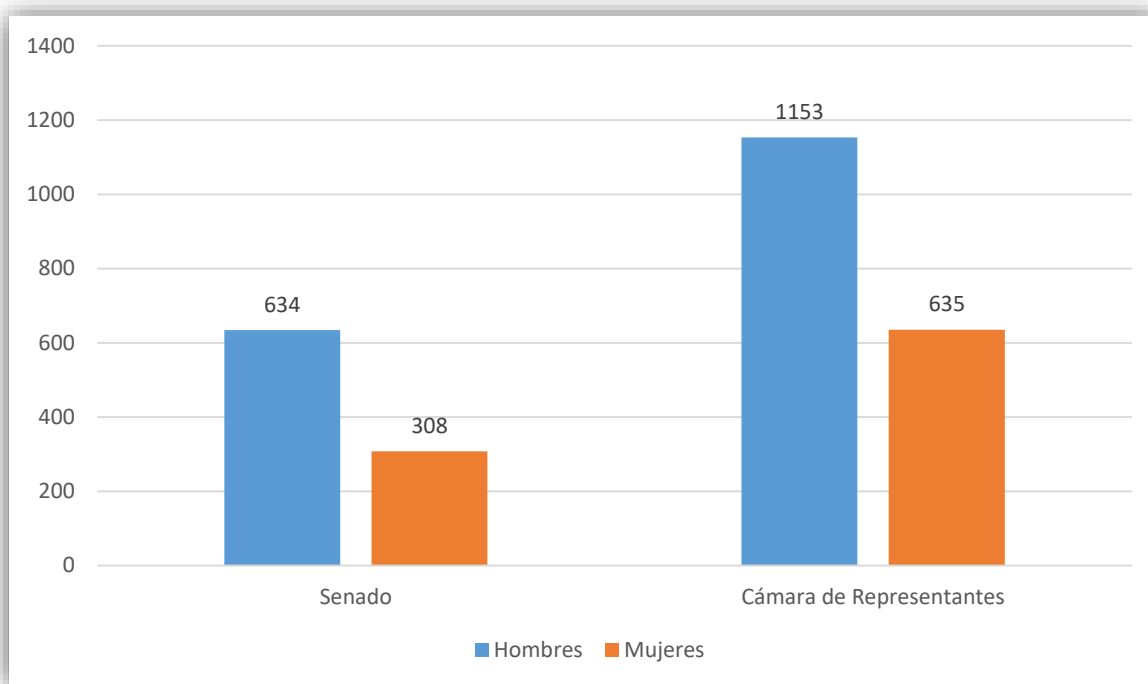
Para las elecciones legislativas se inscribieron un total de 23 listas para el Senado y 362 para la Cámara de Representantes.

Luego del período de modificaciones por renuncia y no aceptación de candidaturas, y de la verificación sobre inhabilidades, un total de 2.730 candidatos y candidatas participaron para las elecciones legislativas de 2018. Del total, 942 aspiraron a un curul en el Senado y 1.788 a un curul en la Cámara de Representantes.

³⁴ <https://www.lafm.com.co/politica/sos-por-posible-fraude-registraduria-pide-investigar-mas-de-931-000-inscripciones-de-cedulas/>

³⁵ <https://moe.org.co/alerta-por-la-creciente-cantidad-de-municipios-con-mas-votantes/>

Figura 2: Total candidaturas por género



Fuente: Elaboración MVE/OEA con base en datos RNEC

3. Información y comunicación social

La Registraduría realizó esfuerzos para brindar información y alentar el ejercicio del voto, a través de programas permanentes de educación cívica y campañas de información ciudadana. Por un lado, se habilitó la aplicación *infovotantes*, para que desde un dispositivo móvil las personas pudieran consultar su lugar de votación, así como saber si fueron designados jurados de votación. Esta consulta también se podía realizar directamente en la página web de la institución y presencialmente a través de los 100 quioscos informativos permanentes que fueron instalados en las cabeceras departamentales o en las 500 unidades móviles operativas durante la campaña electoral para este propósito. Durante la jornada electoral, las unidades móviles aumentaron a 1600.

Por otro lado, la RNEC también habilitó en su página web el portal *infocandidatos*, a través del cual los electores podían realizar búsquedas para conocer todas las candidaturas al Senado y a la Cámara de Representantes, que incluían el nombre, fotografía, si competían con o sin voto preferente y el número de la candidatura en la lista respectiva. Asimismo, se llevaron a cabo esfuerzos para fomentar la participación de los jóvenes en las elecciones, como la campaña en redes sociales *#YoNoDejoAColombiaEnVisto* y la confección de diplomas para ser entregados el día de la elección a los jóvenes que ejercieron por primera vez su derecho al voto.

4. Puestos de votación

En Colombia el término Puesto de votación define el lugar físico que determina la Registraduría para que funcionen las mesas de votación. La zonificación de los puestos de votación y la geografía electoral dependen de la División Política Electoral – DIVIPOL – que es “la división político administrativa en la que se organizan, se estructuran y se codifican los lugares de votación en todo el país. Comprende la clasificación de los municipios zonificados y no zonificados, al igual que proporciona la información del potencial electoral de cada uno de los puestos de votación”.³⁶

Luego del último proceso electoral se crearon 10 municipios y 18 corregimientos, que fueron zonificados en los plazos previstos por la ley, y les fueron asignados nuevos puestos de votación, en cumplimiento con el artículo 99 del Código Electoral, que estipula la colocación de mesas de votación en municipios y corregimientos.

Cuadro 1: Distribución de Puestos y Mesas de Votación – Elecciones Legislativas

TOTAL PUESTOS DE VOTACIÓN	
11.230	
TERRITORIO NACIONAL	VOTO EN EL EXTERIOR
10.996	234
<ul style="list-style-type: none">• 4.378 en Cabeceras Municipales• 6.618 en Corregimientos Municipales	<ul style="list-style-type: none">• 20 embajadas,• 101 consulados,• 15 consulados honorarios• 98 puestos adscritos
TOTAL MESAS DE VOTACIÓN	
103.343	
TERRITORIO NACIONAL	VOTO EN EL EXTERIOR
102.168	1.175 69 países

Fuente: Elaboración MVE/OEA con base en datos RNEC

Se debe destacar que para las elecciones legislativas no se debió dar traslado de puestos de votación por motivos de orden público ni por aspectos relacionados al conflicto armado. Esto representa un avance sustantivo para Colombia, que en el pasado ha tenido dificultades para garantizar la seguridad y funcionamiento de todos los puestos de votación del país.

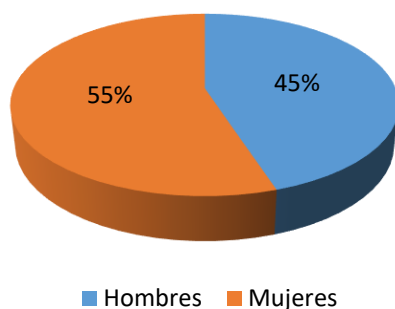
El día de los comicios, la instalación de las mesas de votación se desarrolló con normalidad en todo el país. De acuerdo con lo reportado por los observadores de la MVE, el 76% de las mesas observadas contaban con el jurado completo de seis miembros en el momento de instalación. No se detectó materiales electorales faltantes en la instalación de las mesas. Tan solo en la localidad de Salahonda (Francisco Pizarro, en Nariño), se tuvo que aplazar la instalación del puesto electoral por motivos de orden público.

³⁶ <https://wsr.registraduria.gov.co/Conozca-el-glosario-de-los,18781.html>

5. Jurados de votación

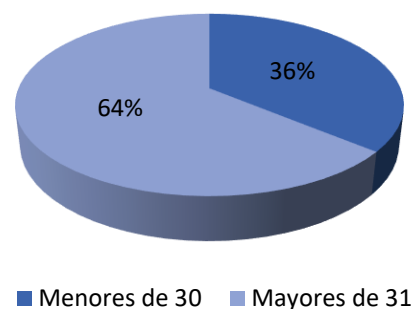
Los jurados de votación son las autoridades responsables de atender a los sufragantes en las mesas de votación durante la jornada electoral, realizar el escrutinio de mesa y garantizar en buena medida la transparencia del proceso electoral. Para su selección, la Registraduría hizo, como en oportunidades anteriores, un sorteo electrónico a partir de listados puestos a disposición por empresas pública y privadas, universidades, movimientos y partidos políticos. Una vez designados, la convocatoria se realizó mediante publicación masiva de los listados en lugares públicos como alcaldías o sedes de la Registraduría, pero también se utilizó la herramienta *Infovotantes*, que permitía consultar en línea si una persona había sido seleccionada. Al ser seleccionado, la participación como jurado es obligatoria. En total, 682.077 personas fueron designadas como jurados de votación.

Figura 3: Selección jurados por género



Fuente: Elaboración MVE/OEA con datos de RNEC

Figura 4: Selección jurados por edad



Fuente: Elaboración MVE/OEA con datos de RNEC

Del total de jurados designados, se capacitó el 69,22% de manera presencial. En esta ocasión se aplicaron metodologías más didácticas e interactivas con el uso de kits de capacitación que incluían láminas de capacitación y ejercicio prácticos. Además, el ciclo de adiestramiento se apoyó a través de materiales pedagógicos como las *Cartillas de Jurados de Votación*,³⁷ *Instructivo para Consultas*³⁸ o el *Paso a Paso de Jurados de Mesas*,³⁹ junto con videos disponibles en la página web de la Registraduría.

³⁷ <https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Cartilla-jurados-nacional-elecciones-congreso-2018.pdf>

³⁸ https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/INSTRUCTIVO_CONSULTAS_PARA_JURADOS_DE_VOTACION-ilovepdf-compressed.pdf

³⁹ https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Paso_a_paso_ESCRUTINIO_DE_MESA-ilovepdf-compressed.pdf

Figura 5: Materiales instructivos para Jurados de Votación



Fuente: RNEC

Durante la jornada electoral, las mesas de votación observadas por la Misión cumplieron de manera adecuada con los procedimientos de apertura, reflejando buena capacitación de los jurados de mesa y delegados de Registraduría.

6. Acreditación de Testigos Electorales

De acuerdo con la Ley 1.475 de 2011, los testigos electorales vigilan el proceso de las votaciones y de los escrutinios, pueden formular reclamaciones y solicitar la intervención de las autoridades, así como utilizar cámaras fotográficas o de video en el desarrollo de los escrutinios.

Como novedad para este proceso electoral, la Registraduría implementó un sistema informático de gestión integral de testigos electorales, que permitió por primera vez que los partidos cuenten con una plataforma para la designación de testigos electorales en los puestos y mesas de votación de todo el país y a la Registraduría imprimir las credenciales de cada uno de ellos hasta el día anterior a la elección.

Además, los testigos tuvieron la oportunidad de informar en tiempo real a sus partidos, a través de una aplicación, las incidencias en las mesas y del escrutinio. En total fueron acreditados 336.813 testigos. Si bien es una cifra que pareciera alta, dividido por el número de mesas de votación sería alrededor de 3 testigos por cada una. Al compararlo con la cantidad de partidos y listas participantes en el proceso, la cifra grafica la debilidad o limitación de las organizaciones políticas para convocar o desplegar territorialmente a sus partidarios.

7. Materiales Electorales

La Registraduría aplica un sistema mixto público privado para la elaboración de materiales que delega más competencias de las que suelen ceder los entes electorales en el continente. La empresa denominada Unión Temporal Distribución Procesos Electorales 2010 (UT DISPROEL), mediante al contrato No. 608 de 2009, celebrado con la Registraduría Nacional del Estado Civil, viene desde 2010 diseñando los tarjetones

de prueba, imprimió los que se utilizaron en la jornada electoral y elaboró y despachó los kits electorales con todos sus contenidos.

En total fueron 73.697.200 tarjetas electorales impresas, 624.974 cuadernillos y se fabricaron 103.343 urnas y cubículos. El kit electoral se produce con altos estándares de calidad y seguridad, para evitar la sustracción y la reproducción de estos documentos electorales, gracias al control de la cadena de montaje y de envío por parte de la empresa responsable. No se reportaron faltas en la composición de los kits electorales ni fallas en las prestaciones de los útiles.

La boleta para el Senado contiene la elección para circunscripción nacional y para circunscripción especial indígena. Las boletas para la Cámara de Representantes incluyen la elección para circunscripción territorial, para circunscripción indígena y para circunscripción de comunidades afrodescendientes. Adicionalmente, para cada circunscripción existe la casilla de voto en blanco. Finalmente, existe la opción de voto preferente. Todas estas variables dificultan el ejercicio correcto del sufragio, y es una de las posibles razones del alto número de votos nulos y tarjetas no marcadas.

Figura 6: Tarjetón electoral Senado (muestra)

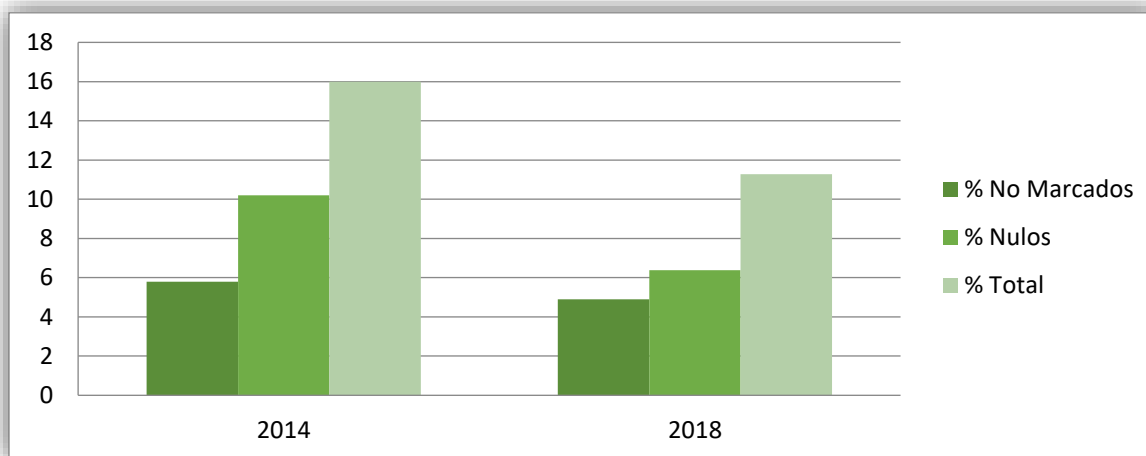
Fuente: RNEC

Figura 7: Tarjetón electoral Cámara (muestra Bogotá)

Fuente: RNEC

Para estas elecciones legislativas, el voto nulo y las tarjetas no marcadas por el Senado alcanzaron el 11,27% de los sufragios, una mejora con respecto a los comicios legislativos de 2014. Sin embargo, es un porcentaje importante, sobre todo considerando que en Colombia el voto es voluntario.

Figura 8: Porcentaje Votos Nulos y Tarjetas No Marcada - Comparación Elecciones Senado 2014 y 2018



Fuente: Elaboración MVE/OEA con base en datos de RNEC y CNE

Lo anterior requiere reforzar las campañas de información al ciudadano y educación del votante que realiza la Registraduría. Mientras el sistema electoral permita la opción de listas abiertas y voto preferente, la pedagogía electoral parece ser el único camino para reducir estos números.

En el caso de las consultas interpartidistas, la Misión observó que faltaron boletas el día de la elección en algunos centros de votación. Como parte de un plan de austeridad y de cálculos basados en proyecciones estadísticas, se imprimieron 15 millones de papeletas para cada una de las consultas, número inferior a las impresas para la Cámara y el Senado. A media mañana se comenzaron a agotar los tarjetones en ciertas mesas de votación en diversos departamentos. Este error organizativo, que produjo tensión en varios centros de votación fue confrontado con un plan de contingencia de la Registraduría consistente en dar orden inmediata a los jurados de votación y equipo logístico de la entidad de abastecer de tarjetas para las consultas desde otras mesas donde hubiera tarjetones disponibles o, de no existir esa posibilidad, autorizar el fotocopiado de tarjetones para garantizar su adecuada disponibilidad en todas las mesas de votación.

Si bien lo anterior se manifestó de forma aislada y no tuvo mayor impacto en los resultados finales, se produjo en puestos de votación importantes del país, lo que generó malestar en muchos ciudadanos. Rápidamente se propagó la información a las redes sociales y a los medios de comunicación, generando confusión y desconfianza en la votación. La Misión de la OEA recibió varias denuncias por esta situación. El incidente mostró una débil capacidad de reacción por parte de la Registraduría, que si bien había adoptado el plan de contingencia días anteriores, no hubo la suficiente coordinación y comunicación de esa decisión en la cadena de información desde la entidad electoral hacia personal en terreno y jurados de votación.

8. Despliegue y custodia de los materiales electorales

La empresa contratista DISPROEL transportó desde sus bodegas en Bogotá los kits electorales a todos los municipios del país y al exterior, donde son recibidos con cargo por el Registrador departamental o delegado, o en su defecto, por el comandante de la estación de policía local.

Con posterioridad a la entrega por parte de la empresa de los kits con el material electoral en las cabeceras municipales de los 32 departamentos del país, bajo supervisión de la Registraduría se enviaron hacia los centros de votación de los 1.122 municipios de Colombia.

Este traslado se programó dentro del Plan Democracia con el acompañamiento de la policía nacional y el apoyo de fuerza militar en zonas rurales. No se presentaron incidentes de seguridad, y el material llegó a todos los puestos de votación del país. Solamente en el corregimiento de Boca Cerrada, del municipio de San Onofre, en Sucre, el día domingo la población no permitió la entrada de funcionarios con el material electoral en protesta por falta de servicios del Estado, afectando el potencial de 314 ciudadanos inscritos.

9. Coordinación Interinstitucional y Seguridad

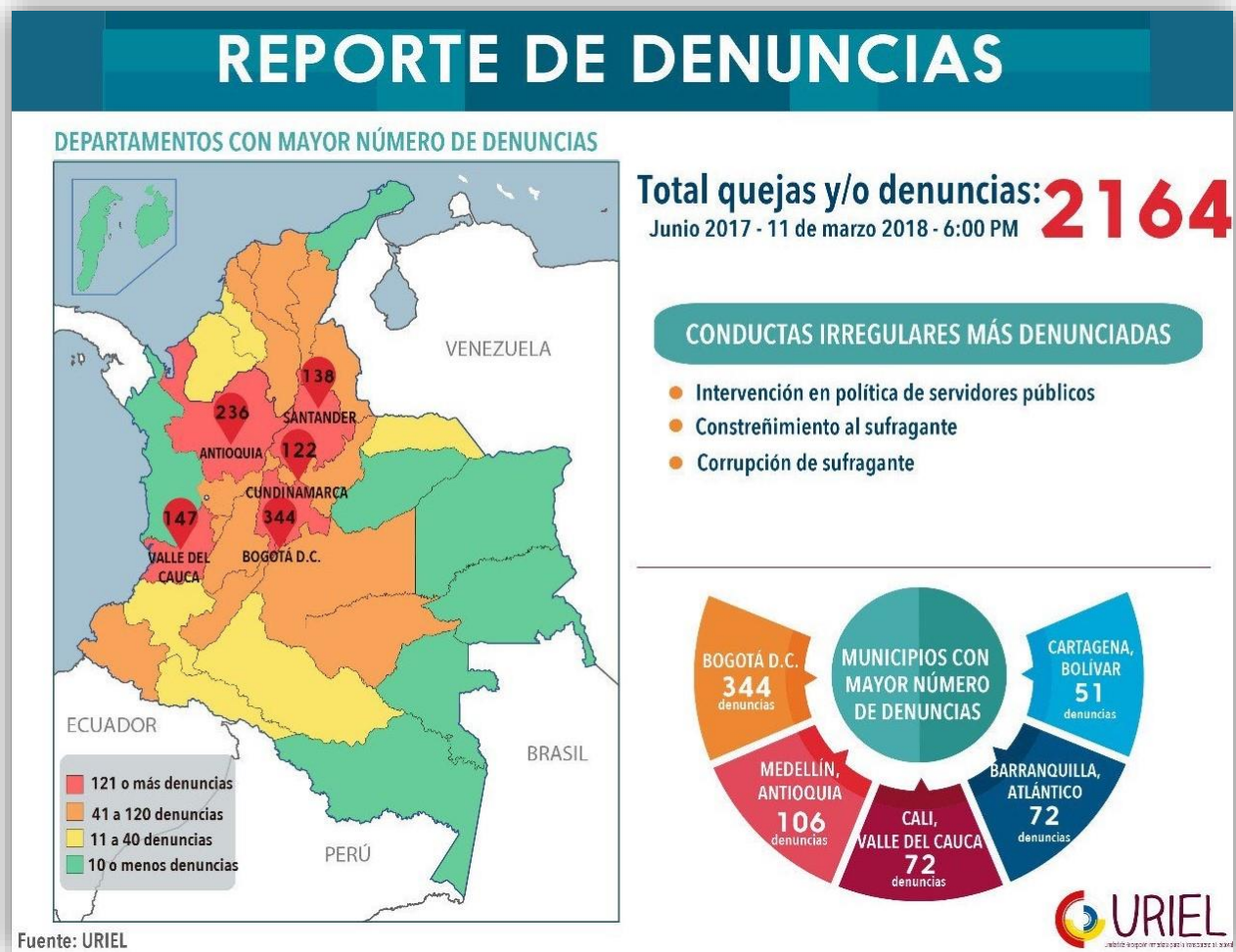
El proceso electoral colombiano se caracteriza por contar con importantes mecanismos de seguridad y protección para garantizar la celebración de los comicios, dadas las condiciones de adversidad en términos de orden público que ha vivido el país en el contexto del conflicto armado. Dado que la seguridad y protección de la ciudadanía y el Estado no es competencia directa del ente electoral, este ha tenido que desarrollar mecanismos de coordinación interinstitucional con los órganos competentes en la lucha contra el crimen y la delincuencia común y violencia armada.

Destaca la articulación de los cuatro pilares en que ha estado sustentada la estrategia con la que el Gobierno Nacional ha dado garantías de seguridad y transparencia en elecciones para el Congreso, y que se replicarían para los comicios presidenciales: 1) la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales; 2) la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (Uriel); 3) el Plan democracia 2018; y, 4) el Centro Integrado de Inteligencia Electoral.

La Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral, cuya función es recibir y dar seguimiento al trámite de las denuncias y quejas por delitos e irregularidades que afecten el normal desarrollo de las elecciones, articula a diversas instituciones para emprender las acciones que se requieran con el objetivo de vigilar, investigar y sancionar conductas que afecten la transparencia y las garantías de los procesos electorales. Está coordinada por el Ministerio del Interior y participan de ella la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, la Fiscalía General de la Nación, la Secretaría de Transparencia, la Contraloría General de la República, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, la Superintendencia Financiera, el Ministerio de Defensa, la Procuraduría General de la Nación, la Unidad de Información y Análisis Financiero, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Unidad Nacional de Protección y la Misión de Observación Electoral nacional.

Para las elecciones legislativas, la URIEL reportó un total de 2164 quejas o denuncias a lo largo del proceso, siendo la intervención en política de servidores públicos, el constreñimiento al sufragante y la corrupción del sufragante, las conductas más denunciadas.

Figura 9: Reporte de Denuncias Uriel - Último reporte 11 de marzo - 6:00 pm



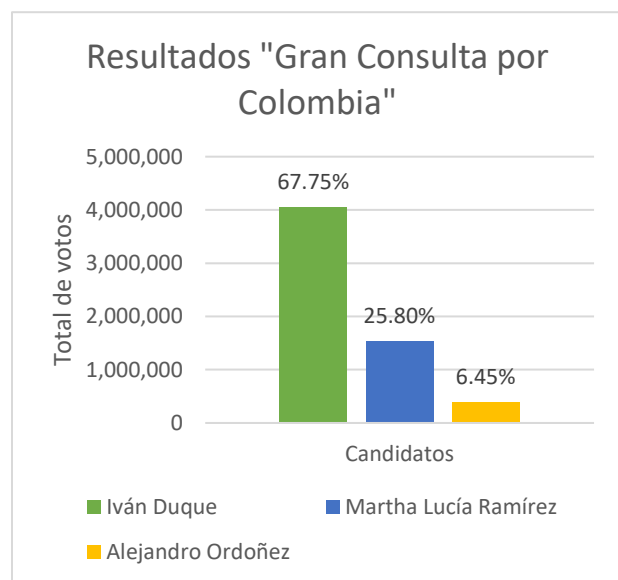
También se debe valorar el papel jugado por organismos como la Fiscalía, Defensoría de los Derechos Humanos, Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) y la Procuraduría (quien desplegó 14 mil funcionarios para monitorear el proceso electoral en todo el país), organismos que juntos conformaron las mesas de justicia en todos los puestos de votación del país para prevenir el delito durante la jornada electoral.

10. Escrutinios y Resultados Electorales

Los escrutinios comenzaron con normalidad en todo el país sin que se reportasen incidentes. Al ser las consultas inter-partidistas las primeras en ser contabilizadas, la información sobre los resultados de las mismas se comenzó a difundir prontamente por los boletines de la Registraduría. A las 17 horas, una hora después de cerrada la votación, ya se había publicado en el pre-conteo el 50% de los resultados de ambas consultas. A las 19:00 los resultados preliminares de las consultas contabilizaban más del 90% de las mesas. Esta celeridad permitió que los candidatos reaccionaran prontamente a los resultados y que estos fueran aceptados sin mayores cuestionamientos.

Los resultados arrojaron la victoria de Iván Duque en la “Gran Consulta por Colombia” y de Gustavo Petro en la “Consulta Inclusión Social por la Paz”.

Figuras 10 y 11: Resultados Consultas Inter-partidistas



Fuente: RNEC⁴⁰



Fuente: RNEC⁴¹

Por su lado, cinco horas después del cierre de las urnas, es decir a las 9 de la noche, la Registraduría ya había informado a través del pre-conteo los resultados del 92,60% de las mesas del país para la elección del Senado y del 93,01% para la Cámara de Representantes. Tomando en consideración la complejidad de la votación y la cantidad de información que debe ser procesada, la transmisión de resultados continúa siendo una de las grandes fortalezas del sistema electoral colombiano. Esto permite que a pocas horas de transcurrida la votación, se pueda conocer preliminarmente a quienes salieron electos.

Elecciones Presidenciales

Las elecciones presidenciales de 2018 se llevaron a cabo en dos vueltas electorales. Dado que ninguna fórmula en competencia alcanzó el 50% de los votos válidos en la primera vuelta del 27 de mayo, se realizó una segunda vuelta electoral el 17 de junio de 2018 con los dos binomios más votados. Por un lado, Iván Duque y Martha Lucía Ramírez, del Partido Centro Democrático, quienes obtuvieron en primera vuelta el 39.14% (más de 7.5 millones de votos) y, por el otro, Gustavo Petro y Ángela María Robledo, por Colombia Humana-Mais, con el 25.08% (4.8 millones de votos) de las preferencias electorales.

Desde el punto de vista técnico, ambos procesos se presentan en términos similares, dado que el procedimiento de elección, sus referentes organizativos (mismo censo electoral, misma división política electoral, asignación de centros de votación, marco legal, entre otros) y los actores institucionales

⁴⁰ Resultados Boletín 104. 99,76% de mesas informadas.

⁴¹ Resultados Boletín 105. 99,77% de mesas informadas.

involucrados (Jurados de votación, coordinadores de puesto, mayoría de testigos electorales) eran prácticamente los mismos.

Con la celebración de dos vueltas, el país enfrentó tres elecciones en apenas cuatro meses, lo cual suponía notables ventajas en términos de experiencia, preparación de los actores y de sistematización de los procesos. Sin embargo, el escaso margen de tiempo entre cada una de ellas, impedía la introducción de reformas o correctivos de consideración. Por tanto, entre cada vuelta presidencial se establecieron ajustes mínimos.

A continuación, se abordan diversos temas de la organización electoral, comunes o referidos a ambas vueltas presidenciales.

1. Inscripción de cédulas y gestión del censo electoral

La principal tarea en la gestión del censo cuando el ciudadano solicita la inscripción de su cédula de ciudadanía para ejercer el derecho al sufragio en el lugar donde reside. Los requisitos son: presencia del ciudadano, presentación de la cédula de ciudadanía e impresión de la huella dactilar.

La Registraduría Nacional del Estado Civil consolidó en su base de datos de censo electoral la inscripción de ciudadanos para el proceso presidencial que consistió en incluir los cambios de puesto de votación que realizaron los colombianos entre el 12 de enero y el 27 de marzo de 2018 (fecha de último corte), y en efectuar los ajustes de altas y bajas de los miembros de las Fuerzas Militares.

Hace 4 años, en el período de los dos meses desde que se cerraron las inscripciones de cédulas para la elección de Congreso hasta el cierre para la elección presidencial (entre enero y marzo del 2014) hubo aproximadamente 284.000 inscripciones de cédulas. En esta ocasión, entre el 12 de enero y 27 de marzo de 2018, había aproximadamente 1.320.000 inscripciones. Esto pudo indicar que mucha gente cambió su lugar de votación por el interés para ejercer el voto. Así se reflejaría posteriormente en los índices de participación de los comicios.

Dado que el corte del censo electoral se hizo con anterioridad a la fecha de las elecciones de primera vuelta y ya no se volvió a abrir, el censo electoral para ambas vueltas de la elección presidencial fue el mismo. En total, 36.227.267 colombianos estuvieron habilitados para votar, de los cuales 17.502.062 eran hombres y 18.725.205 mujeres. De la totalidad de las personas inscritas, 35.408.669 estuvieron registradas en el territorio nacional y 819.398 en el exterior.

