



IRREGULARIDADES ELECTORALES EN COLOMBIA

*Informe final – pilas con el voto
Elecciones presidencia y congreso 2018*

Colección 2018

moe
Misión de Observación Electoral

***Irregularidades electorales
en Colombia***
Informe final – pilas con el voto
Elecciones presidencia y congreso 2018

Alejandra Barrios Cabrera

Directora Nacional
Misión de Observación Electoral -MOE-

Camilo Mancera Morales

Coordinador del Observatorio de Justicia Electoral
Misión de Observación Electoral -MOE-

Daniela Alvarado Rincón

Marlon Pabón Castro

Paula Romero Vela

Oscar Danilo Sepúlveda

Investigadores del Observatorio de Justicia Electoral
Misión de Observación Electoral -MOE-

Fernando Murcia Sánchez

Corrección de estilo

Paula Camila Cruz Fajardo

Diego Ernesto Martínez Zambrano

Diseño y diagramación

Misión de Observación Electoral -MOE-

ISBN

978-958-59994-9-7

Impresión

Arte Litográfico

Bogotá, Colombia

Noviembre, 2018.

5

Introducción

9

1. Definiciones de tipologías de fraude electoral

13

2. Elecciones Congreso de la República

2.1. comportamiento temporal de los reportes

2.2. Comportamiento histórico de reportes

2.3. Comportamiento territorial de los reportes

2.4. Análisis por tipologías de fraude electoral

2.4.1. Irregularidades relacionadas con la inscripción de cédulas

2.4.2. Corrupción al sufragante

2.4.3. Constreñimiento al sufragante

2.4.4. Indebida participación en política de servidores públicos

2.4.5. Voto fraudulento y favorecimiento de voto fraudulento

2.4.6. Irregularidades por parte de las autoridades electorales

2.4.7. Problemas relacionados con publicidad electoral

2.4.8. Irregularidades relacionadas con la seguridad y el orden público

2.4.9. Irregularidades en el conteo de votos y los escrutinios

37

3. Elecciones Presidenciales

3.1. Comportamiento temporal de los reportes

3.2. Comportamiento histórico de los reportes

3.3. Comportamiento territorial de los reportes

3.4. Análisis por tipologías de fraude electoral

3.4.1. Problemas con la inscripción de cédulas

3.4.2. Corrupción al sufragante

3.4.3. Constreñimiento al sufragante

3.4.4. Indebida participación en política

3.4.5. Voto fraudulento y favorecimiento del voto fraudulento

3.4.6. Problemas con el censo electoral

3.4.7. Irregularidades relacionadas con la función de las autoridades electorales

3.4.8. Irregularidades relacionadas con la publicidad política

3.4.9. Irregularidades relacionadas con la seguridad y el orden público

3.4.10. Irregularidades relacionadas con el conteo de votos y los escrutinios

67

4. Confiabilidad y encuesta formulada a la ciudadanía

4.1. Confiabilidad

4.2. Información reportada con la intención de ser o no denunciada

4.3. Reportes donde se informa que se denunció o piensa denunciar ante las autoridades.

4.4. Reportes donde se informa que no se denunció o se piensa denunciar ante las autoridades

4.5. Conocimiento de cómo denunciar ante las autoridades una irregularidad electoral

75

5. Recomendaciones

5.1. Etapa Preelectoral

5.1.1. Metodología de monitoreo del proceso de inscripción de cédulas, como mecanismo para prevenir y controlar la trashedancia electoral

5.1.2. Verificaciones periódicas de bases de datos con el fin de determinar la correspondencia entre la residencia de los ciudadanos y su lugar de inscripción

5.1.3. Reglas claras y control efectivo en materia de publicidad y financiación política de los Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC) durante el proceso de recolección de firmas

5.1.4. Recomendaciones en materia de publicidad ilegal y extemporánea

5.1.5. Recomendaciones en materia de indebida participación en política

5.2. Día Electoral

5.2.1. Trabajo coordinado entre las autoridades con funciones el Día Electoral con el objetivo de minimizar los riesgos de corrupción y constreñimiento al sufragante

5.2.2. Adopción de biometría en todos los puestos de votación del país como estrategia para prevenir la suplantación de votantes y jurados

5.2.3. Disminución de sesgos en la designación de los jurados de votación

5.2.4. Priorización en el cubrimiento de territorios con alto riesgo electoral por parte de la Fuerza Pública

5.3. Conteo De Votos/ Escrutinio

5.3.1. Fijar una única acta de escrutinio de jurados de votación (E-14)

5.3.2. Implementación de una política de datos abiertos por parte de la organización electoral

5.3.3. Estrategias frente a la auditoría del software de escrutinios

83

Lista de referencias

Introducción

En Colombia, ya es costumbre que durante cada proceso electoral y luego de su finalización, se discuta sobre los principales factores de la corrupción electoral, y posteriormente se pretenda corregir las vulnerabilidades de las instituciones y del sistema político a través de reformas constitucionales y legales. Este comportamiento reactivo, cíclico y que pareciera estar incrustado en nuestro ADN como sociedad, en algunos casos impide una reflexión más acertada para avanzar hacia el fortalecimiento real de nuestra democracia, que en muchos casos si amerita de reformas, pero en otros se logra a través de: la articulación de las autoridades y su disposición para investigar y sancionar los actos contrarios a la ley; la conexión del Estado con cada una de sus regiones; el compromiso de las organizaciones políticas para castigar el comportamiento delictivo de sus candidatos y una participación ciudadana informada y realmente libre de presiones.

En este sentido, las elecciones de Congreso y Presidencia de 2018 no fueron ajenas a los recurrentes comportamientos de fraude electoral, pues así lo puso en conocimiento la ciudadanía que una vez más acudió a nuestra herramienta de recepción de información sobre irregularidades electorales www.pilasconelvoto.com, en donde llegaron reportes sobre: i) compra y venta de votos; ii) constreñimientos laborales para que los ciudadanos favorecieran a determinado candidato; iii) posible intervención en política; iv) trashumancia electoral; v) fallas en los protocolos que deben seguir los jurados de votación; vi) presunta suplantación de votantes; vii) exclusión del censo electoral; viii) comportamientos sospechosos en la conformación y designación de jurados de votación; como también ix) el uso desbordado de publicidad, esto último relacionado con el alarmante incremento de grupos significativos de ciudadanos, frente a los cuales la normatividad es precaria y permite, entre otras cosas, la ausencia de controles efectivos a la financiación de sus campañas.

Adicionalmente, estas elecciones se caracterizaron por otro tipo de factores, en primer lugar, fue significativo que durante el día de las elecciones no se registraron alteraciones al orden público, sin embargo, contrario a esto, se evidenció un elevado número de actos de violencia política en aquellos territorios con histórica presencia de grupos armados ilegales y en los cuales existe un liderazgo social activo.

Segundo, se identificaron actos de confrontación política que llegaron hasta reprochables amenazas en contra de los candidatos y que eran promovidos, en algunos casos, a través de las redes sociales. Este escenario de discusión virtual también fue usado por distintas campañas y simpatizantes para promover noticias falsas. Se desconoce si las “fake news” lograron el propósito de incidir en los resultados electorales, pero lo que si es cierto, es que el ambiente de desinformación, en muchas ocasiones, desvió la atención frente a temas realmente importantes en las campañas.

En tercer lugar, este proceso mostró a una ciudadanía que poco a poco se preocupa más por lo que sucede en las elecciones, como sucedió en el caso de los errores en el diligenciamiento de los formularios E-14, lo que también fue el escenario propicio para que el Estado, autoridades y organizaciones políticas se cuestionaran sobre su capacidad para afrontar eventuales vulnerabilidades en el software de escrutinios, y en general frente a todos los recursos informáticos que se están incluyendo en el desarrollo del proceso electoral.

Este interés ciudadano se vio reflejado en el incremento de la información registrada en www.pilasconelvoto.com, mientras que en el 2014 la MOE recibió 3.705 reportes sobre posibles irregularidades electorales, para el 2018 se recibieron 4.601, lo que representa un aumento del 24%. Esta información se entregó en su totalidad a las autoridades con competencia electoral a través de la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral URIEL para que iniciaran las investigaciones correspondientes.

Teniendo en cuenta lo anterior, se construyó el siguiente informe, en el cual se presenta un análisis detallado de las principales irregularidades que afectaron el desarrollo de las elecciones de Congreso y Presidencia realizadas en el 2018. Este informe se integra de cinco capítulos, en el primero se hace una descripción de las tipologías de fraude electoral, en los dos siguientes se describe el comportamiento temporal, territorial e histórico de los reportes ciudadanos para cada uno de los procesos electorales (Congreso y Presidencia) y se desarrollan los patrones de la criminalidad electoral. En el cuarto capítulo se presentan los resultados de la encuesta que se le formula a la ciudadanía una vez ingresa a la aplicación www.pilasconelvoto.com, la cual tiene como propósito conocer la intención que estos tienen de denunciar ante las autoridades y determinar las causas por las cuales la ciudadanía aun no recurre con la misma intensidad a los canales oficiales como lo hace a través de este tipo de herramien-

tas ciudadanas. Y en el último capítulo se presentan una serie de recomendaciones puntuales para fortalecer cada etapa de las elecciones.

Con este informe, la Misión de Observación Electoral continua con su propósito de entregar insumos técnicos para que las autoridades judiciales y administrativas con competencia en materia electoral adopten estrategias adecuadas que se acoplen a la evolución de la criminalidad electoral; como también para que en lugar de responder a través de medidas legislativas aisladas, se entienda que la corrupción electoral es la suma de muchos factores que no finalizan el día de las elecciones, sino que por el contrario responden a un comportamiento cíclico propio de las redes clientelares y criminales.

Finalmente, este informe más allá de mostrar que aún nos encontramos lejos en el camino hacia la realización de elecciones realmente libres y transparentes y de contar una democracia auténtica, lo que nos invita es a fortalecer los canales de comunicación con la ciudadanía, como estrategia para sumar ciudadanos que en diferentes rincones del país se interesen por hacer veeduría y contrapeso a la corrupción electoral.

1

Definiciones de Tipologías de Fraude Electoral

1.1. Corrupción de sufragante: Comisión de conductas o acciones tendientes a impedir la realización libre del derecho al voto a través de la celebración o condicionamiento de contratos; la promesa, pago o entrega de dádivas o dinero; y el ofrecimiento de beneficios propios o a terceros. Esta tipología puede ser llevada a cabo por particulares o servidores públicos.

1.2. Constreñimiento al sufragante: Amenaza o presión a un ciudadano para que no pueda ejercer libremente su derecho al voto, para que vote por determinado candidato u opción o no vote, por medio de intimidaciones, presiones en el trabajo, o condicionamiento de acceso o permanencia en los programas sociales del Estado o la realización de obras públicas.

1.3. Indebida participación en política: Conductas o intervenciones de servidores públicos para favorecer a un determinado candidato o campaña. Esta tipología se presenta principalmente de dos formas: (i) la utilización del cargo para participar en actos proselitistas, y (ii) las presiones para que empleados

respalden determinadas campañas políticas o candidatos.

1.4. Voto fraudulento y favorecimiento de voto fraudulento: El voto fraudulento se puede configurar a través de tres acciones:

suplantar a un ciudadano habilitado para votar, votar más de una vez o votar sin tener derecho. En este sentido, el favorecimiento del voto fraudulento consiste en permitir la comisión de este delito, ya sea ayudando a que se realicen los hechos o no haciendo nada para impedirlo.

1.5. Inconvenientes en el conteo de votos o escrutinios: Se pueden presentar a través de distintas actividades como el diligenciamiento fraudulento de los E-14, la desatención de los jurados de votación a las solicitudes de recuento por parte de los testigos electorales e incluso la ayuda de testigos electorales a los jurados de votación durante la apertura de urnas y el conteo de votos.

Además, en los diferentes niveles de escrutinios se pueden presentar irregularidades tales como la indebida custodia del material electoral, diferencias entre lo proyectado

en los E – 14 y lo contado por los miembros de la comisión escrutadora, o retrasos con la llegada de las actas o documentos electorales a los lugares de escrutinios.

1.6. Trashumancia Electoral:

Consiste en la inscripción de cédulas en un municipio diferente al lugar de residencia del ciudadano, motivado por fenómenos de compra de votos, por obligación o presión.

1.7. Irregularidades por parte de autoridades electorales:

Esta categoría agrupa las acciones u omisiones de autoridades con competencia electoral permanente o temporal (Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Nacional Electoral, jurados de votación, cónsules u organismos de control) que no se ajustan a la legislación electoral colombiana. En general, dichos actos pueden agruparse en dos subcategorías: intervención a favor de una campaña e incumplimiento de los procedimientos electorales.

1.8. Problemas con publicidad electoral:

Se refiere a las irregularidades relacionadas con propaganda extemporánea, exceso de publicidad o publicidad durante el día de elec-

ciones. Para este proceso electoral, se incluyen en esta categoría también los problemas con el uso indebido de datos personales de los votantes y la propaganda falsa o engañosa.

1.9. Seguridad y orden público:

Son irregularidades relacionadas con la afectación a la jornada electoral por fuerza mayor o caso fortuito, problemas en el acceso a los puestos de votación, en el transporte o perturbación del certamen democrático por hechos de violencia.

1.10. Problemas con el censo

electoral: Esta irregularidad se refiere principalmente a la alteración

del censo electoral por exclusión, que es un fenómeno mucho más complejo que el que se conoce como “trasteo de votos” o “trashumancia electoral”. En esta irregularidad se excluyen del censo electoral a ciudadanos habilitados para votar sin que medie por ejemplo un proceso de cambio de puesto de votación o decisión de anulación de la inscripción por parte de una autoridad electoral como el Consejo Nacional Electoral – CNE.

2

Elecciones Congreso de la República

2.1. Comportamiento temporal de los reportes

Entre el 11 de marzo de 2017 y el 31 de marzo de 2018 la Misión de Observación Electoral -MOE recibió a través de Pilas con el Voto un total de 2482 reportes sobre presuntas irregularidades y anomalías electorales, cometidas en el marco de las elecciones del Congreso de la República para el periodo 2018-2022.

Mientras que para el 2017, se encontraron 45 reportes desde mayo, siendo octubre el mes con la mayor cantidad de registros, en el año 2018 se recibieron 2437 reportes, que representan el 98% de la totalidad, teniendo a marzo como el mes con el mayor número de registros. Este comportamiento se explica porque las campañas logran mayor visibilidad y contacto con los ciudadanos solo hasta tres meses antes a la fecha de elecciones, periodo en la cual inicia la campaña electoral (Gráfica 1).

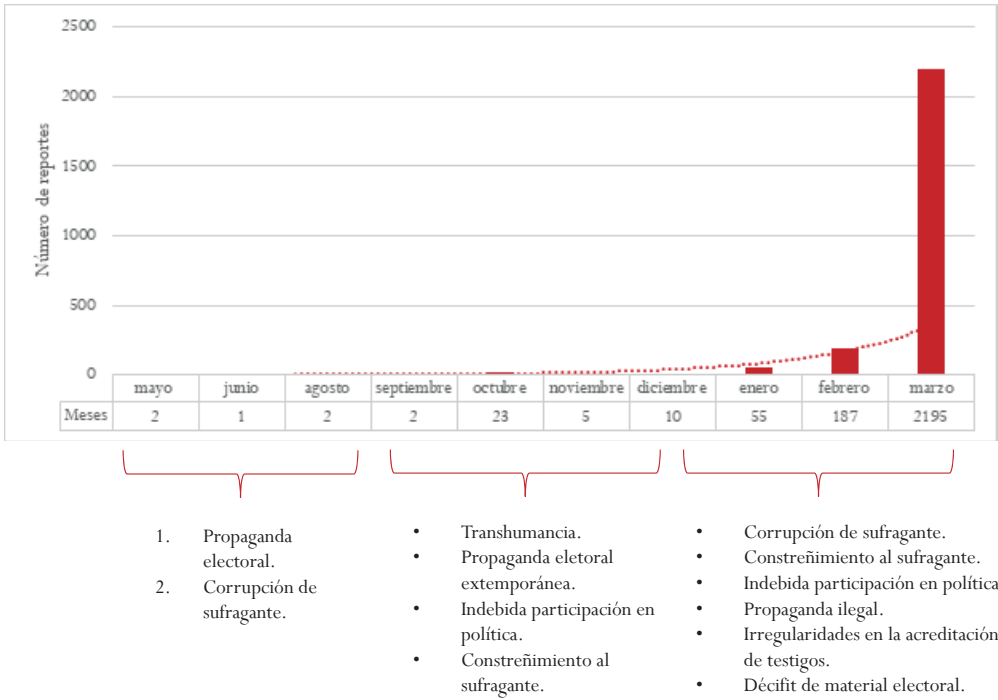
El comportamiento de los reportes sobre presuntas irregularidades o anomalías electorales está ligado a momentos claves del calendario electoral. De esta forma, en el 2017 se destacaron los reportes sobre propaganda electoral extemporánea, teniendo en cuenta que la propaganda electoral en espacio público está permitida solo desde tres meses antes a la fecha de elecciones (11 de diciembre de 2017). Así mismo, durante el mes de octubre se acentuaron los reportes sobre posible trashumancia electoral, situación que está relacionada con la habilitación de la inscripción de cédulas en puestos de votación, entre el 23 y 29 del mes ya citado.