El censo electoral para los comicios presidenciales aumentó levemente respecto a la elección legislativa. Los ciudadanos habilitados pudieron ejercer su derecho al voto en 96.724 mesas de votación.

Tabla 3: Censo Electoral Elecciones Presidenciales

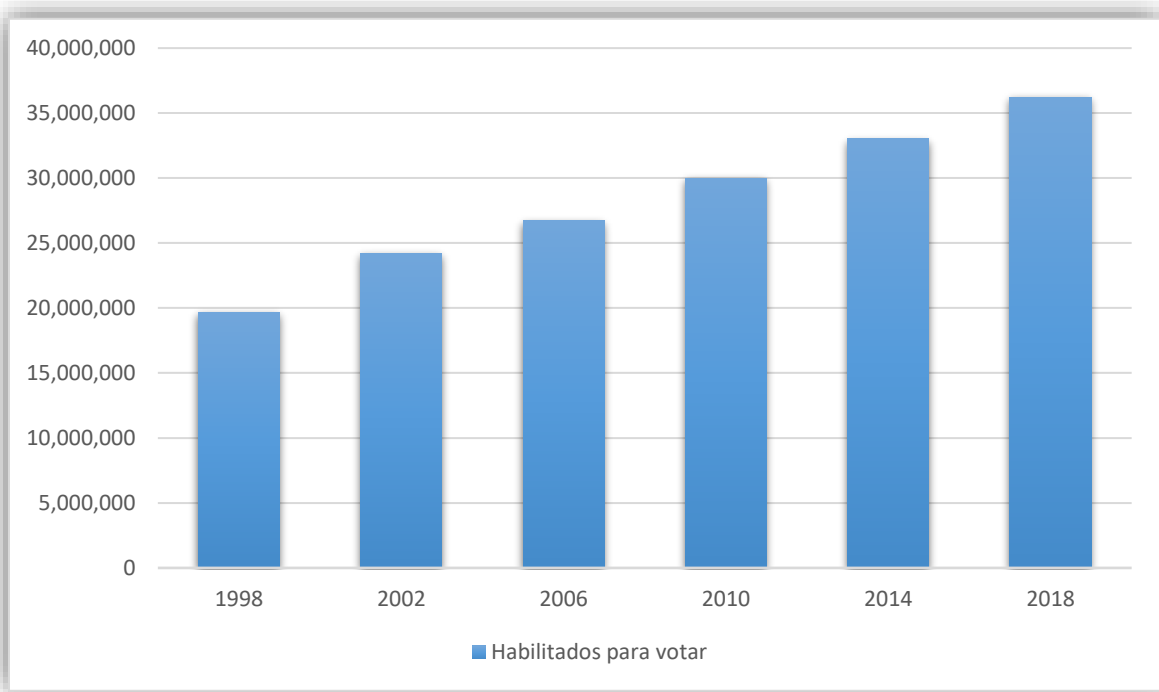
REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL			
DIRECCION DE CENSO ELECTORAL			
RESUMEN DIVIPOL ELECCIONES DE PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE			
AÑO 2018			
DEPARTAMENTOS	MUJERES	HOMBRES	MESAS DE VOTACIÓN
AMAZONAS	22,622	23,942	130
ANTIOQUIA	2,461,856	2,264,773	12,391
ARAUCA	90,515	96,674	513
ATLANTICO	973,784	894,627	4,931

BOGOTA D.C.	3,040,331	2,662,474	14,417
BOLIVAR	782,557	768,087	4,224
BOYACA	479,243	465,287	2,622
CALDAS	402,257	380,605	2,121
CAQUETA	140,643	145,943	780
CASANARE	136,464	139,700	801
CAUCA	486,762	467,274	2,785
CESAR	392,447	387,895	2,132
CHOCO	156,890	152,080	1,016
CONSULADOS	442,282	377,116	1,500
CORDOBA	616,782	614,296	3,356
CUNDINAMARCA	960,220	924,188	5,030
GUAINIA	12,700	14,223	81
GUAVIARE	25,375	32,923	162
HUILA	413,233	404,231	2,178
LA GUAJIRA	298,052	283,675	1,585
MAGDALENA	470,245	470,623	2,539
META	354,804	353,536	1,928
NARIÑO	570,956	539,210	3,309
NORTE DE SAN	592,580	563,377	3,130
PUTUMAYO	107,931	111,589	620
QUINDIO	243,238	224,621	1,243
RISARALDA	408,694	372,850	2,046
SAN ANDRES	25,121	23,396	124
SANTANDER	858,497	816,204	4,733
SUCRE	337,306	342,561	1,918
TOLIMA	534,752	523,544	2,882
VALLE	1,854,282	1,622,334	9,287
VAUPES	9,727	11,810	66
VICHADA	22,057	26,394	144
TOTAL	18,725,205	17,502,062	96,724

Fuente: RNEC

Desde las elecciones de Congreso hasta el cierre de inscripciones para las elecciones Presidenciales se registraron 202.134 jóvenes que cumplieron la mayoría de edad y quedaron aptos para votar por primera vez (*Primivotantes*). Sumados a los 1.318.471 jóvenes habilitados para ejercer el voto por primera vez en las elecciones legislativas, aproximadamente 1.500.000 *primivotantes* estuvieron en capacidad de ejercer por primera vez el voto en este ciclo electoral.

Figura 12: Censo Electoral - Elecciones Presidenciales 1998-2018



Fuente: Elaboración MVE/OEA con datos de RNEC

2. Inscripción de candidatos

Para las elecciones presidenciales compitieron 7 binomios y un grupo para promotores de voto en blanco. Inicialmente también se había inscrito la candidata Piedad Córdoba, por el GSC Poder Ciudadano, pero retiró su candidatura en abril de 2018.

Cuadro 2: Fórmulas Presidenciales – Elecciones Presidenciales 2018

PARTIDO/COALICIÓN	CANDIDATURA PRESIDENTE	CANDIDATURA VICEPRESIDENTE
Coalición Petro Presidente 	 Gustavo Petro	 Ángela María Robledo
Partido Centro Democrático 	 Iván Duque	 Martha Lucía Ramírez

Coalición Partido Liberal Colombiano – Partido Alianza Social Independiente 	 Humberto de la Calle	 Clara López
Movimiento Político Todos Somos Colombia 	 Jorge Trujillo	 Fredy Obando
Coalición Colombia 	 Sergio Fajardo	 Claudia López
Partidos Somos 	 Viviane Morales	 Jorge Leyva
Coalición #Mejor Vargas Lleras Ante Todo Colombia 	 Germán Vargas Lleras	 Juan Carlos Pinzón
Partido de Reivindicación Étnica “PRE” 	Promotores Voto en Blanco	

Fuente: Elaboración MVE/OEA con datos RNEC

Aunque también se retiró de la contienda el binomio encabezado por Viviane Morales, su decisión se produjo cuando ya estaban impresos los tarjetones electorales, por lo que su candidatura apareció en la papeleta para la primera vuelta electoral.

Para el caso de la segunda vuelta no es necesaria una nueva inscripción de candidatos, dado que la ley dispone que los dos candidatos que obtengan más votos en la primera vuelta serán los que pasen automáticamente a la segunda.

De cara a la segunda vuelta, el debate en torno al voto en blanco fue uno de los temas principales en la opinión pública. Según el artículo 258 de la Constitución, el voto en blanco tiene valor político y jurídico en las elecciones presidenciales sólo para la primera vuelta, ya que si esta opción sobrepasa la mitad más uno de los sufragios, deberá repetirse la votación una sola vez, y ninguno de los candidatos en competencia podrá volver a postularse en esa contienda. En cambio, en segunda vuelta esta disposición carece de efecto, por lo que algunos actores cuestionaron su inclusión en el tarjetón. Incluso, un magistrado del CNE solicitó evaluar su retiro de la papeleta.

Sin perjuicio de lo anterior, la casilla de voto en blanco estuvo presente como opción para la segunda ronda electoral, como ha sido en pasadas elecciones presidenciales. Para ciertos actores, el voto en blanco, aún en la segunda vuelta, concede a la ciudadanía la opción de manifestar su inconformidad con los candidatos o las propuestas, es decir que, aunque no tiene eficacia jurídica sino política, puede facilitar que algunos votantes renuentes a las opciones en disputa acudan a las urnas para manifestar su malestar y aumentar con ello el nivel de la participación y la legitimación del proceso. Para otros, siendo un mecanismo sin valor legal, desgasta la gobernabilidad al proyectar una sombra de rechazo sobre la autoridad electa en un momento electoral en que lo que se busca es agrupar voto y no disgregarlo. El voto en blanco en segunda vuelta obtuvo el 4,2% de los votos.

3. Puestos de votación

Para las elecciones presidenciales, los puestos de votación se mantuvieron casi en la misma cantidad que para los comicios legislativos. Solo hubo pequeñas variaciones en la cantidad de mesas, que disminuyeron aproximadamente en un 7%.

Cuadro 3: Distribución de Puestos y Mesas de Votación – Elecciones Presidenciales

TOTAL PUESTOS DE VOTACIÓN	
11.233	
TERRITORIO NACIONAL	VOTO EN EL EXTERIOR
10.998	235
TOTAL MESAS DE VOTACIÓN	
96.724	
TERRITORIO NACIONAL	VOTO EN EL EXTERIOR
95.224	1.500 69 países

Fuente: Elaboración MVE/OEA con datos RNEC

Para la primera vuelta se dispuso el traslado de 45 mesas de votación (5 puestos de votación) por la ola invernal que provocó daños y riesgos de ruptura de la represa de Hidroituango, en Antioquia. El traslado de esas mesas se mantuvo para la segunda vuelta. Además, previo a iniciar la jornada electoral fueron

necesarios alrededor de 56 traslados de puestos de votación y cerca de 235 mesas, por razones climáticas. Esto no impidió que los vecinos afectados ejercieran su derecho a votar. Por la misma razón, en el transcurso de la jornada electoral, se trasladaron seis puestos de votación, equivalentes a 14 mesas en Cáceres (Antioquia), Támara (Casanare), Inírida (Guainía), Pivijay y Aracataca (Magdalena), y la Victoria (Valle del Cauca). Para la segunda vuelta no hubo traslados por razones climáticas.

Es importante destacar que para ambas vueltas no fue necesario el traslado de ningún puesto de votación por motivos de riesgo de atentados u hostigamiento contra la autoridad por parte de guerrillas armadas o grupos insurgentes. Esto representa un avance sustantivo para los procesos electorales de Colombia. De acuerdo a información de la RNEC, solamente se presentaron inconvenientes en 4 corregimientos del municipio de Teorama, Norte de Santander, donde se registró la quema del material electoral “que no impidió que los delegados de la Registraduría salvaguardasen las actas de resultados de esos 4 corregimientos”.⁴²

En los 11,223 puestos de votación la RNEC contó con Delegados de puestos electorales y se dispuso de Mesas de Justicia, donde se brindó información al votante sobre sus derechos. En éstas, funcionarios de diversas instituciones como la Procuraduría y la Fiscalía atienden denuncias que puedan surgir en el curso de la jornada electoral y dan curso a las investigaciones correspondientes.

4. Jurados de Votación

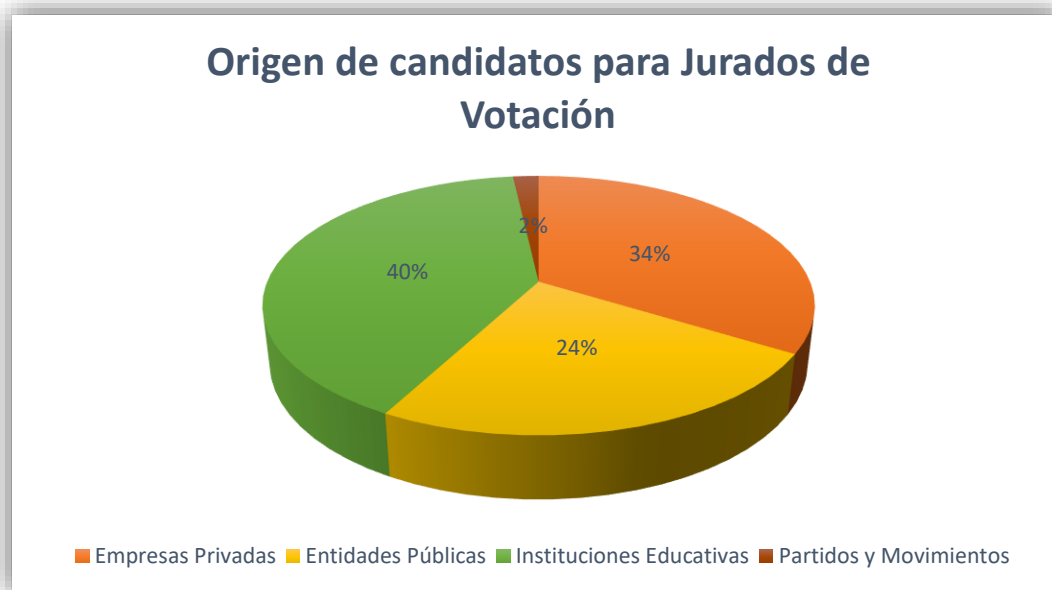
Al igual que para las elecciones legislativas, la selección de los Jurados de Votación se realizó a través de un sistema mixto. Entidades públicas, universidades, instituciones educativas, empresas del sector privado y los partidos y movimientos políticos, proporcionaron a la Registraduría listas de sus funcionarios y empleados para así conformar las bases de datos de las cuales se eligen los jurados de votación.

Una vez recibidos los listados, la Registraduría realizó el respectivo sorteo a través del software disponible para la selección de los jurados. El sorteo se realiza en forma aleatoria para garantizar la heterogeneidad de la filiación política y así brindar transparencia al proceso electoral.

En total fueron 2.151.809 candidatos postulados para ser Jurados de Votación, de los cuales 643.244 fueron escogidos y notificados por la Registraduría a través de distintos medios. Para ambas vueltas ejercieron funciones las mismas personas, por lo que no fue necesario hacer una convocatoria especial ni una capacitación ad hoc para la segunda elección. En su lugar, la Registraduría elaboró un instructivo que incluyó en cada kit electoral, con recomendaciones puntuales para reforzar el desempeño de los testigos a partir de los aprendizajes de la primera vuelta.

⁴² Palabras del Registrador Nacional ante medios de prensa.

Figura 13: Origen de candidatos para Jurados de Votación - Elección Presidencial



Fuente: Elaboración MVE/OEA con base en datos de RNEC

El actual modelo de selección aleatoria de testigos es eficiente cuando el universo muestral de escogencia es amplio. Sin embargo, cuando se trata de poblaciones pequeñas donde los conjuntos son más homogéneos, existe el riesgo de sesgos importantes. Se han documentado casos en localidades pequeñas en los que una proporción elevada de los jurados electos eran militantes simpatizantes de un mismo candidato. La Registraduría debe establecer los ajustes necesarios a este modelo.

En relación a lo anterior, para el proceso electoral presidencial algunos actores cuestionaron este sistema alegando sesgos en la selección de jurados de acuerdo a afinidades políticas, la creación de empresas fantasma para poder controlar la nominación de los integrantes de mesa, y la debilidad del modelo de verificación, basado en el cruce de bases de datos del Archivo Nacional de Identidad (ANI) y el censo electoral.

5. Acreditación testigos electorales

Los testigos son nombrados y representan por mandato legal a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscribieron candidatos para ejercer durante los comicios una función pública transitoria. Con su participación contribuyen a la transparencia y vigilancia del proceso electoral.

Los Registradores Municipales llevan un control de las personas designadas para prestar el servicio de testigos, de tal manera que las credenciales sólo se expiden previa verificación del nombre, cédula de ciudadanía y partido, movimiento o grupo político al que representen además de la zona, puesto y mesa o la comisión escrutadora correspondiente donde actuarán.

Al igual que para los comicios legislativos, para esta ocasión la Registraduría implementó una plataforma en línea de inscripción de testigos para ambas vueltas, para facilitar los trámites de acreditación.

Pese a las facilidades brindadas por el nuevo sistema, en ambos casos fue necesario ampliar el plazo hasta las 5 de la tarde del día sábado anterior a los comicios, dada la tibia respuesta de las campañas a la hora de hacer honor a la responsabilidad de inscribir oportunamente. Asimismo, el Consejo Nacional Electoral (CNE) dio muestras de flexibilidad con las campañas aceptando la figura de Testigo Remanente, como un recurso de contingencia para facilitar a los candidatos cubrir aquellas mesas que finalmente quedasen vacantes de testigos.

Todos estos esfuerzos contribuyeron a que se superase el techo de representación de testigos con respecto a las últimas elecciones presidenciales, al pasar de 194.142 en los comicios de 2014 a 199.716 en los presentes. Si bien la implementación de la plataforma tecnológica es un gran avance para facilitar y favorecer el involucramiento de los partidos y movimientos políticos en las mesas de votación, la capacidad de algunas candidaturas es limitada. Vale aclarar que dos candidaturas superaron el 70% de inscripción en las mesas de votación y otras dos rondaron el 58%. A nivel de mesas escrutadoras, las mismas cuatros campañas superaron el 60% de cobertura.

Tabla 4: Acreditación de testigos por campaña política – Elecciones Presidenciales

No.	Candidatura	Mesa de Votación			Comisiones Escrutadoras		
		Testigos Asignados	Mesas Cubiertas	% Cobertura	Testigos Asignados	Comisiones Cubiertas	% Cobertura
1	12 - PARTIDO CENTRO DEMOCRATICO	58,319	68,848	71.18%	1,241	1,287	61.88%
2	16 - MOVIMIENTO POLITICO TODOS SOMOS COLOMBIA	803	13,521	13.98%	1	1	0.05%
3	25 - COALICION PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO- PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE ASI	14,811	19,487	20.15%	181	249	11.97%
4	26 - COALICIÓN COLOMBIA	16,248	56,605	58.52%	1,162	1,309	62.93%
5	27 - #MEJOR VARGAS LLERAS	45,412	56,204	58.11%	1,545	1,620	77.88%
6	28 - PARTIDO DE REIVINDICACION ETNICA PRE	0	0	0.00%	0	0	0.00%
7	29 - PETRO PRESIDENTE	58,549	74,725	77.26%	1,444	1,492	71.73%

Fuente: RNEC

Para la segunda vuelta electoral, las dos fórmulas en competencia aumentaron los porcentajes de cobertura de las mesas de votación, superando en ambos casos registros para cubrir más del 80% de las mesas.⁴³

6. Materiales electorales

Para los comicios presidenciales, el modelo de gestión logística replicó el modelo que se viene aplicando desde hace varios años, a través de la RNEC y un consorcio de empresas Unión Temporal Distribución de Procesos Electorales (UT DISPROEL). A través de este modelo se elaboró, suministró y transportó a todo el país y al extranjero el kit electoral con materiales, que incluyó para ambas vueltas 36.913.210 tarjetas

⁴³ No se dispone de información de cuántos testigos de los designados recibieron finalmente su acreditación y cuántos de ellos acudieron de manera efectiva al desempeño de sus funciones en las mesas o comisiones escrutadoras. Tampoco se dispone de un estudio de evaluación de desempeño en sus roles durante la jornada electoral para determinar la calidad de su trabajo. Sin embargo, de acuerdo a la observación de la MVE/OEA, la presencia de testigos es bastante menor que los porcentajes de personas registradas como tal. Para la primera vuelta, donde la MVE/OEA estuvo presente en 25 departamentos y el Distrito Capital, los veedores de la OEA reportaron, al cierre de la votación, presencia de testigos de la candidatura de Gustavo Petro e Iván Duque, en el 49% y el 43% de las mesas observadas, respectivamente. Siguió en tercer lugar, con presencia en el 31% de las mesas, la candidatura de Germán Vargas Lleras. El resto de candidaturas no superó el 15%.

electorales, 96.727 urnas, actas, sobres, certificados, cartillas, útiles de mesa, entre otros. La unión temporal de empresas también realiza tareas de apoyo logístico durante la jornada electoral, de acondicionamiento de los puestos de votación y de repliegue de materiales electorales.

Durante la segunda vuelta apenas hubo innovaciones en el patrón de elaboración de materiales, aunque el diseño de la papeleta fue acondicionado para dos fórmulas presidenciales y el voto en blanco. También se prescindió del *cuenta votos* (formulario que se entrega a los jurados de votación para facilitar la contabilización de los votos por candidato) debido a la sencillez del escrutinio entre dos fórmulas, así como del certificado de *primivotantes*. Con ello, el kit electoral resultó más ligero.

Cada paquete electoral contó con un sistema de radiofrecuencia que permitió monitorear desde un centro de control el recorrido por tierra, mar o aire hasta al lugar donde fue entregado.

Para las elecciones presidenciales no hubo mayores inconvenientes respecto a los materiales, a diferencia de los comicios legislativos, donde faltaron papeletas de consultas inter-partidarias y la papeleta de braille presentó errores de diseño. Los materiales contaron con todas las garantías de calidad.

Figura 14: Tarjetón electoral para 1° vuelta (muestra)



Fuente: RNEC

Figura 15: Tarjetón electoral para 2° vuelta (muestra)



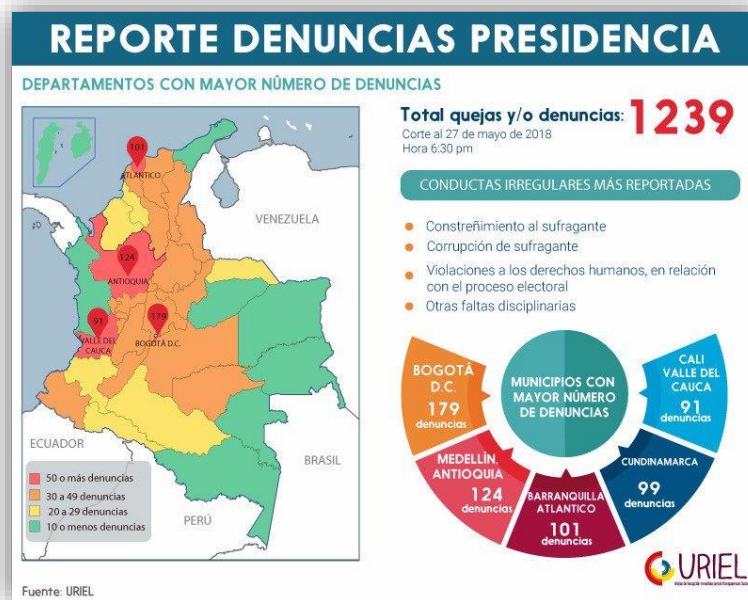
Fuente: RNEC

7. Coordinación Interinstitucional y Seguridad

Para las elecciones presidenciales, se apreció nuevamente la coordinación de las distintas instituciones del Estado para el éxito del proceso. Destacó para la primera vuelta, la celebración cuatro días antes de los comicios de una reunión extraordinaria de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, encabezada por el entonces Presidente de la República, Dr. Juan Manuel Santos, para abordar las diversas preocupaciones de los actores políticos y dar garantías a todos los actores de la confiabilidad y transparencia del proceso electoral. Los cuestionamientos respecto a eventuales vulnerabilidades en aspectos informáticos de la organización electoral gatillaron en parte el llamado a esta reunión.

La Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral recibió menos quejas y denuncias con respecto a las legislativas de marzo. Al último reporte de la primera vuelta, se habían recibido un total de 1.239, siendo las conductas más reportadas las relacionadas a constreñimiento del sufragante y corrupción del sufragante.

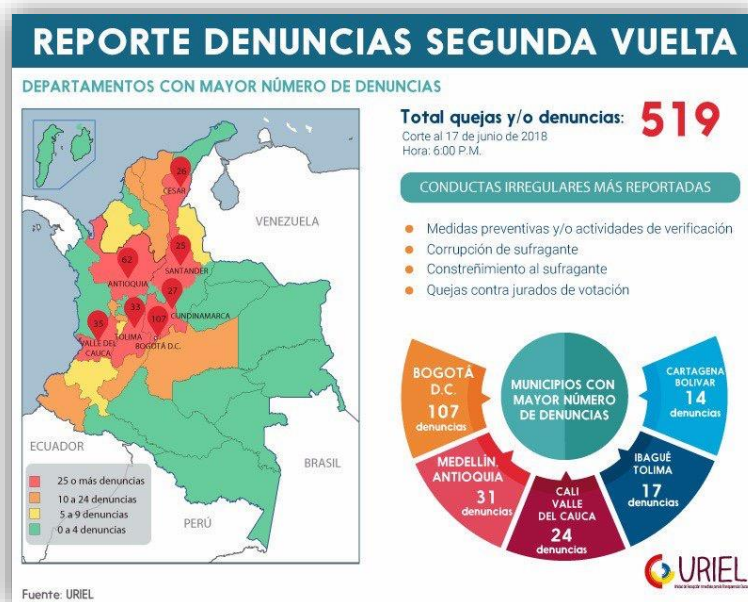
Figura 16: Reporte de Denuncias Uriel - Último reporte 27 de mayo - 6:30 pm



Fuente: Uriel

Para la segunda vuelta, las denuncias y quejas fueron menores que en la primera. Totalizaron 519 hasta el último reporte emitido el día de la jornada electoral.

Figura 17: Reporte de Denuncias Uriel - Último reporte 17 de junio - 6:00 pm

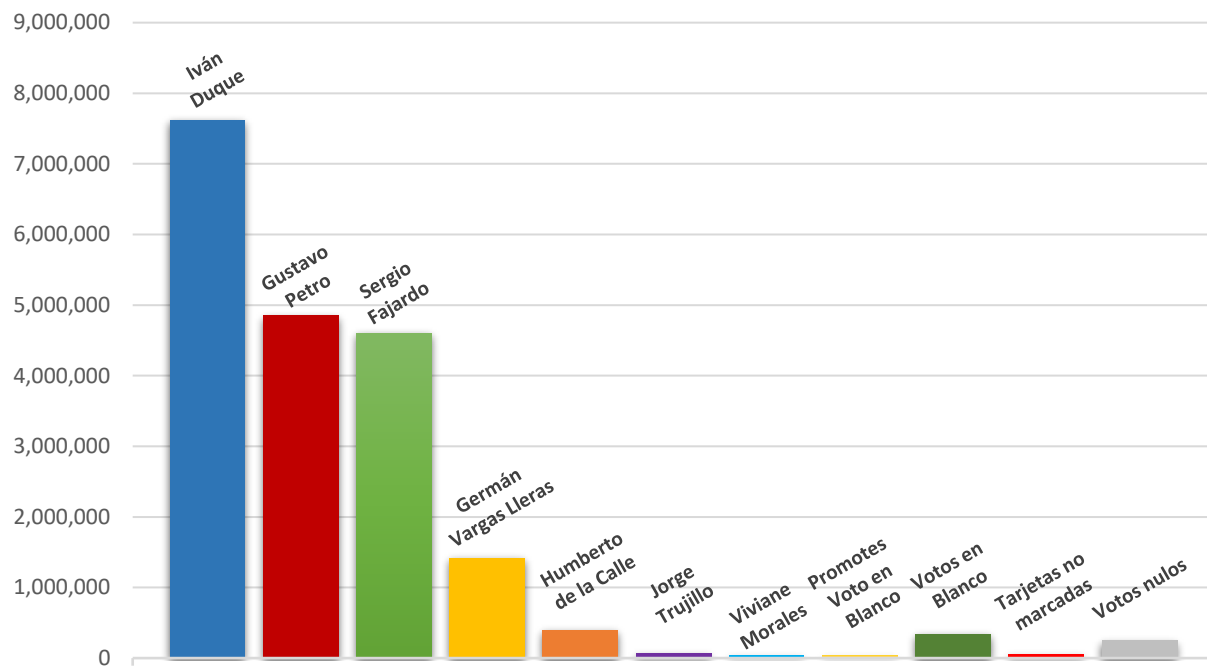


Fuente: Uriel

8. Resultados Electorales

Al igual que elecciones anteriores, la transmisión de resultados preliminares o pre-conteo fue rápida. Para la primera vuelta, prontamente la ciudadanía colombiana conoció quiénes fueron las fórmulas presidenciales que obtuvieron las dos primeras mayorías. De esta forma, Iván Duque y Gustavo Petro accedieron para competir en la segunda vuelta del 17 de junio.

Figura 18: Cantidad de votos en primera vuelta - Elección Presidencial

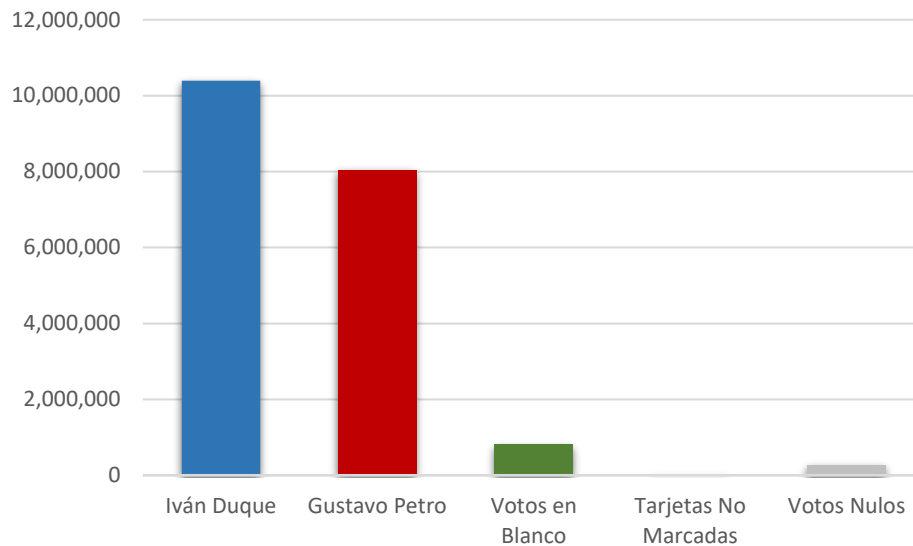


Fuente: Elaboración MVE/OEA con datos CNE (declaratoria elección)

El domingo 27 de mayo 19.643.676 personas (54,22% del censo electoral) acudieron a las urnas para participar de las elecciones presidenciales, en lo que constituyó la mayor participación en una primera ronda desde la vigencia de la Constitución de 1991. Además, constituyó un aumento considerable respecto a la primera vuelta de la elección presidencial de 2014, en el que solo participó el 40,65%.