A partir de enero de 2018 hasta el 31 de marzo, la ciudadanía informó sobre presuntas irregularidades relacionadas con acciones ejercidas por funcionarios públicos para favorecer una campaña política. El aumento de estos reportes coincide con el inicio de la Ley de Garantías, a través de la cual se prescribe este tipo de conductas, contrarias a la transparencia electoral. El mes anterior al día de las elecciones se incrementaron los registros relacionados con las afectaciones al voto libre, ya sea por corrupción o constreñimiento al sufragante. Estas conductas fueron ejercidas tanto por servidores públicos como por empresas privadas del sector salud, constructor y de vigilancia, principalmente. También se presentó un alto número de reportes so-

bre las funciones de las autoridades electorales durante el proceso de designación de jurados, así como la acreditación de testigos electorales.

Adicionalmente, el día de las elecciones se presentó la mayor cantidad de reportes, con un total de 1905 registros, de los cuales se destacan las actuaciones indebidas de los jurados de votación y de las autoridades electorales; el déficit de material electoral; la propaganda ilegal; la compra y venta de votos; los acompañamientos ilegales; y finalmente, inconvenientes en los procesos de preconteo y escrutinios. Para terminar, en los días siguientes a la elección se reportaron irregularidades relacionadas con el día de las elecciones y el escrutinio.

Gráfica 1. Comportamiento temporal de reportes en elecciones de Congreso 2018.



Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

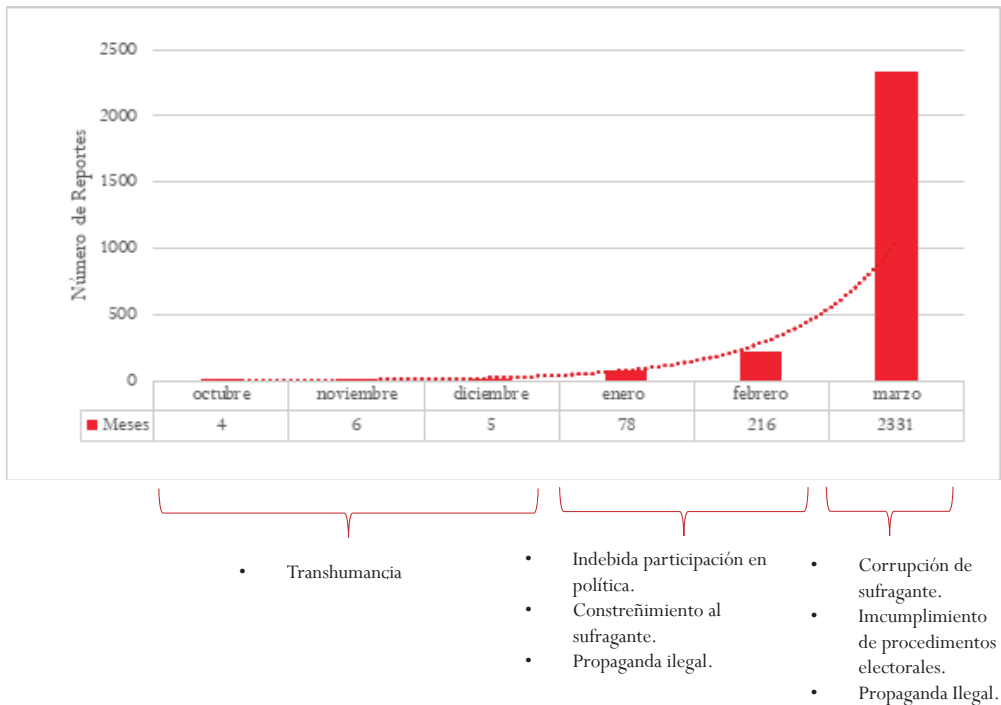
2.2. Comportamiento histórico de reportes

En comparación con el proceso electoral de 2014, en el cual la MOE registró 2640 reportes desde el mes de octubre, en el año 2018 se recibieron 2482, es decir, 158 reportes menos. La diferencia en cuanto a la cantidad de reportes entre los procesos electorales se puede apreciar durante el mes de marzo, en el cual se recibieron 136 casos menos.

comportamiento idéntico para las elecciones de Congreso en 2014 y 2018. Sin embargo, para este último proceso electoral se vio un incremento en más del doble de los reportes durante el año 2017. Asimismo, en los tres meses anteriores a la elección, tanto para los comicios realizados en 2014 como en 2018, las cifras de reportes aumentaron progresivamente entre enero y febrero, para incrementarse vertiginosamente en el mes de marzo, a propósito del cierre de campañas electorales.

Como se puede observar en la Gráfica 2, la dinámica del reporte ciudadano tuvo un

Gráfica 2. Comportamiento temporal de las irregularidades electorales - Elecciones Congreso 2014



2.3. Comportamiento territorial de los reportes

Para las elecciones al Congreso del 11 de marzo de 2018, la ciudadanía reportó irregularidades electorales en 30 departamentos del país, dentro de los que se incluyen Bogotá D.C. y el exterior. El único departamento del cual no se recibió información fue Vichada.

Los departamentos con más reportes ciudadanos fueron: (i) Bogotá, con 447 reportes (18%); (ii) Antioquia, con 341 (14%); (iii) Nariño, con 199 (8%); (iv) Tolima, con 177 (7%); (v) Santander, con 135 (5%); (vi) Valle del Cauca, con 131 (5%); y (vii) Bolívar con 123 (5%). Estos departamentos representan el 63% de la totalidad de los reportes.

Por otro lado, los departamentos con menor cantidad de registros fueron: (i) Vaupés, con 6 reportes; (ii) Casanare, con 5; (iii) Guaviare, con 4; (iv) Amazonas, con 3; y (v) Chocó con 2, correspondientes principalmente a la región del Sur Oriente y Piedemonte, territorios que representan el menor porcentaje de censo electoral. No obstante, esto no quiere decir que en estos departamentos no se presenten irregularidades. En general, distintos factores influyen en la baja tasa de denuncia como la falta de conectividad en los territorios, la asimilación de la cultura política ilegal, el desconocimiento de las irregularidades electorales y el procedimiento para denunciarlas; igualmente, se destaca la falta de presencia de las campañas políticas.

Tabla 1. Número de irregularidades por departamento.

No.	DEPARTAMENTO	NÚMERO DE REPORTES	PORCENTAJE
1	Bogotá	447	18,00%
2	Antioquia	341	13,73%
3	Nariño	199	8,01%
4	Tolima	177	7,13%
5	Santander	135	5,43%
6	Valle del Cauca	131	5,27%
7	Bolívar	123	4,95%
8	Cesar	87	3,50%
9	Cundinamarca	86	3,46%
10	Sucre	75	3,02%
11	Risaralda	74	2,98%
12	Magdalena	73	2,94%
13	Meta	69	2,78%
14	Atlántico	66	2,66%

15	Boyacá	51	2,05%
16	Córdoba	51	2,05%
17	Huila	50	2,01%
18	Norte de Santander	44	1,85%
19	Quindío	36	1,45%
20	Caldas	27	1,09%
21	Exterior	25	1,01%
22	Caquetá	22	0,89%
23	Arauca	15	0,60%
24	Cauca	15	0,60%
25	San Andrés y Providencia	13	0,52%
26	La Guajira	13	0,52%
27	Putumayo	10	0,40%
28	Guainía	7	0,28%
29	Guaviare	6	0,24%
30	Casanare	5	0,24%
31	Vaupés	4	0,20%
32	Amazonas	3	0,08%
33	Chocó	2	0,04%
Total		2482	100%

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

A nivel local se registraron reportes desde 408 municipios, lo cual representa el 36% de la totalidad del territorio nacional, incluyendo en el exterior a países como: Estados Unidos, España, Australia, Canadá y Suiza. En la Tabla 2 se enlistan los 30 primeros lugares con mayor número de reportes, que agrupan el 60% del total de reportes. Aunque la mayoría de los reportes provienen principalmente de las capitales departamentales, se resalta el posicionamiento de 10 municipios pequeños e intermedios, según el censo electoral. De este listado, se observa a Bogotá y Medellín como las ciudades en

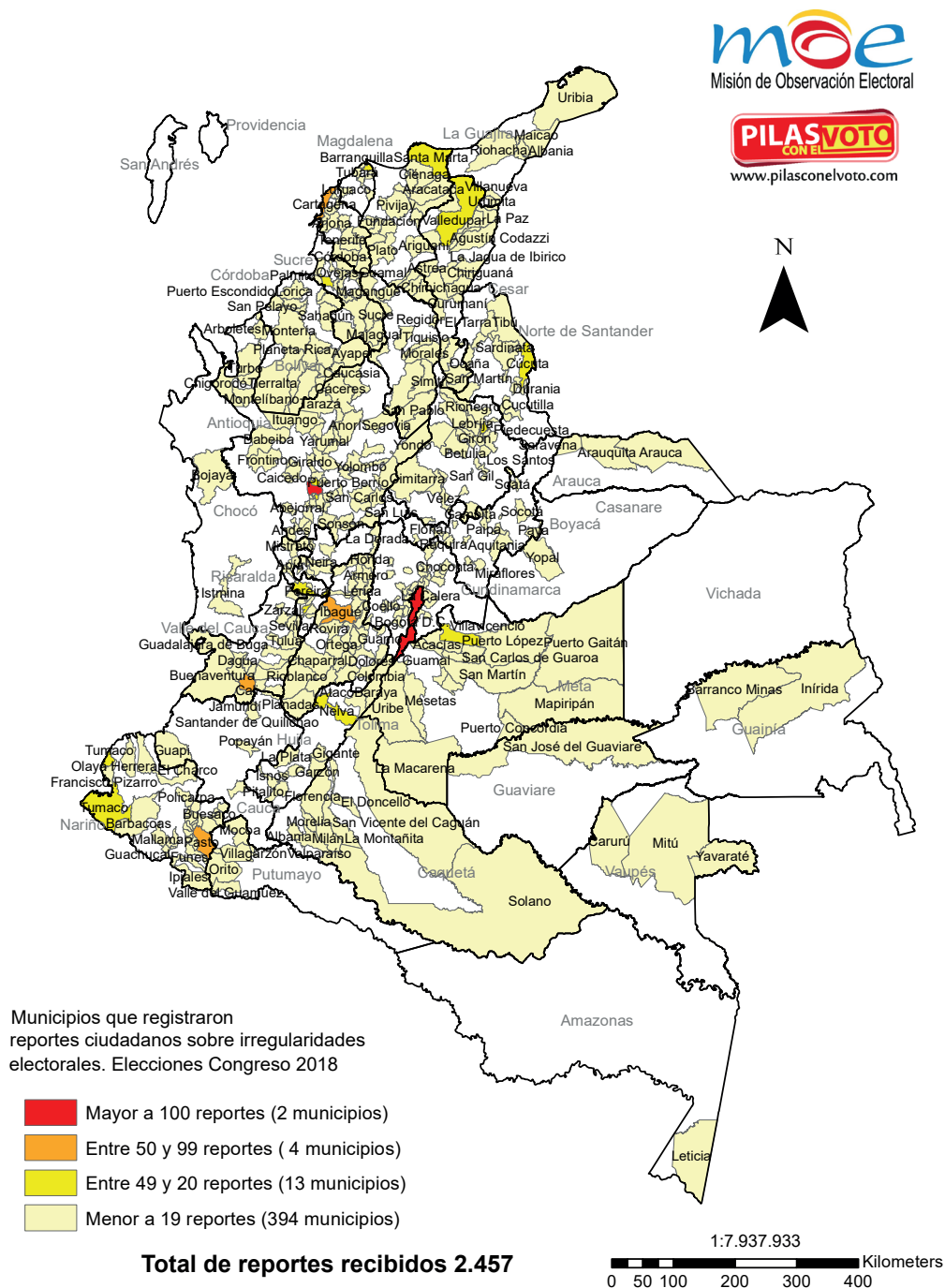
donde se reportan más irregularidades, lo que representa un 25% de los reportes recibidos, lo cual establece una gran diferencia con las demás ciudades y municipios. Entre los municipios intermedios y pequeños se encuentra Tumaco (Nariño) con 43 reportes; Bello, Envigado e Itagüí (Antioquia) con 25, 21 y 14 reportes respectivamente; Palmira (Valle) con 18; San Juan Nepomuceno (Bolívar) con 15; Floridablanca (Santander) con 14; y Dosquebradas (Risaralda), Soacha (Cundinamarca) y Chiriguaná (Cesar) con 13 reportes cada uno.

Tabla 2. Número de irregularidades por municipio.

No.	CIUDAD	NÚMERO DE REPORTES	PORCENTAJE
1	Bogotá	447	18,01%
2	Medellín	183	7,37%
3	Cali	75	3,02%
4	Ibagué	70	2,82%
5	Cartagena de Indias	62	2,50%
6	Pasto	55	2,22%
7	Barranquilla	49	1,97%
8	Pereira	46	1,85%
9	San Andrés de Tumaco	43	1,73%
10	Villavicencio	42	1,69%
11	Santa Marta	40	1,61%
12	Bucaramanga	38	1,53%
13	Sincelejo	36	1,45%
14	Valledupar	29	1,17%
15	Neiva	26	1,05%
16	Bello	25	1,01%
17	Armenia	24	0,97%
18	Envigado	21	0,85%
19	Cúcuta	20	0,81%
20	Palmira	18	0,73%
21	Estados Unidos	18	0,73%
22	Barrancabermeja	17	0,68%
23	San Juan Nepomuceno	15	0,60%
24	Manizales	15	0,60%
25	Tunja	14	0,56%
26	Itagüí	14	0,56%
27	Floridablanca	14	0,56%
28	Dosquebradas	13	0,52%
29	Soacha	13	0,52%
30	Chiriguana	13	0,52%
	Total	1495	60%

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

Mapa 1 . Distribución territorial de los reportes recibidos para Congreso 2018



Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

2.4. Análisis por tipologías de fraude electoral

En el análisis de los reportes allegados, la MOE ha establecido nueve categorías de irregularidades electorales¹, con el fin de hacer un adecuado manejo de la información y lograr una mejor comprensión de las anomalías evidenciadas. Para

estas elecciones se han seleccionado las tipologías más destacadas y recurrentes que constituyen delitos contra los mecanismos de participación ciudadana, faltas disciplinarias o violación a la normatividad electoral, según las conductas o acciones cometidas. En la siguiente tabla se presentan las tipologías asociadas a las características de cada irregularidad.

Tabla 3. Número de irregularidades por tipología de fraude electoral.

NO.	TIPOLOGÍA	NO. DE REPORTES
1	Irregularidades por parte de autoridades electorales	943
2	Corrupción al sufragante	501
3	Problemas con publicidad electoral	449
4	Constreñimiento al sufragante	222
5	Indebida participación en política	192
6	Voto fraudulento y favorecimiento a voto fraudulento	100
7	Irregularidades en escrutinios	85
8	Seguridad y orden público	38
9	Trashumancia electoral	37

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

A continuación, se presenta una descripción de cada una de las tipologías arriba mencionadas organizándose conforme al desarrollo del calendario electoral.

2.4.1. Irregularidades relacionadas con la inscripción de cédulas

Se registraron 37 reportes relacionados con posibles casos de trashumancia electoral, los cuales se pueden caracterizar de la siguiente forma:

- Llegada anormal de particulares en buses de servicio público para inscribir cé-

dulas en un mismo puesto de votación, en donde el grupo de ciudadanos reportaba la misma dirección.

- Número atípicamente alto de inscripción de cédulas en determinados municipios.
- Al revisar los puestos de votación en la página de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) o al acercarse a votar, los ciudadanos encontraron que sus cédulas estaban inscritas en otros puestos de votación, incluso en otros municipios.

¹ Irregularidades en: (i) el voto libre; (ii) la publicidad y medios de comunicación; (iii) la inscripción de cédulas; (iv) por parte de las autoridades electorales; (V) la función pública; (vi) las calidades de los candidatos; (vii) la seguridad y orden público; (viii) el conteo de votos/escrutinio; (ix) la financiación.

- Vehículos particulares transportaban repetidamente a ciudadanos a los puntos de inscripción de cédulas, durante toda la semana anterior a la fecha límite de la inscripción de cédulas de ciudadanía.
- Líderes zonales se acercaban a los puntos de inscripción con un grupo de personas para que estas fueran inscritas en un mismo puesto de votación, avisándole con anterioridad a los funcionarios encargados de esta tarea para poder realizarlo.

Se registraron reportes sobre trashumancia electoral en 9 departamentos y 15 municipios. Estos provenían, como ha ocurrido en los más recientes procesos electorales, de la región Caribe, especialmente el departamento de Bolívar con 22 reportes, seguido por Magdalena con 4 (Santa Marta, Pedraza, Concordia y Zona Bananera); de otro lado, en la región Andina se destaca Tolima con 2 reportes (Piedras y Santa Isabel); Boyacá (Paya), Norte de Santander (Ocaña); Santander (Charta) y Nariño (Nariño).

Tabla 4. Municipios con mayor número de reportes para irregularidades relacionadas con la inscripción de cédulas.

NO.	MUNICIPIO	NO. DE REPORTES
1	Cartagena de Indias	20
2	Bogotá	4
3	Paya	1
4	Piedras	1
5	Santa Marta	1
6	Barranquilla	1
7	Ocaña	1
8	Charta	1
9	Pedraza	1
10	Clemencia	1
Total		37

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

2.4.2. Corrupción al sufragante

En esta tipología, se registraron 501 reportes que evidencian la participación, tanto de empresas privadas como de entidades públicas, y la comisión de las mismas acciones por ambos actores en casos de corrupción al sufragante. Los siguientes casos se destacan al ser los más recurrentes, tanto en la época electoral como en el día de las votaciones:

- Creación de empresas criminales para la compra y venta de votos, a través de la negociación entre los candidatos o las campañas con líderes políticos locales sobre el valor del voto y la cantidad de sufragantes a los que se comprometen. Estas empresas funcionan desde la inscripción de cédulas para zonificar a los votantes y así controlar los votos depositados, hasta la creación de casas o grupos de pedagogía en donde

se prepara a los ciudadanos para votar por el candidato específico. En el día electoral cada líder controla la zona de votación y entrega la contraprestación por el voto.

- Entrega de dinero en efectivo directamente, o por medio de organizaciones sociales, por parte de las campañas políticas, de terceros en nombre de los candidatos o de los candidatos directamente, junto con elementos tecnológicos para reforzar la vigilancia de la comunidad (cámaras de seguridad, computadores), materiales de construcción, maquinarias y enceres, así como viajes o regalos como uniformes y elementos deportivos.

- Realización de eventos sociales, en los cuales se garantiza el transporte, se obsequian bebidas alcohólicas o comida, se hacen rifas y entregan regalos a los menores de edad con el fin de obtener el voto de los asistentes por un determinado candidato. En ocasiones estos eventos eran organizados por servidores públicos o se utilizaban programas sociales como excusa para llevarlos a cabo.

- Venta de viviendas por un valor muy bajo, o con subsidios, por parte de las constructoras a cambio de votar por un candidato específico.

- Acceso a puestos de trabajo, tanto en empresas privadas como en entidades públicas, a cambio de entregar una lista con números de cédulas inscritas y su respectivo puesto de votación, los cuales se comprometen a votar por determinado candidato.

- Directivos y jefes inmediatos ofrecen beneficios laborales con la condición de que voten por un candidato preestablecido. Estos beneficios varían desde días libres, mejoras salariales, regalos, participación en rifas y viajes.

Día Electoral

- Transporte de un grupo de personas hasta los puestos de votación o disposición de una flota de vehículos para llevar a la gente a votar y de vuelta a los puntos de entrega del dinero o la compensación.

- Ofrecimiento de alimentos y bebidas alcohólicas en los alrededores de los puestos de votación, a cambio de mostrar el certificado electoral indicando el voto por el candidato indicado.

- Instalación de puntos de información en las cercanías de los puestos de votación; allí, las campañas políticas, con computadores y listados, iban registrando quién votaba, al mismo tiempo entregaban dinero o alimentos a las personas registradas.

- Personas identificadas con gorras o camisetitas de un mismo color, ubicadas cerca de los puestos de votación que, junto con la entrega de publicidad, entregaban dinero por el voto de los ciudadanos.

Los registros² sobre corrupción al sufragante reportados en la época electoral, y el día de las elecciones, provienen de 29 departamentos y 174 municipios. Estos

² Los reportes podrían tener más de una categorización, en estos casos se da preponderancia a la conducta que a criterio del equipo del Observatorio de Justicia Electoral afecta en mayor medida al certamen electoral.

reportes se concentran en la región Andina en departamentos como Antioquia, Tolima y Nariño y, en la costa Caribe, en Bolívar y Atlántico. Sin embargo, a nivel local se concentran en las capitales departamen-

tales, destacándose como caso especial a Tumaco, que pese a no ser ciudad capital, termina siendo el segundo municipio con mayor número de registros.

Tabla 5. Municipios con mayor número de reportes por corrupción al sufragante.

NO.	MUNICIPIO	No. DE REPORTES
1	Bogotá	70
2	San Andrés de Tumaco	28
3	Barranquilla	23
4	Cartagena de Indias	22
5	Cali	18
6	Medellín	17
7	Villavicencio	12
8	Bucaramanga	11
9	Ibagué	10
10	Pasto	9
TOTAL		501

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

2.4.3. Constreñimiento al sufragante

Los 222 reportes recibidos sobre esta tipología provienen tanto de empresas privadas como de entidades públicas. Las conductas cometidas por estas últimas se describen en la tipología de indebida participación en política; los siguientes hechos fueron los más reportados:

- Presiones de empresas privadas, principalmente del sector salud, a los empleados para que apoyaran a ciertos candidatos. Estos tenían que presentar listas con un número mínimo de personas detallando los nombres, número de identificación y puesto de votación. Incluso, en algunos casos, se crearon plataformas web para registrar los

datos. Igualmente, se les obligaba a asistir a reuniones políticas, a las cuales debían ir con, por lo menos, un acompañante.

- Gerentes y jefes inmediatos intimidaban a sus subordinados con perder el empleo si no votaban por un candidato especial, el cual les ayudaría posteriormente en el desarrollo de las empresas.

- Convocatoria a reuniones en las que se condicionaba la construcción de una vía o el acceso a un programa social, al voto por un determinado candidato.

- Autoridades indígenas presionaban a los miembros de los cabildos para que votaran por determinada lista de candidatos, de

lo contrario se suspenderían sus derechos como miembros de la comunidad o no podrían acceder a los programas sociales a los que tiene derecho el cabildo.

- En instituciones educativas se presionaba a los padres de familia o acudientes para que votaran por determinado candidato, pues de lo contrario se perderían los auxilios educativos y se cerrarían los convenios de las instituciones.

- Suspensión de servicios públicos durante las elecciones hasta que se conocieran los resultados, con el propósito de que los ciudadanos votaran por determinado candidato.

Día Electoral

- Acompañamiento ilegal a personas de la tercera edad, o con alguna discapacidad, por parte de los testigos electorales, o

presencia de un acompañante para más de un ciudadano. De otro lado, hubo ciudadanos sin ninguna condición o discapacidad especial acompañados, a veces incluso por testigos electorales.

- En las consultas interpartidistas se entregaban solo las tarjetas electorales de una consulta, a pesar de que los ciudadanos solicitaban la otra. En algunos casos no se permitía votar por alguna de las dos consultas.

En 29 departamentos y 108 municipios se reportaron acciones que hacían referencia a presiones o amenazas a los votantes. Estas se registraron principalmente en la región Andina, en departamentos como Nariño, Santander³ y Antioquia. A nivel local, encabezan la lista las capitales departamentales, con la presencia de Barrancabermeja como municipio de alta población pero sin ser capital de departamento.

Tabla 6. Municipios con mayor número de reportes para constreñimiento al sufragante

NO.	MUNICIPIO	NO. DE REPORTES
1	Bogotá	24
2	Pasto	13
3	Bucaramanga	7
4	Barranquilla	7
5	Cúcuta	7
6	Cali	6
7	Barrancabermeja	5
8	Villavicencio	5
9	Cartagena de Indias	4
10	Medellín	4
Total		222

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

³ Este departamento se caracterizó por el constreñimiento ejercido en el sector salud, principalmente por hospitales municipales (ESE).

2.4.4. Indebida participación en política de servidores públicos

Se recibieron 191 reportes sobre esta tipología, la cual se expresa generalmente a través de acciones de constreñimiento y corrupción al sufragante por parte de los servidores públicos. Sin embargo, la ciudadanía informó sobre otras modalidades de participación en política, como se evidencia en los siguientes casos destacados:

- Entrega de dinero, celebración de convenios u otorgamiento de subsidios (vivienda, alimentación, educación) por parte de funcionarios públicos de la administración local a cambio de obtener votos por determinado candidato.
- Promesa de acceso a puestos de trabajo, creación de centros educativos, acceso a educación u otorgamiento de becas, construcción de espacios recreativos y culturales por parte de servidores públicos o autoridades locales, si votaban por el candidato indicado.
- Presión a los contratistas, por parte de autoridades locales y funcionarios superiores, para favorecer a determinados candidatos o campañas políticas, obligando a realizar y distribuir propaganda electoral en jornada laboral y días de descanso y a votar a favor de los candidatos.
- Presión de directivos de entidades públicas a los empleados y contratistas para que apoyaran económicamente a los candidatos o campañas políticas, de lo contrario se podía poner en riesgo su permanencia en las instituciones.
- Funcionarios públicos invitaban a candidatos a reuniones de socialización de programas sociales para que presentaran sus propuestas. Así, se podía direccionar la intención de voto de los asistentes.
- Servidores públicos condicionaban la realización de sus funciones o la ejecución de proyectos, de acuerdo a la intención de voto de los ciudadanos por determinado candidato.
- Realización de eventos sociales, por parte de las entidades estatales, para promocionar ciertos candidatos. Incluso se obligaba a los empleados o contratistas a asistir a las reuniones y llevar acompañantes en horario laboral y extralaboral.
- Destinación de recursos públicos y utilización de edificios, vehículos y bienes públicos para la realización de campañas políticas.
- Violación a la Ley de Garantías, como el aumento en la contratación de personal y de servicios en época de restricción, o la autorización del uso de bienes públicos para actividades de proselitismo político.
- Intervención en política a través de medios de comunicación y redes sociales por parte de funcionarios públicos, promocionando e incitando a votar por un candidato o una opción.
- Visitas constantes, por parte de funcionarios, a zonas apartadas de las cabeceras municipales, haciendo brigadas de salud y reali-

zando encuestas a modo de censo, con el fin de conocer la intención de voto.

Día electoral

- Presencia de funcionarios o contratistas alrededor de los puestos de votación como mecanismo de control de la intención de voto de la ciudadanía. También se observó la asistencia constante de estas personas dentro de los puestos de votación verificando el ejercicio de los jurados de votación y el comportamiento de los ciudadanos que se acercaban a sufragar.
- Acompañamiento permanente por parte de funcionarios públicos a personas de la tercera edad a los puestos de votación y al

ejercicio del voto en los cubículos. En 25 departamentos y 114 municipios hubo reportes relacionados con la participación de funcionarios públicos en política. Este fenómeno se presentó principalmente en las capitales departamentales (6) y se evidenciaron regiones en donde se concentraron los reportes, como Tolima, Valle del Cauca y los Santanderes, de los cuales se destacan los municipios de Palmira (Valle), Planadas (Tolima), San Calixto (Norte de Santander) y Vélez (Santander).

Tabla 7. Municipios con mayor número de reportes para indebida participación en política.

No.	MUNICIPIO	No. DE REPORTES
1	Bogotá	10
2	Palmira	10
3	Ibagué	9
4	Pereira	5
5	Planadas	5
6	Villavicencio	5
7	San Calixto	4
8	San Andrés	4
9	Vélez	3
10	Armenia	3
	Total	191

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

2.4.5. Voto fraudulento y favorecimiento de voto fraudulento

De esta tipología se recibieron 100 reportes en el día electoral, relacionados con los siguientes casos:

- Testigos electorales y autoridades electorales marcaban los votos en las tarjetas electorales, sin ser estos últimos adultos mayores o tener discapacidad física aparente. En algunas ocasiones marcaron el material electoral sobrante.
- En algunos casos, los ciudadanos al momento de registrarse para votar observaron que en los formularios de registro de sufragantes (E-10 y E-11) ya aparecía marcado su campo, como si ya hubieran ejercido el derecho al voto.
- Algunos ciudadanos votaban con más de dos tarjetas electorales por corporación a elegir y en las dos consultas interpartidistas.
- Un líder indígena ejerció el derecho al sufragio de cada uno de los indígenas con los cuales asistió al puesto de votación, sin que los jurados de votación y las autoridades electorales hayan hecho algún reparo.
- Ciudadanos votaban en mesas diferentes a las que se encontraban registrados, firmaban en la mesa correspondiente, pero depositaban su voto en las urnas de otras mesas.
- Al informarle a las autoridades sobre la presunta ocurrencia del delito de voto fraudulento, éstas dejaron que se ejecu-

tara dicha conducta cometiendo el delito de favorecimiento de voto fraudulento.

En 18 departamentos y 51 municipios hubo reportes sobre hechos que se enmarcan en la tipología de voto fraudulento o su favorecimiento. Estos se concentraron en Bogotá y Medellín, sin embargo, se registraron casos a lo largo de todo el territorio nacional, sobresaliendo César con 8 reportes y Nariño con 7. Igualmente, se resalta la presencia de Barrancabermeja (Santander), Sogamoso (Boyacá), Dabeiba y Guachucal (Antioquia).

Tabla 8. Municipios con mayor número de reportes para indebida participación en política.

No.	MUNICIPIO	No. DE REPORTES
1	Bogotá	23
2	Medellín	7
3	Ipiales	3
4	Chiriguaná	3
5	Barrancabermeja	2
6	Sogamoso	2
7	Pasto	2
8	Pereira	2
9	Dabeiba	2
10	Guachucal	2
	Total	100

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

2.4.6. Irregularidades por parte de las autoridades electorales

De los 943 registros el 96.3% de los reportes sobre irregularidades por parte de las autoridades electorales se generaron el 11 de marzo de 2018. Antes de dicha fecha, se recibieron 34 casos relacionados con esta irregularidad. Las modalidades más frecuentes fueron las siguientes:

a) Jurados de votación

- Registro de contratistas o contratación masiva de personas por prestación de servicios en las entidades públicas para reportarlas como personas aptas para ser nombradas jurados de votación.
- Irregularidades en el sorteo de jurados de votación consistente en la designación de

funcionarios de una sola entidad pública, empresa u organización política.

- Acompañamiento de jurados de votación a los votantes sin ninguna condición especial evidente. Incluso, algunos registraban en planillas el número de votantes y su voto ubicándose al lado de los cubículos.

b) Testigos electorales

- Inconvenientes con la plataforma web de acreditación de testigos. Además, se evidenció la asignación de testigos en puestos distintos a los solicitados e incluso la aprobación de un número de testigos inferior del solicitado.
- Problemas con la entrega de las acreditaciones de los testigos electorales. En algunos municipios se recibieron la noche anterior

al día electoral. En ocasiones no llegaron las credenciales de los testigos o contenían información incompleta o errónea.

c) Material electoral

Se presentaron 320 reportes, referidos a la falta y ocultamiento de los tarjetones de las consultas interpartidistas, caracterizados de la siguiente forma:

- Publicación incompleta de los listados de electores. En varios municipios no se encontró el E-10 a la entrada de los puestos. Además, se reportó una deficiente adherencia de los sellos de urna y cuenta votos difíciles de diligenciar.
- Falta de claridad en el protocolo de entrega de las tarjetas electorales de las consultas interpartidistas lo que condujo a que se obstaculizara el derecho al voto libre. En algunos casos los jurados de votación ocultaron las tarjetas electorales, cuestionaron la decisión del elector, dieron información incorrecta a la ciudadanía, se negaron a entregar el material o lo hicieron de manera incorrecta.
- Incertidumbre generada por la ausencia de firma en las tarjetas electorales, por parte de los jurados de votación.
- En gran parte del país se agotaron las tarjetas electorales correspondientes a las consultas interpartidistas; por tal motivo, fue necesario utilizar fotocopias para suplir la falta de tarjetones.
- En algunos casos ciudadanos votaban con dos o tres fotocopias de las tarjetas electorales.

Frente a las funciones ejercidas por las autoridades las autoridades electorales, durante el día electoral fueron frecuentes los siguientes casos:

- Largas filas en los puestos de votación del exterior, pues solo se habilitaba una mesa de votación en los consulados de Colombia.
- Dificultades en el correcto funcionamiento de los equipos que hacían la verificación biométrica. En algunos casos el control biométrico falló permitiendo el ingreso de ciudadanos sin contrastar la identidad del sufragante.
- Dificultades impuestas por algunas autoridades en el ingreso de observadores y testigos electorales a los puestos de votación y lugares destinados a los escrutinios.
- Inobservancia del procedimiento establecido para ejercer el derecho al voto (falta de firma o entrega de varios tarjetones, falta de jurados en las mesas de votación, no verificación de la identidad de los votantes).
- Jurados de votación actuaban como guías y acompañaban a las personas hasta el cubículo mientras votaban o permitían que las personas votaran en la mesa, con el fin de verificar la intención de voto.
- Falta de control por parte de las autoridades en el ingreso de los ciudadanos. Se permitió la permanencia de personas en el puesto después de votar, así como el uso de celulares dentro de los puestos de votación.
- Traslados de puestos de votación sin la debida socialización a la ciudadanía. Además,

se presentaron casos aislados de inconvenientes con el censo electoral, en los cuales los ciudadanos, en la página de la Registraduría, aparecían registrados en una mesa, pero cuando llegaban a votar tenían que dirigirse a otras mesas. También hubo ciudadanos que, sin solicitar el cambio de puesto de votación, aparecían en otros puestos, incluso ciudades distintas a las de residencia.

- Falencias logísticas en algunos puestos de votación debido a que no había una buena distribución del espacio para votar, las personas estaban expuestas a las condiciones climáticas y no hubo adecuaciones para permitir el voto de las personas en situación de discapacidad.

En 31 departamentos y 206 municipios hubo registros sobre presuntas irregularidades cometidas por autoridades electorales. Estos se concentraron principalmente en la región Andina y El Caribe, resaltando también la aparición del Exterior, con 9 registros. En cuanto al número de reportes a nivel municipal se destacan las capitales departamentales como las principales fuentes de registros, sobresaliendo Bogotá (204) y Medellín (116), con el 33% de la totalidad de los reportes.

Tabla 9. Municipios con mayor número de reportes para irregularidades por parte de las autoridades electorales.