Para la segunda vuelta electoral, la transmisión del pre-conteo fue aún más rápido, al existir solo dos opciones en disputas, lo que facilita el procesamiento de los datos. Finalmente, luego de terminado los escrutinios generales, el Consejo Nacional Electoral procedió a declarar la elección pocos días después de los comicios.

Figura 19: Cantidad de votos en segunda vuelta - Elección Presidencial



Fuente: Elaboración MVE/OEA con datos CNE (declaratoria elección)

Uno de los mayores problemas que tradicionalmente se han cernido sobre los procesos electorales de Colombia es la tradicional baja participación de la ciudadanía en los comicios. Por encima de cualquier análisis técnico, es ineludible valorar que estas han sido una de las elecciones más participativas que se recuerdan en Colombia y eso es un éxito en términos cuantitativos y cualitativos.

Actas de Escrutinios de los Jurados de Votación (E-14)

Se ha elaborado este acápite específico para el tema de las Actas de Escrutinio, a la luz de la notoriedad que el tema adquirió en los procesos electorales de 2018.

En Colombia los Jurados consignan los resultados electorales de cada mesa diligenciando el *Acta de Escrutinio del Jurado de Votación*, denominado formato E-14. Es característico del modelo electoral colombiano la existencia de tres cuerpos o ejemplares del formulario. Este sistema ha sido concebido con el propósito de que se puedan iniciar tres procesos simultáneos y paralelos en lugares diferentes y por actores distintos:

1. Difusión de resultados de manera temprana el día de la elección, a través del procesamiento del E-14 Transmisión. Es lo que se conoce como “Pre-conteo”, cuyos resultados son meramente informativos y no vinculantes.
2. Publicación en línea de las imágenes de las actas, mediante la digitalización del E-14 Delegados, para visualización en la página web de la Registraduría.
3. Realización de los escrutinios definitivos, mediante el procesamiento del E-14 Claveros, documento de valor legal y oficial para consolidar los resultados electorales.

Los testigos electorales presentes en los escrutinios de mesa no obtienen copia o ejemplar alguno, aunque la ley les faculta para tomar una fotografía del acta de resultados.

- Cuerpo para **Transmisión** del *Acta de Escrutinio del Jurado de Votación* (E-14)

La transmisión preliminar de los resultados a través del *Pre-conteo*, le ofrece al país información rápida y expedita sobre los resultados electorales. Sin embargo, presenta ciertas limitaciones. El procesamiento de esa información no cuenta con completas garantías de seguridad y calidad, ya que los datos se transmiten oralmente vía telefónica. La información transmitida no está sometida a un proceso de depuración, validación o verificación previa. Finalmente, presenta el riesgo de no ser igual a los otros cuerpos, ya sea por error humano en el diligenciamiento del acta por los jurados de votación o por error en la lectura o dictado telefónico por el transmisor.

La eficiencia y rapidez por sobre la calidad de la información, puede generar escenarios de riesgo en situaciones de resultados estrechos, cuyo impacto político podría ser difícil de soportar para la organización electoral. Para el proceso electoral de 2018 ya hubo cuestionamientos que sembraron desconfianza, así como múltiples análisis para determinar los grados de diferencia entre el Pre-conteo y los escrutinios finales.⁴⁴

Estas diferencias, si bien mínimas en términos globales, pero de mayor grado desglosadas por candidaturas, pueden generar la deslegitimación del sistema electoral en su conjunto, al presentarse en resultados estrechos.

- Cuerpo para **Delegados** del *Acta de Escrutinio del Jurado de Votación* (E-14)

La existencia de un sistema de publicación temprana de imágenes de las Actas es una medida de garantía y transparencia. Sin embargo, en este caso adolece alguno de los problemas que ya se producen con el E-14 Transmisión. Si bien es de suponer que los tres cuerpos del acta E-14 contendrán resultados idénticos (en el supuesto que los jurados no cometen errores en el diligenciamiento de las mismas por triplicado), solo los ejemplares de E-14 con destino a los Claveros que llegan a las Comisiones de Escrutinios son revisados y ven corregidos sus errores aritméticos u otras inconsistencias que puedan afectar la correcta asignación de los votos. Estas actas, sin embargo, son utilizadas para consolidar los resultados definitivos, pero no para la publicación como Actas de mesa.

Debe considerarse que estos cuerpos para Delegados de las actas, al igual que los de Transmisión, pueden contener desde su origen errores de distinto signo que no llegan a ser enmendados y, por tanto, no recogen la información definitiva útil para controlar o verificar el escrutinio oficial.

Es evidente que en algunos casos se generan divergencias entre los resultados de los cuerpos del E-14 de Claveros ya corregidos con los consignados en bruto en los cuerpos de las Actas de Delegados y de Transmisión. Estas desviaciones son fuente de importantes confusiones, malentendidos y suspicacias.

- Cuerpo para **Claveros** del *Acta de Escrutinio del Jurado de Votación* (E-14)

Como se ha explicado, el cuerpo para Claveros del Acta E-14 es la base del escrutinio definitivo, oficial y vinculante que realizan las Comisiones Escrutadoras en todo el país.

⁴⁴ Ver anexo de Tecnología Electoral de este Informe, para revisar diferencias a nivel nacional en primera y segunda vuelta.

A medida que llegan la noche del domingo a las Comisiones Escrutadoras los pliegos electorales de una zona de votación determinada (que contienen los cuerpos E-14 de Claveros), las Comisiones consolidan sucesivamente los resultados de todos ellos y la sumatoria es consignada en el *Acta Electoral Zonal* o E-24. Posteriormente, se juntan todos los E-24 zonales, se suman y se obtiene el acta electoral municipal, que también se le llama E-24.

Las comisiones juegan un papel crucial a la hora de garantizar la calidad de la información ya que revisan, ajustan y validan la información que les llega desde las Mesas de Votación. Las Comisiones tienen la potestad de, en caso de necesidad y basándose en indicios sólidos, abrir los Pliegos electorales, extraer los votos y realizar recuentos de los mismos para verificar o corregir la información diligenciada en el E-14 por los Jurados. Las Comisiones Escrutadoras se ven en la necesidad de enmendar errores cometidos supuestamente por los jurados al momento de realizar los escrutinios de mesa

Las Comisiones Escrutadoras están compuestas por dos ciudadanos que deben tener calidad de Juez, Notario o Registrador de Instrumentos Públicos que designa el Tribunal Superior del Distrito Judicial. Estas personas son las encargadas de hacer el respectivo cómputo de los votos depositados en las Arcas Triclave. Este proceso se realiza con veeduría de Testigos electorales, además de personal de la Procuraduría y con el acompañamiento de personal de apoyo de la Registraduría.

Por otro lado, el proceso de consolidación de datos de los formularios E-24 - E-26 a partir de los E-14, está sujeto a un margen de error por causas humanas, ya que la transmisión, recepción y digitación de información se realiza de manera mecánica sin apenas apoyo de sistemas tecnológicos de verificación y validación. Son varios los eslabones en el proceso de consolidación que son fuente de errores:

- Deficiente lectura o interpretación de los datos a transmitir contenidos en el E-14.
- Deficiente dictado o transmisión oral de los datos contenidos en el E-14.
- Deficiente comprensión o recepción de los datos transmitidos del E-14
- Error en la digitación manual de los datos transmitidos en el formulario E-24

El software de escrutinio que se emplea está diseñado para identificar y bloquear algunas de las inconsistencias aritméticas más comunes como, por ejemplo, que se introduzca al formato E-24 una cantidad total de votos superior a los emitidos en el formato E-14. Sin embargo, carece de un sistema de reconocimiento de caracteres en imágenes digitales que evite que la transcripción y recepción de información se haga de forma tan rudimentaria.

Para las elecciones legislativas de 2018, el movimiento Colombia Justa Libres recuperó aproximadamente un total de 35.000 votos en el proceso de escrutinio. Pasó de tener 431.418 votos en el pre-conteo a 466.491 en los formularios de escrutinio. El movimiento no solo consiguió superar el umbral (459.215 votos), sino que también puso a tres de sus candidatos en el senado.

Los aspectos aquí mencionados no dejan de lado que además del error humano, la complejidad y los desajustes de este sistema también abren la puerta para quienes quieran aprovecharse.

La Organización Electoral, como ha sido mencionado en el Informe, adoptó diversas medidas para brindar mayor transparencia, garantías y control de parte de los partidos políticos y la sociedad civil. Sin embargo, parece necesario una evaluación del diseño global de este sistema, para cerrar las brechas existentes.

Hallazgos y Recomendaciones

- **Trashumancia:** Para los comicios legislativos, recibimos información de la Misión de Observación Electoral nacional sobre 28 municipios en los que la tasa de inscripción de cédulas fue tres veces superior al promedio nacional. Con base en estos datos, nos fue manifestada la preocupación por posibles casos de trashumancia.

En ese sentido, la MVE/OEA saluda los esfuerzos para combatir este delito electoral, sobre todo la aprobación de la Ley 1864 de 2017, que también en este aspecto agregó penas y multas a conductas electorales que estaban prohibidas, pero no sancionadas.

Sumado a esto, la Misión notó que se han llevado a la práctica estrategias para la verificación del lugar de residencia suministrado por los ciudadanos durante su inscripción.⁴⁵ Por ejemplo, la Registraduría desde el año 2015 comprueba con mayor exactitud la residencia de los electores por medio de un sistema de cruce de bases de datos de entidades que manejan información pública. Esto es un cambio positivo.

- **Padrón de mesa – Formulario E-11:** El Censo electoral es el instrumento que se utiliza para corroborar la identidad de las ciudadanas y ciudadanos habilitados para sufragar el día de la elección. En este sentido, se recomienda que la Registraduría considere la implementación de un censo electoral (Formulario E-11) fotográfico que facilite la identificación visual del elector por los miembros de la mesa votación. Lo anterior añade un elemento de seguridad adicional para comprobar la identidad del ciudadano.
- **Información, comunicación y educación cívica:** La Misión celebra el esfuerzo que la Registraduría ha realizado para alentar el ejercicio cívico del voto a través de campañas de información y educación. Ejemplo de estos esfuerzos son los aplicativos *Infovotantes* e *Infocandidatos* y recursos como *Colombia Elige* y *#YoNoDejoAColombiaenVisto*. Asimismo, la MVE celebra que el Gobierno haya adoptado estrategias para enfrentar el desafío del abstencionismo electoral, con beneficios por el ejercicio del voto tales como el otorgamiento de medio día libre de trabajo, la reducción de la duración del servicio militar, descuentos en los costos de la emisión del pasaporte y otros documentos, beneficios en el acceso a los subsidios de vivienda o descuentos en el costo de la matrícula.⁴⁶ La MVE/OEA felicita también la introducción del programa *Primivotantes*, destinado a “graduar en ciudadanía” a quienes votan por primera vez mediante de la entrega de un diploma.

Por otro lado, la MVE valora los esfuerzos de la Registraduría para combatir las noticias falsas. Además de una herramienta de comunicación, las redes sociales pueden ser una amenaza que busca infringir desconfianza en los procesos electorales. Se recomienda continuar con la implementación de medidas para brindar transparencia e información que permita contrarrestar la divulgación de este tipo de noticias.

- **Capacitación:** Se destaca la re-definición del perfil de los miembros de mesa con la incorporación de una mayor cantidad de jóvenes que asumieron por primera vez esta responsabilidad. La MVE

⁴⁵ Decreto Gubernamental 1.294 del 17 de junio de 2015.

⁴⁶ <http://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/jurados-y-votantes/beneficios-por-votar-en-elecciones-del-2018-168040>

pudo constatar mejoras cualitativas en la capacitación, con la aplicación de metodologías interactivas y el uso de kits con materiales didácticos. Se recomienda continuar con estos esfuerzos para fortalecer el trabajo de los responsables de las mesas de votación.

- **Selección de Jurados de Votación:** Teniendo en cuenta el importante rol de los jurados de votación, que el día de la elección ejercen la máxima autoridad pública en las mesas, la Misión sugiere generar mecanismos que brinden más transparencia y pluralidad en la selección de los mismos, y permitan mayor fiscalización del proceso de parte de los partidos políticos y otros actores. Es importante despejar las dudas que se ciernen sobre el proceso actual de escogencia. Por un lado, se puede ampliar el universo de ciudadanos elegibles para desempeñar esta importante función. Por otro, se deben mejorar las medidas de control de la plataforma de Jurados de Votación, para cruzar la información no solo con la base de datos del Archivo Nacional de Identidad (ANI) sino también con otras como la base de datos de la seguridad social, para corroborar que los candidatos presentados por empresas mantienen un vínculo laboral efectivo.
- **Testigos Electorales:** Los testigos son los fiscalizadores naturales del proceso electoral, que por mandato legal representan a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscribieron candidaturas ante las distintas instancias electorales. Juegan un papel clave en la protección de la integridad del sufragio.

La implementación de la plataforma en línea de inscripción de testigos de mesa y de comisiones escrutadoras para facilitar los trámites de acreditación constituyen una gran herramienta para los procesos electorales. La Misión saluda este nuevo instrumento, que facilitó la labor de los partidos y las campañas en esta materia. Asimismo, la MVE/OEA valora positivamente la decisión del CNE de ampliar los plazos en las tres elecciones para inscribir testigos, y la introducción de la figura del testigo remanente en la elección presidencial.

Los esfuerzos anteriores contribuyeron a aumentar la representación de testigos respecto a elecciones pasadas. Sin embargo, la Misión observó que la presencia de testigos el día de los comicios sigue siendo baja. Se recomienda continuar con las iniciativas que promueven el rol de los testigos electorales y faciliten su acreditación y capacitación. Al mismo tiempo, se hace un llamado a los partidos, coaliciones, movimientos y grupos significativos de ciudadanos a que ejerzan un rol más activo en la inscripción oportuna y suficiente de testigos bajo principios de corresponsabilidad.

- **Diseño de Tarjetones Electorales:** El diseño de los tarjetones electorales para las elecciones legislativas es un problema reiterado en Colombia. La boleta para el Senado contiene la elección para circunscripción nacional y para circunscripción especial indígena. Las boletas para la Cámara de Representantes incluyen la elección para circunscripción territorial, para circunscripción indígena y para circunscripción de comunidades afrodescendientes. Adicionalmente, para cada circunscripción existe la casilla de voto en blanco. Finalmente, existe la opción de voto preferente. Todas estas variables dificultan el ejercicio correcto del sufragio, y es una de las posibles razones del alto número de votos nulos y tarjetas no marcadas.

Se recomienda buscar fórmulas que permitan simplificar la boleta electoral para facilitar su comprensión por parte de los electores, favorecer una mejor pedagogía electoral y eventualmente posibilitar el aumento de los votos válidamente emitidos.

- **Cadena de custodia de los materiales electorales:** El traslado de los pliegos electorales a las Comisiones Escrutadoras es un gran desafío logístico en Colombia. Es al mismo tiempo una demostración de altos niveles de cooperación interinstitucional y de compromiso de los actores y fuerzas de seguridad del Estado con el proceso electoral. La Misión sugiere fortalecer este proceso mediante la incorporación de mecanismos de seguimiento, evaluación y verificación para generar condiciones de trazabilidad en el repliegue de materiales electorales sensibles y propiciar la entrega controlada y coordinada de la documentación electoral. Asimismo, se recomienda atender la decisión de la Sala Quinta del Consejo de Estado para el resguardo seguro de los materiales electorales sensibles una vez concluido el proceso electoral.
- **Consultas Inter-partidistas:** Ante las denuncias recibidas y la observación directa de los veedores de la OEA de la falta de tarjetones electorales para votar en las dos consultas interpartidistas, se recomienda para futuros procesos evaluar y revisar las reglas de distribución del material electoral y coordinar con los partidos políticos participantes.

Asimismo, el uso de registros de votantes separados para cada una de las consultas, socava el principio del secreto del sufragio. La Misión sugiere para el futuro el uso de un registro único de votantes, cualquiera sea el número de las consultas partidistas que se celebren simultáneamente.

La Misión tomó nota de los reclamos respecto a la no digitalización de las actas de escrutinio de las consultas. En este sentido, considera importante se definan de manera clara y precisa las responsabilidades de la Registraduría y la de los partidos.

B. TECNOLOGÍA ELECTORAL

Introducción

Colombia se ha beneficiado con el uso de las tecnologías implementadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) en los procesos electorales de los últimos años. En diversas etapas del proceso electoral, las herramientas informáticas han permitido facilitar el trabajo de las diferentes instancias electorales, brindar mayor transparencia y generar confianza en la ciudadanía. Sin embargo, durante los procesos electorales de 2018, la Misión tomó nota de denuncias públicas relacionadas con la falta de garantías de transparencia y seguridad que ofrecía el software de escrutinios, uno de los componentes esenciales de las elecciones colombianas. Estas denuncias nacieron en parte por las variaciones de datos que se han producido en el pasado entre el proceso de transmisión de resultados electorales preliminares, conocido como pre-conteo, que no tiene valor legal alguno, y las que arroja el proceso de escrutinio final, que constituye el resultado oficial de las elecciones.

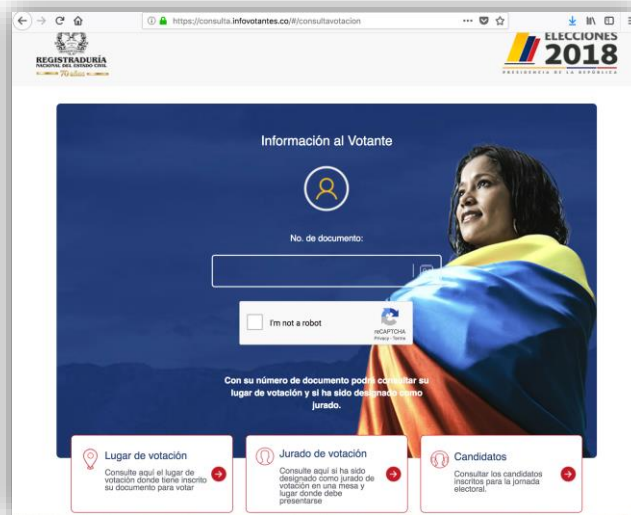
Lo anterior adquirió mayor notoriedad por el fallo de la Sala Quinta del Consejo de Estado, proferido casi un mes antes de los comicios legislativos, que declaró la nulidad parcial de la declaración de la elección de Senadores de la República para el período 2014-2018, expedida por el Consejo Nacional Electoral el 14 de julio de 2014. Con esta decisión, se le confirió al partido MIRA tres curules en el Senado de la República, luego de más de tres años de celebrados los comicios. El fallo detectó diversas anomalías, como variaciones en la transcripción de la información del acta de escrutinio E-14 a los formularios E-24, que consolidan los resultados de diversas mesas de votación. Esto se produce al modificar los datos de forma ilegal, en el que se cambian los números entre el E-14 y E-24, guardando las proporciones de los votos totales, para beneficiar a una candidatura con respecto a las otras. Asimismo, se acreditan casos de sabotaje a los sistemas de información, consolidación y transmisión de resultados electorales; inobservancia de la obligación de resguardar toda la información originada en las elecciones legislativas del 2014, que impidió acceder a las versiones originales del software de escrutinios, equipos de cómputo y archivos Log del sistema operativo; pérdida o destrucción de materiales electorales; entre otros. Todo esto contribuyó a sembrar desconfianza en ciertos sectores.

La Misión de Veeduría Electoral de la OEA tuvo como uno de sus objetivos observar los procesos asociados a estas herramientas y obtener información sobre el uso de las tecnologías de información y comunicación, particularmente en relación a los mecanismos de pre-conteo, escrutinio, digitación de actas, identificación biométrica de ciudadanos y entrega de información al votante y jurados de mesa.

Divulgación de información sobre el proceso electoral

La RNEC facilitó varios mecanismos de divulgación para que la ciudadanía verificara el local de votación donde debía votar y se informara sobre si habían sido designados como jurados de votación. Los mecanismos de divulgación consistieron en una línea telefónica gratuita, un aplicativo para teléfonos móviles y la página Web de la Registraduría. La Misión de la OEA constató ciertas dificultades para acceder a la aplicación de “Información al Votante” durante la jornada electoral de la primera vuelta de la elección presidencial.

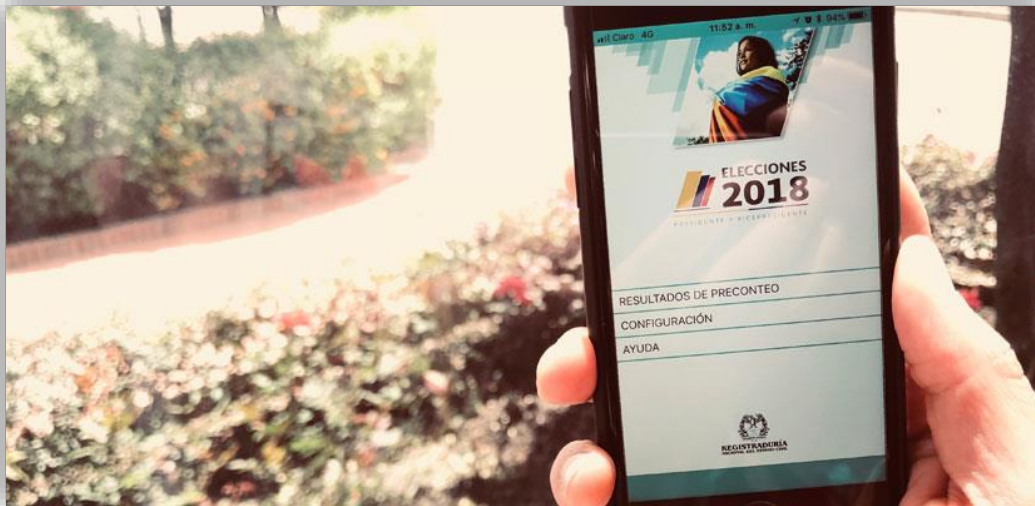
Figura 1: Aplicativo en página web



Fuente: RNEC

La RNEC también puso a disposición del ciudadano un aplicativo para dispositivos móviles o tabletas, en donde la ciudadanía podía acceder en tiempo real a los resultados electorales consolidados a nivel nacional del pre-cuento. Esta aplicación permitió que la divulgación de resultados se pudiera visualizar en dispositivos IOS y Android. Existió una aplicación para las elecciones legislativas y otra para las elecciones presidenciales.

Figura 2: Visión de la pantalla de inicio y el mapa de navegación



Fuente: RNEC


Las diversas aplicaciones que la RNEC puso a disposición de electores, partidos políticos y movimientos, medios de comunicación, entre otros, fueron exitosas herramientas para la gestión electoral, la transparencia del proceso y la difusión de información.

Biometría para la identificación de votantes

El artículo 39 de la Ley 1475 de 2011 estipula que “La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará (...) la identificación biométrica de los electores”. El objetivo principal de la incorporación de la biometría en los procesos electorales es controlar la suplantación de votantes. En 2018, la RNEC utilizó unidades de biometría en los tres procesos electorales. En el caso de las elecciones presidenciales, se habilitaron 4.681 unidades de registro biométrico en 226 puestos de votación de 5 departamentos del País. La autenticación biométrica se realizó mediante el cotejo de la huella dactilar y la información encriptada que existe en la cédula de ciudadanía. En este proceso, la información obtenida se compara con la información dactilar del ciudadano acopiada en los archivos de la RNEC. La autenticación biométrica también se implementó para identificar a los jurados al momento que estos ciudadanos ingresaron a los puestos de votación.

A continuación, se presenta un cuadro que exhibe la distribución del uso de verificación biométrica para las elecciones de presidente y vicepresidente 2018.

Tabla 1: Distribución unidades de Biometría

 DIRECCIÓN DE CENSO ELECTORAL RESUMEN DISTRIBUCIÓN BIOMÉTRICA ELECCIONES DE PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE 2018			
DEPARTAMENTO	CANTIDAD DE PUESTOS DE VOTACIÓN	POTENCIAL ELECTORAL	UNIDADES DE REGISTRO BIOMÉTRICO
ATLANTICO	161	1,323,961	3,474
BARRANQUILLA	122	1,049,181	2,751
SOLEDAD	39	274,780	723
BOLIVAR	9	61,210	132
MAGANGUE	9	61,210	132
CESAR	10	70,949	188
BECERRIL	1	15,344	40
CURUMANI	4	20,904	56
LA JAGUA DE IBIRICO	4	22,657	60
PUEBLO BELLO	1	12,044	32
CORDOBA	10	67,753	152
CHINU	4	20,868	51
SAHAGUN	5	41,742	87
SAN JOSE DE URE	1	5,143	14
LA GUAJIRA	36	282,538	735
MAICAO	11	102,290	260
MANAURE	4	27,505	74
RIOHACHA	17	98,780	258
URIBIA	4	53,963	143
TOTAL GENERAL	226	1,806,411	4,681

Fuente: RNEC

Proceso de Pre-conteo y Escrutinio

En Colombia el acta de escrutinio consta de tres cuerpos principales que una vez llenados en la mesa de votación avanzan de forma paralela para cumplir con tres propósitos diferentes (E-14 transmisión, E-14 delegados y E-14 claveros).

Figura 3: Modelo Acta de Escrutinio E-14 – Elección Senado

The figure displays three identical sample forms for the E-14 election act, specifically for the Senate election. Each form is titled 'ACTA DE ESCRUTINIO DE LOS JURADOS DE VOTACIÓN' and includes a barcode and a QR code. The forms are labeled 'E-14' and 'SENADO'.

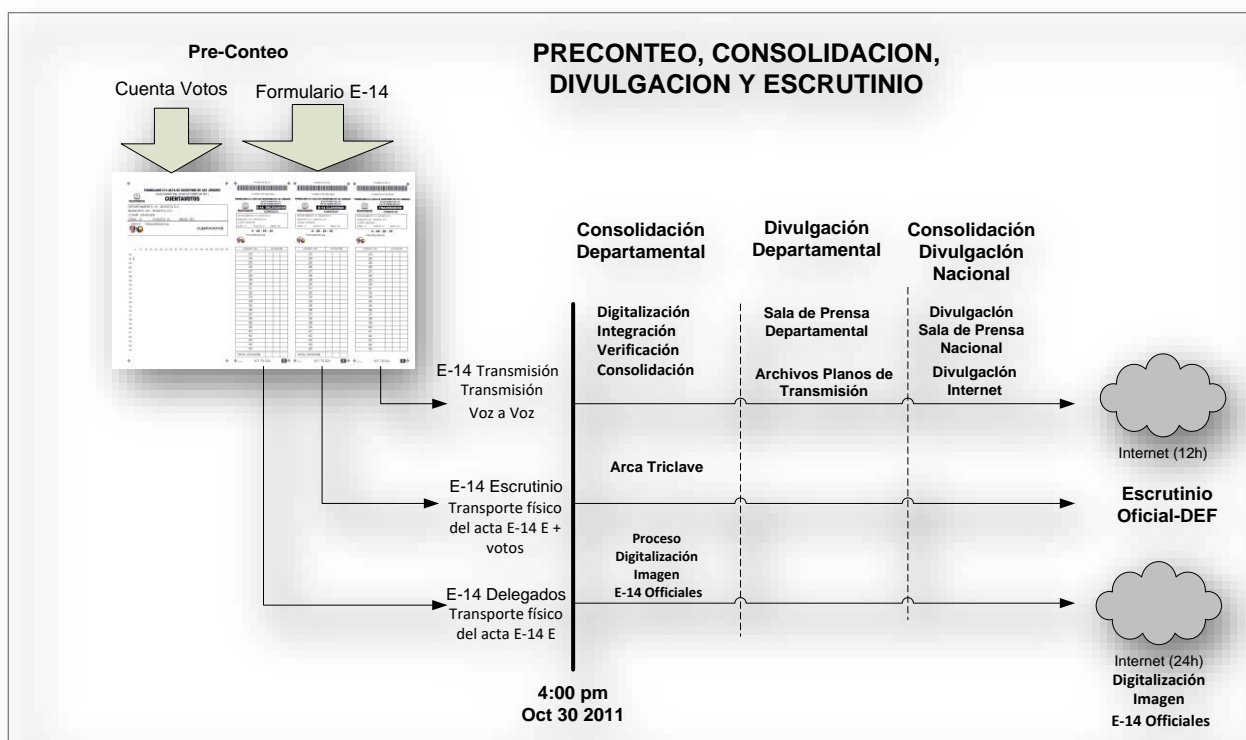
The forms are organized into three main sections: **CLAVEROS**, **DELEGADOS**, and **TRANSMISION**. Each section contains a table for recording votes, with columns for 'TOTAL SUPLENIENTES', 'TOTAL VOTOS', and 'TOTAL VOTOS INICIALES'. The tables are further divided into sections for 'CIRCUNSCRIPCIÓN NACIONAL', 'CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL COMUNIDADES INDÍGENAS', and 'VOTOS EN BLANCO CIRCUNSCRIPCIÓN NACIONAL'.