No.	MUNICIPIO	No. DE REPORTES
1	Bogotá	204
2	Medellín	116
3	Cali	31
4	Pasto	22
5	Sincelejo	19
6	Santa Marta	18
7	Ibagué	17
8	Valledupar	14
9	Pereira	13
10	Villavicencio	12
Total		943

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

2.4.7. Problemas relacionados con publicidad electoral

Para este proceso electoral, se registraron 449 reportes sobre problemas relacionados con publicidad electoral, los cuales se caracterizaron de la siguiente manera, tanto en publicidad ilegal como en la vulneración al habeas data.

a) Publicidad ilegal

- Publicidad y propaganda electoral extemporánea, es decir, antes del inicio del periodo establecido en el calendario electoral.
- Constreñimiento a los funcionarios públicos para que fijaran publicidad en la fachadas de sus casas.
- Vallas con nombres de candidatos que no fueron inscritos o con nombres cruzados.
- Violación a los topes de publicidad fijados por el CNE y por las Alcaldías consistente en el exceso de vallas publicitarias, murales, pasacalles, volantes, afiches o utilización de medios de propaganda electoral no permitida como publicidad móvil.
- Publicidad fijada en lugares prohibidos, como postes de apoyo, puentes y otros bienes estatales.
- Instauración de publicidad en predios privados sin autorización de los propietarios.

b) Vulneración al habeas data.

Envío masivo de mensajes de texto, correos y correspondencia escrita, junto con la rea-

lización de llamadas a la ciudadanía indicando los candidatos por quién votar.

Día Electoral

- Instalación de puestos de información de campañas políticas. Las personas del puesto de información se uniformaban haciendo alusión al candidato apoyado. La ciudadanía también reportó casos de vehículos con publicidad electoral parqueados en las cercanías de los puestos de votación, al frente o en los alrededores.
 - Testigos electorales portaban y entregaban publicidad electoral en los puestos de votación.
 - En algunos cubículos y mesas de votación dejaron volantes sobre publicidad electoral de candidatos.
- En 30 departamentos y 144 municipios se presentaron reportes sobre irregularidades relacionadas con publicidad electoral. Estos registros se centraron en la región Andina, principalmente en Bogotá, Antioquia y Tolima que juntos suman el 48% de la totalidad de los reportes. En el caso del exterior, se recibieron 10 registros. Es importante tener presente que no hay una regulación clara sobre la publicidad en el exterior, por lo cual se presentaron varios casos de entrega de publicidad en los alrededores de los consulados en la jornada electoral, sin existir una prohibición, pero alterando las dinámicas del proceso electoral.

Tabla 10. *Municipios con mayor número de reportes para problemas relacionados con la publicidad electoral.*

No.	MUNICIPIO	No. DE REPORTES
1	Bogotá	96
2	Medellín	32
3	Ibagué	21
4	Bello	15
5	Santa Marta	13
6	Pereira	12
7	Cali	11
8	Villavicencio	10
9	Bucaramanga	8
10	Estados Unidos	8
Total		449

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

2.4.8. Irregularidades relacionadas con la seguridad y el orden público

En esta tipología se registraron 38 reportes, los cuales se presentaron desde el inicio de campaña electoral, es decir, en los tres meses anteriores a la elección. De los casos reportados se destacan los siguientes:

- Envío de panfletos, mensajes de texto y realización de llamadas telefónicas con amenazas dirigidas a los candidatos o a los directores y colaboradores de las campañas electorales.
- Imposibilidad de desplazarse por algunos territorios del país para realizar actos o eventos de campaña electoral, por amenazas y prohibiciones de acercarse a determinados lugares.

- Daño a vallas de publicidad y demás elementos de propaganda electoral en espacio público con mensajes amenazantes a los candidatos y miembros de las campañas políticas.
- Algunos candidatos fueron abordados mientras se desplazaban en medios de transporte, dejándoles panfletos o amenazándolos verbalmente.
- Imposición de toques de queda los días anteriores a la fecha de elección por parte de grupos armados.

Día Electoral

- En algunos puestos de votación se ubicaron grupos de personas uniformadas ha-

ciendo alusión a campañas políticas, impidiendo el ingreso de los votantes y haciendo presión sobre los mismos para que votaran por el candidato de su preferencia. En un caso hubo agresión entre distintos grupos de apoyo a candidatos.

- Como consecuencia del agotamiento de los tarjetones electorales de las consultas interpartidistas, muchas personas permanecieron en el puesto de votación hasta que les permitieran votar. En algunos puestos de votación miembros de las autoridades electorales fueron insultados, incluso golpeados.

- Toma de puestos de votación exigiendo la prestación de servicios públicos mínimos, impidiendo a la ciudadanía ingresar a ejercer su derecho al voto.

Se recibió información en 17 departamentos y 31 municipios. Estos reportes se concentraron en Sucre, Antioquia, Nariño y Tolima. Incluso se presentaron en zonas aisladas como Guainía, Putumayo y Chocó. A nivel local se tuvo conocimiento de reportes de municipios pequeños como Tarazá (Antioquia), Francisco Pizarro (Nariño) y Mistrató (Risaralda).

Tabla 11. *Municipios con mayor número de reportes para irregularidades relacionadas con seguridad y orden público.*

No.	MUNICIPIO	No. DE REPORTES
1	Sincelejo	4
2	Tarazá	2
3	Segovia	2
4	Estados Unidos	2
5	Francisco Pizarro	2
6	Pereira	1
7	Cali	1
8	San Martín	1
9	Cartagena de Indias	1
10	Mistrató	1
	Total	38

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

2.4.9. Irregularidades en el conteo de votos y los escrutinios

Sobre esta tipología se recibieron 85 reportes en el día electoral y los días siguientes, en los cuales se realizan los escrutinios. Estos registros se caracterizaron por las siguientes situaciones:

- Errores en el diligenciamiento de los E – 14 por parte de los jurados de votación (se anotaba el número total de votos por partido político en la casilla que no correspondía; diferencias entre el número de sufragantes y el total de votos).
- Confusión de tarjetones provenientes de diferentes mesas de votación en el conteo de votos.
- En algunas mesas en donde sobraban tarjetas electorales, los jurados de votación subrayaban números de cédulas en el E-10, marcaban los tarjetones y los contaban como votos.
- Los jurados de votación no permitieron las reclamaciones ni las solicitudes de recuento de voto por parte de los testigos electorales.
- Los jurados de votación, al momento de nivelar las mesas, revisaban el voto seleccionando el tarjetón para destruirlo.
- Autoridades locales, sin ostentar la calidad de jurados de votación, se encontraban presentes en las mesas, incluso ayudando en el conteo de votos.

- En algunos puestos de votación por falta de iluminación se realizó el conteo de votos con la luz de los celulares.

- No se sellaban adecuadamente las bolsas en las cuales se guardaba el material electoral sobrante antes de iniciar el conteo de votos, ni tampoco los sobres de votos y documentos electorales dirigidos a las comisiones escrutadoras.

- En el conteo de votos, se registraban como votos nulos algunos votos válidos para no alterar lo consignado en los E-14.

- Algunos claveros solicitaban que les entregaran abiertos los sobres con los votos y documentos electorales, para poder verificar los mismos.

- En los escrutinios realizados no se hace la proyección de los E-14.

- Ciudadanos, al revisar los E-14 de su mesa, evidencian que no aparece el voto marcado por ellos, pues aparece registrado 0 en el número del candidato o partido político por el que votaron.

Se recibieron reportes de 23 departamentos y 47 municipios, de los cuales Bogotá sobresale con 16, seguida por Ibagué y Cartagena con 5 cada una. De otro lado, se destaca la región Caribe con 17 reportes y el Amazonas junto con el Piedemonte con 10 reportes, teniendo en cuenta el censo poblacional de esta última.

Tabla 12. *Municipios con mayor número de reportes para irregularidades relacionadas con el conteo de votos y el escrutinio.*

No.	MUNICIPIO	No. DE REPORTES
1	Bogotá	16
2	Ibagué	5
3	Cartagena de Indias	5
4	Medellín	4
5	Cali	3
6	Barranquilla	3
7	Pereira	2
8	Neiva	2
9	San Andrés de Tumaco	2
10	Sincelejo	2
Total		85

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

3

Elecciones Presidenciales 2018-2022

3.1. Comportamiento temporal de los reportes

Entre el 27 de mayo de 2017 y el 31 de julio de 2018 la Misión de Observación Electoral -MOE- recibió 2.119 casos sobre presuntas irregularidades electorales cometidas en el marco de las elecciones presidenciales (primera y segunda vuelta). Tan sólo el 0,85% de los reportes corresponden al año 2017, el resto (99,1%) fueron recibidos en el año 2018.

Durante los últimos meses del año 2017 los reportes hicieron referencia, en su mayoría, a irregularidades durante el proceso de recolección de firmas de los candidatos que se presentaron a través de GSC. Como se evidencia en la Gráfica 3, a partir de enero de 2018 el número de reportes aumenta, lo que coincide con el inicio del periodo de inscripción de candidatos (Art. 30, Ley 1475, 2011) y de la campaña presidencial (Art. 2, Ley 996, 2005).

De otro lado, en el mes de marzo se advierte un incremento en las denuncias. Una de las explicaciones de este hecho es que algunos candidatos aprovecharon las elecciones de Congreso, y la celebración de consultas interpartidistas, para intensificar el ritmo de sus campañas, sobre todo frente a la publicidad política. En efecto, la mayoría de los reportes se refieren a la utilización indebida de los datos personales de los votantes (números de celular y correos electrónicos), para enviar mensajes publicitarios.

Con todo, los grandes picos de información se percibieron durante los días electorales, lo cual mantiene la tendencia de otros procesos, en los que los meses

de las elecciones son los de más afluencia de datos. Así, durante la primera vuelta llegaron al portal 1.232 reportes, que equivalen al 58% del número de casos totales. En la segunda vuelta se recibieron 422, lo que representa el 19,92% de toda la información. Similar a lo ocurrido en otras ocasiones, las jornadas se caracterizaron por reportes de presuntos hechos de corrupción y constreñimiento al sufragante, publicidad ilegal e incumplimiento de los procedimientos electorales por parte de las autoridades del puesto de votación.

3.2. Comportamiento histórico de los reportes

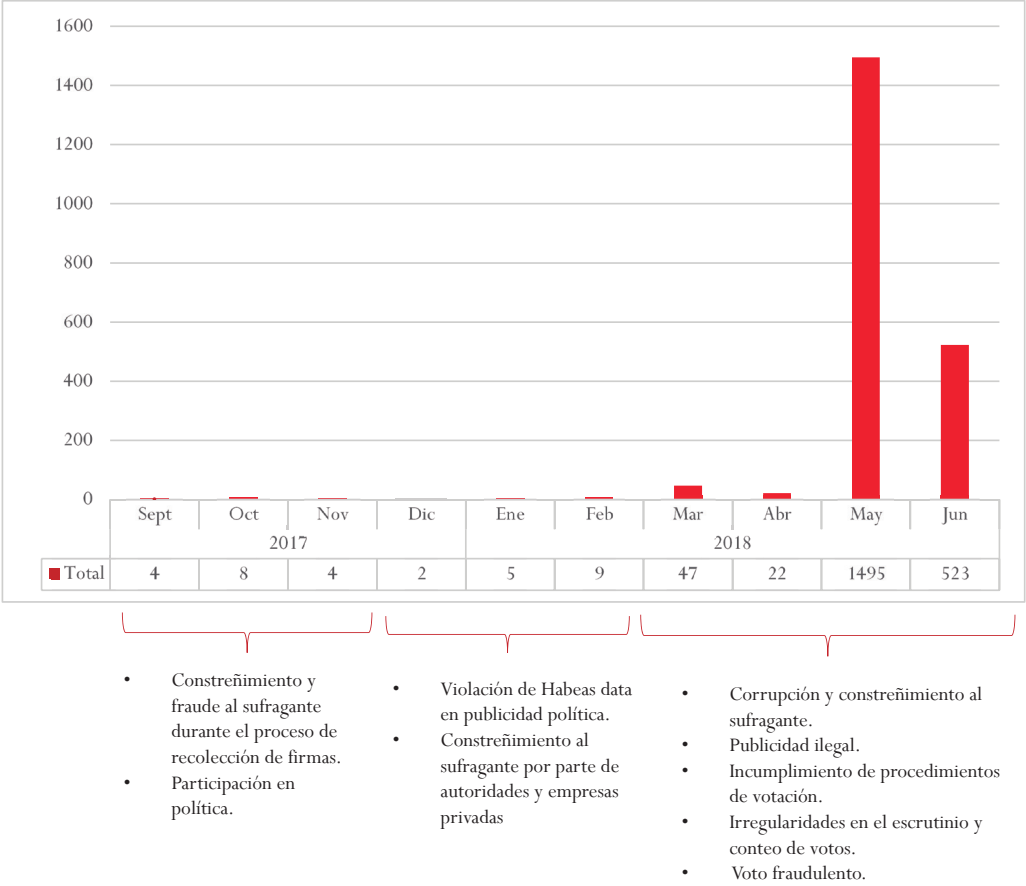
Entre el 2014 y el 2018 el número total de reportes ciudadanos para las elecciones presidenciales aumentó en un 73%: de 1.223 se pasó a 2.119 registros. Esto confirma la tendencia de crecimiento que se evidenció en anteriores elecciones; en efecto, entre el 2010⁴ y el 2014 el incremento fue del 412% (de 239 se pasó a 1.223). Lo anterior demuestra dos cosas: por un lado, que la ciudadanía es receptiva con la herramienta de Pilas con el voto y, en ese sentido, se sigue cumpliendo el objetivo original de la plataforma -ser de utilidad para las autoridades electorales-; por otro lado, que la ampliación de los mecanismos de interacción entre las autoridades y los ciudadanos, sobre todo a través de proyectos digitales, tiene un efecto positivo en el aumento de la información

disponible para investigaciones. En consecuencia, una recomendación es que se profundicen este tipo de estrategias.

Al igual que en otros procesos, los días electorales (primera y segunda vuelta) son los de mayor afluencia de información. Como se evidencia en las Gráficas 3 y 4, las tipologías de fraude no variaron mucho de una elección a otra. Sin embargo, en 2018 sobresalieron dos conductas que antes no habían sido tan fuertes: el uso indebido de datos personales por parte de las campañas políticas y las irregularidades en los procedimientos de escrutinio y conteo de votos. Esto último se debe a la polémica desatada por los Formularios E-14 con tachaduras, enmendaduras o errores. También, los reportes por presuntos casos de voto fraudulento aumentaron considerablemente.

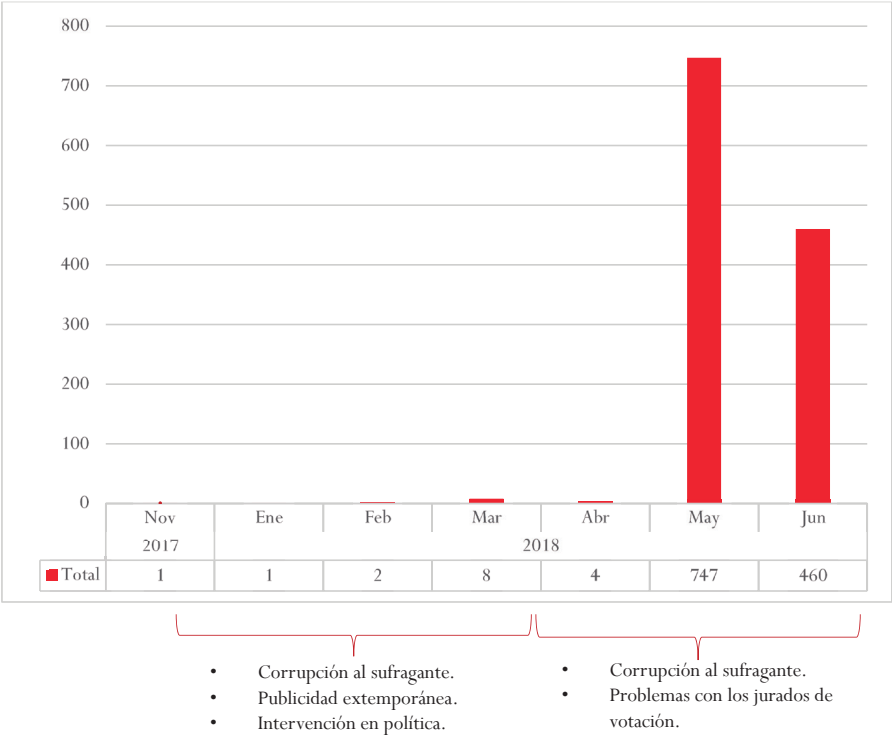
⁴ Los reportes del año 2010 corresponden, únicamente, a la información recibida durante los días electorales (primera y segunda vuelta). Durante dicho periodo, no existía la aplicación online de Pilas con el voto. Sin embargo, la plataforma funcionaba a través de llamadas telefónicas y comunicaciones personales o escritas

Gráfica 3. Comportamiento temporal de reportes ciudadanos – Presidencia 2018-2022



Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

Gráfica 4. Comportamiento histórico de reportes ciudadanos – Presidencia 2014-2018.



Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

3.3. Comportamiento territorial de los reportes

Durante las elecciones presidenciales de 2018 la MOE tuvo conocimiento de presuntas irregularidades en 31 de los 33 departamentos⁵ de todo el país, así como en el exterior. Los únicos territorios de los cuales no se tuvo información son Guaviare y San Andrés y Providencia. Con- firmando la tendencia de otros procesos electo- rales, los cinco departamentos con más reportes -en donde se incluye Bogotá- concentran el 53% del total recibidos. Estas circunscripciones re- presentan el 45% (16.639.047) del censo elec-

toral de las elecciones presidenciales, que fue de 36.219.940⁶ y el 49,34% (9.691.276) de la par- ticipación efectiva en la primera vuelta⁷. Dichos datos indican una correlación entre el peso elec- toral de los territorios (entendido como partici- pación en el censo electoral y en las votaciones) y el nivel de denuncia ciudadana a través de la plataforma de Pilas con el voto. Esta relación se hace más evidente al evaluar el comportamien- to de las últimas cinco posiciones de la Tabla 13, que corresponden al 0,38% (8) de los reportes. Estos departamentos, a su vez, representan ape- nas el 1,72% del censo electoral y el 1,31% de la participación efectiva en la primera vuelta.

⁵ Por facilidad, dentro de esta categoría se incluyen los 32 departamentos y el Distrito Capital.
⁶ Datos enviados por la RNEC por solicitud de la MOE.
⁷ Formulario E-24 Presidencia, escrutinio nacional realizado por el CNE. El total de votos durante la primera vuelta presidencial fue de 19.643.676.

Tabla 13. Relación Departamento – Número de reportes.

NO.	DEPARTAMENTO	REPORTES	PORCENTAJE
1	Bogotá	347	16,38%
2	Santander	244	11,51%
3	Antioquia	243	11,47%
4	Valle del Cauca	167	7,88%
5	Tolima	135	6,37%
6	Atlántico	126	5,95%
7	Cundinamarca	113	5,33%
8	Bolívar	105	4,96%
9	Cesar	99	4,67%
10	Nariño	95	4,48%
11	Risaralda	51	2,41%
12	Meta	49	2,31%
13	Norte de Santander	45	2,12%
14	Magdalena	43	2,03%
15	Exterior	43	2,03%
16	Boyacá	38	1,79%
17	Sucre	29	1,37%
18	Huila	28	1,32%
19	Cauca	27	1,27%
20	Quindío	22	1,04%
21	Caldas	20	0,94%
22	Córdoba	17	0,80%
23	Caquetá	9	0,42%
24	Arauca	5	0,24%
25	La Guajira	4	0,19%
26	Casanare	4	0,19%
27	Vichada	3	0,14%
28	Amazonas	2	0,09%
29	Vaupés	2	0,09%
30	Chocó	2	0,09%
31	Guainía	1	0,05%
32	Putumayo	1	0,05%
TOTAL		2119	100%

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

Se recibieron reportes en 330 municipios del país, lo cual corresponde al 29,41% del territorio nacional. También se obtuvo información de 14 países. Al nivel local, el comportamiento es muy parecido a lo evidenciado en los departamentos. Las capitales de las ciudades grandes e intermedias son las que concentran el mayor número

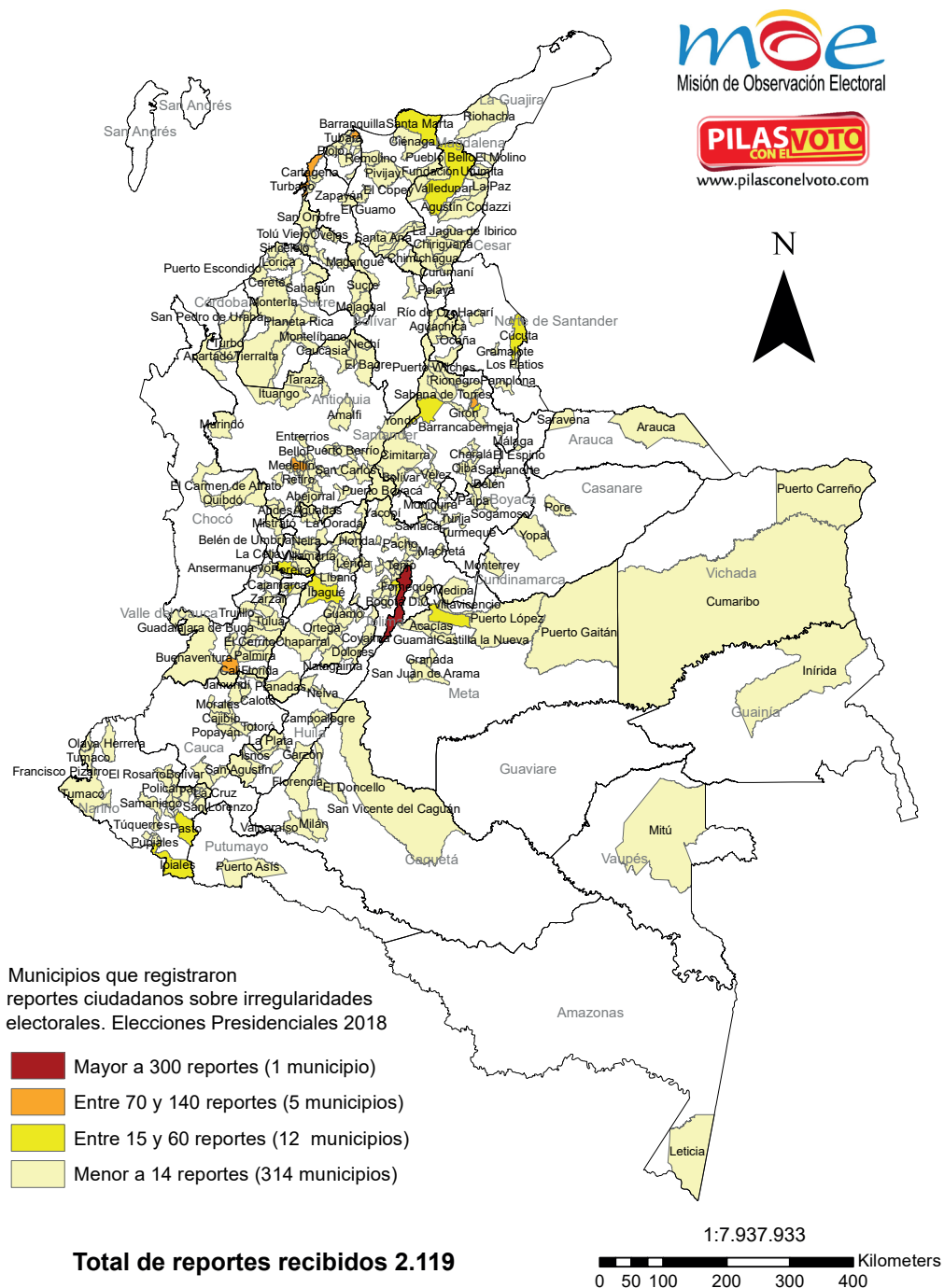
de reportes, mientras que los municipios del suroriente del país son los que menos reportan. En la Tabla 14 se señalan los 30 municipios con mayor número de presuntas irregularidades electorales, lo que representa el 67,63% del total de reportes para Presidencia.

Tabla 14. Relación municipios – número de reporte.

No.	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	REPORTES	PORCENTAJE
1	Bogotá	Bogotá	347	16,38%
2	Bucaramanga	Santander	138	6,51%
3	Cali	Valle del Cauca	128	6,04%
4	Medellín	Antioquia	127	5,99%
5	Cartagena de Indias	Bolívar	91	4,29%
6	Barranquilla	Atlántico	77	3,63%
7	Ibagué	Tolima	59	2,78%
8	Valledupar	Cesar	46	2,17%
9	Pasto	Nariño	35	1,65%
10	Cúcuta	Norte de Santander	34	1,60%
11	Floridablanca	Santander	34	1,60%
12	Soacha	Cundinamarca	33	1,56%
13	Pereira	Risaralda	32	1,51%
14	Santa Marta	Magdalena	25	1,18%
15	Barrancabermeja	Santander	22	1,04%
16	Armenia	Quindío	20	0,94%
17	Ipiales	Nariño	19	0,90%
18	Villavicencio	Meta	18	0,85%
19	Estados Unidos	Exterior	17	0,80%
20	Mosquera	Cundinamarca	14	0,66%
21	Soledad	Atlántico	14	0,66%
22	Neiva	Huila	13	0,61%
23	Popayán	Cauca	13	0,61%
24	Sincelejo	Sucre	12	0,57%
25	Coyaima	Tolima	11	0,52%
26	Dosquebradas	Risaralda	11	0,52%
27	Envigado	Antioquia	11	0,52%
28	Girón	Santander	11	0,52%
29	Líbano	Tolima	11	0,52%
30	Manizales	Caldas	10	0,47%

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

Mapa 2. Distribución territorial de los reportes recibidos para Presidencia 2018-2022.



Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

3.4. Análisis por tipologías de fraude electoral

En cuanto al análisis de las principales tipologías de fraude electoral detectadas en los 2.119 reportes recibidos para las elecciones presidenciales, es necesario hacer dos precisiones. Primero, se abarcó el 97,12% de la información que llegó a la plataforma. El 2,87% restante se refiere a irregularidades

que se presentaron de forma disgregada y no seguían un patrón sistemático. Segundo, algunos hechos pueden hacer referencia a dos tipologías de forma simultánea. Por ejemplo, el constreñimiento al sufragante puede constituir también indebida participación en política. En estos casos, el análisis se hizo en sólo una de las categorías, para evitar las reiteraciones sobre un mismo tema.

Tabla 15. Relación Tipologías de fraude electoral y número de reportes recibidos.

No.	Tipología	No. Reportes
1	Corrupción al sufragante	487
2	Publicidad ilegal o extemporánea	370
3	Constreñimiento al sufragante	215
4	Incumplimiento de procedimientos electorales	188
5	Problemas con los jurados de votación	184
6	Problemas con el conteo de votos/escrutinios	169
7	Voto fraudulento y favorecimiento al voto fraudulento	136
8	Problemas con los testigos electorales	87
9	Indebida participación en política	69
10	Problemas con el censo electoral	62
11	Uso indebido de datos personales de los votantes	38
12	Problemas con la inscripción de cédulas	28
13	Problemas de seguridad y orden público	18
14	Publicidad falsa o engañosa	7

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

3.4.1. Problemas con la inscripción de cédulas

Por regla general, los problemas con la inscripción de cédulas se relacionan con el fenómeno de alteración del censo electoral por inclusión o trashumancia electoral. Debido a sus características, esta conducta es más frecuente en las elecciones locales o de Congreso (Cámara de Representantes). Sin embargo, se ha encontrado que durante las Presidenciales la trashumancia es histórica, es decir, se inscriben irregularmente las cédulas en el desarrollo de una elección nacional con el fin de impactar las siguientes elecciones locales.

Gran parte de los 28 reportes recibidos sobre el tema son casos de trashumancia histórica. Los demás se refieren a dificultades para inscribir la cédula en Colombia y en el exterior o a inconsistencias en las bases de datos de la Registraduría. Las principales modalidades de esta irregularidad se describen a continuación:

- Ciudadanos que se acercaron a las Registradurías municipales a inscribir su cédula y encontraron que ésta ya había sido inscrita en otro sitio.
- Campañas políticas trasladaban decenas de personas de un municipio a otro para realizar la inscripción de la cédula. También fue

usual el traslado de ciudadanos venezolanos a territorio colombiano. Normalmente para ejecutar la conducta se utilizaban direcciones falsas y se hacían retribuciones en dinero.

- Consulados nunca alertaron sobre las fechas de inscripción de cédulas en sus países de residencia y, en consecuencia, múltiples ciudadanos no pudieron inscribirse.
- En la página web de la Registraduría aparecía información errónea sobre los puestos de votación de los ciudadanos.

Se recibió información sobre esta irregularidad en 15 departamentos y 23 municipios. Los 10 territorios con mayor número de reportes se pueden apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 16. *Relación Tipologías de fraude electoral y número de reportes recibidos*

No.	MUNICIPIO	No. REPORTES
1	Bogotá	5
2	Medellín	2
3	Panamá	2
4	Cartagena De Indias	2
5	Alemania	1
6	Pore	1
7	Bélgica	1
8	La Cumbre	1
9	Santa Marta	1
10	Los Patios	1

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

3.4.2. *Corrupción al sufragante*

Los presuntos casos de corrupción al sufragante fueron, como en otros procesos electorales, una de las irregularidades más reportadas. Para las elecciones presidenciales se recibieron en total 487 presuntos hechos relacionados con compra y venta de votos, cifra que representa el 22,98% de los reportes para Presidencia. En general, pueden distinguirse tres etapas en la ejecución de esta conducta.

Durante la primera etapa -es decir, antes del inicio de la campaña el 27 de enero de 2018- los reportes se refieren a la “compra y venta de firmas” por parte de algunos precandidatos presidenciales que se presentaron por Grupos Significativos de Ciudadanos. Frente a estos hechos la MOE llamó la atención sobre dos puntos. Por un lado, no es claro si el delito de corrupción al sufragante cobija también la compra y venta de firmas, pues el Art. 390 del Código Penal

castiga la acción de “consignar el voto a favor de un determinado candidato, partido o corriente política”. En este sentido, la conducta se podría consumir únicamente durante el día electoral y no en etapas previas como la recolección de firmas.

Por otro lado, no existe reglamentación sobre la publicidad política, la rendición de cuentas de campaña o la financiación de los candidatos inscritos por firmas (MOE y Transparencia por Colombia, 27 de octubre de 2017), lo cual incide en la proliferación de irregularidades en el proceso. En este sentido, se recomendó avanzar hacia el establecimiento de reglas mínimas en esos temas.

La segunda etapa coincide con las elecciones a Congreso (11 de marzo de 2018), pues además de Cámara y Senado, ese día se votaron dos consultas interpartidistas que tenían como objetivo elegir candidato presidencial. Por último, la tercera etapa se refiere al periodo de la campaña presiden-

cial (entre el 11 de marzo y el 20 de mayo de 2018) y el día electoral.

Independiente de la etapa, se evidenció que las modalidades más frecuentes de la conducta de corrupción al sufragante fueron las siguientes:

- Prometer viajes, boletas a partidos de fútbol y otros beneficios por número de firmas recolectadas.
- Entregar a ciudadanos dinero en efectivo a cambio de su firma (\$1.000) o su voto (desde \$13.000 hasta \$50.000).
- Ofrecer dádivas (almuerzos, bonos redimibles, beneficios para población de la tercera edad, entre otros) por la firma, el voto o la asistencia a eventos de recolección de firmas o de campaña política.
- Pago de dinero a líderes sociales y barriales por votante “reclutado”.
- Ofrecimiento de vacaciones, días de descanso y otros beneficios laborales, por parte de empresas del sector privado, si un candidato específico ganaba la primera vuelta.
- Conjuntos residenciales que prometían a los ciudadanos participar en rifas de electrodomésticos si demostraban el voto por un determinado candidato.
- Traslado de ciudadanos en buses y taxis hacia los puestos de votación y entrega de almuerzos o dinero a cambio del voto.

- Traslado de ciudadanos venezolanos con cédula colombiana a territorio nacional, con el fin de votar por un candidato determinado, a cambio de dádivas o dinero.

De otro lado, dentro de las estrategias de verificación del voto se encontraron:

- Fotografías del tarjetón una vez marcado.
- Entrega de tarjetones marcados previamente.
- Acompañantes al puesto de votación.

Se recibieron reportes de 24 departamentos y 171 municipios del país. Los departamentos con mayor número de presuntos hechos de corrupción al sufragante fueron Atlántico (57), Antioquia (52), Santander (49), Bogotá (40) y Valle del Cauca (39). En la Tabla 17 se muestran los diez municipios que más reportaron esta irregularidad.

Tabla 17. *Municipios con mayor número de reportes para corrupción al sufragante*

No.	MUNICIPIO	No. REPORTES
1	Bogotá	40
2	Barranquilla	30
3	Medellín	28
4	Cali	23
5	Cartagena De Indias	23
6	Bucaramanga	20
7	Pereira	14
8	Floridablanca	10
9	Agustín Codazzi	10
10	Valledupar	10

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

3.4.3. Constreñimiento al sufragante

En total, la MOE tuvo conocimiento de 215 presuntos hechos de constreñimiento al sufragante. Como en otros procesos electorales, se evidenció que la principal modalidad de esta conducta es la amenaza o presión laboral, ya sea por parte de empresas privadas o funcionarios públicos. Vale la pena señalar que, en este último caso, los responsables incurren además en el delito de participación en política. En menor medida se reportaron sucesos de violencia: sólo se tuvo información de un (1) evento en el que una organización armada amenazó de muerte a una Junta de Acción Comunal si no votaban por el candidato que ellos imponían.

A continuación se presentan los hechos más frecuentes, sobre este tipo de denuncia, que llegaron a la plataforma:

- Condicionamiento, por parte de las empresas, de la continuidad de los contratos

de trabajo de sus empleados para obligarlos a consignar firmas o votos a favor de un determinado candidato. Incluso se recibieron reportes en los que los dueños o gerentes amenazaron con cerrar las empresas o trasladarse a otros países, en caso de que ganara un candidato distinto al de su preferencia.

Normalmente se reparten planillas con el fin de que los empleados reporten -con nombre e identificación- un número mínimo de personas que van a firmar o votar. Otras veces se retienen las cédulas de las personas hasta el día de la votación, para asegurarse de su participación.

- Funcionarios amenazan a empleados públicos con la terminación o no renovación del contrato si no logran un número mínimo de firmas, votos o asistencias a eventos de campaña de algún candidato.

- Funcionarios públicos condicionan la contratación con el municipio o departamento,

para que las empresas contratistas consigan firmas o votos por un candidato específico.

- Empresas e instituciones públicas obligan a sus trabajadores a utilizar propaganda política en sus casas, carros y redes sociales (perfiles de Facebook y WhatsApp).