The tables include fields for recording votes for various political groups (AGRUPACIÓN POLÍTICA 1 through 5) and for blank votes (VOTOS EN BLANCO). The forms also include fields for recording the total number of votes (TOTAL VOTOS) and the total number of votes after the initial count (TOTAL VOTOS DESPUES DE NIVELACIÓN DE LA MESA).

Fuente: RNEC – Cartillas Jurados de Votación Elección Congreso

- El acta E-14 transmisión, conocido como pre-conteo, tiene como objetivo brindar información a la ciudadanía de manera oportuna y expedita sobre los resultados de la elección. No tiene validez legal, pero su impacto político y mediático lo transforma en el primer eslabón para conocer las preferencias electorales.
- El acta E-14 claveros, es la base del escrutinio oficial de resultados. Es trasladada, una vez concluida la votación, a cada comisión escrutadora dispuesta en el territorio. Estas inician sus labores el mismo día de la elección a medida que van recibiendo los pliegos electorales.
- El acta E-14 delegados, le permite a la Registraduría Nacional del Estado Civil publicar una imagen digital del acta en la página web de la institución de todas las mesas de votación en la página web, para conocer resultados específicos de cada mesa. Con ello se brinda a la ciudadanía, partidos, candidatos y medios de comunicación, acceso en línea a copia de las actas de votación. Luego de su digitalización queda a disposición de los testigos electorales para verificar su contenido y poder hacer capturas de imagen.

Figura 4: Esquema de Distribución de formularios E-14 para el Pre-conteo, Divulgación y Digitalización.



Fuente: Elaboración MVE/OEA con base en información de la RNEC

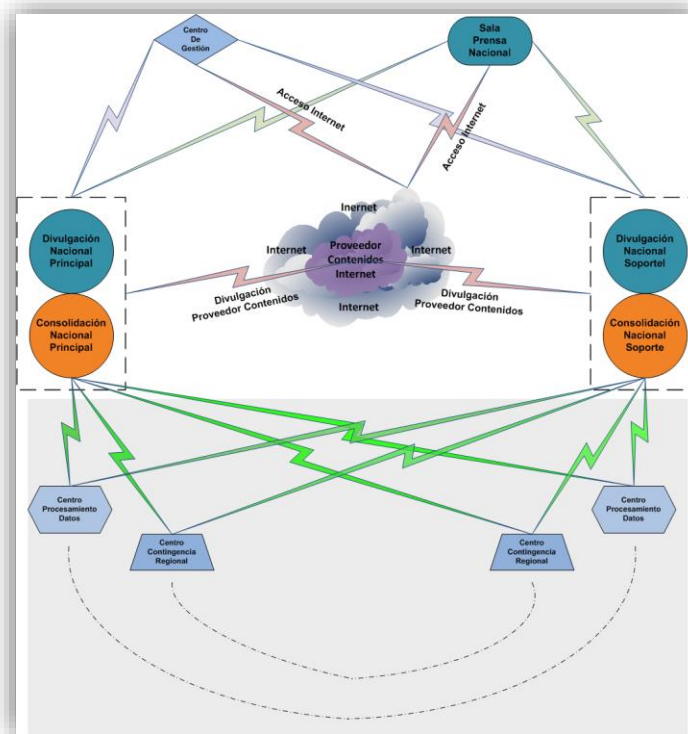
1. Pre-conteo

Para dar a conocer resultados preliminares el día de la elección, la RNEC cuenta con un sistema de pre-conteo que implementa en todo el territorio nacional.

Desde los puestos de votación se utilizan líneas telefónicas – voz a voz – con el objetivo de transmitir a los Centros de Procesamientos de Datos la información contenida en el formulario E-14 Transmisión. En los Centros de Procesamiento, los datos electorales son traspasados a los Formatos de Recepción Telefónica (FRT), que luego son digitalizados, interpretados y verificados a nivel de municipios, distritos y departamentos. Este esfuerzo genera los boletines informativos de los resultados parciales en cada departamento. Igualmente, los boletines son enviados a la sala de prensa y transmitidos automáticamente a los correos electrónicos de los Registradores Municipales.

Los centros de procesamiento están interconectados entre sí a través de un canal de datos principal y otro alterno. La transmisión de resultados electorales desde los Centros de Procesamiento de Datos Departamentales (CPD) hacia el Centro de Divulgación Nacional está equipada con canales de comunicación dedicados y mecanismos de seguridad.

Figura 5: Flujo de información del Pre-conteo



Fuente: RNEC

Para la transmisión y procesamiento de datos electorales de los 32 departamentos más el distrito capital, Bogotá, se distribuyeron en veintiocho 28 CPD y 2 Centros de Contingencia Regional (CCR). Cada uno de los CPD y CCR contó con equipos con respaldo ante fallas, así como con líneas de comunicación dedicada en fibra óptica, herramienta básica para la transmisión de información de los resultados electorales hacia el Centro de Consolidación y Divulgación Nacional.

La autenticidad de los archivos del pre-conteo se verificó mediante algoritmos de control que permiten validar cada archivo transmitido. Los dispositivos de seguridad contaron con elementos de redundancia y alta disponibilidad que tienen como función garantizar la disponibilidad de la infraestructura que comprende la Transmisión y Divulgación de resultados. Asimismo, se utilizaron barreras de protección frente a posibles ataques, que incluyeron firewalls, antispyware y sistemas de prevención de intrusos.

El proceso de consolidación se inició a partir de la información enviada desde los CPD departamentales al Centro Nacional de Totalización y Divulgación. Para ello, se transmitieron desde cada CPD archivos planos con una estructura establecida y conocida por las partes. Los archivos procedentes de Pre-conteo, se recibieron, validaron y procesaron a través del servicio de Consolidación, que también se encargó de hacer las acumulaciones pertinentes a nivel nacional, así como la asignación de curules según la corporación.

Una vez recibidos y validados los archivos del proceso de Consolidación se procedió a generar la información Web a la que tuvo acceso el público en general mediante el sistema de Divulgación. El acceso al sistema de Divulgación se realizó a través de Internet y canales dedicados asignados a los medios de comunicación. Para ello, los archivos recibidos y validados pasaron por un proceso de conversión y adecuación de formato según especificaciones pre-establecidas. Para las presidenciales, la Registraduría también dispuso el acceso a canales dedicados a los partidos políticos.

Como resultado de lo anterior, en el sitio web la ciudadanía pudo acceder en tiempo real a los resultados electorales y a los boletines en formato PDF en función del porcentaje escrutado. El sitio de Internet también dispuso de consultas livianas específicamente diseñadas para su visualización en dispositivos móviles.

La implementación de estas herramientas tecnológicas permitió que la ciudadanía verificara en tiempo real los resultados electorales preliminares con información detallada por municipio, zona, puesto y por corporación.

Figura 6: Esquema general de flujo de la información



Fuente: RNEC

Cabe destacar la función que cumple el Sistema Avances de Comunicados (SAC), ilustrado en el diagrama anterior. A través de este sistema, los representantes técnicos de los partidos políticos, así como los

observadores nacionales e internacionales pudieron monitorear en tiempo real el procesamiento de actas para cada corporación y ámbito geográfico. El acceso a esta herramienta se realizó de forma segura y controlada, con usuarios y contraseñas preestablecidas, a través de una red interna.

La publicación de resultados preliminares forma parte de los esfuerzos de la Registraduría para aumentar la calidad y transparencia de sus procesos electorales. La oportuna entrega de los resultados del pre-conteo ha servido para incrementar el nivel de confianza en la fiabilidad del órgano electoral y, por consiguiente, en los resultados de las elecciones. Sin embargo, el sistema presenta debilidades. La primera de ellas es la comunicación de voz a voz para transmitir los resultados de cada mesa, aspecto que ha sido mencionado por anteriores Misiones de Veeduría Electoral desplegadas en Colombia. Esta metodología no entrega las seguridades que requiere un procedimiento de esta naturaleza, al no contar con un sistema eficaz de autenticación, verificación y auditoría. La segunda debilidad, es que la fuente de la información puede diferir de los datos oficiales, contenidos en el acta E-14 Claveros, y de los datos del acta E-14 Delegados, ya que los tres cuerpos se llenan separadamente.

2. Escrutinio oficial

El Escrutinio constituye la fase final del proceso electoral y se realiza esencialmente en distintas etapas de consolidación de información.

Figura 7: Escala jerárquica de escrutinios



Fuente: RNEC

La mesa de votación da inicio al proceso de escrutinio en donde los jurados de mesa realizan la primera contabilización de los votos al cierre de la jornada de votación, lo que genera el acta de escrutinio E-14 (delegados, transmisión y claveros), entre otras. Cabe destacar que las mesas de votación constituyen un pilar fundamental dentro del proceso por ser estas las encargadas, de forma primaria y directa, del desarrollo de los comicios.

Concretada la fase anterior, las actas E-14 claveros se trasladan a las comisiones escrutadoras auxiliar o zonal donde se consolidan los resultados de distintas mesas de votación, para luego pasar a escrutinios municipales, departamentales, y finalizar con el escrutinio a nivel nacional.

Para el procesamiento de la información se realiza un levantamiento de actas y documentos digitales (formularios E-26 -acta parcial de escrutinio-, E-24 -acta mesa a mesa-, acta de corrección de mesas, y resolución de respuesta a reclamaciones en el escrutinio, creada solo a nivel Auxiliar o zonal, entre otras) que consignan la labor escrutadora de las instancias intermedias. Los archivos de datos del escrutinio se graban en un CD y se remiten manualmente a la comisión escrutadora del siguiente nivel.

La Misión destaca las iniciativas adoptadas por la Registraduría para mejorar las características de seguridad del software de escrutinio. En particular, el acompañamiento de los auditores de sistemas de las campañas presidenciales en las pruebas de funcionamiento y simulacros; la implementación de procedimientos de custodia de software, código fuente, verificación de versiones y generación de código HASH del aplicativo; la creación de un log de auditoría de registro *paso a paso* del uso del aplicativo y de intentos fallidos; la autenticación biométrica y por contraseñas de miembros de comisiones escrutadoras; la generación automática de formularios E-24, E-26 y Mesa a Mesa Votación (MMV); generación de back-ups automáticos cada 5 minutos; manejo de información cifrada; seguimiento intranet de procesamiento de actas; registro y validación de usuarios; digitalización y visualización del formulario E-14 Claveros en las comisiones escrutadoras; código QR para validación de actas; control del número de sufragantes en el acta de escrutinios; archivos entregables con resultados electorales parciales y finales a entes de control, testigos electorales y auditores de sistemas; acceso dedicado a cada campaña presidencial para el seguimiento del proceso de escrutinios.

Sin embargo, aún existen espacios de mejora en el proceso de escrutinio. La Misión tomó nota de que en las comisiones escrutadoras, donde se transcribe de manera manual la información del formulario E-14 claveros al software de escrutinio que consolida datos, se prioriza la rapidez del proceso ante la calidad de la información. Este procedimiento está sujeto a errores humanos.

3. Seguridad del software

Como parte de las medidas para brindar mayores garantías a los actores políticos, para las elecciones presidenciales la Registraduría entregó a la Procuraduría General de la Nación y representantes de las diferentes campañas la última versión de los programas fuentes que fueron utilizados del software empleado para el procesamiento de los resultados del Pre-conteo, así como para el de Escrutinio de resultados. Esta entrega permitió resguardar y proteger la última versión de los programas fuentes y los ejecutables que fueron utilizados en el proceso de elección del Presidente y Vicepresidente de la República, en caso de ser necesario la realización de un proceso de post-auditoría.

Al momento de la entrega de los archivos se generó un número de comprobación, mediante el uso de algoritmos estandarizados de **HASH** (como el MD5 o SH1). Toda la información que componen los programas fuentes y los ejecutables, fueron empaquetados en un archivo único comprimido, que contaba con un *password* para su desempaquetamiento, conformado por 6 caracteres (números, letras o caracteres especiales) aportados por cada uno de los involucrados en el proceso, sumando una clave de 36 caracteres. Esta información se copió en un medio magnético DVD y mediante una cadena de custodia fue almacenada en un depósito en Bogotá que brindó las garantías de seguridad necesarias.

4. Tercerización

Para hacer efectivo el proceso de Pre-conteo, Escrutinio, Digitalización de actas y Divulgación de resultados, la RNEC licitó la prestación de servicios a través de contratos con distintas empresas del sector privado, las que se articulan para cumplir con el objetivo de entregar resultados electorales preliminares y los resultados finales del escrutinio a la ciudadanía.

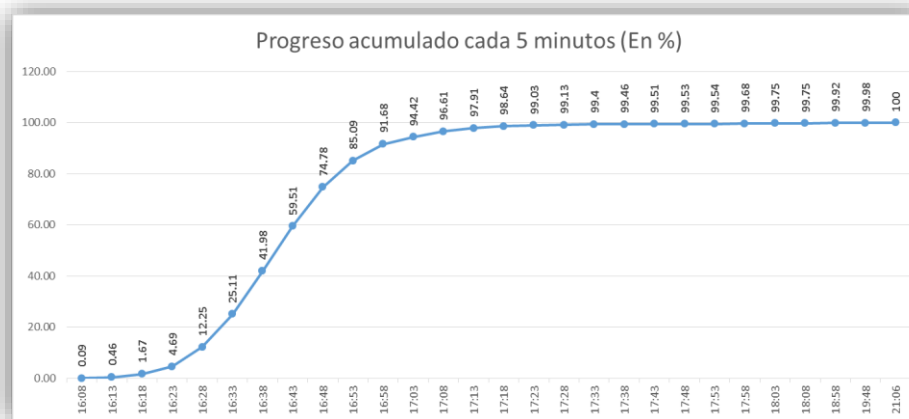
El pre-conteo se realizó a través de tres compañías diferentes, dos de ellas responsables de transmitir y procesar con rapidez los resultados obtenidos en cada una de las mesas instaladas. Para ello, existen dos softwares diseñados y administrados por cada una, que cumplen la misma función, pero en distintas regiones del país. La tercera compañía tenía la función de realizar la consolidación y divulgación de los resultados electorales a nivel nacional.

Por su parte, el componente informático que comprende el Escrutinio también se realizó a través de dos softwares diseñados y administrados por dos compañías diferentes, que cumplieron la misma función, pero en regiones distintas del país.

Publicación de resultados del Pre-conteo

Durante las elecciones legislativas, la primera vuelta del 27 de mayo y durante la segunda vuelta del 17 de junio, la MVE/OEA observó el proceso de transmisión, consolidación y divulgación del pre-conteo de votos. El flujo de la información fue rápido y eficiente. A partir del cierre de la votación, la Registraduría comenzó a divulgar datos con el primer boletín a las 16:08. Durante la primera vuelta presidencial, en el boletín de las 16:33 ya se habían procesado el 25,11% de las mesas del país. A las 17:03 esa cifra alcanzó el 94,42%, y poco antes de las 18 horas ya se había transmitido la información correspondiente al 99,68% de las mesas de votación.

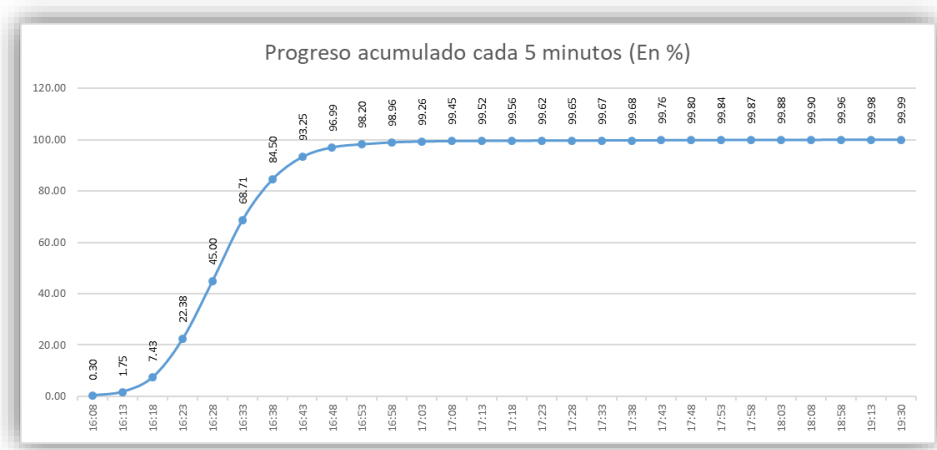
Figura 8: Divulgación de resultados pre-conteo 1era vuelta



Fuente: Elaboración MVE/OEA con datos de la RNEC

Para la segunda vuelta electoral, al haber menos candidatos, la información fluyo aún más rápido que en primera vuelta. A las 16:33 ya se había divulgado los resultados preliminares de casi el 70% de las mesas de votación del país. Y una hora después de cerrada la votación, ya se había procesado el 99% de las mesas.

Figura 9: Divulgación de resultados pre-conteo 2da vuelta



Fuente: Elaboración MVE/OEA con datos de la RNEC

El éxito de la operación se debió al trabajo que viene llevando a cabo la Registraduría, que ha incorporado avances tecnológicos en forma gradual durante los últimos diez años. El uso de la tecnología se ha transformado en componente esencial en materia electoral en Colombia, tanto para procesar información en materia de resultados electorales como en aspectos como el censo electoral, la identificación de votantes y los escrutinios. A través de su uso, se ha optimizado la toma de decisiones y ha contribuido a la legitimidad y transparencia de los procesos electorales.

Sin perjuicio de lo anterior, si bien el sistema de divulgación colombiano logra rápidamente la diseminación de los resultados electorales y permite que la ciudadanía acceda a esta información en forma ágil y muy expedita después de cerradas las urnas, existe la variable de margen de error entre el pre-conteo y los escrutinios oficiales, cuyo impacto en eventuales situaciones de contienda electoral estrecha puede generar un escenario político complejo. En tal sentido, se debe considerar una evaluación integral de este componente para que éste no solo sea rápido, sino que también proteja la calidad de la información.

Comparación Pre-Conteo y Escrutinio final

De acuerdo al Código Electoral, los resultados oficiales de la elección, a cargo de las comisiones escrutadoras y del Consejo Nacional Electoral, se dan a conocer una vez concluido el escrutinio. En el caso de la primera vuelta electoral, el CNE declaró la elección el día 8 de junio.

Cabe destacar que la disparidad de los resultados preliminares y la información oficial procesada a partir de las actas E-14 Claveros que se destaca en la siguiente tabla suele originarse por errores en la digitación del pre-conteo a cargo de 20,000 personas que participan de la transmisión y recepción de datos vía telefónica.

Tabla 2: Comparación Pre-Conteo y Escrutinio de la Elección Presidencial – Primera Vuelta

PRIMERA VUELTA				
CANDIDATOS	VOTOS		DIFERENCIAS	
	100%	100%	EN VOTOS	PORCENTAJE
	PRECONTEO	ESCRUTINIO FINAL		
Iván Duque	7,569,693	7,616,857	47,164	0.65
Gustavo Petro	4,851,254	4,855,069	3,815	0.08
Sergio Fajardo	4,589,696	4,602,916	13,220	0.29
German Vargas Lleras	1,407,840	1,412,392	4,552	0.32
Humberto de la Calle	399,180	396,151	-3,029	-0.76
Jorge Antonio Trujillo Sarmiento	75,614	65,767	-9,847	-14.97
Promotores Voto en Blanco	60,312	30,128	-30,184	-100.19
Viviane Morales	41,458	36,138	-5,320	-14.72
Votos en blanco	341,087	338,581	-2,506	-0.74
Votos válidos	19,336,134	19,353,999	17,865	0.09
Votos no marcados	56,935	47,675	-9,260	-19.42
Votos nulos	243,645	242,002	-1,643	-0.68
Total Sufragantes	19,636,714	19,643,676	6,962	0.04

Fuente: Elaboración MVE/OEA con datos de RNEC y CNE

Como se aprecia en el cuadro anterior, si bien la diferencia en el total de votantes de primera vuelta entre el pre-conteo y el escrutinio es mínima, en las opciones electorales hay algunas diferencias que son más relevantes. En el caso del candidato Iván Duque, existieron casi 50.000 votos de diferencia. En el caso de Sergio Fajardo, la diferencia fue de más de 13.000 votos. Si uno suma las diferencias en los votos para candidatos, promotores del voto en blanco, votos en blanco, tarjetas no marcadas y votos nulos, el total asciende a 130.540 sufragios, es decir, el 0,66% del total de votos. En segunda vuelta, como se aprecia a continuación, las diferencias disminuyeron. Al ser un escrutinio más simple, con menos candidatos, se reduce el error humano en los procesos de transmisión.

Tabla 3: Comparación Pre-Conteo y Escrutinio de la Elección Presidencial – Segunda Vuelta

SEGUNDA VUELTA				
CANDIDATOS	VOTOS		DIFERENCIAS	
	100%	100%		
	PRECONTEO	ESCRUTINIO FINAL	EN VOTOS	PORCENTAJE
Iván Duque	10,373,080	10,398,689	25,609	0.25 %
Gustavo Petro	8,034,189	8,040,449	6,260	0.08 %
Votos en blanco	808,368	807,924	- 444	-0.05 %
Votos válidos	19,215,637	19,247,062	31,425	0.16 %
Votos no marcados	29,674	25,969	- 3,705	-14.2 %
Votos nulos	265,857	263,373	- 2,484	-0.94 %
Total Sufragantes	19,511,168	19,536,404	25,236	0.13 %

Fuente: Elaboración MVE/OEA con datos de RNEC y CNE

Hallazgos y Recomendaciones

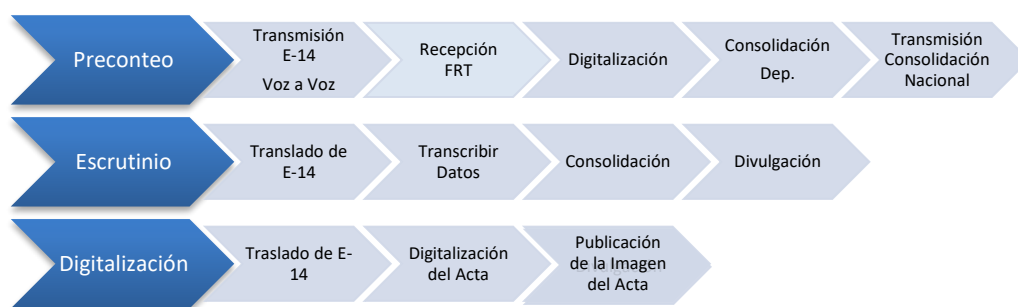
- **Información al Votante y Jurados:** Para futuros procesos, se recomienda que la RNEC evalúe el funcionamiento de la aplicación “Información al Votante”, ya que hubo problemas para acceder a ella el día de la elección. Se debe garantizar su disponibilidad de forma continua y evitar situaciones que limiten el acceso.
- **Biometría:** El proceso de verificación biométrica requiere cargar el padrón electoral departamental en cada uno de los dispositivos biométricos que se van a utilizar. Es imprescindible que la Registraduría garantice la seguridad de datos personales mediante un proceso de verificación exhaustiva para que la información en los dispositivos biométricos sea borrada de manera permanente una vez concluido el proceso electoral y antes de que las compañías replieguen sus equipos.

De igual importancia, si se desea avanzar en esta materia es recomendable que la Registraduría continúe con la implementación de la verificación biométrica para alcanzar el universo total de los votantes el día de las elecciones. Asimismo, se sugiere la realización de campañas masivas de sensibilización a los ciudadanos respecto a los beneficios de utilizar estas tecnologías y los procedimientos para su utilización.

- **Acta de Escrutinio – Formulario E-14:** Si bien la rapidez en el proceso de transmisión de resultados preliminares en Colombia es un aspecto que se ha destacado a lo largo de los años, se recomienda considerar mecanismos para simplificar el actual modelo de actas de escrutinio (E-14) para reducir

los riesgos que supone la existencia de tres cuerpos independientes, que contribuyó a minar la confianza en el proceso electoral entre algunos sectores. Para reducir el margen de error y brindar mayor confianza en la divulgación de los datos y consolidación de los resultados, se recomienda considerar que un solo documento sirva de fuente para brindar información preliminar, disponer de una imagen del acta en la web y contener los datos sobre los cuales trabajen las comisiones escrutadoras.

Figura 1: Procesos actuales de Pre-conteo, Escrutinio y Digitalización



Fuente: RNEC

- **Pre-conteo:** Tomando en consideración lo anterior, se recomienda considerar la sustitución del sistema de transmisión de resultados por vía telefónica para el pre-conteo por un sistema basado en la imagen del acta a través de unidades especializadas de escaneo y transmisión. La seguridad de este proceso debe incluir la encriptación de las imágenes durante la transmisión, el manejo de llaves físicas de seguridad para el acceso y envío de las mismas, además de la verificación y confirmación electrónica del envío total de las actas de todas las mesas de votación del recinto electoral. Una vez recibida la imagen del E-14 en los centros de procesamiento se sugiere contemplar un mecanismo de reconocimiento inteligente de caracteres (ICR) y la digitación anónima (ciega) de los datos electorales.

La implementación de esta estrategia tiene como objetivo cerrar la brecha que existe entre los resultados del pre-conteo y escrutinio, limitar los escenarios en que se puedan presentar irregularidades y reducir el riesgo o el impacto que una contienda electoral con resultados estrechos puede provocar en la confianza de los procesos y en el clima político-electoral de una elección.

- **Escrutinio:** La Misión recomienda la implementación de ciertas medidas que brinden mayor seguridad en la transcripción y procesamiento de la información en las diversas instancias que participan de esta cadena de consolidación de resultados. Entre ellas se sugiere mejorar la seguridad en la transmisión de datos que se van procesando mediante la incorporación de una red privada virtual. Esto evitaría que los archivos se remitan manualmente mediante un CD a las instancias superiores y reduciría los márgenes de discrecionalidad en relación a la cadena de custodia de los resultados electorales generados por las comisiones escrutadoras.

Asimismo, para evitar errores en la transcripción de la información del formulario E-14 Claveros a la aplicación designada para el escrutinio, se sugiere implementar un proceso de reconocimiento inteligente de caracteres (ICR) junto a una validación ciega o anónima de la información. Con ello, se evita el error humano y se acelera la velocidad en el procesamiento de los datos. De igual

forma, se podría mejorar la funcionalidad del programa que es instalado en los equipos del escrutinio, con el fin de facilitar las operaciones que realiza el usuario. Esto permitiría simplificar la operación del equipo y el entrenamiento al personal.

- **Entrega del Software de Pre-Conteo y Escrutinio:** Se recomienda optimizar mediante la utilización de herramientas tecnológicas la entrega de los softwares de pre-conteo y escrutinio. Adicionalmente, se sugiere implementar un mecanismo que permita verificar que la versión de los softwares utilizados en los diferentes sistemas corresponde a los previamente certificados y resguardados. Ello facilitará la trazabilidad en auditorías que se realicen con posterioridad.
- **Tercerización de procesos:** La eficiencia y capacidad que las empresas pueden brindar como soporte a la organización electoral es positivo, pero debe contar con mecanismos de control claros por parte de la autoridad electoral y la fiscalización de los actores del proceso, particularmente en relación a información tan importante como el procesamiento y consolidación de los resultados. Al respecto, la Misión recomienda que la organización electoral desarrolle o adquiera para sí el software de escrutinios, en consonancia con lo dispuesto por el Consejo de Estado en su reciente fallo sobre el caso del Partido MIRA.

Por otro lado, se sugiere considerar una reingeniería de mecanismos asociados al pre-conteo y escrutinio, que permita homogeneizar en un solo sistema todos los procesos que son realizados a nivel nacional y en el exterior.

- **Auditorías:** Tomando en consideración las dudas que se vertieron sobre aspectos informáticos, particularmente relacionadas al software de escrutinios, la Misión recomienda regular un proceso de auditorías y pruebas oportunas, que cuente con el acompañamiento de los partidos políticos y la sociedad civil. De esta manera se podrán evaluar las herramientas y aplicaciones tecnológicas que se utilizan para demostrar a terceros ajenos a su producción que el sistema cuenta con las garantías necesarias para su implementación.

Los procesos de pruebas y auditorías deben estar definidos y documentados, registrar las actividades realizadas y contar con la participación continua de los responsables para definir mejoras con base en lecciones aprendidas. Asimismo, se deben desarrollar en un ambiente en el que se promueva la transparencia y exista un control acordado, documentado, comunicado y medido que asegure el éxito de cualquier cambio.

Se recomienda que en la etapa pre-electoral, la Registraduría coordine un proceso que revise en detalle los software, dispositivos e infraestructura tecnológica en sus diversos niveles, además de los esquemas de seguridad utilizados en el almacenamiento y transmisión de los datos.

El día de las elecciones, se sugiere realizar auditorías que verifiquen que el proceso de pre-conteo y escrutinio está funcionando de acuerdo a lo previsto, a través de una muestra aleatoria y representativa. La instrumentación de esta auditoría se lleva a cabo al cierre de la votación, cuando se confirma mediante una estrategia establecida que la información consignada por los jurados de mesa fue registrada correctamente y coincide fielmente con los resultados determinados por el sistema de pre-conteo y escrutinio.

Posterior a las elecciones, se recomienda una auditoría que entre otras cosas verifique que el software que se utilizó en las elecciones fue el mismo que se certificó (vía firma digital) o validó en la auditoría previa, además de un examen forense de las bitácoras de los sistemas involucrados, entre otros elementos.

C. JUSTICIA ELECTORAL

Introducción:

De acuerdo al artículo 120 de la Constitución Política de Colombia, “la organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley” y tienen a su cargo “la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas”.

Por otro lado, el Consejo de Estado, máximo tribunal contencioso administrativo, y la Corte Constitucional, tienen funciones jurisdiccionales en materia electoral. La propia Constitución en su artículo 264 señala que “la jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un año”.