- Instituciones públicas y empresas privadas presionan a sus empleados para que asistan a manifestaciones políticas durante la jornada laboral. En muchos casos, se invita a los candidatos a las instalaciones de la institución o empresa para que hagan campaña.

- Se amenaza a poblaciones vulnerables (tercera edad, indígenas, desplazados) con la cancelación de subsidios, si no votan por un candidato específico.

Día electoral (Primera y Segunda vuelta)

- Se presionó a los empleados para que manifestaran su intención de voto a través de encuestas internas de las empresas. De

acuerdo con los reportes, debido a que los resultados daban como ganador a un candidato que no era el de la preferencia de los directivos, se programó jornada laboral los días electorales (primera y segunda vuelta) con el fin de evitar que los trabajadores salieran a votar.

- Se obliga a funcionarios de las administraciones a fungir como testigos electorales de determinados partidos políticos.

- Presencia de funcionarios públicos (específicamente de las alcaldías) en los puestos de votación, indicándole a la gente por quién votar.

Se recibió información de 21 departamentos y 81 municipios. Los departamentos con mayor número de presuntos hechos de constreñimiento al sufragante fueron Bogotá (37), Valle del Cauca (32), Antioquia (22) y Atlántico (22). En la Tabla 18 se muestran los diez municipios que más reportaron esta irregularidad.

Tabla 18. *Municipios con mayor número de reportes para constreñimiento al sufragante.*

No.	MUNICIPIO	No. REPORTES
1	Bogotá	37
2	Cali	25
3	Barranquilla	18
4	Medellín	9
5	Cúcuta	5
6	Villavicencio	5
7	Bucaramanga	5
8	Líbano	4
9	Pereira	4
10	Pasto	4

Fuente: *Pilas con el voto, elaboración MOE*

3.4.4. *Indebida participación en política*

Cuando el constreñimiento al sufragante es ejecutado por funcionarios públicos, se vuelve también una modalidad de indebida participación en política. Dado que esta conducta fue estudiada en el acápite inmediatamente anterior, en esta parte del texto se presentan hechos que hacen referencia a otras formas de participación en política.

Pese a que existe un vacío normativo sobre el tema, la Procuraduría General de la Nación emitió, para las elecciones de Congreso y Presidencia, una directiva general con recomendaciones a los empleados no contemplados en el inciso segundo del Art. 127 de la Constitución (Rama judicial, órganos electorales, de control y seguridad) (Directiva Unificada, 28 de febrero de 2017). En general se solicitó a dichos servidores abstenerse de poner al servicio de una causa política la autoridad, los recursos, la información y el tiempo de su cargo (p.17).

En total se recibieron 69 reportes sobre esta irregularidad. Las modalidades más frecuentes fueron las siguientes:

- Funcionarios de las administraciones municipales acompañan a los candidatos en caravanas, reuniones y otros eventos de campaña. Además, invitan a los candidatos a actividades oficiales de las alcaldías o gobernaciones.
- Reuniones entre funcionarios (asesores, generalmente) y contratistas o líde-

res del municipio para impulsar un candidato determinado.

- Alcaldes, gobernadores, personeros municipales, concejales y otros funcionarios comparten en sus redes sociales videos, fotos o mensajes con el fin de hacer proselitismo a favor de candidatos específicos.

- Uso de recursos (financieros y humanos), así como materiales de las administraciones municipales, para elaborar y divulgar material publicitario. En muchos lugares se reportó, por ejemplo, que contratistas de la alcaldía hacían publicidad puerta a puerta en horas laborales.

Día Electoral

- Reuniones a altas horas de la noche entre funcionarios de las Registradurías municipales e integrantes de campañas políticas.
- Uso de dinero de funcionarios públicos o de las alcaldías municipales para costear el transporte de votantes.
- Publicidad de candidatos en las instalaciones de las alcaldías y otras instituciones públicas.
- Presencia constante de funcionarios públicos en los puestos de votación.

Se recibió información de 17 departamentos y 53 municipios del país. Antioquia (11), Santander (7), Valle del

Cauca (7), Cesar (7) y Tolima (5) fueron los cinco departamentos con mayor número de reportes. En la tabla 19 se muestran los municipios con más información sobre esta irregularidad. Resulta importante destacar que dentro de los

primeros diez lugares aparecen municipios que no son capitales ni ciudades intermedias. Esto se debe, en parte, a que las dinámicas de la participación en política son más evidentes al nivel local.

Tabla 19. *Municipios con mayor número de reportes para indebida participación en política.*

No.	MUNICIPIO	No. REPORTES
1	Bogotá	5
2	Barranquilla	3
3	Cali	3
4	Bucaramanga	2
5	La Jagua De Ibirico	2
6	Ibagué	2
7	Valledupar	2
8	Puerto Naré	2
9	Cúcuta	2
10	Floridablanca	2

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

3.4.5. Voto fraudulento y favorecimiento del voto fraudulento

El delito de voto fraudulento puede consumarse en tres casos: (i) cuando se suplanta a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley; (ii) cuando se vota más de una vez; y (iii) cuando se vota sin tener derecho a ello. Se trata de una conducta muy frecuente el Día Electoral. En el 2006, por ejemplo, la RNEC encontró que fue la modalidad de fraude que más mesas y municipios afectó en las elecciones a Congreso (RNEC, 2009). En esta sección se estudia también la conducta de favorecimiento del voto fraudulento, pues generalmente ambos delitos se ejecutan de forma simultánea.

En las Elecciones Presidenciales - 2018 el favorecimiento y el voto fraudulento fueron las segundas afectaciones más frecuentes al voto libre. En total se recibieron 136 reportes, todos durante el día electoral (primera y segunda vuelta). Las siguientes fueron las modalidades más repetidas:

- La suplantación al elector se presentó en 101 casos, lo que representa el 74% del total de reportes de esta irregularidad. En general, la conducta se hacía evidente cuando los ciudadanos llegaban a los puestos de votación y los jurados les impedían votar, argumentando que el voto ya aparecía registrado. Normalmente cuando había mesas de justicia se dejaba sufragar al

ciudadano/a suplantado. Pero no era la situación más común. Se encontró, además, que la mayoría de las veces se usaron nombres falsos para efectuar la suplantación: en el E-11 aparecían datos que no correspondían con los números de cédula de los ciudadanos. Resulta preocupante que en muchos casos reportados, la suplantación del voto derivó en discusiones entre la ciudadanía y las autoridades e, incluso, agresiones.

- En las mesas de votación, jurados entregaban a ciertos ciudadanos dos tarjetas electorales.
- Jurados de votación entregaban tarjetones ya marcados o marcaban unilateralmente múltiples tarjetas electorales y las introducían en la urna. De acuerdo con los reportes, estas conductas se daban sobre todo cuando no había observadores o testigos electorales.

- Ciudadanos solicitaban una tarjeta electoral, la marcaban y la devolvían señalando que se habían equivocado. Los jurados le entregaban una nueva tarjeta, pero no destruían la del error. Al final, introducían ambos tarjetones en la urna.
- Una misma persona se acercaba a votar con múltiples cédulas.
- Jurados de votación permitían que ciudadanos votaran en mesas en las que no estaban inscritos.

Se recibieron reportes de 20 departamentos y 49 municipios. Bogotá (32), Antioquia (21), Cundinamarca (13) y Santander (11) fueron los departamentos con mayor número de presuntos hechos de voto fraudulento. En la Tabla 20 se muestran los municipios con más información sobre esta irregularidad.

Tabla 20. *Municipios con mayor número de reportes para voto fraudulento y favorecimiento del voto fraudulento*

No.	MUNICIPIO	No. REPORTES
1	Bogotá	32
2	Medellín	11
3	Soacha	9
4	Cartagena De Indias	8
5	Bucaramanga	5
6	Cali	5
7	Ibagué	4
8	Valledupar	4
9	Bello	4
10	Barranquilla	3

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

3.4.6. Problemas con el censo electoral

Esta irregularidad se refiere, principalmente, a la alteración del censo electoral por exclusión, que es un fenómeno mucho más complejo que el que se conoce como “trasteo de votos” o “trashumancia electoral”. En esta irregularidad se excluyen del censo electoral a ciudadanos habilitados para votar sin que medie, por ejemplo, un proceso de cambio de puesto de votación o decisión de anulación de la inscripción por parte de una autoridad electoral como el Consejo Nacional Electoral – CNE. Así, se afecta no solo la capacidad de decisión de un municipio, también se vulnera el derecho de ciudadanos a elegir a sus representantes o manifestar su opinión sobre un asunto en particular que los afecte.

Uno de los aspectos que llama la atención de esta exclusión es su posible sistematización, sin que en principio se pueda observar un patrón que explique por qué los ciudadanos no pudieron ejercer su derecho al voto. En este sentido, es importante que se investigue si dicha exclusión pudo estar motivada por la militancia en una determinada organización política o si, por el contrario, obedece a fallas en la consolidación del censo electoral, ya sea por intervención humana o por problemas con el sistema que realiza dicha operación. En total se recibieron 62 reportes relacionados con irregularidades en el censo electoral; los principales hechos reportados fueron los siguientes:

- Ciudadanos no pudieron votar en las elecciones presidenciales pues su cédula

aparecía inscrita en otro puesto de votación, municipio o país. Dichas personas señalaban que nunca cambiaron su lugar de residencia, ni inscribieron la cédula. Además, pudieron votar en las elecciones a Congreso, por lo cual la situación fue muy irregular.

- En la primera vuelta, durante la semana de votación en el exterior, se reportó la existencia de Formularios E-10 (Lista de sufragantes) con números de cédula consecutivos, lo cual resultaba muy inusual.
- Ciudadanos se acercaron a votar pero su cédula aparecía como dada de baja por fallecimiento.

Se recibieron reportes relacionados con esta irregularidad en 18 departamentos, siendo Bogotá (22), Antioquia (8) y Valle del Cauca (5) los territorios con mayor número de casos. En la Tabla 21 se muestran los 10 municipios -de los 26 que reportaron- con más información.

Tabla 21. Municipios con mayor número de reportes para problemas con el censo electoral

No.	MUNICIPIO	No. REPORTES
1	Bogotá	22
2	Medellín	6
3	Cartagena De Indias	4
4	Cali	3
5	Santa Marta	5
6	Pasto	5
7	Estados Unidos	4
8	Soacha	4
9	Acacías	4
10	Timaná	3

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

3.4.7. Irregularidades relacionadas con la función de las autoridades electorales

Dentro de esta categoría se incluyen tres problemas específicos, que fueron lo más frecuentes en la Primera y Segunda vuelta presidencial: (i) testigos electorales, (ii) jurados de votación, (iii) incumplimiento de procedimientos legales durante la jornada.

3.4.7.1. Testigos electorales

De acuerdo con la Registraduría Nacional, las elecciones presidenciales del 2018 fueron las más observadas de la historia del país (RNEC, 25 de mayo de 2018). Durante la primera vuelta los candidatos inscribieron 94.971 testigos electorales. En la segunda, participaron en este rol más de 80.000 personas (Caracol Radio, 16 de junio de 2018). Aunque se trata de un avance en materia de veeduría ciudadana, el incremento del nú-

mero de testigos también puso en evidencia algunos problemas que tienen estos actores para el ejercicio de su función. En total, se recibieron 87 casos sobre el tema. Los siguientes fueron los hechos más reiterados:

- En la primera vuelta presidencial, durante la semana de votación en el exterior, testigos electorales divulgaron a través de las redes formularios E-14 con los resultados parciales de consulados y embajadas. Este hecho generó controversia, pues algunas campañas señalaron que la circulación de estos datos podía influir en la intención de voto.
- Candidatos reportaron que la Registraduría entregó las credenciales de sus testigos electorales de forma tardía (en la madrugada del día de las elecciones), incompleta (se entregaban menos escarapelas de las que habían sido aprobadas), errónea (con datos equivocados) o a personas no autorizadas.

- En los puestos de votación se impidió el ingreso de testigos electorales, pese a que éstos presentaban la credencial respectiva.

- Testigos electorales portaban, dentro de los puestos de votación, distintivos de las campañas políticas como manillas, camisetitas de un mismo color o gorras. Es necesario establecer la legalidad de este tipo de marcas pues, aunque estrictamente no son publicidad electoral, sí pueden generar enfrentamientos.

- Testigos electorales se ubicaban en sitios que impedían que el voto de los electores fuera secreto. En otros casos, incluso acompañaban a los ciudadanos hasta el cubículo o les indicaban por quién votar.

- Autoridades electorales o de policía impidieron a algunos testigos vigilar el proceso de escrutinio de mesa.

Se recibieron reportes de 19 departamentos y 43 municipios. En la Tabla 22 se mues-

tran los 10 municipios con más información sobre esta irregularidad.

a. Además, pudieron votar en las elecciones a Congreso, por lo cual la situación fue muy irregular.

- En la primera vuelta, durante la semana de votación en el exterior, se reportó la existencia de Formularios E-10 (Lista de sufragantes) con números de cédula consecutivos, lo cual resultaba muy inusual.

- Ciudadanos se acercaron a votar pero su cédula aparecía como dada de baja por fallecimiento.

Se recibieron reportes relacionados con esta irregularidad en 18 departamentos, siendo Bogotá (22), Antioquia (8) y Valle del Cauca (5) los territorios con mayor número de casos. En la Tabla 21 se muestran los 10 municipios -de los 26 que reportaron- con más información.

Tabla 22. Municipios con mayor número de reportes para problemas con testigos electorales.

No.	MUNICIPIO	No. REPORTES
1	Bogotá	13
2	Bucaramanga	7
3	Cali	6
4	Medellín	4
5	Pasto	4
6	Cartagena De Indias	4
7	Valledupar	4
8	Barranquilla	3
9	Floridablanca	2
10	Ipiales	2

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

3.4.7.2. *Jurados de votación*

Los reportes sobre la actuación de los jurados de votación se concentraron en tres asuntos: (i) el proceso de selección, (ii) las conductas irregulares durante la jornada electoral, y (iii) los problemas con el diligenciamiento de los E-14. En total se recibieron 184 reportes sobre los primeros dos temas. El tercero no se aborda aquí, pues tiene una sección independiente. Las principales modalidades de esta irregularidad fueron las siguientes:

- Ciudadanos sentían desconfianza pues los jurados seleccionados para ciertas mesas de votación apoyaban a un mismo partido político o pertenecían a un gremio específico. Algunas campañas alertaron a la Registraduría sobre la falta de heterogeneidad de las mesas, también sobre múltiples inconsistencias con las empresas registradas (no existían o no tenían nombre).
- Jurados de votación indicaban a los electores por quién votar.
- Durante la jornada electoral los jurados se ausentaban de las mesas de votación, lo que ocasionó que algunas funcionaran con menos de tres jurados.
- Jurados de votación no firmaban el tarjetón electoral, pese a la solicitud de los ciudadanos.
- De forma reiterada los jurados hacían uso de celulares dentro del puesto.

- Suplantación de jurados en algunos municipios.
- Pérdida del documento de identidad de los ciudadanos durante la votación.
- Jurados entregaron más de un tarjetón a los votantes.

Los reportes corresponden a 23 departamentos y 61 municipios. La tabla 23 muestra los municipios con mayor cantidad de reportes de este tipo.

Tabla 23. Municipios con mayor número de reportes para problemas con jurados de votación

No.	MUNICIPIO	No. REPORTES
1	Bogotá	37
2	Bucaramanga	19
3	Barranquilla	10
4	Cartagena De Indias	9
5	Medellín	9
6	Valledupar	7
7	Santa Marta	7
8	Barrancabermeja	7
9	Ibagué	5
10	Cali	4

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

3.4.7.3. Incumplimiento de procedimientos electorales

La RNEC ha dispuesto múltiples protocolos para el Día Electoral, con el fin de asegurar la transparencia y trazabilidad del proceso de votación. En total se recibieron 188 reportes relacionados con el incumplimiento de estos protocolos. Las conductas más frecuentes fueron las siguientes:

- Algunos ciudadanos señalaban que, en las capacitaciones a jurados, la Registraduría daba la instrucción de sumar los votos de una de las candidatas -que había renunciado a su postulación- a favor de otro candidato.
- Se reportaron dificultades para verificar las mesas de votación. Durante unas horas se cayó la página de la Registraduría y en algunos sitios había dificultades para revisar los E-10.

- Se encontraron urnas abiertas o mal selladas en varias mesas de votación.

- En Cartagena se presentaron desordenes en algunos puestos debido a que los electores exigían el uso de la biometría.

- No funcionaron Mesas de Justicia en muchos puestos de votación.

- Jurados de votación no exigían la firma del formulario E-11 por parte de los ciudadanos.

Se recibió información sobre esta irregularidad en 25 departamentos y 65 municipios del país. En la Tabla 24 se muestran los 10 territorios con mayor número de reportes.

Tabla 24. *Municipios con mayor número de reportes para incumplimiento de procedimientos electorales.*

No.	MUNICIPIO	No. REPORTES
1	Bogotá	30
2	Cartagena De Indias	16
3	Bucaramanga	15
4	Cali	11
5	Medellín	9
6	Valledupar	9
7	Ipiales	8
8	Pasto	6
9	Barrancabermeja	5
10	Sincelejo	4

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

3.4.8. Irregularidades relacionadas con la publicidad política

De acuerdo con los reportes recibidos, los problemas con la publicidad durante la elección presidencial pueden clasificarse en tres categorías: (i) publicidad ilegal o extemporánea, (ii) uso indebido de los datos personales de los votantes (habeas data), y (iii) noticias/propaganda falsa o engañosa.

3.4.8.1. Publicidad ilegal o extemporánea

Se recibió información de 370 casos de publicidad ilegal o extemporánea. Este fenómeno fue más frecuente durante los días electorales (primera y segunda vuelta). Sin embargo, también se evidenciaron hechos en el proceso de recolección de firmas, así como en las campañas políticas de las consultas populares partidistas e interpartidistas. En general, dichos es-

cenarios se convirtieron en una campaña presidencial anticipada, lo que demuestra la necesidad de una regulación más clara al respecto y un mayor control por parte de las autoridades electorales. Las principales infracciones a las reglas de publicidad electoral fueron las siguientes:

- Partidos políticos divulgaban publicidad política de algún candidato de un grupo significativo de ciudadanos, lo cual podría constituir doble militancia.
- Precandidatos difundían propaganda política sin especificar que se trataba de la campaña para las consultas partidistas e interpartidistas.
- En redes sociales candidatos a la presidencia publicaban propaganda política, mucho antes de los tiempos reglamentarios.

- Candidatos utilizaban afiches, carteles, pasacalles o vallas en lugares donde las alcaldías habían prohibido la propaganda visual, por ejemplo, andenes, plazas públicas o postes de alumbrado.

Día electoral

- En la madrugada del Día Electoral, campañas repartieron publicidad debajo de las puertas de las casas de algunos municipios.
- Varias campañas hacían proselitismo político dentro del puesto de votación o a sus alrededores, repartiendo propaganda e intentando influir en el voto de los ciudadanos.

- Testigos electorales usaban distintivos de las campañas como manillas, camisetas y gorras.

- Presencia de buses, camionetas o carros con publicidad política cerca de los puestos de votación.

- Uso del servicio de transporte público (principalmente taxis y moto taxis) para divulgar propaganda política.

Se recibieron reportes sobre esta irregularidad en 27 departamentos y 121 municipios del país. En la Tabla 25 se muestran los 10 territorios con mayor número de reportes.

Tabla 25. *Municipios con mayor número de reportes para publicidad ilegal y extemporánea.*

No.	MUNICIPIO	No. REPORTES
1	Bucaramanga	61
2	Bogotá	43
3	Ibagué	27
4	Floridablanca	14
5	Medellín	12
6	Cartagena De Indias	12
7	Pereira	7
8	Valledupar	7
9	Pasto	6
10	Piedecuesta	6

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

3.4.8.2. Uso indebido de los datos personales de los votantes – violación Habeas Data

La rentabilización de los datos que se obtienen de los usuarios de redes sociales y plataformas digitales es un fenómeno que ha impactado las elecciones en todo el mundo. Colombia no fue la excepción.

Una investigación de la Fundación Karisma encontró, por ejemplo, que durante las elecciones legislativas de 2018 los candidatos y partidos políticos utilizaron masivamente los datos personales de los usuarios de plataformas como Facebook para ejecutar acciones de mercadeo político y capturaron información a través de

sitios web con el fin de enviar proselitismo (Peñarredonda, 2018).

El problema con estas estrategias es que la regulación sobre datos personales en Colombia establece que frente a los ciudadanos votantes el dato personal sobre la filiación a un partido político es información reservada. Según la Corte Constitucional, esto implica “que la información personal sobre su adscripción partidista no será susceptible de ninguna modalidad de circulación, pues ello significaría desconocer la prohibición constitucional de compeler a hacer público el credo político (Art. 18 C.P.)” (Corte Constitucional, Sentencia c-490, 2011).

Pese a lo anterior, Karisma encontró que las prácticas a través de las cuales los candidatos obtienen y resguardan la información electoral son muy pobres en materia de seguridad y privacidad. De hecho, en 2014, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) sancionó a un candidato a la Cámara de Representantes por divulgar información de su campaña “por medio de la lista de contactos de un correo electrónico que tenía asignado cuando era funcionario de una entidad pública” (Peñarredonda, 2018, p.19).

En este contexto, para las elecciones presidenciales se recibieron 38 reportes sobre violaciones en el tratamiento de datos personales de los votantes. Las siguientes fueron las modalidades más frecuentes:

- Llamadas a teléfonos o celulares personales con el fin de influir en el voto de los ciudadanos a favor de un candidato.
 - Mensajes de texto de campañas políticas, en los que se informan a los ciudadanos sus respectivos puestos de votación, que han sido seleccionados como jurados o, incluso, como testigos electorales de un determinado candidato.
 - Cartas personalizadas con publicidad de candidatos a propietarios en conjuntos residenciales.
 - Envío de propaganda política a correos electrónicos institucionales de entidades públicas.
- Es necesario señalar que en la totalidad de los reportes los ciudadanos advirtieron que nunca se aprobó por escrito el uso de dicha información con fines políticos. Así, se recibió información de 9 departamentos y 13 municipios y, en general, los reportes se concentraron en la capital del país, como se evidencia en la Tabla 26.
- Mensajes de texto a los celulares personales de los ciudadanos, promocionando la campaña de un candidato específico.

Tabla 26. *Municipios con mayor número de reportes para uso indebido de datos personales.*

No.	MUNICIPIO	No. REPORTES
1	Bogotá	22
2	Medellín	2
3	Cali	2
4	Bucaramanga	2
5	Túquerres	2
6	Cúcuta	1
7	Puerto Boyacá	1
8	Popayán	1
9	Barbosa	1
10	Soacha	1

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

3.4.8.3. Noticias/propaganda falsa o engañosa

En menor medida se recibieron reportes sobre publicidad engañosa, pese a que las Noticias falsas fueron un tema recurrente en la opinión pública durante la campaña presidencial. En total, llegaron 10 casos de publicidad falsa o engañosa a la plataforma. Las conductas más frecuentes fueron las siguientes:

- Grupos Significativos de Ciudadanos mentían sobre el motivo de la recolección de firmas, por ejemplo, se señalaba que la firma era para bajar el IVA o para eliminar las foto multas.
- Publicidad en la que se infunde miedo a los votantes o seguidores de un determinado candidato.
- Cadenas de WhatsApp difundiendo información falsa o tergiversada sobre las propuestas de los candidatos.

- Circulación por redes sociales de videos supuestamente informativos de la Registraduría, con información falsa sobre los procedimientos electorales; por ejemplo, que el voto de primera vuelta era válido y suficiente para la segunda vuelta.

3.4.9. Irregularidades relacionadas con la seguridad y el orden público

En general, las afectaciones violentas durante estas elecciones fueron menores en comparación con otros certámenes electorales del pasado. De acuerdo con el Observatorio de Violencia Política y Social de la MOE, se presentaron 12 casos de agresiones en contra de candidatos a la Presidencia. El número de reportes relacionados con la seguridad y el orden público también disminuyó: de 39 en el año 2014, se pasó a 18. Pese a lo anterior, es importante mantener la atención y los planes de prevención de cara a la posibilidad de afectaciones mayores en el marco de las elecciones locales de octubre de 2019.

De acuerdo con los reportes ciudadanos, las siguientes fueron las modalidades de afectaciones a la seguridad y orden público más frecuentes:

- Integrantes de una organización política fueron atacados con insultos y golpes mientras hacían campaña.
- Organizaciones criminales derribaron torres de energía en algunos municipios del sur del país.
- Organizaciones criminales decretaron toque de queda durante el fin de semana electoral de la primera vuelta.

- Divulgación de panfletos con amenazas a los seguidores de un candidato determinado.
- Dificultades por parte de algunas comunidades rurales para llegar a los puestos de votación, por presencia y amenazas de organizaciones criminales así como por la ola invernal.

Se recibieron reportes sobre esta irregularidad en 11 departamentos y 17 municipios del país. En la Tabla 27 se muestran diez territorios en donde se informaron problemas de seguridad y orden público.

Tabla 27. *Municipios con irregularidades de seguridad y orden público.*

No.	MUNICIPIO	No. REPORTES
1	Valledupar	2
2	Acacías	1
3	San Agustín	1
4	Pasto	1
5	Bogotá	1
6	San Onofre	1
7	Caloto	1
8	Nechí	1
9	Chiriguaná	1
10	Policarpa	1

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

3.4.10. Irregularidades relacionadas con el conteo de votos y los escrutinios

La primera vuelta de las elecciones presidenciales del 2018 estuvo marcada por la polémica sobre el diligenciamiento de los Formularios E-14 o Actas de escrutinio de

jurados de votación - este es el documento electoral en el que se consignan los resultados del escrutinio de mesa-.

Muchos ciudadanos que habían sido jurados o testigos electorales hicieron públicas fotografías de E-14 que, según ellos, revelaban

modificaciones graves de los votos, pues había tachones y enmendaduras. La opinión pública no tardó en señalar que se trataba de un fraude. En la plataforma de Pilas con el voto se recibieron 169 reportes sobre el asunto, con las siguientes modalidades:

- Irregularidades en la manera de marcar los números en el E-14 (generalmente se utilizaban los guiones y ceros para transformar los resultados).
- Ciudadanos que habían votado por determinados candidatos, pero cuyos votos no aparecían en el Formulario E-14.
- En algunos municipios, se reportó que algunos ciudadanos intentaron ingresar material electoral pre marcado.

Para aclarar hasta qué punto esta percepción podía corresponder a una situación real, la Misión de Observación Electoral-MOE procedió a efectuar un proceso de revisión a los formularios de escrutinios.

La revisión consistió en tomar una muestra equivalente al 13% de las mesas de votación del país, para observar qué tan recurrentes eran los tachones y enmendaduras observados en redes sociales, y hasta qué punto podían alterar el resultado de las elecciones. De esta manera, se realizaron dos fases de revisión. En primer lugar, en la semana posterior a la primera vuelta presidencial, se observaron formularios E-14 de Delegados, pues son los que se encuentran publicados, con fines informativos, en la página de la Registraduría. Los resultados de esta pri-

mera fase se presentaron en la comisión de seguimiento electoral del 31 de mayo.

En segundo lugar, se observaron formularios E-14 de Claveros, que son los efectivamente utilizados en el escrutinio. Para poder acceder a ellos, la MOE solicitó el día de la comisión de seguimiento a la Registraduría la entrega de los E-14 de Claveros. La segunda fase se realizó durante la segunda semana después de elecciones, y los resultados fueron presentados ante la comisión de seguimiento del 14 de junio.

Aunque se intentó revisar la misma muestra en ambas fases, la Registraduría entregó a la MOE 71.040 de la totalidad de 97.663 E-14 del país. Entre los E-14 faltantes había mesas de votación revisadas en la Fase I, lo que hizo necesario modificar la muestra y ajustarla a la información entregada. El siguiente cuadro resume los datos y resultados de la revisión de formularios E-14.

Tabla 28. *Revisión a formularios E-14 de Primera Vuelta Presidencial:
Fase 1 y Fase 2.*

	Fase 1- E-14 Delegados	Fase 2 E-14 Claveros
Formularios E-14 revisados (sobre 97. 663 mesas de votación)	13.135 (13% de las mesas de votación)	13.251 (13% de las mesas de votación) [11.004 formularios de las mismas mesas de la fase 1]
No. de formularios con anomalías	363 (2,8% de la muestra)	420 (3,2% de la muestra) -69 sin total de votos/votantes -351 con tachaduras y enmendaduras
No. de votos alterados	12.522 votos (0,35% de 3.618.772 votos en la muestra) 11.726 aumentos 726 disminuciones	12.224 votos (0,35% de 3.618.772 votos en la muestra) 11.714 aumentos 510 disminuciones
Proyección de riesgo de alteración de votos en escrutinios de mesa	Sobre el total de 19.636.714 votos de la primera vuelta, hay riesgo de alteración en 68.719 votos (0,35% de los votos); en aumentos y disminuciones para todos los candidatos en contienda.	

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

Mediante esta revisión, la MOE encontró que, efectivamente, se presentan tachones y enmendaduras injustificadas en actas de escrutinio de mesa (formulario E-14), equivalentes a cerca del 3% de las mesas de votación del país. Sin embargo, también se determinó que estas anomalías podían causar una alteración equivalente a un poco menos de 70.000 votos (el 0,35% de la votación), afectando a la cuenta de todos los candidatos, e incluso del voto en blanco, los votos nulos y los tarjetones no marcados. Esto significa que, de acuerdo con los cálculos de la MOE, las alteraciones que se

presentaron en los formularios E-14 de primera vuelta no repercutieron en el resultado de la elección.

Se recibieron reportes sobre esta irregularidad en 25 departamentos y 53 municipios del país. En la Tabla 29 se muestran los 10 territorios con mayor número de reportes.

Tabla 29. *Municipios con mayor número de reportes para irregularidades en el escrutinio.*

No.	MUNICIPIO	No. REPORTES
1	Cali	37
2	Bogotá	36
3	Medellín	27
4	Quetame	6
5	Ibagué	4
6	Armenia	3
7	Estados Unidos	2
8	Neiva	2
9	Firavitoba	2
10	Barranquilla	2

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

4

Confiabilidad y encuesta formulada a la ciudadanía

4.1. Confiabilidad

Uno de los aspectos fundamentales para el análisis y clasificación de las posibles irregularidades electorales, que son informadas por la ciudadanía a través de www.pilasconelvoto.com, es el grado de correspondencia entre el reporte y lo que efectivamente sucede en la realidad. En otras palabras, el nivel de confiabilidad de la información allegada; este nivel puede ser clasificado en las siguientes tres categorías:

- **Confiabilidad alta:** son aquellos reportes ciudadanos que contienen un relato detallado del lugar, día, forma en que se comete la irregularidad, identificación o, de no ser posible, una descripción de las personas involucradas en los hechos. De igual forma, se adjuntan elementos probatorios como fotografías, videos, grabaciones de audio o documentos que apoyen el relato de los hechos.
- Generalmente las personas que efectúan estos reportes también suministran sus datos personales para que las autoridades puedan ponerse en contacto con ellos.
- **Confiabilidad moderada:** estos reportes contienen una versión general de los hechos, que configuran la irregularidad electoral, suministrando los detalles más importantes. Pueden estar acompañados, o no, de documentos que corroboren las afirmaciones realizadas por el ciudadano y, en su gran mayoría, son reportes realizados anónimamente.
- **Confiabilidad baja:** se enuncia la irregularidad sin ahondar en las circunstancias de modo, tiempo y lugar. No hay elementos probatorios que sustenten la información y son reportes que se hacen de manera anónima.

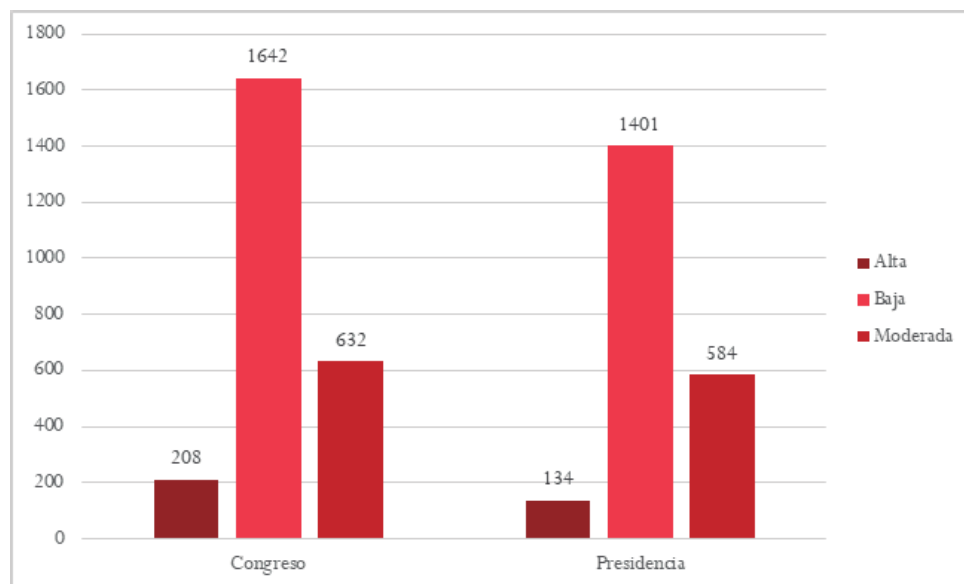
En las elecciones de Presidencia y Congreso de la República, para el periodo constitucional 2018- 2022, se recibieron 4601 reportes ciudadanos. Sin embargo, más de la mitad se caracterizaron por contener pocos detalles sobre la irregularidad

electoral informada, por lo cual fueron clasificados por la MOE como de “confiabilidad baja”. Esta situación puede constituirse como un obstáculo para la acción de las autoridades pues, en muchos casos, no se pudo identificar ni siquiera el lugar o la forma en que se llevaba a cabo la irregularidad.

De los reportes registrados en los dos procesos electorales, 3043 fueron calificados en

confiabilidad baja, lo que corresponde al 66% de la totalidad; 1216 en confiabilidad moderada, representando el 26% y 342 en confiabilidad alta, es decir, el 8% de los reportes. La siguiente gráfica muestra la clasificación de confiabilidad realizada por la MOE a la información allegada por la ciudadanía en cada una de las elecciones:

Gráfica 5. Nivel de confiabilidad de los reportes recibidos por la MOE para las elecciones de Congreso de la República y Presidencia y Vicepresidencia 2018.



Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

En relación con el proceso electoral del año 2014, en el 2018 el porcentaje de reportes clasificados en confiabilidad baja bajó de un 69% a 66%; los de confiabilidad moderada aumentaron de 20% a 26% y, finalmente, los reportes clasificados como de confiabilidad alta bajaron del 11% al 8%. Es importante señalar que la descripción de los hechos sí mejoró, lo que puede ser consecuencia de las campañas de socialización y pedagogía sobre el uso de la herramienta, además del

creciente interés de la ciudadanía en el cuidado de la democracia.