Como se desprende de lo anterior, Colombia cuenta con un modelo dual, en que aun cuando se crean las autoridades electorales con clara diferenciación original en su actuación, quedan sujetas a la jurisdicción de las autoridades judiciales en materia administrativa. De esta manera, la justicia electoral se divide en una parte administrativa, enfocada sobre todo en la etapa de escrutinio, y una parte judicial, donde se desahogan las acciones de nulidad en la vertiente contencioso administrativa, como las acciones por inconstitucionalidad en el Tribunal Constitucional.

A la luz de las reuniones sostenidas y de lo observado en esta materia por la MVE/OEA, la justicia electoral en Colombia tiene ciertas limitaciones. Por un lado, los recursos y mecanismos de impugnación se encuentran fragmentados en diferentes instituciones. Por el otro, los plazos para la resolución del contencioso electoral no son idóneos para esta materia.

Si bien la Misión pudo constatar que la República de Colombia ha podido construir una infraestructura jurídica en materia de justicia electoral con los elementos necesarios para garantizar que sus procesos comiciales, se desarrollen dentro de un contexto que garantiza legalidad, certeza y objetividad, se trata de un sistema cuya complejidad, dispersión y limitación no ofrece la celeridad y especialización que requiere esta materia. Asimismo, presenta ciertas vulnerabilidades en el ámbito de las reclamaciones, provenientes de procesos de escrutinio deficientes en su diseño y operación, de la falta de capacitación de los miembros de las comisiones y de la poca participación de los representantes (testigos) de los partidos políticos.

Las debilidades del sistema no se enfocan tanto a la carencia de los mecanismos legales u órganos que le de validez a los mandatos protectores de los derechos político electorales, sino a la necesidad de sistematizar y unificar los bastos instrumentos normativos e institucionales con los que cuentan, a fin de dar paso a la construcción de instituciones avocadas estrictamente a la función electoral.

Marco Jurídico

El marco jurídico electoral colombiano presenta una serie de desafíos que se han mencionado en anteriores Misiones de Veeduría Electoral. Existe una gran dispersión normativa, con reglas establecidas en diversos cuerpos legales. A partir de la promulgación del Código Electoral en 1986, se han sucedido

una serie de reformas y se han promulgado leyes que no han sido sistematizadas, sino acumuladas en el tiempo. Incluso, el Código Electoral antecede a la vigencia de la Constitución Política de 1991.

Lo anterior dificulta la comprensión de diversas materias y provoca falta de certeza respecto a la vigencia de ciertas disposiciones. Un ejemplo de ello son las relativas al voto electrónico. La ley 1475 de 2011 establece que “la organización electoral implementará el voto electrónico” y estipula como plazo máximo las elecciones para Congreso de 2014 para la plena implementación.

Instituciones jurisdiccionales electorales en Colombia:

Ante la existencia de un modelo de autoridad judicial electoral dual y disperso, compartida por autoridades jurisdiccionales del Estado y por autoridades propiamente electorales (con autonomía legal), resulta necesario precisar el alcance de las funciones de cada uno.

Para ello, se debe examinar con detalle aspectos como la integración de los órganos de gobierno o dirección, la autonomía financiera, procesos de responsabilidad de sus integrantes, así como el carácter y alcance de las resoluciones.

Dentro del esquema vigente, las instituciones/autoridades con competencia en materia de resolución de conflictos electorales son:

1. Consejo Nacional Electoral:

Está integrado por nueve magistrados elegidos por el Congreso de la República,⁴⁷ entre los candidatos postulados por los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Como requisito, el Código Electoral establece que no pueden haber sido elegido para corporación popular ni haber actuado como miembro de directorio político, en los dos años anteriores a su nombramiento.⁴⁸

Los magistrados del Consejo Nacional Electoral son servidores públicos de dedicación exclusiva y tienen las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Su período constitucional es de cuatro años.

El financiamiento de este órgano es determinado anualmente por decreto ejecutivo del Gobierno Nacional, aspecto que puede actuar en detrimento de la imparcialidad y autonomía del órgano.⁴⁹

El Consejo Nacional Electoral regula, inspecciona, vigila y controla toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos y sus representantes, directivos y candidatos.

Entre sus funciones está la de ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral; efectuar el escrutinio general de toda votación nacional; declarar la elección y expedir las credenciales correspondientes; revisar los escrutinios y documentos electorales para garantizar la veracidad de los resultados; y, velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos.

⁴⁷ Artículo 264 Constitución Política. Modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 1 de 2003.

⁴⁸ Artículo 17 Código Electoral

⁴⁹ Artículo 25 Código Electoral Decreto 2241 de 1986

2. Consejo de Estado:

Es el tribunal supremo y la última instancia de la jurisdicción contencioso administrativa. Los magistrados del Consejo de Estado son elegidos por la propia corporación, a partir de listas presentada por el Consejo Nacional de la Judicatura.⁵⁰ Para ser designados requieren cumplir los mismos requisitos que se exigen para ser magistrado de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia,⁵¹ entre los cuales se puede observar que existen parámetros de honorabilidad y profesionalismo al exigir por lo menos diez años de experiencia en ramas jurídicas de prestigio, y no tener antecedentes penales de ningún tipo. Duran en el cargo por un período de ocho años sin posibilidad de reelección. Permanecerán en el ejercicio de sus responsabilidades mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.

El Consejo de Estado está integrado por treinta y un magistrados y ejerce sus funciones por medio de tres salas:

1. Sala Plena, por todos sus miembros;
2. Sala de lo Contencioso Administrativo, por veintisiete magistrados;
3. Sala de Consulta y Servicio Civil, por los cuatro magistrados restantes.

Asimismo, cuenta con una Sala de Gobierno conformada por el Presidente y el Vicepresidente del Consejo de Estado y por los presidentes de la Sala de Consulta y Servicio Civil, y de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

La Sala de lo Contencioso Administrativo, en la que se toman las decisiones judiciales (en oposición a la Sala de Consulta que funciona como órgano consultivo del Gobierno Nacional), está dividida en cinco secciones conocidas como la Sección Primera, Sección Segunda, Sección Tercera, Sección Cuarta y Sección Quinta respectivamente.

La Sección Quinta es la encargada de los temas electorales. Está integrada por cuatro magistrados y entre los temas que les corresponde conocer, se destacan los siguientes:

- Procesos de simple nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos de contenido electoral, distintos de los de carácter laboral.
- Procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos.
- Recursos extraordinarios de revisión contra sentencia de carácter electoral, dictadas en única instancia por los Tribunales Administrativos.
- Recursos, incidentes y demás aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva.

El presupuesto del Consejo de Estado lo determina cada año el Consejo Superior de la Judicatura, como parte del presupuesto de la rama judicial que se remite al Gobierno para su aprobación ante el Congreso.

⁵⁰ Artículo 231 de la Constitución Política

⁵¹ Artículo 232 de la Constitución Política

3. Corte Constitucional:

Es la entidad judicial encargada de velar por la integridad y la supremacía de la Constitución. Se integra por nueve magistrados designados por el Senado de la República por ocho años, de entre las ternas que le presentan el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Ejerce la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos que establece el artículo 241 de la Constitución Política.

El sistema judicial colombiano está facultado para llevar a cabo control constitucional de las leyes a través de la Corte Constitucional. Cualquier fallo que realice la Corte en ejercicio de esta atribución, deberá tenerse como cosa juzgada constitucional.

La Constitución colombiana faculta a todo ciudadano a promover demandas de inconstitucionalidad contra leyes o decretos, por lo que no sólo cuenta con los mecanismos para cuestionar violaciones a derechos fundamentales, sino que permite a cualquier persona cuestionar la emisión de normas. Se faculta a los jueces y entes de emitir decisiones de tutela o resolver acciones o recursos previstos para la aplicación de los derechos constitucionales.

4. Responsabilidad de sus integrantes

Los magistrados de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta y tengan un rendimiento satisfactorio.

El modelo colombiano contempla la figura del Consejo Superior de la Judicatura, el cual cuenta con una Sala Jurisdiccional Disciplinaria integrada por siete magistrados elegidos por el Congreso Nacional para un período de ocho años, de entre las ternas enviadas por el Gobierno. Uno de los requisitos para ser miembro de este Consejo, está el de no poder ser escogidos entre los propios magistrados de las mismas corporaciones postulantes.

Entre las atribuciones que tiene el Consejo Superior de la Judicatura, está la de examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama judicial. Además de contar con instancias y mecanismos para medir la actuación judicial y en su caso, adoptar medidas disciplinarias, se observa un diseño equilibrado en la designación de los magistrados con participación de otros poderes del Estado.

Finalmente, dado el relevante papel que tienen de llevar a cabo recursos electorales en el ámbito administrativo, se destaca que los miembros del Consejo Nacional Electoral son responsables de sus actuaciones ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y se les aplicará el mismo régimen de impedimentos y recusaciones que rige para los magistrados de dicha Corte.

5. Carácter de las decisiones del órgano electoral

Si bien el Consejo Nacional Electoral puede revisar documentos a fin de establecer la “verdad electoral” en cualquier momento previo a la declaratoria de elecciones, mediante el análisis de irregularidades a lo largo del proceso, cualquier ciudadano tiene la posibilidad de recurrir al Consejo de Estado para control judicial a través de la nulidad electoral o nulidad de actos administrativos, terminando la preclusividad o principio de exhaustividad de la autoridad electoral.

En otras palabras, la declaratoria de elección hecha por la autoridad especializada no es definitiva, puesto que siempre podrá ser revisada judicialmente, aun cuando el tiempo haya transcurrido y los resultados

estén consumados (para ejemplo el caso de los senadores depuestos 3 años y medio después de iniciado su mandato, sin que se haya generado un problema político mayor).

El Consejo de Estado, a través de su Sección Quinta, tiene la competencia para conocer de la nulidad electoral. Dado que tiene carácter constitucional de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, en el ámbito de sus competencias sus decisiones constituyen última instancia.

Sin embargo, en el supuesto de ser cuestionada la constitucionalidad de algún acto emitido por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, en caso de encontrar vicios de procedimiento en algún acto sujeto a su control, tiene la atribución de devolverlo a la autoridad responsable del mismo, para que enmiende el defecto observado.

6. Control de convencionalidad y de constitucionalidad

El sistema judicial colombiano está facultado para llevar a cabo control constitucional de las leyes a través de la Corte Constitucional, por lo cual se mandata que cualquier fallo de la Corte en ejercicio de esta atribución se considera cosa juzgada constitucional. Adicionalmente, ejercen jurisdicción constitucional los jueces y corporaciones que emiten decisiones de tutela o resuelven acciones o recursos previstos para la aplicación de derechos constitucionales.

Un aspecto a destacar en este rubro, es el relativo a que la Constitución colombiana faculta a todo ciudadano a promover demandas de inconstitucionalidad contra leyes o decretos, lo cual implica un acierto del sistema ya que no sólo cuenta con los mecanismos para cuestionar violaciones a derechos fundamentales, sino que permite a cualquier persona cuestionar la emisión de normas y no constriñe tal facultad únicamente a entes públicos.

Tales atribuciones muestran que el sistema judicial colombiano busca garantizar que sus decisiones judiciales, particularmente aquellas relativas a la protección de derechos fundamentales como lo son, los derechos político- electorales, estén en armonía con el modelo convencional.

Acceso a la Jurisdicción

Uno de los puntos que llama la atención es que, a pesar de esta gama institucional, ninguna de las instituciones se concentra exclusivamente en temas de justicia electoral.

1. Medios de impugnación

Los mecanismos y recursos de impugnación son limitados. Existen los siguientes:

- a) Recursos de reclamación: Se encuentran regulados en el Código Electoral y básicamente son competencia del Consejo Nacional Electoral y de sus delegados pero que son únicamente mecanismos para impugnar y revisar los escrutinios en sus diferentes etapas (mesas de votación, municipales/distritales, departamentales y nacionales). Son recursos muy específicos que se ponen en manos de los partidos políticos, a través de sus delegados en cada una de las instancias de conteo: las llevadas a cabo en las mesas de votación; las que se llevan a cabo a nivel municipal/auxiliares; las que se llevan a cabo en los departamentos; y finalmente, las que se llevan a cabo a nivel nacional en el Consejo electoral.

Aun cuando estos recursos pueden ser apelados ante el Consejo Nacional Electoral, quien tiene desde el 2009 una amplia facultad para encontrar la “verdad electoral”,⁵² básicamente son los únicos medios especializados electorales de muy limitada cobertura.

- b) Los relativos a los nombramientos e inhabilitaciones de candidatos llevados a cabo en forma última en sede administrativa, por el Consejo Nacional Electoral;
- c) Nulidad electoral/administrativa: En general se trata de recursos en sede judicial contenciosa administrativa, especializada en la materia electoral, para que cualquier ciudadano que quiera inconformarse contra actos de la autoridad electoral, tenga a su disposición esta ruta. Pero se trata de un órgano judicial que desarrolla procedimientos administrativos con todo el conjunto de garantías procesales y que de acuerdo con la ley se lleva entre 6 meses y 1 año para ser resueltas, es decir, carece de la oportunidad necesaria para que las eventuales resoluciones de estos recursos tengan impacto sin tener que esperar a hechos consumados. De hecho, el caso reciente más emblemático fue el resuelto en febrero del 2018, en donde se resolvió un delicado asunto del proceso electoral de 2014, resolviendo que tres puestos senatoriales fueron ocupados de manera fraudulenta. Este tipo de justicia tardía no sólo no ofrece una tutela efectiva, sino que puede producir daños relevantes al proceso democrático, como fue el hecho de que tres senadores ocuparan fraudulentamente sus cargos durante más de tres años.
- d) Tutela constitucional: Adicionalmente, existe el mecanismo constitucional de protección de derechos para todos los ciudadanos colombianos, que también puede eventualmente abarcar la protección de derechos políticos. Toda persona puede ejercer acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando considere que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. En ningún caso que se presente, pueda transcurrir más de diez días entre su promoción y su resolución. Sin embargo, es excepcional, para cuando no existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

A continuación, se presenta un cuadro con los principales medios de impugnación relacionados propiamente a los asuntos electorales, que son los recursos de reclamación en manos de la autoridad especializada, el Consejo Nacional Electoral, y un sistema de impugnaciones a través del sistema de nulidades electorales y de actos administrativos en el Consejo de Estado, en su Quinta Sección.

Cuadro 1: Recursos de reclamación y nulidad administrativa/electoral

	Vertiente Administrativo Electoral	Vertiente Contencioso Administrativo
Autoridad:	Consejo Nacional Electoral	Consejo de Estado, Tribunales Administrativos y Juzgados Administrativos

⁵² El CNE tiene la facultad, de oficio o a petición de parte, de revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.

Atribuciones:	<p>Art. 265 Constitución</p> <p>Regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral. (...) 3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes. 4. Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados. (...) 8. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar. 9. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos. (...) 12. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos. 	<p>Art. 237 Constitución</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley. (...) 2. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley⁵³. <p>Para ejercer el Contencioso Electoral ante la Jurisdicción Administrativa contra el acto de elección de carácter popular 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 correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral.</p>
----------------------	--	--

⁵³ Atribución derivada del Acto Legislativo 01/2009 que modifica y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de Colombia

https://wsr.registraduria.gov.co/descargar/normas_electorales/Actos_Legislativos/ACTOLEGISLATIVO1DE%202009.pdf

Principales Recursos:	Reclamación⁵⁴ Legitimados para solicitarlas: candidatos inscritos, sus apoderados o los testigos electorales legalmente constituidos durante los escrutinios respectivos, apreciando como pruebas para resolver únicamente los documentos electorales, por medio de resolución motivada.	Nulidad: Art. 137 CPACA⁵⁵ Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. Nulidad electoral: Art. 139 CPACA Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas. En elecciones por voto popular, las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan sobre reclamaciones o irregularidades respecto de la votación o de los escrutinios, deberán demandarse junto con el acto que declara la elección. El demandante deberá precisar en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección. En todo caso, las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la utilización de los mecanismos para proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la Ley 472 de 1998.
------------------------------	---	--

⁵⁴ Art. 192 del Código Electoral - Decreto 2241 de 1986.

⁵⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Causales:	<p>El Consejo Nacional Electoral o sus Delegados tienen plena y completa competencia para apreciar cuestiones de hecho o de derecho y ante reclamaciones escritas que les presenten durante los escrutinios respectivos los candidatos inscritos, sus apoderados o los testigos electorales legalmente constituidos y apreciando como pruebas para resolver únicamente los documentos electorales, podrán por medio de resolución motivada decidir las reclamaciones que se les formulen con base en las siguientes causales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando funcionen mesas de votación en lugares o sitios no autorizados conforme a la ley. 2. Cuando la elección se verifique en días distintos de los señalados por la ley, o de los señalados por la autoridad con facultad legal para este fin. 3. Cuando los cuatro (4) ejemplares de las actas de escrutinio de los jurados de votación estén firmados por menos de tres (3) de éstos. 4. Cuando se hayan destruido o perdido los votos emitidos en las urnas y no existiere acta de escrutinio en la que conste el resultado de las votaciones. 5. Cuando el número de sufragantes de una mesa exceda al número de ciudadanos que podían votar en ella. 6. Cuando el número de votantes en una cabecera municipal, un corregimiento, una inspección de policía o un sector rural exceda al total de cédulas aptas para votar en dicha cabecera, corregimiento, inspección de policía o sector rural, según los respectivos censos electorales. 7. Cuando los pliegos se hayan introducido al arca triclave extemporáneamente, a menos que el retardo obedezca a circunstancias de violencia, fuerza mayor o caso fortuito, certificados por funcionario público competente, o a hechos imputables a los funcionarios encargados de recibir los pliegos. 8. Cuando el acta se extienda y firme en sitio distinto del lugar o local en donde deba funcionar la respectiva corporación escrutadora, salvo justificación certificada por el funcionario electoral competente. 	<p>Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales. 2. Se hayan destruido los documentos, elementos o el material electoral, así como cuando se haya ejercido cualquier tipo de violencia o sabotaje contra estos o contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones. 3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales. 4. Los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer. 5. Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incursas en causales de inhabilidad. 6. Los jurados de votación o los miembros de las comisiones escrutadoras sean cónyuges, compañeros permanentes o parientes de los candidatos hasta en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil. 7. Tratándose de la elección por voto popular por circunscripciones distintas a la nacional, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción. 8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política al momento de la elección.
------------------	---	--

	<p>9. Cuando las listas de candidatos no se hayan inscrito o modificado en la oportunidad legal o cuando los candidatos no hubieren expresado su aceptación y prestado el juramento correspondiente dentro de los términos señalados por la ley para la inscripción o para la modificación, según el caso.</p> <p>10. Cuando en un jurado de votación se computen votos a favor de los candidatos a que se refiere el artículo 151 de este Código.</p> <p>11. Cuando aparezca de manifiesto que en las actas de escrutinios se incurrió en error aritmético al sumar los votos consignados en ella.</p> <p>12. Cuando con base en las papeletas de votación y en las diligencias de inscripción aparezca de manera clara e inequívoca que en las actas de escrutinios se incurrió en error al anotar los nombres o apellidos de uno o más candidatos.</p>	
--	---	--

Fuente: Elaboración MVE/OEA con base en Constitución y Leyes seleccionadas

2. Legitimación

Respecto de la legitimación para poder ejercer acciones por parte de aquellas personas que, de forma directa o indirecta, consideren que fueron lesionados sus derechos políticos, se debe abordar el análisis separando las etapas en las que se pueden ejercer inconformidades, contra actos del proceso electoral: la etapa administrativa que encuadra las reclamaciones,⁵⁶ a cargo del Consejo Nacional Electoral; y la etapa contencioso administrativa que aborda las causales de nulidad, bajo competencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

En el primer caso, el Código Electoral legitima para promover las reclamaciones, únicamente a los candidatos inscritos, sus apoderados o los testigos electorales legalmente constituidos. La posibilidad de hacer valer escritos de reclamación es una prerrogativa exclusiva de los actores políticos acreditados en el proceso electoral, no así un instrumento que permita denunciar irregularidades a toda persona que, durante el desarrollo de una votación, constate la comisión de alguna conducta que contravenga alguno de los procesos: ciudadanos, miembros del jurado, etc.

⁵⁶ El Código Electoral también define la posibilidad de solicitar recuento de votos en las comisiones escrutadoras.

Art. 164 “Las comisiones escrutadoras, a petición de los candidatos, de sus representantes o de los testigos electorales debidamente acreditados, podrán verificar el recuento de los votos emitidos en una determinada mesa. La solicitud de recuento de votos deberá presentarse en forma razonada y de la decisión de la comisión se dejará constancia en el acta. Estas comisiones no podrán negar la solicitud de recuento cuando en las actas de los jurados de votación aparezca una diferencia del diez por ciento (10%) o más entre los votos por las listas de candidatos; para las distintas corporaciones públicas que pertenezcan al mismo partido, agrupación o sector político. Tampoco podrá negar la solicitud cuando en las actas de los jurados aparezcan tachaduras o enmendaduras en los nombres de los candidatos o en los resultados de la votación, o haya duda, a juicio de la comisión, sobre la exactitud de los cálculos hechos por los jurados de votación.

Verificado el recuento de votos por una comisión escrutadora, no procede otro alguno sobre la misma mesa de votación”

Por el contrario, para solicitar la nulidad de cualquier acto de una elección, la ley faculta a hacerlo a cualquier persona. Sobre este punto se observa que en la medida en que se legitima a toda persona que hubiese atestiguado alguna irregularidad en la elección, a promover los recursos existentes, en esa medida se logrará una mayor participación e involucramiento de los ciudadanos para observar y cuidar los procesos electorales de los que participan.

3. Requisitos

Del análisis de la Constitución Política de Colombia y de los distintos ordenamientos, fue posible identificar que los requisitos para llevar a cabo las acciones previstas para hacer valer presuntas violaciones a alguna de las etapas del proceso electoral, en términos generales, no revisten cargas extraordinarias ni desproporcionadas para los interesados.

En cuanto a requisitos económicos para acceder a la jurisdicción, es de señalar que los distintos instrumentos jurídicos no hacen referencia a cargas o requisitos económicos de acceso a la justicia.

4. Derecho a recurso efectivo incluyendo la impugnación de resultados

El fallo 11001-03-28-00-2014-00117-00 y 11001-03-28-00-2014-00109-00 acumulado, emitido por la Sección Quinta del Consejo de Estado el ocho de febrero de 2018, en el que casi cuatro años después de la elección resolvió que en la misma mediaron diversas irregularidades y, en consecuencia, ordenó modificaciones en la integración del Senado de la República, evidencia la importancia de fortalecer los mecanismos de defensa del derecho de votar y ser votado, garantizando resoluciones expeditas y previas a las fechas de asunción.

La Misión pudo identificar que la principal razón para que el Consejo de Estado emitiera su resolución en ese periodo de tiempo, derivó de la falta de accesibilidad a los elementos de prueba en posesión de la Registraduría Nacional, pero también a la complejidad que presenta el proceso de escrutinios de los procesos electorales de Colombia.

La naturaleza de la materia electoral y los tiempos electorales acaban siendo resueltos, en última instancia, de manera no especializada ni oportuna, pues en casos de impugnaciones se utilizarán los procedimientos ordinarios de la justicia administrativa, con plazos que no responden a la dinámica propia de los asuntos relacionados a las elecciones.

Hallazgos y recomendaciones

- **Marco Jurídico Electoral:** La Misión de Veeduría Electoral de la OEA reitera la necesidad de actualizar y sistematizar la legislación en materia electoral con el fin de facilitar la comprensión de las reglas vigentes por parte de las candidaturas, partidos políticos, medios de comunicación y la ciudadanía en general. Más allá de la evidente confusión que este tipo de contexto genera para el ciudadano que debe conocer sus normas, las propias autoridades encargadas de la aplicación de las mismas se encuentran en una situación confusa y riesgosa. Un esfuerzo de sistematización es también una oportunidad para revisar, reformar y actualizar elementos del proceso electoral que han sido objeto de discusión.

Desde luego, este esfuerzo debe comenzar con la redacción de un nuevo Código Electoral que permita consolidar en un solo cuerpo normativo las diversas leyes que rigen hoy la materia electoral de Colombia, para darle coherencia al ordenamiento jurídico electoral. Esta medida también debe contribuir a fortalecer las instituciones electorales, así como el rol de otras instituciones del Estado en los procesos electorales.

- **Jurisdicción especializada:** El sistema electoral colombiano cuenta en general con los instrumentos e instituciones para garantizar la protección de derechos políticos electorales y, sobre todo, el respeto por la voluntad popular expresada a través del sufragio. No obstante, dicho sistema se encuentra completamente disperso tanto en su normativa, como en las funciones repartidas entre las distintas instituciones gubernamentales.

Además del esfuerzo de sistematización de normas electorales, Colombia podría explorar la unificación de funciones por un lado en un órgano administrativo electoral único responsable de la organización y calificación de los resultados electorales, y por el otro, de un órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, responsable de verificar todas las reclamaciones e impugnaciones originadas en el órgano administrativo.

Tales iniciativas tendrían que estar debidamente acompañadas de un modelo de profesionalización electoral, que garantice la especialización de las funciones que actualmente realizan servidores públicos con funciones electorales como magistrados y fiscales electorales, miembros de la procuraduría de la nación y empleados de la registraduría, aunado a jueces de la República que participan en los procesos de escrutinio, y jueces de tutela responsables de dirimir situaciones que involucren la vulneración de derechos políticos.

- **Causales de reclamación:** Si bien el sistema electoral colombiano tiene integrados mecanismos para reclamar irregularidades en las etapas esenciales del proceso electoral, concretamente en las relativas a los escrutinios de la votación, y en la etapa final la posibilidad de promover la nulidad parcial o total de las votaciones, es importante ampliar el sistema de medios de impugnación, integrando todas las posibilidades de violación de derechos político electorales, desde las etapas inter-partidistas hasta las susceptibles de presentarse el día de la elección.
- **Plazos:** La implementación de recursos legales tendientes a poner a consideración de la jurisdicción posibles irregularidades electorales, no cobra pleno sentido sin contar con certeza respecto de los plazos de resolución de los mismos.

El reciente fallo del Consejo de Estado, que determinó la restitución de senadores en virtud de haber acreditado irregularidades en el proceso electoral del año 2014, es un elemento destacable en el resguardo del derecho a elegir y ser elegido. Sin embargo, el tiempo transcurrido escapa a los parámetros idóneos y apropiados para la materia electoral. Por ello, sin perjuicio de las otras recomendaciones en este rubro, se sugiere impulsar reformas que permitan definir plazos oportunos para la resolución de las controversias. Para ello, se debe dotar de recursos humanos, técnicos y financieros apropiados, para fortalecer mecanismos que privilegien una justicia electoral expedita.

- **Medios de Prueba:** Si bien el sistema colombiano cuenta con los recursos para impugnar una elección, de forma parcial o total, se observa la necesidad de adoptar medidas tecnológicas que permitan que los materiales electorales que obran en posesión de las autoridades, se encuentren accesibles para facilitar una inmediata disponibilidad en caso de ser sujetas de alguna

impugnación, a fin de garantizar resoluciones prontas y oportunas y que tales recursos sean genuinamente efectivos.

- **Legitimación activa:** Mientras el Código Electoral legitima para promover las reclamaciones únicamente a los candidatos inscritos, sus apoderados o los testigos electorales legalmente constituidos, la Constitución legitima a cualquier persona a solicitar una nulidad de cualquier acto por vía jurisdiccional. La posibilidad de hacer valer escritos de reclamación es una prerrogativa exclusiva de los actores políticos acreditados en el proceso electoral, no así un instrumento que permita denunciar irregularidades a toda persona que, durante el desarrollo de una votación, constate la comisión de alguna conducta que contravenga alguno de los procesos: ciudadanos, miembros del jurado, etc.

Sería importante que en un futuro hubiera compatibilidad o coherencia entre este tipo de legitimación y que también cualquier ciudadano pudiera interponer recursos de impugnación por vía electoral.

D. FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Introducción

La Organización Electoral de Colombia está a cargo del Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). El CNE regula, inspecciona, vigila y controla toda la actividad electoral de los partidos (PP) y movimientos políticos (MP), de los grupos significativos de ciudadanos (GSC), de sus representantes legales y candidatos. Goza de autonomía presupuestal y administrativa. Entre otras funciones, el CNE distribuye los aportes para financiamiento de las campañas electorales, según lo establecido por ley, y reglamenta la participación de los PP y MP en los medios de comunicación social del Estado.

Las normas que rigen el financiamiento político-electoral en las elecciones están contenidas principalmente en las siguientes leyes, decretos y resoluciones: Constitución Política (1991); Ley 1475 (2011) sobre la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos; Ley 130 (1994) acerca de partidos y movimientos políticos; Ley 330 (2007) por medio de la cual se establece el proceso para el registro de libros y presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales y consultas populares internas; Ley 1864 (2017) que reforma a la Ley 599 (2000) sobre delitos electorales; Decreto Ley 2241 (1986) por el cual se adopta el Código Electoral; Ley 996 (2005) sobre garantías electorales; Ley 1712 (2014) por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información; y una serie de resoluciones emitidas por el CNE.

Algunas de estas últimas son la Resolución 3097 (2013) que norma el aplicativo “Cuentas Claras”; la Resolución 285 (2010) que autoriza el uso del aplicativo “Cuentas Claras”; la Resolución 330 (2007) que regula la presentación de informes de rendición de cuentas de financiamiento electoral; la Resolución 2796 (2017) por la cual se fijan los límites a los montos de gastos de las campañas electorales legislativas; la Resolución 2586 (2017) por la cual se fijan los límites a los montos de gastos de las campañas presidenciales y el valor de reposición de gasto; la Resolución 3476 (2005) por la cual se reglamentan los sistemas de auditoría interna y externa de los ingresos y egresos; la Resolución 2797 (2017) por la cual se define el número máximo de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias; y la Resolución 2798 (2017) por medio de la cual se regula la financiación y el reporte de gastos de campaña.

Colombia puede seguir avanzando en el diseño de reformas político-electorales que incrementen la equidad en la competencia electoral. En particular, sería recomendable fortalecer el financiamiento estatal de las campañas —especialmente el entregado antes de las elecciones—, y restringir el financiamiento privado. De esa manera se podrían generar mayores condiciones de igualdad en la competencia y luchar contra la corrupción, el tráfico de influencias y la entrada de dineros ilícitos a la política. Asimismo, existen oportunidades para fortalecer la transparencia durante las elecciones, principalmente a través del robustecimiento del sistema de rendición de cuentas y del control del CNE sobre ingresos y egresos de las campañas electorales.

El financiamiento político-electoral

1. Equidad en el financiamiento

Los sistemas de financiamiento político-electoral deben buscar garantizar igualdad de condiciones para el ejercicio de los derechos de elegir y ser electo. De la información recabada antes y durante el despliegue se puede concluir que existe un espacio de acción en el cual Colombia podría implementar reformas político-electorales con el propósito de incrementar la equidad en la competencia electoral.

a) Estimulación de financiamiento público

Respecto del financiamiento permanente de los PP y MP con personería jurídica⁵⁷, el Estado provee financiamiento directo a través del Fondo Nacional de Financiación Política. Este se constituye anualmente con un monto de \$150 pesos colombianos por ciudadano inscrito en el censo electoral nacional, al cual se suman las multas a organizaciones políticas (Ley 130, Art. 12). El Fondo se reparte utilizando los siguientes criterios de distribución (Ley 1475, Art. 17):

- 10% en partes iguales a todos los PP y MP;
- 15% en partes iguales entre los PP y MP que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en territorio nacional en la última elección de Senado o de Cámara de Representantes;
- 40% en partes iguales entre todos los PP y MP en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República;
- 15% en partes iguales en todos los PP y MP en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales;
- 10% en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales;
- 5% en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones;
- 5% en proporción al número de jóvenes elegidos en ambas cámaras.

De esta manera, es posible concluir que en Colombia el principal criterio de distribución de financiamiento para la actividad permanente de las organizaciones es la fuerza electoral, lo que podría dañar a los partidos pequeños y nuevos.

La Ley 1475 establece que los recursos otorgados para la actividad permanente de las organizaciones se deben utilizar para solventar gastos de funcionamiento de estructuras, de centros de estudio, divulgación de programas, ejercicio de mecanismos de democracia interna, entre otras actividades. Un mínimo del 15% del financiamiento estatal debe dirigirse a centros de pensamiento, cursos de formación política electoral e inclusión de jóvenes, mujeres y minorías étnicas. En un estudio sobre financiamiento político y mujeres en Colombia, Casas-Zamora y Falguera (2017) concluyen que los recursos estatales orientados a la inclusión de las mujeres suelen ser mal administrados e invertidos, por lo que su impacto es limitado⁵⁸. En particular, las personas entrevistadas en el mencionado estudio señalan que ese 15% del

⁵⁷ En Colombia no existe financiamiento para el funcionamiento permanente de grupos significativos de ciudadanos (GSC), los que, pudiendo presentar candidatos para las elecciones, no son organizaciones con personería jurídica.

⁵⁸ Kevin Casas-Zamora y Elin Falguera. (2017). Financiación política y participación equitativa de las mujeres en Colombia: análisis de la situación. IDEA Internacional y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista, p. 31.

financiamiento tiende a utilizarse para otros propósitos de los partidos, tales como gastos de administración y funcionamiento⁵⁹.

En relación al financiamiento de las campañas electorales, los candidatos inscritos por PP, MP y GSC reciben financiamiento público directo e indirecto. En relación al primero, este es recibido en dos momentos: antes de las mismas a través de anticipos y después de las elecciones mediante un sistema de reposición de gastos.

En las elecciones legislativas —a diferencia de lo que sucede en las elecciones presidenciales— la reposición de gastos es la principal fuente de financiamiento público directo, ya que el rol de los anticipos es muy limitado. Posteriormente a las elecciones, el Estado repone gastos a las organizaciones políticas en función de los votos válidos obtenidos (en el caso de las elecciones legislativas, se tiene derecho a financiamiento público cuando la lista obtiene el 50% o más del umbral determinado para la respectiva corporación). La Ley 130 (1994) establece que la reposición debe suceder durante el mes después de las elecciones, sin embargo —según ciertos actores— esto no se cumple, ya que en la práctica la reposición se tarda mucho más. El CNE y el Ministerio de Hacienda y Crédito deben actualizar el valor de la reposición por voto. Para las elecciones legislativas el valor a recibir de reposición por voto válido fue de \$5.642 pesos colombianos.

Por otra parte, los PP, MP y GSC pueden solicitar al CNE hasta un 80% de la financiación estatal como anticipo. El CNE debe evaluar dicha solicitud en base a disponibilidad presupuestal, y, si decide entregarlo, el monto se calcula a partir de la financiación estatal recibida por el solicitante en la campaña anterior para el mismo cargo. Si es que la organización en cuestión no hubiere participado en la elección anterior, entonces el anticipo se calculará considerando el menor valor de reposición pagado para el respectivo cargo en la elección anterior. Para recibir los recursos solicitados como anticipos, los PP y MP deben presentar una póliza o garantía, las que deben ser aceptadas por parte del CNE. Si es que una organización que recibió anticipo no obtuvo el derecho a la financiación estatal como resultado de los votos obtenidos, el anticipo debe ser devuelto.

En la práctica, el mecanismo de pago de anticipos en las elecciones beneficia a organizaciones políticas tradicionales y dificulta el acceso a dinero por parte de organizaciones políticas nuevas, ya que son las primeras las que pueden presentar las pólizas necesarias para acceder a los recursos, además de ser las que tienden a recibir un mayor caudal de votos, y, por ende, mayor financiamiento *a posteriori*. Según información del CNE, para las elecciones legislativas sólo 10 organizaciones políticas de las 76 inscritas solicitaron anticipos. Las pocas solicitudes de anticipo se explicarían porque las organizaciones políticas no quieren arriesgarse a tener que devolverlos por no haber podido alcanzar los umbrales de votos válidos requeridos para la financiación estatal.

Según Transparencia por Colombia (2011 y 2016), el poco uso de los anticipos y su limitado impacto en las campañas se debe principalmente a que las organizaciones no cuentan con los recursos para cumplir las pólizas requeridas y respaldar las solicitudes, pero también se debe a la poca eficiencia en el proceso de evaluación y entrega de los anticipos⁶⁰. De hecho, a 48 horas de estas elecciones legislativas, de las 76 organizaciones políticas que inscribieron candidaturas, sólo 4 obtuvieron anticipos, y lo hicieron de manera tardía.

⁵⁹ *Ibidem*

⁶⁰ Juan Fernando Londoño. (2018). *Estudio sobre Financiamiento Político en Colombia*. Bogotá D.C: Editorial Scripto, p. 86.

En definitiva, para las elecciones legislativas la fuente principal de financiamiento público directo es el sistema de reposición de votos, lo que, al desembolsarse posteriormente a la elección, implica en la práctica que las organizaciones y los candidatos deben recurrir al sector privado para financiar sus campañas. Según Londoño (2018), el sistema de reposición de votos no garantiza la transparencia durante la contienda electoral ni tampoco genera equidad en la competencia, ya que los candidatos que tienen recursos o son incumbentes tienen ventajas al momento de competir⁶¹. Esto, sumado a que los criterios de reposición se basan primordialmente en fuerza electoral, afecta las condiciones de competencia de agrupaciones políticas nuevas, pequeñas y/o con dificultad de acceder a créditos bancarios.

En el caso de las elecciones presidenciales, el financiamiento es preponderantemente público,⁶² y al igual que las legislativas se realiza a través de anticipos y reposición de gastos de la elección. Mediante la Resolución 2586 de 2017, el CNE estableció el monto de aportes estatales a recibir de anticipo por los candidatos en primera vuelta. Este fue fijado en (\$6.598.628.518) pesos colombianos. De este monto, casi un 70% debió ser destinado a financiamiento de propaganda política y el resto a otros gastos de campaña. Para la segunda vuelta, el aporte por anticipo se fijó en \$ 3.962.411.733 pesos colombianos, de los cuales 50% se debieron gastar en propaganda política y el resto en otros gastos.

Para la primera vuelta de la elección presidencial, la Misión observó que, a pesar de la posibilidad de acceder a financiación previo, siempre y cuando se reúnan los requisitos que establece la Ley, a menos de 48 horas de la jornada electoral solo dos de las seis (33%) candidaturas a la Presidencia habrían solicitado y recibido anticipos, en contraste con 4 de 5 candidaturas presidenciales (80%) a las que el Estado desembolsó financiación previa en la primera vuelta de los comicios de 2014.

Una particularidad en materia de comicios presidenciales, conforme a lo que establece la Ley 996 de 2005, es que el valor de reposición por voto válido varía en función de si se opta o no por anticipos de la contribución estatal, siendo significativamente mayor en el caso de no recibir anticipo (\$5.625 pesos) que en el caso de recibirlo (\$2.760 pesos en la primera vuelta y \$1.378 en la segunda vuelta).⁶³

Adicionalmente al financiamiento público directo, el Estado entrega financiamiento público indirecto a través de espacios gratuitos en radio y televisión. Según el Art. 36 de la Ley 1475, las organizaciones que hayan inscrito candidaturas a la Presidencia y al Congreso tendrán derecho, dentro de los dos meses anteriores a la votación y hasta 48 horas antes de la misma, a espacios en TV y radio, proporcionalmente al número de candidatos. El CNE establece el número, duración y franjas de emisión de los espacios televisivos y radiales, además de reglamentar su utilización. La distribución se realiza en igual número de espacios para listas, candidatos y opciones políticas, y se asigna por sorteo, garantizando espacios de mayor sintonía. Los costos de producción deben ser solventados por las campañas.

La Resolución No. 0112 (2018) asignó el número y duración de los espacios para propaganda electoral gratuita para las elecciones legislativas de 2018. Cada uno de los espacios asignados tuvo una duración de 20 segundos, los que se emitieron durante todos los días de la semana, en horarios determinados, entre el 8 de febrero y el 8 de marzo de 2018. Estos espacios fueron sorteados públicamente y se emitieron en los 4 canales de televisión de cobertura nacional (tanto públicos como privados), en 8 canales de televisión regionales y en 21 canales de televisión locales. Para el caso de las elecciones presidenciales, la resolución No. 0887 (2018) asignó, conforme a la Ley 996, espacios diarios de televisión de dos minutos, divididos en

⁶¹ Londoño, op. cit., p. 97.

⁶² Artículo 11 de la Ley 996 de 2005

⁶³ Resolución No. 2586 del 18 de octubre de 2017 del CNE

segmentos de 30 segundos, sorteados públicamente, que fueron emitidos entre el 9 de abril y 9 de mayo, para divulgación de los programas de gobierno de las campañas.

Cabe mencionar que expertos han detectado que la cobertura mediática durante campañas electorales anteriores se ha caracterizado por condiciones de inequidad entre candidatos hombres y mujeres. Según Casas-Zamora y Falguera, tanto la ONG local Misión de Observación Electoral (MOE) como IDEA Internacional y ONU Mujeres han concluido en estudios que durante las elecciones del 2014 y del 2010 la cobertura de candidatas mujeres fue menor a la de sus contrapartes masculinos⁶⁴.

b) Prohibición de uso indebido de recursos públicos

La Ley 996 (2005) sobre garantías electorales desarrolla el tema de las prohibiciones a funcionarios públicos en su Art. 38, estipulando que a los empleados del Estado les está prohibido: i. Presionar a subalternos para que respalden alguna campaña; ii. Difundir propaganda electoral a través de publicaciones, estaciones de TV o radio, a excepción de lo permitido por ley; iii. Favorecer con ascensos o bonificaciones a quienes participen en determinada campaña; iv. Ofrecer beneficios directos e inmediatos para influir en la intención de voto; y v. Aducir razones de “buen servicio” para despedir a funcionarios de carrera por razones políticas.

Asimismo, los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas, dentro de los 4 meses anteriores a las elecciones no pueden celebrar convenios para la ejecución de recursos públicos. Tampoco pueden participar ni destinar recursos públicos de las entidades a su cargo para reuniones proselitistas. De la misma manera, la Ley de Garantías prohíbe la inauguración de obras públicas y el lanzamiento de programas sociales en eventos donde participen candidatos a elección popular y/o sus voceros. Adicionalmente, los servidores públicos mencionados no pueden autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles públicos para actividades proselitistas, ni facilitar alojamiento ni transporte de candidatos a cargos de elección popular ni sus voceros.

La mencionada ley establece sanciones aparejadas al incumplimiento de las normas descritas. Por su parte, la Ley 1864 sanciona el delito de corrupción del sufragante, estableciendo que la pena se aumenta en caso de que el delito sea cometido por un servidor público.

El uso indebido de recursos públicos en las campañas es uno de los asuntos que más generó denuncias ciudadanas durante las elecciones legislativas. Si bien se trata de denuncias y no de faltas y/o delitos confirmados, la cantidad evidencia que, en relación al financiamiento político-electoral, las denuncias ciudadanas se concentran en prohibición del uso indebido de recursos públicos y compra de votos.

Para el caso de la primera vuelta de las elecciones presidenciales, la Misión tomó nota que del total de denuncias reportadas ante la URIEL entre el 4 y 25 de mayo de 2018, 36% corresponden a irregularidades de intervención en política de los servidores públicos y a corrupción de sufragante.

c) Restricción al financiamiento privado

En conjunto con el financiamiento estatal, los PP y MP cuentan con fuentes de financiamiento privado para su funcionamiento, tales como: cuotas de los afiliados (conforme a sus estatutos); contribuciones,

⁶⁴ Casas-Zamora y Falguera, op. cit., p. 26.

donaciones y créditos, en dinero o en especie, de afiliados y/o particulares; créditos obtenidos en entidades financieras; ingresos originados en actos públicos, actividades lucrativas de los partidos y rendimientos de su propio patrimonio; y herencias o legados (Ley 1475, Art. 16). No hay topes para este tipo de financiamiento.

Para las elecciones legislativas, los candidatos de PP, MP y GSC cuentan con las siguientes fuentes de financiamiento, sumados al financiamiento estatal ya descrito: recursos propios que los PP y MP destinen para la campaña; créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, cónyuges o parientes hasta cuarto grado; contribuciones, donaciones o créditos, en dinero o especie, que realicen particulares; créditos obtenidos en entidades financieras; ingresos originados en actos públicos y actividades lucrativas de las organizaciones (Ley 1475, Art. 20).

Tanto para el funcionamiento de PP y MP como para el financiamiento de sus campañas, en Colombia se prohíbe el financiamiento de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras (excepto las realizadas por cooperación técnica para actividades distintas a campañas); las contribuciones provenientes de actividades ilícitas o que tengan como objeto financiar fines antidemocráticos; los aportes anónimos; las donaciones de personas titulares de bienes que están en proceso de extinción de dominio; las contribuciones de personas naturales que estén acusadas o imputadas en un proceso penal por algunos delitos (tales como los relacionados con grupos armados ilegales); las donaciones de personas que desempeñan funciones públicas (exceptuando miembros de corporaciones públicas de elección popular); y los aportes de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de 50% de contratos o subsidios estatales, que administren recursos públicos o parafiscales o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de azar (Ley 1475, Art. 27).

A diferencia de las elecciones presidenciales, para los comicios legislativos no están prohibidas las donaciones de personas jurídicas. Asimismo, en la Ley 1475 no se prohíben las donaciones de medios de comunicación, lo que podría generar condiciones de inequidad en la contienda considerando que se trata de actores que, mediante la donación en especie, pueden incidir fuertemente en el proceso electoral y favorecer a determinadas agrupaciones y/o candidatos.

Respecto de los límites a las donaciones, las organizaciones políticas y candidatos no pueden recaudar recursos privados por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña (Ley 1475, Art. 23). Esta disposición implica en la práctica que no hay barreras para evitar que exista un exceso de financiamiento privado frente al financiamiento público. De hecho, según la ONG local MOE, en las elecciones al Congreso de 2014 las donaciones privadas (aportes de empresas sumadas a los recursos propios de los candidatos y personas naturales) alcanzaron más del 70% de los ingresos para las campañas⁶⁵. Para las elecciones legislativas del 2018, según información provista por Transparencia por Colombia, al día 2 de marzo, el 88% de los recursos de campañas registrados en el software aplicativo Cuentas Claras fueron de origen privado⁶⁶.

El importante rol del financiamiento privado conllevó a que, para este período electoral, la Alianza por la Responsabilidad Política Empresarial -compuesta por agremiaciones, fundaciones empresariales y

⁶⁵ Misión de Observación Electoral. (29 de enero de 2018). Nace Alianza Por la Transparencia de la Financiación de las Campañas Políticas en Colombia. Disponible en: <https://moe.org.co/alianza-por-la-responsabilidad-politica-empresarial/>

⁶⁶ Transparencia por Colombia. (7 de marzo de 2018). ¿Candidatos al Congreso transparentes? Disponible en: <http://transparenciacolombia.org.co/candidatos-al-congreso-transparentes/>

organizaciones sociales- creara la iniciativa “Tu aporte tiene poder: financia con responsabilidad”. Ello, para orientar a las empresas sobre mecanismos de financiamiento y para concientizar sobre la importancia de exigir planes de rendición de cuentas a quienes reciben recursos⁶⁷.

La preponderancia del financiamiento privado en las campañas ha caracterizado las elecciones legislativas y locales anteriores, no así las elecciones presidenciales (como consecuencia de la nueva legislación aplicada en el año 2006, la que restringió el financiamiento privado para esos comicios)⁶⁸. Tal como sostiene Fernando Londoño “mientras más se desciende en la escala de elecciones a cargos de elección popular hay un menor impacto del dinero público, un asunto que tiene consecuencias en la competencia política, pero sobretudo [sic] en la posible entrada de dineros de proveniencia ilegal o mediante mecanismos ilegales en las campañas electorales”.⁶⁹

Dentro del abanico de fuentes de financiamiento privado para las elecciones legislativas, las que generaron mayor cantidad de recursos para las campañas tanto para las elecciones legislativas de 2014 y del 2018 son los recursos propios de los candidatos o de sus familiares, seguidos de personas jurídicas (dentro de los cuales se cuentan los medios de comunicación). En Colombia, existe un tope a las donaciones individuales, ya que las organizaciones políticas no pueden recaudar aportes individuales superiores al 10% del tope máximo de campaña. Sin embargo, la financiación con recursos propios o de parientes en grados autorizados por ley no está sometida a dichos límites individuales, aunque la sumatoria no puede superar los topes de campaña. Asimismo, los créditos de cualquier origen tampoco están sometidos a límites individuales. Estas disposiciones permiten que candidatos con muchos recursos (o con acceso a préstamos, o con familiares de muchos recursos) tengan una ventaja competitiva frente a otros candidatos, afectando la equidad en la contienda electoral. Según un análisis efectuado por Transparencia por Colombia, para las elecciones territoriales del 2015, quienes invirtieron mayores recursos vieron incrementadas sus probabilidades de ganar, por lo que el estudio concluye que candidatos ricos o con disponibilidad de recursos tienden a ser elegidos⁷⁰.

Un exceso de recursos privados en relación a recursos públicos, sumado a un amplio abanico de fuentes de financiación privada permitidas (incluyendo los aportes de personas jurídicas y donaciones propias sin límites), genera una ventana de oportunidad para el tráfico de influencias, la corrupción y el ingreso a la política de dineros ilícitos. De hecho, para la ONG local MOE, uno de los grandes riesgos de estas elecciones legislativas fue la financiación ilegal, la que podría haberse canalizado en algunos de los tipos de aportes privados existentes⁷¹.

En el caso de las elecciones presidenciales, la Ley prohíbe ciertas fuentes de financiamiento privado y limita las contribuciones de particulares, como mecanismos para limitar recursos de origen privado que podría afectar la equidad en la competencia electoral y la generación de futuros compromisos entre intereses privados y la candidatura electa. La Ley 996 de 2005 fija límites a las contribuciones y donaciones de personas naturales: 2% del tope de gastos para cualquier donación de persona natural y 20% para el

⁶⁷ Misión de Observación Electoral, “Nace Alianza Por...”, op. cit.

⁶⁸ Londoño, op. cit., p. 85.

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ Transparencia por Colombia. (2016). Análisis de Cuentas Claras. Informe de financiación de campañas y rendición de cuentas en elecciones, p. 74.

⁷¹ Misión de Observación Electoral (10 de marzo de 2017). Tres retos de las elecciones de Congreso y Presidente según la MOE. Disponible en: <https://moe.org.co/la-lupa-debe-estar-en-el-control-a-la-financiacion-cambios-en-el-censo-electoral-en-los-territorios-del-posconflicto-y-sobre-reglas-de-juego-que-no-terminan-de-cambiar/>

total a ser financiado por personas naturales. Restringe también el aporte del candidato y sus familiares a un 4% del valor del tope de gastos. Por sentencia de la Corte Constitucional (C-1153 de 2005) quedan prohibidos los aportes de personas jurídicas a las campañas presidenciales. Asimismo, como se señaló anteriormente, la Ley 1475 de 2011 prohíbe otras fuentes de financiación gobiernos o personas del extranjero; contribuciones anónimas; contribuciones de personas naturales o jurídicas que administren recursos públicos o parafiscales o que ostenten contratos o subsidios estatales; personas contra las que se inició un proceso penal; y contribuciones de personas que desempeñan funciones públicas.

No obstante la prohibición de donaciones directas de personas jurídicas a las campañas presidenciales, esta no existe para donaciones a partidos políticos y Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC). Esto es relevante para las campañas presidenciales. Por un lado, a través de los partidos políticos las personas jurídicas tienen la posibilidad de donar indirectamente a las campañas, ya que la reciente Resolución 989 de 2018 del CNE permitió a los partidos invertir hasta el 20% del tope de gastos de campaña. Por otro, un candidato presidencial pudo haber recibido, como no está restringido por Ley, donaciones de personas jurídicas durante la etapa en que recolectó firmas.

d) Límite del gasto en campañas

Como ya se ha analizado, existe un desbalance entre el financiamiento público y el privado. Cuando esto sucede, una de las medidas paliativas podría ser limitar el tiempo de duración de las campañas, los costos de las campañas y los disparadores de gastos.

Según la Ley 1475 (Art. 34), la recaudación de fondos y realización de gastos de campaña (entendida como actividades para convocar a ciudadanos a votar de una manera o a abstenerse de hacerlo) pueden ser adelantados por los PP, MP y GSC durante los seis meses anteriores a la fecha de la elección. Sin embargo, los candidatos sólo pueden realizar campaña a partir de su inscripción (el período de inscripción inicia 4 meses antes de la elección). Por otra parte, la propaganda electoral empleando el espacio público puede realizarse a partir de 3 meses antes de la elección, mientras que la comunicada a través de medios de comunicación social se puede realizar durante los 60 días anteriores al día de la elección.

En relación a los límites de gasto electoral, en el mes de enero de cada año el CNE fija los topes para los distintos cargos. Para ello, considera los costos reales de las campañas, el censo electoral y el presupuesto para la financiación estatal (Ley 1475, Art. 24). El tope de gasto se fija por cada candidato a cargo uninominal o por lista a corporaciones de elección popular, lo que implica que existen múltiples topes dependiendo del cargo a elegir y la circunscripción territorial y especial. Los topes para las elecciones legislativas quedaron establecidos en la Resolución 2796 (2017). Diversas autoridades, candidatos y expertos señalan que las organizaciones políticas no respetan los límites de gastos. Eso se debería a una combinación entre la existencia de topes de gasto que no están basados en los costos reales de las campañas, la tendencia de todas las organizaciones políticas y los candidatos a sub-reportar gastos y la falta de control gubernamental, lo que será analizado en la sección de rendición de cuentas.

En las elecciones presidenciales, los topes de gasto –sumando recursos públicos y privados– fueron fijados en \$24,235,554,964⁷² pesos colombianos por candidato presidencial en la primera vuelta de 2018. En la segunda vuelta el tope de gasto fijado por el CNE fue de \$11.335.756.166 pesos colombianos.

⁷² Resolución 2586 de 2017 del CNE

Existen dudas sobre el costo real de la campaña presidencial. Entre otras cosas, porque si se toma en consideración los recursos recaudados y gastados durante los numerosos procesos de recolección de firmas por medio de la creación de GSC, los cuales no tienen un tope de gastos, y de consultas partidarias, el costo real total de campaña se eleva considerablemente. Los GSC fueron un mecanismo de participación que fue utilizado bastante para esta elección presidencial. Según la RNEC, 45 GSC optaron por recoger firmas para las presidenciales. Del total de contendientes a la presidencia y vicepresidencia, casi la mitad (5) inició como candidatos por firmas.

Comenzar como candidatos por firmas tiene dos claros incentivos: se inician actividades de proselitismo, y se recaudan y gastan recursos para fines políticos antes de los cuatro meses formales de campaña. Como la ley considera como tiempo formal de campaña presidencial cuatro meses antes del día de la elección, estos recursos no son contabilizados dentro de la campaña, aunque el candidato o candidata haya tenido visibilidad pública y haya utilizado recursos para fines electorales hasta seis meses antes del inicio formal de la misma.

Respecto de los disparadores de gasto, en Colombia los PP, MP, GSC, gerentes de campañas y candidatos pueden contratar propaganda electoral en medios de comunicación. Por medio de la Resolución 2797 (2017), se estableció el número máximo de cuñas radiales (y su duración), de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias que pueden hacer uso las organizaciones políticas para las elecciones legislativas. Los medios de comunicación tienen la obligación de informar al CNE sobre la propaganda electoral contratada, certificando su valor comercial. Lo mismo fue realizado a través de la Resolución 0414 (2018) para los comicios presidenciales.

2. Transparencia en el financiamiento

Un sistema de financiamiento político-electoral transparente debe garantizar las condiciones necesarias para que la ciudadanía ejerza el derecho de acceso a información sobre el origen y el flujo de recursos públicos y privados de las campañas electorales. Para lograr esta transparencia, las organizaciones políticas deben rendir cuentas a la ciudadanía; la autoridad electoral debe tener la capacidad efectiva de revisar, verificar y auditar la información generada por los partidos y movimientos políticos; debe haber un sistema de sanciones transparente, eficaz y eficiente; y debe haber garantía de acceso a la información de las finanzas de los partidos.

a) Rendición de cuentas

Los PP y MP en Colombia deben responder por toda violación de normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación (Ley 1475, Art. 8). Llama la atención que en la mencionada ley se excluya a los GSC de las organizaciones que deben responder por contravención de normas. Esto es un problema, toda vez que existe una importante cantidad de GSC que registraron candidaturas para el Senado, la Cámara y para competir en la presidencial.

Respecto del financiamiento para el funcionamiento de los PP y MP, la Ley 1475 estipula que dentro de los primeros cuatro meses de cada año estos deben presentar ante el CNE una declaración física de patrimonio, ingresos y gastos, utilizando un formato estándar. Al momento de elaborar este informe, en la página web del CNE se encuentran online los informes de rendición de cuentas para los años 2016 y 2017. Sin embargo, cabe notar que desde el 11 de mayo de 2017 las organizaciones ya no sólo deben presentar los informes de ingresos y egresos de manera física. Ese día el CNE emitió un comunicado

mediante el cual se anunció el lanzamiento de una nueva sección del aplicativo online Cuentas Claras⁷³ denominada “Cuentas Claras de Funcionamiento”.⁷⁴ De esta manera, desde mayo de 2017, las organizaciones políticas cuentan con un módulo para que los partidos reporten informes anuales de ingresos y gastos sobre su funcionamiento, a los que la ciudadanía puede acceder libremente, en tiempo real. Los reportes pueden generarse en formato de datos abiertos.

Cabe destacar que el aplicativo “Cuentas Claras de Funcionamiento” surgió inicialmente para contribuir al seguimiento del uso de los recursos estatales que deben ser destinados por ley a incentivar la participación política de las mujeres. Por ello, este aplicativo incluye un anexo en el cual los partidos deben establecer cuál fue el uso que se dio al 15% de financiamiento estatal que debe destinarse, entre otras actividades, a la inclusión de mujeres, jóvenes y minorías étnicas. Las organizaciones deben desagregar esa información en cinco categorías: formación política; formación electoral; publicaciones; estrategias de comunicación; y otros gastos. Uno de los problemas en relación al financiamiento estatal para la inclusión de mujeres, de acuerdo a Casas-Zamora y Falguera (2017), radica en “la carencia casi absoluta de controles externos o internos para vigilar si estos recursos fueron correctamente invertidos (...)”⁷⁵, ya que en muchas ocasiones se destinan a gastos administrativos de los partidos, entre otras actividades que no tienen relación con la participación de las mujeres.

En relación a la rendición de cuentas respecto de los recursos de campaña, si estos exceden 200 salarios mínimos originados en financiamiento privado, estos deben ser administrados por gerentes de campaña. Los recursos públicos y privados se reciben y administran en una cuenta única registrada en una entidad financiera autorizada. El gerente puede abrir subcuentas para descentralizar, las que deben ser revisadas por la Superintendencia Financiera. Las organizaciones políticas deben designar a un grupo de auditores quienes deberán certificar, durante la campaña, que las normas se cumplan. Cabe preguntarse si constituye un verdadero control que los auditores sean nombrados por las mismas organizaciones.

La Ley 1475 estipula que los PP, MP y GSC deben presentar informes consolidados de ingresos y egresos de campaña dentro de los dos meses siguientes al día de la elección. Por su parte, los gerentes de campañas y candidatos deben presentar informes individuales de ingresos y gastos a sus respectivas organizaciones políticas dentro del mes siguiente a la fecha de la votación. A partir del año 2010, la información se ha reportado a través del aplicativo en línea Cuentas Claras -diseñado por Transparencia por Colombia y donado al CNE el año 2011. Con el paso del tiempo, el uso de Cuentas Claras para reportar información de campañas se ha tornado obligatorio, tal como lo estipula la Resolución N° 3097 (2013), la que señala que ello constituye un requisito para acceder a financiamiento público de campañas por concepto de reposición de gastos.

Respecto de la presentación de informes parciales de financiamiento -los que facilitan de sobremanera la rendición de cuentas-, en la Resolución N° 3097 (2013) se establece que los ingresos y gastos deben registrarse en Cuentas Claras durante los ocho días siguientes al día en el cual se realizaron las operaciones. A pesar de esto, según datos de Transparencia por Colombia, a nueve días de las elecciones legislativas sólo un 27,5% de los 2737 candidatos al Congreso habían rendido cuentas a través de este

⁷³ Aplicativo utilizado desde el año 2010 para el reporte de gastos de campañas electorales.

⁷⁴ El denominado “Cuentas Claras de Funcionamiento” se lanzó gracias al apoyo de ONU Mujeres, en asociación con USAID, siendo desarrollada por Transparencia por Colombia. Ver Consejo Nacional Electoral. (11 de mayo de 2017). Comunicado Lanzamiento aplicativo Cuentas Claras de Funcionamiento de los Partidos Políticos.

⁷⁵ Casas-Zamora y Falguera, op. cit., p. 20.

aplicativo⁷⁶. Para el caso de la elección presidencial, de acuerdo a la información consultada en el aplicativo al 25 de mayo, todas las fórmulas presidenciales en la primera vuelta habrían cargado sus respectivos informes parciales a la plataforma, excepto un movimiento político y el grupo de promotores del voto en blanco.

Cabe resaltar que la disposición sobre la presentación de informes parciales está mencionada en una resolución administrativa y no en la ley. Desde el punto de vista de IDEA Internacional, uno de los factores más importantes en relación al reporte en línea de información financiera de campañas es si es voluntario u obligatorio, y si es que la autoridad electoral insiste en que sea obligatorio, entonces debe estar estipulado por ley⁷⁷. Según esta ONG, esto sólo puede hacerse si es que aquellos requeridos a utilizar el sistema tienen acceso a un computador y conocimientos suficientes para utilizarlo, y si la infraestructura de Internet del país lo permite⁷⁸.

De esta manera, en Colombia la rendición de cuentas se hace principalmente con posterioridad a las elecciones, lo que dificulta el acceso a la información por parte de la ciudadanía con anterioridad a los comicios. A esta problemática de rendición de cuentas se suma el subreporte. Varios académicos han señalado que en Colombia los límites a los gastos de las campañas no se respetan⁷⁹, y, por lo tanto, los ingresos y egresos registrados en Cuentas Claras son sólo una fracción de lo recibido en la realidad. Funcionarios electorales también mencionan que las organizaciones tienden a subreportar sus ingresos y egresos, informando dineros por debajo del tope legal. Parte de esto tiene que ver con que los topes son alejados de la realidad, pero también el problema radica en el subregistro. Un estudio realizado por Transparencia por Colombia señaló que para las elecciones legislativas del 2014 ningún partido registró gastos superiores a un cuarto del límite de gasto establecido para la elección⁸⁰.

b) Control gubernamental

Tal como ya fue mencionado, el CNE regula, inspecciona, vigila y controla toda la actividad electoral de los PP, MP y GSC, de sus representantes legales y candidatos.

En Colombia, la Ley 1475 (Art. 4) establece los contenidos mínimos de los estatutos de los PP y MP, lo que da cuenta de mayor control del Estado sobre la autonomía de estas organizaciones. Los estatutos deben contener, entre otros elementos: formas de financiación de estas organizaciones y de sus campañas (especialmente la forma de recaudo de contribuciones y donaciones, control al origen y cuantía); distribución de la financiación estatal; apoyo financiero a candidatos; publicidad de todos los ingresos y los gastos; procedimiento de formulación, aprobación y ejecución de su presupuesto; sistema de auditoría interna, mecanismos y procedimientos para manejar adecuadamente la financiación estatal de las organizaciones y de sus campañas; y formas de utilización de los espacios institucionales en televisión y medios de comunicación para divulgación política y propaganda electoral.

Respecto del control gubernamental sobre las campañas políticas, este radica principalmente en el aplicativo en línea Cuentas Claras, a través del cual, posteriormente a la elección, el CNE revisa los ingresos

⁷⁶ Transparencia por Colombia, “¿Candidatos al Congreso transparentes?... op. cit.

⁷⁷ Samuel Jones. (2017). Digital Solutions for Political Finance Reporting and Disclosure. A Practical Guide, pp. 43-45. Disponible en: <https://www.idea.int/publications/catalogue/digital-solutions-for-political-finance-reporting-and-disclosure>.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Casas-Zamora y Falguera, op. cit., p. 18.

⁸⁰ Transparencia por Colombia. (2014). Análisis de la Financiación de las Campañas Legislativas de Colombia en 2014. Bogotá

y egresos de los PP, MP y GSC. Desde el punto de vista de Londoño (2018), en Colombia existe una alta confiabilidad respecto de la veracidad del reporte de los gastos e ingresos de recursos públicos, pero la realidad es diferente respecto del financiamiento privado, en parte porque “no existen mecanismos reales de monitoreo y auditoría sobre el gasto electoral”⁸¹. Este autor señala que el CNE sólo tiene la capacidad de revisar formalmente lo que se recibe a través de los informes, sin poder contrastar la información con auditorías propias que realice o que contrate, aun cuando la ley faculta a este organismo a realizarlas⁸². De acuerdo a información proporcionada por el CNE, sí se realizan visitas de auditoría a sedes de organizaciones políticas durante la campaña electoral, sin embargo estas serían *ad-hoc* y no queda claro cuál sería el criterio de selección.

La falta de control sobre los ingresos a las campañas abre una ventana de oportunidad a la entrada de dineros ilícitos a la política, mientras que el escaso control sobre los egresos, en la práctica, dificulta hacer cumplir el tope de gasto electoral estipulado por ley. Actualmente el CNE no cuenta con sistema de monitoreo del uso de los espacios publicitarios en TV y radio. El mecanismo de verificación con el que cuenta el CNE para certificar que la propaganda electoral en medios de comunicación informada por los PP, MP y GSC es real, es contrastando lo informado en Cuentas Claras con lo informado por medios de comunicación social, los que tienen la obligación de enviar informes al CNE respecto de promoción electoral contratada. En este sentido, el mecanismo de control que el CNE tiene sobre los principales egresos de las campañas descansa principalmente en lo informado por los medios de comunicación y las organizaciones políticas, en circunstancias en las que los primeros pueden donar a los segundos. En este sentido, contrastar información entre estos actores no constituye un mecanismo de control seguro.

c) Régimen de sanciones

El CNE es la institución competente para imponer sanciones a PP, MP y GSC. En cualquier etapa del proceso de investigación de presuntas faltas el CNE puede suspender la financiación o la personería jurídica de las organizaciones. La decisión respecto de faltas y sanciones pueden ser demandadas ante el Consejo de Estado.

En el Art. 10 de Ley 1475 (2011) se estipulan los tipos de violaciones que implican la transgresión de normas relacionadas con el financiamiento político, tales como incumplir deberes establecidos por ley, permitir la financiación con fuentes prohibidas y la violación de los topes de gastos. Esta misma ley establece sanciones para los directivos de los PP y MP en caso de incurrir en faltas, las que van desde amonestación escrita y pública, suspensión del cargo y expulsión de la organización. Asimismo, existen sanciones aplicables a los partidos y movimientos que dependen de la gravedad de las faltas, tales como la suspensión o privación de financiamiento estatal, suspensión o cancelación de personería jurídica, disolución, entre otros.

La Ley 1864 (2017) mediante la cual se reforma la Ley 599 (2000), modifica el Código Penal y convierte en delito conductas electorales prohibidas, además de aumentar las penas en algunos casos. Esta ley penaliza el “tráfico de votos”, que apunta a la comercialización masiva de votos a través de dinero o entrega de dádivas, con penas de prisión desde 4 a 9 años, más multa en dinero. Asimismo, penaliza la corrupción del sufragante, lo que incluye la celebración de contrato, o el pago o entrega de dádivas para influir en el voto, con penas de prisión de 4 a 8 años, más una multa en dinero. De la misma manera, esta ley penaliza

⁸¹ Londoño, op. cit., p. 165.

⁸² *Ibídem*.

la financiación de campañas con fuentes prohibidas, estableciendo penas para los gerentes de campañas, candidatos y la persona que provee el financiamiento ilegal (prisión de 4 a 8 años, más multa en dinero). Adicionalmente, se penaliza la violación de los topes de gasto (el que administre una campaña que exceda los gastos incurrirá en prisión de entre 4 y 8 años, deberá pagar una multa igual al monto excedido y será inhabilitado para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el tiempo de prisión).

d) Acceso a la información

La Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional establece los procedimientos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, además de las excepciones a la publicidad de información. La normativa en relación al financiamiento político-electoral se encuentra muy dispersa, lo que dificulta el acceso a la información por parte de la ciudadanía, los candidatos, gerentes de campaña y autoridades de las organizaciones políticas. Esto afecta los procesos de rendición de cuentas y el cumplimiento de las normas por parte de los actores correspondientes. Es de esperar que la Relatoría que fue creada en el 2017 en el CNE con el propósito de sistematizar actos administrativos sea fortalecida.

El software Cuentas Claras constituye un mecanismo de publicación de oficio de información de finanzas de las organizaciones políticas, tanto de su financiamiento para su funcionamiento como de los recursos de campañas. Sin embargo, la información sobre financiamiento de campañas es principalmente accesible posteriormente a la elección.

Hallazgos y recomendaciones

- **Financiamiento público.** El financiamiento público radica principalmente en la reposición de votos de acuerdo a la fuerza electoral obtenida, lo que tiene dos efectos principales. Por un lado, implica obligar a los candidatos y organizaciones a financiar sus campañas principalmente con financiamiento privado. Por otro lado, genera condiciones de inequidad entre partidos tradicionales, con acceso a recursos e incumbentes, frente a partidos nuevos y candidatos nuevos sin mucho acceso a recursos. Se recomienda continuar con el debate público sobre una reforma política y electoral orientada, entre otras cosas, a robustecer el financiamiento público, especialmente el otorgado previo a las elecciones, aspecto que ya han recomendado anteriores Misiones de la OEA. Asimismo, en materia presidencial, se sugiere fijar un solo valor de reposición por voto válido, en lugar del esquema actual de dos que desincentiva el uso de anticipos, en donde el monto por voto válido es dos veces mayor en el caso de no recibir anticipo (\$5,625 pesos) que en el caso de recibirlo (\$2,760 pesos)⁸³.
- **Prohibición de uso indebido de recursos públicos.** La Ley de Garantías establece un listado de prohibiciones de uso indebido de recursos estatales, y la Ley 1864 (2017) establece penas mayores a los servidores públicos que corrompan a los sufragantes. Se recomienda fortalecer las capacidades de fiscalización en esta materia, para que las autoridades encargadas de la aplicación de esas normas dispongan de los recursos jurídicos, humanos y financieros para aplicarlas efectivamente. Asimismo, se sugiere realizar campañas de concientización sobre la materia. Que

⁸³ Resolución No. 2586 del 18 de octubre de 2018 del CNE.

esta temática sea una de las que más denuncias genera en la ciudadanía, demuestra que es un asunto importante en los procesos electorales.

- **Restricción del financiamiento privado.** El financiamiento privado continúa teniendo el rol preponderante que ha exhibido en elecciones legislativas anteriores. Cabe notar que la mayoría de los recursos privados registrados fueron donaciones efectuadas por los propios candidatos y sus familiares, seguidos de aportes de personas naturales y jurídicas, dentro de los cuales se cuentan medios de comunicación. Si bien la legislación colombiana establece límites a las donaciones de personas naturales, estos tope no aplican para los aportes de los propios candidatos o de sus familiares. Esto genera desventajas para candidatos que no cuentan con recursos propios y que no tienen vínculos con personas jurídicas y medios de comunicación, lo que afecta la equidad en la contienda electoral. Se recomienda evaluar el establecimiento de límites a las donaciones de los propios candidatos y de sus familiares.
- **Limitación de gasto de campaña.** Para las elecciones legislativas el tope de gasto electoral es definido en base a un cálculo de los costos reales de las campañas, el que es efectuado entre el CNE y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Considerando que existe reconocimiento por parte de diversos actores que los topes son sobrepasados y que existe subregistro de ingresos y gastos, se recomienda realizar un esfuerzo adicional para calcular los costos reales de las campañas electorales.
- **Rendición de cuentas.** Si bien la entrega de informes parciales de financiamiento está establecida en una resolución del CNE, un bajo porcentaje de candidaturas informó antes de las elecciones sobre los orígenes y usos de los recursos de sus campañas. Esto dificulta las tareas de control e inspección, y no permite que la ciudadanía conozca la información sobre el origen y uso del financiamiento. Al respecto, se recomienda establecer por ley la obligatoriedad de la entrega de informes parciales.
- **Control gubernamental.** El control del CNE sobre el financiamiento de las campañas electorales sucede principalmente después de las elecciones, a través de la revisión de la información de ingresos y egresos registrada en Cuentas Claras. El CNE no tiene capacidad de contrastar esa información con auditorías propias o con información recabada durante el proceso electoral ya que no cuenta con mecanismos de monitoreo del gasto electoral. La falta de control sobre los ingresos a las campañas (lo que se podría realizar a través de la revisión de informes parciales de financiamiento) abre una ventana de oportunidad a la entrada de dineros ilícitos a la política. Por otro lado, el escaso control sobre los egresos de las campañas en la práctica dificulta hacer cumplir el tope de gasto electoral estipulado por ley. La Misión observó que, a pesar de la realización de auditorías aleatorias, Colombia se beneficiaría de un CNE fortalecido en sus capacidades para revisar y verificar ingresos y gastos de las organizaciones políticas. La Misión recomienda fortalecer las capacidades humanas y financieras del CNE para que pueda dedicar más recursos a la fiscalización de los reportes financieros.
- **Grupos Significativos de Ciudadanos:** La Misión considera que la normativa que aplica a los GSC durante la etapa de recolección de firmas podría generar falta de equidad en la competencia electoral, desfavoreciendo a quienes no iniciaron su candidatura por este mecanismo. Esto cobra especial importancia teniendo en cuenta que casi la mitad de los contendientes a la presidencia y

vicepresidencia inició como candidatos por firmas. La Misión recomienda revisar la normativa que regula el financiamiento electoral de los GSC a efectos de incluir mecanismos para transparentar las cuentas de estos grupos y generar condiciones de competencia equitativa.

E. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Introducción

La República de Colombia ha ido avanzando lentamente en materia de participación política de las mujeres. Acciones afirmativas tales como la cuota de género en las listas partidarias, introducida en 2011, han surtido un impacto positivo al incrementar la cantidad de candidatas y de mujeres en cargos electivos.

Sin embargo, luego de los comicios legislativos de 2018 observamos que su aplicación ve limitados sus efectos por tres factores: la cuota se aplica sólo en los departamentos más poblados (de 5 curules o más), la mayoría de los partidos utilizan listas de voto preferente y no existen mandatos de posición ni de reemplazo con criterio de género en casos de renuncia. Este escenario se articula en un contexto de violencia política hacia la mujer, de la cual no hay datos oficiales actualizados, y de una legislación laxa respecto del financiamiento destinado específicamente a las candidaturas femeninas.

A fin de contar con una perspectiva comparada de la temática de género, según datos de la Unión Interparlamentaria (*Women in National Parliaments*) y ONU Mujeres, actualizados a enero de 2018⁸⁴, el Congreso de la República de Colombia ocupa el puesto 104 a nivel mundial (sobre 189 posiciones) en función del porcentaje de mujeres en bancas legislativas. Esta posición refleja un bajo desempeño del país en este aspecto, al punto que descendió 34 posiciones respecto de tres años atrás cuando estaba en el puesto 70. Esa baja se explica, parcialmente, por la desaceleración del impacto de la cuota de género legislativa y, también, por los avances en la representación legislativa de las mujeres de otros países. Como veremos, con el 20% de las bancas ocupadas por mujeres, Colombia se encuentra por debajo del promedio mundial (23.3%) y también del promedio regional de América Latina (28.1%) de participación de las mujeres en el Congreso de la República.

Marco Jurídico y Género

1. Instrumentos internacionales y del sistema interamericano en materia de género de Colombia

Los diferentes instrumentos internacionales relacionados con la equidad de género y la no discriminación en contra de mujeres vigentes son:

- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por Colombia mediante la ley 51 de 1981.
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobada por Colombia dentro del marco de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer en 1995.
- Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- Consenso de Quito de 2007 adoptado por Colombia en agosto de 2007 para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal.

Respecto al sistema jurídico Interamericano, Colombia en su condición de Estado miembro de la OEA ha ratificado los siguientes cuerpos normativos:

⁸⁴ El listado completo del informe de la Unión Interparlamentaria se encuentra disponible en la URL: <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010118.htm>

- Carta de la Organización de los Estados Americanos
- Carta Democrática Interamericana
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Convención Internacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Belém Do Pará, ratificada por Colombia mediante Ley 248 de 1995.

Los anteriores instrumentos internacionales tienen traducción en la legislación interna del país, siendo los principales elementos legales a considerar:

- Ley 1.864 de 2017 (de delitos electorales)
- Ley Estatutaria 1.475 de 2011
- Ley 1.257 de 2008 (sobre no violencias contra las mujeres)
- Ley Estatutaria 581 de 2000 o Ley de cuotas
- Ley 130 de 1994
- Constitución Política de 1991, especialmente artículos 13, 40 y 43.

2. Análisis de la situación en materia de género

El Poder Legislativo colombiano es bicameral. La Cámara de Representantes de Colombia cuenta con miembros de los 32 departamentos del país y del Distrito Capital (Bogotá D.C.). La elección se da entonces en 33 distritos territoriales plurinominales de tamaño variable (que oscilan entre 2 y 18 cargos a elegir). Pero además de ellos, se eligen miembros de la Cámara de Representantes por circunscripciones especiales, las cuales son: circunscripción internacional de colombianos que residen en el exterior (1 curul), circunscripción de afrodescendientes (2 curules), circunscripción de comunidades indígenas (1 curul) y, fruto de los acuerdos de paz, desde 2018 hay un mínimo de bancas aseguradas por dos periodos legislativos (5 curules) para los representantes de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC).

Por su parte, el Senado de la República se encuentra conformado por 100 miembros elegidos en función de una única circunscripción a nivel nacional, a los que se suman dos (2) senadores electos mediante una circunscripción especial de comunidades indígenas. Por otra parte, al igual que en la Cámara de Representantes, desde 2018 en el Senado también hay 5 curules aseguradas por dos periodos legislativos para la FARC.

La ley electoral colombiana dispone que las candidaturas al Congreso puedan ser presentadas mediante listas bloqueadas y cerradas, o bien con listas de voto preferente (desbloqueadas y cerradas). De modo que, al abrir la posibilidad del voto preferencial, los electores pueden elegir al interior de los partidos entre los candidatos de su preferencia sin orden prefijado. Este sistema presenta dos limitaciones puntuales. Por un lado, la existencia de listas preferentes, opción más frecuente, dificulta la inclusión de normas con mandatos de posición, para que las mujeres queden en lugares expectantes. Por otra parte, el sistema brinda ventajas a los candidatos que hayan logrado acceder a mejores recursos para visibilizarse durante la campaña.

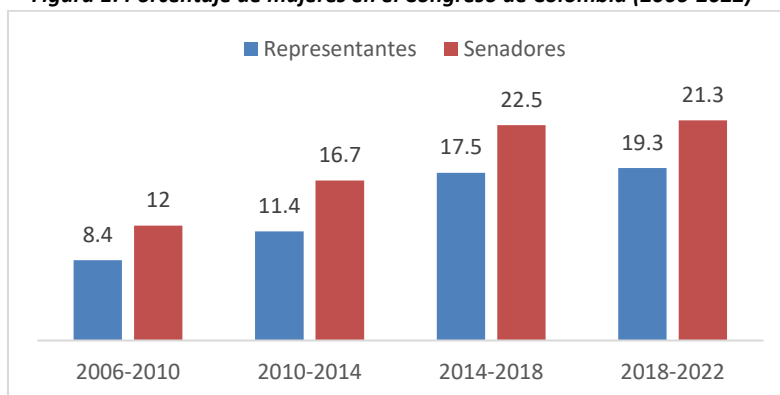
Sumado a lo anterior, vale resaltar que de acuerdo con el artículo 134 de la Constitución, el reemplazo de un miembro del Congreso se realiza en función del candidato “no elegido” que le haya seguido en el orden de inscripción (en listas no preferentes) o de votación (en caso de listas preferentes) de cada agrupación política. Esto se traduce en que, si una mujer renuncia, nada obliga a reemplazarla por otra mujer, sino por quien le sigue en un orden predeterminado.

Inclusividad en elecciones en materia de género

Como ha sido mencionado en informes previos de la OEA en el país, en Colombia las mujeres han estado históricamente excluidas de la esfera política. El derecho al voto fue reconocido recién en 1953 y, desde entonces, a pesar de constituir más del 50% del padrón nacional no logran superar el techo del 20% en el acceso a los cargos de elección popular. Según la RNEC, en marzo de 2018 el padrón estaba integrado por un total de 36.025.318 personas, de las cuales 18.606.307 (51,65%) son mujeres y 17.419.011 (48,35%) hombres.

En las tres conformaciones del Congreso previas a 2018 se observaron avances en la ocupación de bancas por parte de las mujeres electas (Ver gráfico 1). Los mismos guardan relación con la mencionada Ley 1475 de 2011. Sin embargo, a la luz de los resultados de 2018, puede afirmarse que tales avances no sólo mantienen la cantidad de mujeres por debajo de la cuota del 30%, sino que también muestran que la cuota ha encontrado un techo de efectividad.

Figura 1: Porcentaje de mujeres en el Congreso de Colombia (2006-2022)



Fuente: Elaboración NVE/OEA con base en datos de la RNEC (marzo 2018).

La conformación que inicia este año (2018) arroja un 21.3% de Senadoras y 18.7% de Representantes. Por un lado, muestra que casi no hay diferencias respecto del iniciado en 2014 y, por otro, corrobora que la mayor magnitud del distrito electoral favorece las probabilidades de que las mujeres resulten electas. Es más probable el ingreso de mujeres al Senado que a la Cámara de Representantes.

Con respecto a las candidaturas, se destaca que tanto el CNE como la RNEC indican que todos los partidos políticos cumplieron con la cuota de candidaturas en las listas para los comicios del 11 de marzo de 2018. Las listas de Senado y Representantes superaron en ambos casos el 30% de mujeres candidatas, y se distribuyeron de la siguiente forma (Ver Tabla 1).

Tabla 1: Porcentaje de candidaturas a la Cámara de Representantes y al Senado, por género Elecciones Legislativas 2018

Corporación	Hombres	%	Mujeres	%
Cámara de Representantes	1158	64,6%	635	35,4%
Senado	635	67,3%	309	32,7%

Fuente: Elaboración propia con base en datos provistos por el RNEC.

La Misión observó que desde la RNEC no se han impulsado iniciativas específicas destinadas a la promoción del voto y de la participación política desde una perspectiva de género, aunque debe destacarse que en los materiales de información ciudadana las mujeres tenían un rol preponderante. Por otra parte, el programa titulado “Más mujeres más democracia” del Ministerio del Interior fue una acción afirmativa que apuntó a visibilizar las candidaturas de mujeres. Por último, el Consejo Presidencial para la Equidad de la Mujer elaboró cuadernillos con herramientas básicas para las mujeres que ingresan en la política electoral. En ningún caso se pudo acceder a mediciones de impacto de dichas iniciativas.

Participación en la organización electoral

Los órganos electorales en Colombia se encuentran conformados mayoritariamente por hombres. La RNEC, desde el cargo de Registrador Nacional hasta los puestos gerenciales, posee un 81% de hombres y un 19% de mujeres. El cargo de Registrador Nacional y los dos de Registradores Delegados (Civil y el Electoral) son hombres. Por su parte, en el Consejo Nacional Electoral (CNE) de los 9 Magistrados, 6 (67%) son hombres y 3 (el 33%) mujeres. No obstante lo anterior, durante los procesos electorales las mujeres cumplen roles fundamentales. Por ejemplo, para la primera vuelta de las elecciones presidenciales, las mujeres constituyeron el 64% de los jurados de votación titulares, en las mesas observadas por la MVE/OEA. En esas mismas mesas, las mujeres ejercieron la presidencia en el 72% de los casos. Asimismo, en materia de testigos electorales, prácticamente la mitad correspondió al género femenino.

Violencia política

La estadística de violencia política hacia las mujeres no se encuentra disponible ni publicada por órganos oficiales del gobierno colombiano y la dificultad de dar cuenta de este fenómeno surgió en varias entrevistas realizadas por la MVE/OEA. Sería información valiosa a los fines de analizar y cuantificar los delitos dirigidos a las dirigentes políticas y sociales.

Competitividad en elecciones con perspectiva de género

Tal como ha señalado Tula,⁸⁵ desde el reconocimiento del derecho a sufragio femenino en 1954, recién hubo avances en la promoción de derechos políticos de las mujeres en 1991, con la reforma de la Constitución Nacional. En ese momento se reconoció la “igualdad entre hombres y mujeres” (artículos 13 y 43) y, además, en el artículo 40 de esa Carta Magna se obligaba a garantizar la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles de decisión de la administración pública. A partir de ese nuevo marco regulatorio, se ampliaron los espacios de participación política, se reconoció la diversidad étnica y multicultural de la nación colombiana, se introdujo la noción de igualdad entre los individuos y, también, la definición de una serie de derechos sobre la base de los principios liberales de igualdad, justicia, libertad y paz. Sin embargo, el nuevo marco constitucional terminó por mostrarse insuficiente para el avance a la participación efectiva de las mujeres en la arena legislativa.

Entre 1991 y 2000 se impulsaron seis iniciativas destinadas a fomentar la participación femenina, y una de ellas se aprobó. Este fue el caso de la Ley Estatutaria 581 de 2000, conocida también como la primera Ley de Cuotas, cuya sanción se mostraba como el primer paso hacia la ampliación de garantías para la participación política de las mujeres en el Congreso. Esa norma señalaba que el 30% de los cargos de

⁸⁵ Tula, M. I. (2015). Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia. *opera*, 16, pp. 9-33. DOI: 10.18601/16578651.n16.03

máximo nivel decisorio y otros niveles en la estructura de la administración pública, deben ser ocupados por las mujeres, garantizándoles la adecuada y efectiva participación en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público.

Este avance en los derechos políticos se vio frenado por la revisión de la Corte Constitucional, plasmada en la sentencia C-321/00, la cual estableció que dicha cuota violaba los artículos 40, 107, 108 y 109 de la Constitución Nacional, que garantizaban la libertad de asociación y organización interna de los partidos. En efecto, la Constitución Política de 1991 establecía que los partidos políticos son autónomos, que los ciudadanos pueden constituirlos sin limitación alguna y, sobre todo, que el Estado en ningún caso podrá establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y los movimientos políticos. De modo que la Ley 581 de 2000 terminó por centrarse en los cargos de decisión dentro de la administración pública pero no en la conformación de las candidaturas al interior de los partidos.

A mediados de 2010, con posterioridad a las reformas constitucionales de 2009 que introdujeron cambios a los artículos antes mencionados, el Gobierno nacional presentó un proyecto de ley estatutaria que reemplazó la entonces vigente Ley 130 de 1994 de partidos políticos. Surge así la Ley 1475 de 2011, la cual introdujo la cuota de género en las listas electorales. Con 55 artículos en total, dicha norma profundiza sobre los siguientes aspectos: 1) los principios y el funcionamiento interno de partidos y movimientos políticos; 2) el régimen de responsabilidad de dichas organizaciones y, en especial, de sus directivas; 3) la financiación de partidos y movimientos y de las campañas electorales; y 4) el funcionamiento del sistema electoral.

Respecto a las cuotas de género, el artículo primero de la Ley 1475, en su numeral 4, titulado “Equidad e igualdad de género”, establece que “en virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política”. Más concretamente, en el artículo 28 de la Ley, que forma parte del Título III del Capítulo I, referido a las campañas electorales, se señala que: “las listas donde se elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta —exceptuando su resultado— deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros”.⁸⁶

La sanción frente a su incumplimiento es la no oficialización de las listas que participarán de la contienda electoral. En la sentencia C-490 de 2011 de la Corte, a diferencia de lo ocurrido una década atrás, se pronunció sobre la exequibilidad de esta norma, en particular la que se refiere al porcentaje mínimo del 30%. Los partidos colombianos observados en esta elección introdujeron órganos o direcciones internas destinadas a promover políticas y liderazgos femeninos entre sus miembros.

Las cuotas de género en las elecciones legislativas de 2018

En los comicios de 2018, de las 16 listas de Senadores Nacionales (11 de voto preferente y 5 cerradas y bloqueadas) solamente dos fueron encabezadas por mujeres (Movimiento Todos Somos Colombia y Partido MIRA). Asimismo, las candidatas a Senadoras Nacionales de las listas con voto preferente totalizaron el 35%, es decir, estuvieron apenas por encima del cupo oficial. Sin embargo, al contabilizar cuántas candidatas mujeres estuvieron en las posiciones más expectantes (entre la posición 1 y 40 de la boleta), la cifra desciende a un 25%. Cabe destacar que de las entrevistas sostenidas por los miembros de la MVE/OEA, se ha percibido la naturalización de la práctica denominada como “candidaturas de relleno”, consistente en la postulación en los últimos lugares de las listas de candidaturas de mujeres sin trayectoria

⁸⁶ Ley 1475 disponible en URL: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html

política, con el fin de cumplir con la cuota legal de género y evitar sanciones. Asimismo, de las 7 listas al Senado Nacional por la circunscripción de comunidades indígenas (con tamaño de distrito que elige dos curules), tres listas estuvieron conformadas por hombres, dos listas con un tercio de candidatas, una lista paritaria y sólo una con mayoría de candidatas (dos mujeres y un hombre).

En el caso de la Cámara de Representantes, las mujeres alcanzaron sólo 32 de 172 bancadas, es decir el 18,60%. Luego de los comicios de 2018 son trece los departamentos que no tendrán mujeres que los representen: Arauca, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Guainía, Guaviare, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda y Vichada. Once de estas circunscripciones son pequeñas (reparten 4 curules o menos), mientras que las otras dos son medianas, Norte de Santander y Caldas que distribuyen cinco curules cada uno. Por último, debe destacarse que en nueve departamentos (Arauca, Caquetá, Casanare, Cesar, Guainía, Guaviare, Norte de Santander, Quindío y Risaralda) desde 1991 no ha sido elegida ni una sola mujer a la Cámara de Representantes.

En la Tabla 2, se incluye un cálculo realizado con base en la diferencia obtenida del cruce entre el porcentaje de mujeres del total de representantes y el porcentaje de mujeres en el padrón. En ambos casos los porcentajes remiten a cada Departamento. En 31 de los 33 departamentos, el porcentaje de mujeres representantes del departamento es inferior al porcentual de mujeres empadronadas en el mismo. La información calculada demuestra que el déficit de representación política de las mujeres colombianas es real.

Tabla 2: Total de hombres y mujeres electas para la Cámara de Representante por Departamento, porcentaje de mujeres electas sobre el total de Representantes del Departamento, porcentaje de mujeres en padrón electoral por Departamento y diferencia entre porcentaje mujeres electoral y porcentaje mujeres empadronadas por Departamento - Elecciones Legislativas 2018

Departamento	Total Bancas	Hombres Electos	Mujeres Electas	% Mujeres Electas	% Mujeres Empadronadas	Diferencia
Amazonas	2	1	1	50%	49%	1%
Antioquia	17	14	3	18%	50%	-34%
Arauca	2	2	0	0%	48%	-48%
Atlántico	7	4	3	43%	52%	-9%
Bogotá	18	13	5	28%	53%	-26%
Bolívar	6	5	1	17%	50%	-34%
Boyacá	6	5	1	17%	51%	-34%
Caldas	5	5	0	0%	51%	-51%
Caquetá	2	2	0	0%	49%	-49%
Casanare	2	2	0	0%	49%	-49%
Cauca	4	4	0	0%	51%	-51%
Cesar	4	4	0	0%	50%	-50%
Chocó	2	1	1	50%	51%	-1%
Córdoba	5	4	1	20%	50%	-30%
Cundinamarca	7	6	1	14%	51%	-37%
Guainía	2	2	0	0%	47%	-47%
Guaviare	2	2	0	0%	43%	-43%
Huila	4	3	1	25%	51%	-26%
La Guajira	2	1	1	50%	51%	-1%
Magdalena	5	4	1	20%	50%	-30%
Meta	3	2	1	33%	50%	-17%
Nariño	5	3	2	40%	51%	-11%
Norte de Santander	5	5	0	0%	51%	-51%

Putumayo	2	2	0	0%	49%	-49%
Quindío	3	3	0	0%	52%	-52%
Risaralda	4	4	0	0%	52%	-52%
San Andrés	2	1	1	50%	52%	-2%
Santander	7	6	1	14%	51%	-37%
Sucre	3	2	1	33%	50%	-16%
Tolima	6	5	1	17%	50%	-34%
Valle del Cauca	13	10	3	23%	53%	-30%
Vaupés	2	1	1	50%	45%	5%
Vichada	2	2	0	0%	45%	-45%
Afrodescendientes	2	2	0			
Indígenas	1	1	0			
Exterior	1	1	0			
FARC	5	5	0			
Candidata Vicepresidenta	1	0	1			
TOTAL CURULES	172	139	32			
% POR GÉNERO		81,39%	18,71			

Fuente: Elaboración MVE/OEA con base en datos de RNEC

Las mujeres en la elección presidencial

Para los comicios de 2018, se inscribieron ocho fórmulas presidenciales. De esas, 2 estaban encabezadas por mujeres, Viviane Morales por el Partido Somos y Piedad Córdoba por el GSC Poder Ciudadano. Sin embargo, ambas renunciaron a su candidatura poco más de un mes antes de las elecciones. En el caso de Viviane Morales, continuó figurando en el tarjetón electoral porque al informar su decisión las papeletas ya estaban impresas.

De las seis candidaturas que continuaron en competencia, cuatro estuvieron integradas por mujeres como candidatas a Vicepresidente. Ángela María Robledo en la Coalición Petro Presidente, Martha Lucía Ramírez, en la fórmula del Partido Centro Democrático, Clara López como candidata en la Coalición Partido Liberal Colombiano y Partido Alianza Social Independiente, y Claudia López en la Coalición Colombia.

Se debe destacar que ante la victoria de la fórmula del Partido Centro Democrático, por primera vez una mujer está ejerciendo el cargo de Vicepresidenta de la República.

Financiamiento con perspectiva de género

La Ley 1475 de 2011 incluye un apartado específico destinado al financiamiento partidario. La norma dispone de un incentivo financiero para aquellos partidos y movimientos políticos que logren obtener mujeres elegidas. De acuerdo con el artículo 17, el 5% de los recursos estatales destinados a las estructuras partidarias *“se distribuirá por partes iguales entre los partidos y movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas”*. De acuerdo con la Corte Constitucional, esta norma debe ser interpretada en el sentido de que ese 5% debe ser *“otorgado a partidos y movimientos políticos dependiendo del número de mujeres y jóvenes elegidos en las corporaciones públicas”*. La Misión destaca este incentivo que se adopta a nivel legal en Colombia para promover la participación política de las mujeres.

Por otro lado, un aspecto negativo en materia de financiamiento tiene relación con el voto preferente, ya que esta modalidad genera competencia por los recursos al interior de los partidos. Adicionalmente, si bien se ha avanzado en la informatización del proceso de control del financiamiento de la política partidaria mediante el uso del software “Cuentas claras”, el seguimiento del uso del dinero destinado a promover liderazgos femeninos todavía presenta dificultades para lograr su cometido, dado la forma en que los partidos rinden los gastos de campaña en sus informes.⁸⁷

Hallazgos y recomendaciones

La MVE/OEA de las elecciones legislativas de Colombia 2018 reconoce los logros obtenidos en los últimos años en cuanto a la participación de la mujer en la política. Sin embargo, persisten desafíos para lograr una participación política equitativa en el país. Para continuar avanzando en esta materia, se presentan las siguientes recomendaciones.

- **Cuota de género:** Ampliar la aplicación de la cuota a todos los Departamentos, dado que son precisamente aquellos que reparten menos curules los que eligen menos mujeres o, como hemos visto, la mayoría de los que desde 1991 no han tenido mujeres representantes en el Congreso. Esto debe ir progresivamente hacia el establecimiento de la paridad, como ocurre en otros países de la región.
- **Mandato de posición:** Introducir un mandato de posición para que las candidaturas de mujeres se encuentren en posiciones expectantes, tanto en las listas de voto no preferentes como preferentes.
- **Política de reemplazos de bancas de género:** Con la finalidad de evitar cualquier tipo de situación de renuncias forzadas de mujeres electas, que puede terminar por funcionar como una forma de eludir la cuota de género para que asuman candidatos hombres que les sigan por orden prefijado, se sugiere establecer una política de reemplazo basada en el mismo género.
- **Violencia política:** Promover, en concordancia con la Ley Modelo de la Comisión Interamericana de Mujeres - OEA, la sanción de una norma específica para erradicar y castigar todo tipo violencia política contra las mujeres.
- **Financiamiento:** Fortalecer el financiamiento partidario destinado a las candidaturas de mujeres y, al mismo tiempo, desarrollar controles más precisos en la presentación y rendición de los recursos económicos que los partidos declaran en sus informes que destinan a las candidaturas de mujeres.

⁸⁷ En este sentido se expresa el informe “Financiamiento público para la inclusión de mujeres en los partidos políticos en Colombia” disponible en: <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2016/financiamiento%20pblico%20para%20la%20inclusin%20de%20mujeres%20en%20los%20partidos%20p.pdf?la=es&vs=1134>

2. DENUNCIAS RECIBIDAS POR LAS MISIONES

ELECCIONES LEGISLATIVAS					
#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO(S)	NOTAS
1	Bucaramanga, Santander	10/03/2018	No entrega de credenciales para testigos	Registraduría	Denuncia señala que se niega entrega de credenciales para testigos y que no hay garantías para la pureza del sufragio.
2	Medellín, Antioquia	11/03/2018	Compra de votos	Campañas de dos candidatos de Partido de la U y Partido Liberal.	Ciudadano señala que le informaron que en municipio Barbos y Copacabana líderes de campañas de dos candidatos están ofreciendo dinero para torcer la voluntad política del elector.
3	Medellín, Antioquia	11/03/2018	No firmaron tarjetones electorales	Mesa 39 EAFIT, Medellín.	En la mesa 39 de EAFIT no quisieron firmar los tarjetones a pesar de que el registrador ordenó que se firmaran todos, por lo que no sabe si serán válidos.
4	Cúcuta, Norte de Santander	11/03/2018	Falta de idoneidad de lugar para escrutinios	Registraduría y Procuraduría	El lugar dispuesto para llevar a cabo los escrutinios, no es idóneo ya que se encuentra a 10 metros de los testigos y apoderados y no es posible tener acceso audiovisual, aunado a que no es posible acceder a la información y no se informó a los testigos que los escrutadores iban a ser divididos.
5	Bogotá D.C.	11/03/2018	Irregularidad en escrutinio	Comisión Escrutadora 4.5, Corferias, Pabellón 8	Haciendo el conteo de votos de la zona 4, puesto 20, mesa 10, los jurados agregaron 10 votos al candidato del partido cambio radical, donde la suma de la lista era de 27 votos que estaban registrados en el formato E-14 y con la suma dieron 37 votos. Ante los reclamos de apoderados y testigos, no se hace el recuento.
6	Barranquilla, Atlántico	11/03/2018	No firman tarjetones electorales	No especifica	Alega que jurados se niegan a firmar tarjetones electorales de Cámara y Senado, por lo que violarían su derecho constitucional al voto porque eventualmente se pueden declarar como no válidos.
7	Medellín, Antioquia	11/03/2018	Suplantación de identidad	No especifica	Denuncia que en mesa 17 en EAFIT se presentó a votar y le señalan que ya había votado con su número de cédula otra persona.
8	Medellín, Antioquia	11/03/2018	Se acabaron tarjetones para	Registraduría	Denuncian que se acabaron tarjetones para la consulta por Colombia desde las

			consultas		11:30 y que no se valían fotocopias, pero luego el funcionario de la Registraduría trae pocas fotocopias y que no era necesario que los jurados las firmaran, pero después señalan que sí las tienen que firmar.
9	Medellín, Antioquia	11/03/2018	Se acabaron tarjetones para consultas ⁸⁸	Registraduría	Denuncian que se acabaron tarjetones para la consulta interpartidista Duque - Ramírez - Ordoñez desde las 10:30 am y no repartieron fotocopias hasta la 1:30 pm y muy pocas.

⁸⁸ Esta denuncia fue formulada por una persona, a la cual adhirieron luego 92 personas.

ELECCIONES PRESIDENCIALES – PRIMERA VUELTA					
#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO(S)	NOTAS
1	Cartagena, Bolívar	27/05/2018	Organización de puesto de votación	Registraduría, Procuraduría, Personería	Denuncia falta de organización que provoca desorientación de los votantes sobre la ubicación de las mesas.
2	Villeta, Cundinamarca	27/05/2018	Proselitismo	No especifica	Denuncia que hay una persona orientando a votantes que llegan a sufragar a una mesa para que voten a favor de un candidato (Puesto de votación La Valencia).
3	La Argentina, Huila	27/05/2018	Homicidio	No especifica	Denuncia homicidio de un testigo del candidato Petro, por móviles que son materia de investigación.
4	Soacha, Cundinamarca	27/05/2018	Suplantación de identidad	No especifica	Testigos de Coalición Colombia y Coalición Petro Presidente denuncian que se presentó caso de suplantación de identidad de un votante. No hay mesa de justicia en el puesto de votación.
5	Soacha, Cundinamarca	27/05/2018	Erro escrutinio	No especifica	Denuncia errores en el diligenciamiento de formulario E-14, ya que en el E-14 Delegados se escribió un número de votos de los promotores de voto en blanco que no corresponde. Delegada de Registraduría se niega a firmar registro de la situación.
6	Soacha, Cundinamarca	27/05/2018	Suplantación de identidad	No especifica	Señala que se presentó una presunta suplantación de identidad, ya que cuando una persona quiso votar se da cuenta que alguien ya había votado en su lugar. Se determinó que la persona no podía votar.
7	Bituima, Cundinamarca	27/05/2018	Acreditación Testigos	Registraduría	Denuncia testigo de una campaña que eliminaron muchos testigos, 40% en Cundinamarca. Gente inscrita no le llegó la acreditación.
8	Bahía Solano, Choco	27/05/2018	Compra de votos	Campaña de candidato presidencial	Denuncia que en las afueras de puesto de votación Luis López, hay vivienda que exhibe afiche de candidato y por allí pasa gente para cobrar su voto y ser transportada a domicilio.
9	Montelibano, Córdoba	27/05/2018	Jurado de votación	No especifica	Se denuncia que un Jurado que llegó a la mesa a las 7:50 am ya había sido sustituido por un jurado remanente.
10	Cali, Valle del Cauca	27/05/2018	Ausencia funcionarios	Procuraduría y Fiscalía	Denuncia ausencia de funcionarios de Procuraduría y de Fiscalía en el lugar de votación.

11	El Banco, Magdalena	27/05/2018	Suplantación de identidad	Registraduría	Persona denuncia que alguien ya había votado por él.
12	Guamal, Magdalena	27/05/2018	Presión para hacer campaña	Alcaldía	Denuncia sobre eventos sucedidos días anteriores a la elección consistentes en amenazas y presión laboral a contratistas y empleados públicos a hacer campaña por candidato presidencial.
13	Guamal, Magdalena	27/05/2018	Presión para hacer campaña	Alcalde encargado	Denuncia sobre eventos sucedidos días anteriores a la elección consistentes en amenaza a contratistas de la alcaldía, a perder sus contratos si no colaboraban con la campaña de un candidato presidencial.
14	Guamal, Magdalena	27/05/2018	Seguridad electoral	Alcalde encargado	Denuncia en contra de Alcalde encargado, a quien se le solicitó informara del número de elementos de la fuerza pública con los que cuidaría el día de la elección distintas localidades, sin que el alcalde cumpla con la entrega de la información, dejando latente amenaza de fraude por distintos factores de riesgo.
15	Bogotá D.C.	27/05/2018	Imposibilidad de votar	No especifica	Denuncia no poder votar porque está en Bogotá, pero su cédula está inscrita en Medellín.
16	Caquetá, Florencia	27/05/2018	Proselitismo - Inducción al voto	Centro Democrático	Reportan que se reparten adhesivos a personas de edad para orientar su voto, en caseta habilitada como puesto de información (Instituto Técnico Industrial).
17	Caquetá, Florencia	27/05/2018	Proselitismo	Centro Democrático	En mesa de votación entran votantes con adhesivos del partido pegados en los pantalones. Intervienen los jurados de mesa (Instituto Técnico Industrial).
18	La Dorada, Caldas	27/05/2018	Acreditación Testigos	No especifica	Denuncia que testigos de Colombia Humana (candidato Petro) no fueron incluidos (Escuela San Vicente).
19	Ibagué, Tolima	27/05/2018	Corrupción del sufragante	Centro Democrático, Cambio Radical, Policía Nacional	Testigo de Colombia Humana denuncia que en las afueras de la mesa hay corrupción del sufragante por parte de otros partidos y la policía no quiere intervenir.
20	San Estanislao, Bolívar	27/05/2018	Voto asistido	Jurado de mesa	Denuncia en contra de los jurados de mesa de votación que permiten el acompañamiento de los votantes a sufragar, sin cuestionar de quién se trata. Denuncia un caso de una persona con discapacidad.

21	Cartagena, Bolívar	27/05/2018	Acreditación de testigos	Consejo Nacional Electoral, Registraduría	Denuncia que se le asignó como Testigo Electoral en una mesa inexistente.
22	Cartagena, Bolívar	27/05/2018	Tarjetón Electoral (error sobre tipo de elección)	Consejo Nacional Electoral	Denuncia que no hay tarjetón anticorrupción (Instituto María Reina).
23	Cartagena, Bolívar	27/05/2018	Tarjetón Electoral (error sobre tipo de elección)	Consejo Nacional Electoral	Dos personas denuncian que no hay tarjetón anticorrupción (Instituto María Reina).
24	Cartagena, Bolívar	27/05/2018	Tarjetón Electoral (error sobre tipo de elección)	Consejo Nacional Electoral	Denuncia que no hay tarjetón anticorrupción (Instituto María Reina).
25	Cartagena, Bolívar	27/05/2018	Compra de votos	No especifica	Denuncia supuesta compra de votos por parte de una candidatura.
26	Salamina, Magdalena	27/05/2018	Coacción del Voto	Campaña de candidato presidencial	Denuncia sobre presión a supuestos trabajadores ganaderos para votar por un candidato presidencial, bajo amenaza de perder su trabajo.
27	Medellín, Antioquia	27/05/2018	Acarreo	Campaña de candidato presidencial	Denuncia que afuera de los puestos de votación había una casa con propaganda electoral de un candidato, a la que entraban religiosas después de votar (Zona 18, Puesto 3).
28	Bucaramanga, Santander	27/05/2018	Proselitismo	Ciudadano	Denuncia proselitismo a la entrada al puesto de votación, de persona que está vestida con camiseta con logo partidista.
29	Barbosa, Antioquia	27/05/2018	Conteo de votos	No especifica	Denuncia que en algunas mesas de votación se firmaron los formularios E-14 antes de ser diligenciados, es decir antes del conteo de votos.

ELECCIONES PRESIDENCIALES – SEGUNDA VUELTA					
#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO(S)	NOTAS
1	Envigado, Antioquia	17/06/2018	Acreditación testigos electorales	Registraduría de Envigado	Denuncia que se le restringió a la campaña de Petro Presidente las acreditaciones de testigos electorales, en más de un 50% respecto a lo solicitado. Además, que solo fueron acreditados para una mesa.
2	Itagüí, Antioquia	17/06/2018	Fotografía de voto – Compra de voto	Votante	Testigo de campaña observó a una votante sacar fotografía de su voto, y sospecha que es para compra de votos.
3	Itagüí, Antioquia	17/06/2018	Noticia falsa en redes sociales – Fotografía de voto	Video Redes Sociales, Votante	Denuncia que circuló por redes sociales video que indicaba que no había necesidad de votar por Duque, por que valía el voto de primera vuelta. Además, denuncia que hombre grabó su voto en el cubículo después de votar.
4	Bucaramanga, Santander	17/06/2018	No firman tarjetones	Mesa 4, Escuela Normal Superior Sede A	Denuncia que en mesa están entregando tarjetones de votación sin firma.

3. INTEGRANTES DE LAS MISIONES

LISTADO DE VEEDORES – ELECCIONES LEGISLATIVAS			
#	NOMBRE	NACIONALIDAD	POSICIÓN
GRUPO BASE			
1	Kevin Casas	Costa Rica	Jefe de Misión
2	Brenda Santamaría	Argentina	Directora DECO
3	Cristóbal Fernández	Chile	Subjefe de Misión
4	Ignacio Alvarez	Uruguay	Coordinador General
5	Marian Vidaurri	México	Coordinadora de Metodologías
6	Gonzalo Marsá	España	Especialista Organización Electoral
7	Virgilio Sánchez	Panamá	Especialista Tecnología Electoral
8	Jaime Talancón	México	Especialista Justicia Electoral
9	Paula Lekanda	Chile	Especialista en Financiamiento Político
10	Facundo Galván	Argentina	Especialista en Género
11	Patricia Burrión	Guatemala	Especialista en Pueblos Indígenas y Afrodescendientes
12	Sandino Martínez	Uruguay	Oficial de Prensa
13	María Fernanda Story	Estados Unidos	Oficial Administrativo
14	Alejandro Villalba	Argentina	Coordinador Regional
15	Alexis Del Pozo	Chile	Coordinador Regional
16	Ana Borges	Brasil	Coordinadora Regional
17	Martín Ferreiro	Argentina	Coordinador Regional
18	Laurence Fouquette-L'Anglais	Canadá	Coordinadora Regional
19	Mercedes Rosende	Uruguay	Coordinadora Regional
20	María Cecilia Cáceres	Chile	Coordinadora Regional

LISTADO DE VEEDORES – ELECCIONES PRESIDENCIALES PRIMERA VUELTA			
#	NOMBRE	NACIONALIDAD	POSICIÓN
GRUPO BASE			
1	Kevin Casas	Costa Rica	Jefe de Misión
2	Gerardo de Icaza	México	Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia
3	Brenda Santamaría	Argentina	Directora DECO
4	Cristóbal Fernández	Chile	Subjefe de Misión
5	Ignacio Álvarez	Uruguay	Coordinador General
6	Gonzalo Marsá	España	Especialista en Organización Electoral
7	Alex Bravo	Estados Unidos	Especialista en Tecnología Electoral
8	Alfredo Soler	República Dominicana	Especialista en Tecnología Electoral
9	Hugo Concha	México	Especialista en Justicia Electoral
10	Marian Vidaurri	México	Especialista en Financiamiento Político
11	Rodrigo Zubieta	México	Analista Político
12	Claudia Rojas	Perú	Apoyo Coordinación
13	Clara González	España	Oficial de Prensa
14	Daniela Zacharías	Argentina	Estadística
15	María Fernanda Story	Estados Unidos	Oficial Administrativo
16	Dan Restrepo	Estados Unidos	Asesor Especial
COORDINADORES			
17	Alejandro Villalba	Argentina	Coordinador Regional
18	Martín Ferreiro	Argentina	Coordinador Regional
19	Christian Rodríguez	Bolivia	Coordinador Regional
20	Ana Borges	Brasil	Coordinadora Regional
21	Louise Caroline Santos	Brasil	Coordinadora Regional
22	Valerie Lemieux	Canadá	Coordinadora Regional
23	Elvira Oyanguren	Chile	Coordinadora Regional
24	María Cecilia Cáceres	Chile	Coordinadora Regional
25	Justino Sanchón	España	Coordinador Regional
26	Marie Caroline Bernard	Francia	Coordinadora Regional
27	Luis Fernando De León	Guatemala	Coordinador Regional
28	Rune Hauger	Noruega	Coordinador Regional
29	Fernando Martínez	Paraguay	Coordinador Regional
30	Víctor Contreras	Perú	Coordinador Regional
31	Hans-Jurg Pfaff	Suiza	Coordinador Regional
32	Mónica Giambonini	Suiza	Coordinadora Regional
33	Daniel Olascoaga	Uruguay	Coordinador Regional
34	Mercedes Rosende	Uruguay	Coordinadora Regional
OBSERVADORES			
35	Finja Ruppert	Alemania	Observadora Internacional
36	Catalina Salleras	Argentina	Observadora Internacional
37	Julián Nájles	Argentina	Observador Internacional
38	Silvana Yazbek	Argentina	Observadora Internacional
39	Sebastián Zavalla	Argentina	Observador Internacional
40	René Rodríguez	Bolivia	Observador Internacional
41	Ciro Leal	Brasil	Observador Internacional
42	Alexandra Van Nievelt	Chile	Observadora Internacional
43	Claudio Arqueros	Chile	Observador Internacional
44	Gabriel Rocha	Chile	Observador Internacional
45	Guido Rada	Chile	Observador Internacional
46	Andrea Cuenca	Costa Rica	Observadora Internacional
47	Federico Ruiz	Costa Rica	Observador Internacional
48	Maribel Almeida	Ecuador	Observadora Internacional

49	Atria Mier	España	Observadora Internacional
50	Juan Antonio Julián	España	Observador Internacional
51	María José Vera	España	Observadora Internacional
52	Nieves Rodríguez López	España	Observadora Internacional
53	Patricia María Fabeiro	España	Observadora Internacional
54	Arianna Paul	Estados Unidos	Observadora Internacional
55	Iván Rebolledo	Estados Unidos	Observador Internacional
56	Jeremy Levine-Drizin	Estados Unidos	Observador Internacional
57	Pierre Jean Albrand	Francia	Observador Internacional
58	Herbert Ortega	Guatemala	Observador Internacional
59	Christina Levelt	Haití	Observadora Internacional
60	Juan Manuel González	México	Observador Internacional
61	Juan Deras	México	Observador Internacional
62	Aracely Torres	México	Observadora Internacional
63	Myriam Alarcón Reyes	México	Observadora Internacional
64	Raquel Hernández	México	Observadora Internacional
65	Rogelio Cantoral	México	Observador Internacional
66	Arezo Banafsheh	Noruega	Observadora Internacional
67	Fátima Haugstveit	Noruega	Observadora Internacional
68	Vanessa Báez	Paraguay	Observadora Internacional
69	Juan Carlos Roncal	Perú	Observador Internacional
70	Mercedes López	República Dominicana	Observadora Internacional
71	Andreas Speiser	Suiza	Observador Internacional
72	Christine Beguelin Sargenti	Suiza	Observadora Internacional
73	Diana Ferrari	Suiza	Observadora Internacional
74	Fritz Krebs	Suiza	Observador Internacional
75	Nicole Oberholzer	Suiza	Observadora Internacional
76	Gonzalo Croci	Uruguay	Observador Internacional
77	María Josefina Nogueira	Uruguay	Observadora Internacional
78	Renzo Pomi	Uruguay	Observador Internacional
79	Víctor Mesejo Hernández	Venezuela	Observador Internacional

LISTADO DE VEEDORES – ELECCIONES PRESIDENCIALES SEGUNDA VUELTA			
#	NOMBRE	NACIONALIDAD	POSICIÓN
GRUPO BASE			
1	Kevin Casas	Costa Rica	Jefe de Misión
2	Gerardo de Icaza	México	Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia
3	Brenda Santamaría	Argentina	Directora DECO
4	Cristóbal Fernández	Chile	Subjefe de Misión
5	Ignacio Álvarez	Uruguay	Coordinador General
6	Gonzalo Marsá	España	Especialista en Organización Electoral
7	Alex Bravo	Estados Unidos	Especialista en Tecnología Electoral
8	Rodrigo Zubieta	México	Analista Político
9	Claudia Rojas	Perú	Apoyo Coordinación
10	Clara González	España	Oficial de Prensa
11	María Fernanda Story	Estados Unidos	Oficial Administrativo
COORDINADORES			
12	Alejandro Villalba	Argentina	Coordinador Regional
13	Ana Borges	Brasil	Coordinadora Regional
14	María Cecilia Cáceres	Chile	Coordinadora Regional
15	Hans-Jurg Pfaff	Suiza	Coordinador Regional
16	Mónica Giambonini	Suiza	Coordinadora Regional
17	Mercedes Rosende	Uruguay	Coordinadora Regional
OBSERVADORES			
18	Vivian Nieme	Bolivia	Observadora Internacional
19	Alexandra Van Nievelt	Chile	Observadora Internacional
20	Gabriel Rocha	Chile	Observador Internacional
21	María José Vera	España	Observadora Internacional
22	Nieves Rodríguez	España	Observadora Internacional
23	Juan Antonio Julián	España	Observador Internacional
24	Marta López	España	Observadora Internacional
25	Juan Carlos Amador	México	Observador Internacional
26	Juan Deras	México	Observador Internacional
27	Gema Morales	México	Observadora Internacional
28	Juan Carlos Roncal	Perú	Observador Internacional
29	Rikard Nordgren	Suecia	Observador Internacional
30	Andreas Speiser	Suiza	Observador Internacional
31	Diana Ferrari	Suiza	Observadora Internacional
32	Fritz Krebs	Suiza	Observador Internacional
OBSERVADORES INTERNACIONALES EN EL EXTRANJERO			
33	Camila Cuevas	Bolivia	Observador Internacional - WASHINGTON DC
34	Paula Lekanda	Chile	Observadora Internacional - NEW YORK CITY
35	Atria Mier	España	Observadora Internacional - MADRID
36	Catalina Salleras	Argentina	Observadora Internacional - BUENOS AIRES
37	Elvira Oyanguren	Chile	Observadora Internacional - SANTIAGO
38	Danae Villanueva	México	Observadora Internacional - CIUDAD DE MÉXICO
39	Luis Jiménez	Perú	Observador Internacional - LIMA
40	Iván Acuña	Costa Rica	Observador Internacional - SAN JOSÉ