4.2. Información reportada con la intención de ser o no denunciada

Al momento de reportar irregularidades, por parte de la ciudadanía, la plataforma habilita un formulario en el que se les pregunta si denunciaron o tienen la intención de denunciar los hechos que informan; este interrogante se

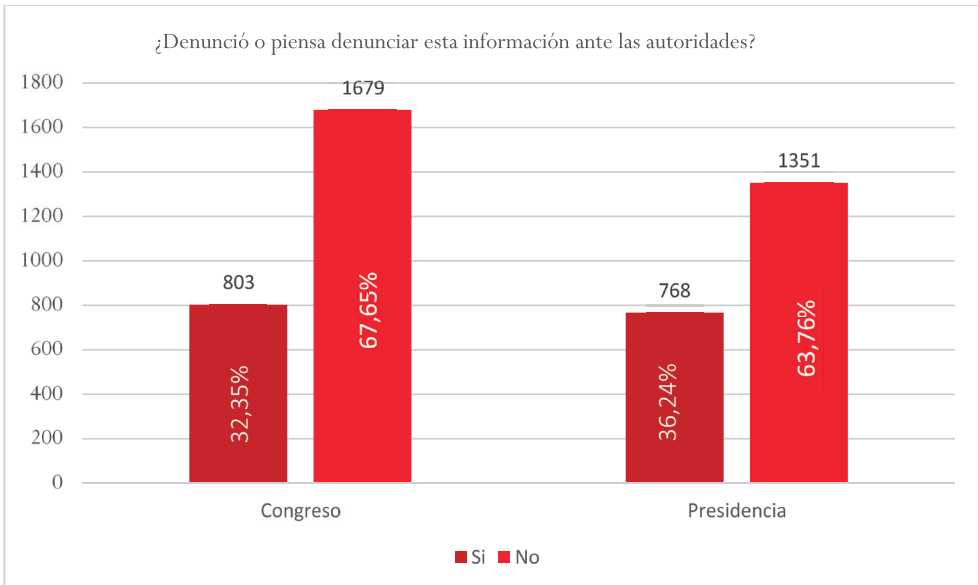
presenta pues la recepción de la información en el portal, no reemplaza la denuncia formal ante las autoridades. Así, para las elecciones de Congreso y Presidencia se recibieron 4601 reportes de irregularidades o anomalías electorales. En 1571 casos, correspondientes al 34,14 %, la ciudadanía señaló que denunció o piensa denunciar. En 3030 reportes, que representan un 65,86%, la ciudadanía manifestó su intención de no denunciar estos hechos ante las autoridades correspondientes.

En el año 2014 se registraron 3863 reportes, de los cuales el 22,03% (851) respondieron afirmativamente a la posibilidad de denunciar los hechos y el 77,97% (3012) respondieron negativamente a la opción de denunciar. En comparación con 2014, en 2018 se incrementó en un 12,11% la intención de la ciudadanía de denunciar las irregularidades reportadas ante las autoridades electorales, pasando del

22,03% al 34,14%. Igualmente, hay que resaltar el comportamiento constante en la negativa de denunciar: aunque aumentaron los reportes, el porcentaje de personas que tomó esta opción disminuyó frente al total de registros.

Desagregando la información recibida por proceso electoral, se tiene que, en Congreso, de los 2842 reportes, 803 (32,35%) casos respondieron afirmativamente y 1679 (67,65%) respondieron negativamente a la opción de denunciar. En Presidencia de los 2119 reportes, 768 (36,24%) casos optaron por la posibilidad de denunciar, mientras que 1321 (63,76%) no lo piensan hacer. Comparando ambos procesos, la decisión de denunciar no varía según el tipo de elección. Sin embargo, en Congreso la ciudadanía demostró una intención de denunciar menor a la registrada en Presidencia, por las dinámicas políticas que se desarrollan en el ámbito local.

Gráfica 6. Reportes recibidos por la MOE con intención de ser o no denunciados.



Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

4.3. Reportes donde se informa que se denunció o piensa denunciar ante las autoridades

De los casos en los cuales se indicó que se denunció o se tenía la intención de denunciar, se consultó ante qué autoridad lo haría, teniendo como base las autoridades con funciones electorales, como la Fiscalía, el CNE, la Procuraduría y la Registraduría; la opción de diligenciar un campo abierto para indicar otra autoridad, también se encontró disponi-

ble. De los 1571 reportes que señalaron la intención de denunciar, 1191 (75,81% de los reportes referidos) indicaron ante qué autoridad lo harían, como se evidencia en la tabla 30. A estas autoridades se suman el Ministerio del Interior, representado por la URIEL, las Alcaldías Municipales y la Defensoría, como las principales entidades registradas en otra autoridad.

Tabla 30. Autoridades que según la ciudadanía recibieron denuncias sobre reportes de irregularidades allegados a la MOE.

No.	Autoridad	No. de Reportes	Porcentaje
4	Registraduría Nacional del Estado Civil	271	22,75%
2	Policía Nacional de Colombia	252	21,66%
3	Consejo Nacional Electoral	216	18,14%
1	Fiscalía General de la Nación	198	16,62%
5	Procuraduría General de la Nación	174	14,61%
7	Personería	41	3,44%
8	Otra autoridad	20	1,68%
6	Contraloría General de la República	19	1,60%
	Total	1191	100%

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

Las autoridades ante las cuales se presentan más denuncias guardan correspondencia con el número de reportes por cada tipología descrita, a saber:

(i) la RNEC, al ser la autoridad encargada de la organización de las elecciones, recibió los reportes correspondientes a las irregularidades cometidas por las autoridades electorales. Principalmente, se denunciaron los hechos sobre la actuación de los

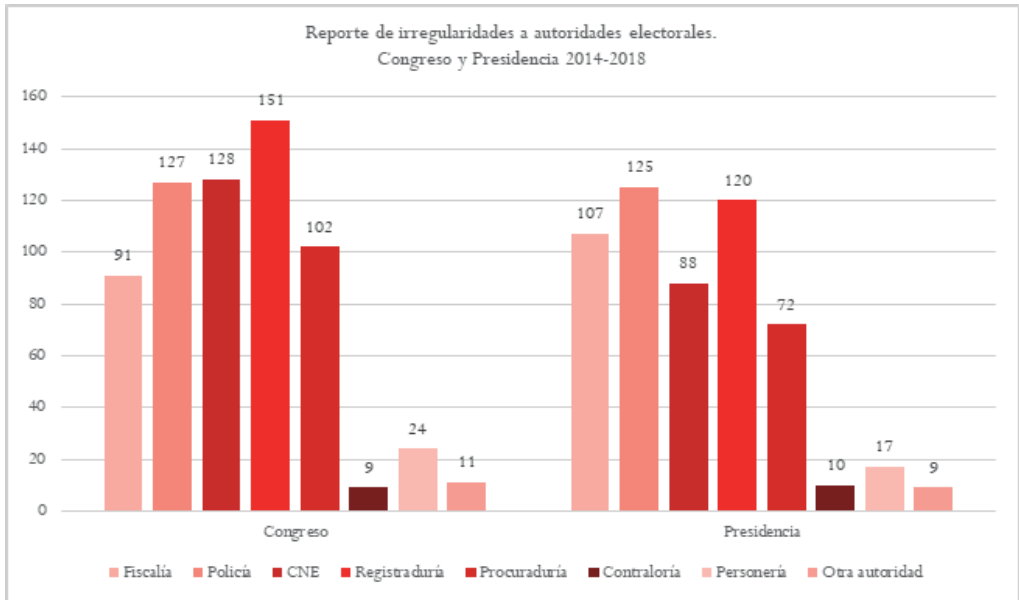
jurados de votación y los inconvenientes con el material electoral. En el caso de las elecciones de Congreso, el agotamiento de las tarjetas electorales de las consultas interpartidistas.

(ii) La Policía Nacional de Colombia, recibe sobre todo dos irregularidades. Por un lado, las relacionadas con propaganda electoral -excesos en publicidad, uso ilegal del espacio público o proselitismo en el día de elec-

ciones-; de otro lado, aquellos hechos que pueden constituir delitos, en este caso contra los mecanismos de participación como la corrupción y el constreñimiento al sufragante. (iii) El Consejo Nacional Electoral, al ser la autoridad competente en temas de sanción de propaganda extemporánea o ilegal,

inscripción irregular de cédulas de ciudadanías, inhabilidades de candidatos y al declarar la elección, recibió varios reportes sobre los resultados de las elecciones y los datos consignados en los E-14.

Gráfica 7. Reportes recibidos por la MOE que según la ciudadanía fueron denunciados ante las autoridades electorales. Elecciones de Congreso de la República y Vicepresidencia 2018.



Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

En cada elección se mantuvo el comportamiento de denuncia de los reportes frente a las autoridades; la Registraduría y la Policía encabezan cada lista. En el caso del Congreso, la Registraduría fue la entidad que más reportes recibió (151), teniendo en cuenta los inconvenientes presentados en la jornada con el material electoral, especialmente los tarjetones de las consultas

interpartidistas. En el caso de las elecciones a la Presidencia la Policía, recibió la mayor cantidad de reportes (125), por temas relacionados con la publicidad ilegal, la realización de eventos y manifestaciones públicas en lugares y días no permitidos, los hechos que alteran la seguridad y el orden público, y los delitos electorales en los días de elección.

4.4. Reportes donde se informa que no se denunció o se piensa denunciar ante las autoridades

De los 3030 reportes en los que se indicó la intención de no reportar las irregularidades a las autoridades competentes, se indagó el motivo por el cual no se denunciaba. Los reportes donde no se señala el motivo ascienden al 82,81%; en contraste en el año 2014, el 60,16% no manifestaron el motivo.

Dentro de los que indicaron la razón, el desconocimiento de la autoridad competente representa el 3,73% de los casos. Se resalta el sentimiento de desconfianza y seguridad de la ciudadanía al denunciar, puesto que con 8,68% se agrupan las categorías de miedo, desconfianza o temor por su seguridad.

A partir del reconocimiento del número elevado de casos en los cuales no se tiene la intención de denunciar y conociendo los motivos para no hacerlo, se evidencia la debilidad institucional estatal en términos de garantizar a los ciudadanos el derecho de denunciar irregularidades electorales. Esto se refleja en la desconfianza de la ciudadanía frente a las autoridades en cuanto a su actuación y resultados; de la misma forma, se evidencia en la percepción de riesgo, frente a la seguridad y la vida, cuando se denuncia este tipo de irregularidades.

Tabla 31. *Motivos para no denunciar ante las autoridades por parte de la ciudadanía.*

No.	Motivos para no denunciar ante autoridad	No. de Reportes	Porcentaje
1	No se señala motivo	2509	82,81%
2	No sabe ante quien hacerlo	113	3,73%
3	Cree que la autoridad no va a reaccionar	109	3,60%
4	Teme por su seguridad	101	3,33%
5	Miedo	87	2,87%
6	Desconfianza	75	2,48%
7	No había una autoridad cerca	36	1,19
	Total	3030	100%

Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

4.5 Conocimiento de cómo denunciar ante las autoridades una irregularidad electoral

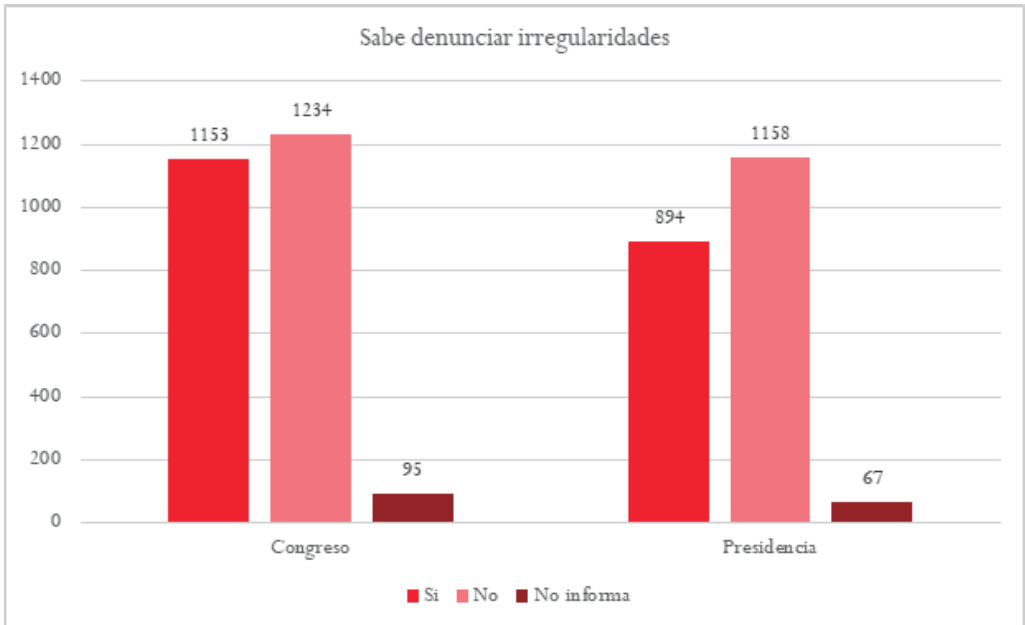
Otra de las preguntas que se les hacen a los ciudadanos en el formulario del portal web Pilas con el Voto tiene que ver con el conocimiento de los ciudadanos de cómo denunciar directamente una irregularidad electoral ante las autoridades. En el año 2018, el 44,49% (2047) afirma saber cómo se denuncia, el 51,99% (2392) responde negativamente y el 3,52% (162) no informa.

En comparación con 2014, en este proceso electoral aumentó en un 12,67% el porcentaje de las personas que tienen conocimiento del procedimiento para denunciar, pasando

del 31,82% a 44,49%. Esto demuestra el posicionamiento que va logrando el sistema electoral en la agenda de los ciudadanos. Sin embargo, esta cifra no se refleja en la cantidad de los casos denunciados, evidenciando que la mayoría de las razones por las cuales las personas no denunciaron se relacionan con el desconocimiento sobre cómo hacerlo.

Diferenciando por tipo de elección, en Congreso el porcentaje de las personas que respondieron afirmativamente a esta pregunta es del 46,45% y en Presidencia del 42,19%. A pesar de que ambos se mantienen en el mismo rango, en Presidencia disminuyó esta opción teniendo en cuenta el tipo de población interesada y las dinámicas de cada proceso.

Gráfica 8. ¿Sabe cómo denunciar ante las autoridades electorales una irregularidad?



Fuente: Pilas con el voto, elaboración MOE

5 Recomendaciones

A partir de las irregularidades electorales reportadas por la ciudadanía, a través de la plataforma de Pilas con el voto, en este capítulo se presentan recomendaciones de política pública que contribuyan a fortalecer la transparencia, seguridad y confiabilidad en los ejercicios políticos y democráticos que tienen lugar en Colombia. Vale la pena señalar que la mayoría de los problemas reportados en las Elecciones 2018, son dificultades que la Misión de Observación Electoral- MOE ha identificado en otros procesos electorales, y a través de otros mecanismos de recolección de datos (por ejemplo, los ejercicios de observación). En consecuencia, las recomendaciones que se hacen han sido divulgadas previamente ante las autoridades competentes, en espacios como las Comisiones de Seguimiento Electoral.

5.1. Etapa Preelectoral

5.1.1. Metodología de monitoreo del proceso de inscripción de cédulas, como mecanismo para prevenir y controlar la trashumancia electoral

Con base en la información suministrada por la RNEC, la MOE ha construido la tasa de inscripción de cédulas que relaciona cuántos ciudadanos realizan su inscripción por cada mil habitantes. Durante este periodo, mes a mes se calcula la tasa de inscripción de cédulas para cada municipio, teniendo en cuenta el promedio nacional de la tasa de inscripción; con esto, es posible destacar aquellos municipios con tasas de inscripción atípicas.

Este monitoreo, realizado por la MOE, identifican los lugares en los cuales se pueden estar presentando irregularidades en la inscripción de cédulas y que deberían tener una mayor atención por parte de las autoridades. La Fiscalía General, a través de su Eje Temático de Delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática, podría utilizar esta metodología con el fin de priorizar recursos y acciones que contribuyan a la investigación de este delito.

5.1.2. Verificaciones periódicas de bases de datos con el fin de determinar la correspondencia entre la residencia de los ciudadanos y su lugar de inscripción

Si bien se reconoce que no es fácil hablar de fraude en la inscripción de cédulas para las elecciones nacionales, entidades como el CNE deben avanzar en una concepción integral del fenómeno, que involucre controles a la trahumancia histórica. El CNE debería analizar el comportamiento de este tipo de elecciones a través de verificaciones y contrastes periódicos entre bases de datos, así como revisiones que determinen la correspondencia entre la residencia de un ciudadano y el lugar de inscripción de su cédula.

5.1.3. Reglas claras y control efectivo en materia de publicidad y financiación política de los Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC) durante el proceso de recolección de firmas

A noviembre del año 2017, 45 GSC estaban recogiendo firmas para respaldar candidaturas presidenciales. Desde esa fecha la MOE alertó sobre los vacíos legales y la

ausencia de medidas de control durante el proceso de recolección de apoyos. En particular, se evidencian dos problemas graves: primero, no hay topes de ingresos, gastos ni tampoco descripción específica de fuentes permitidas y prohibidas, por lo cual existe el riesgo de presentarse aportes de actores ilegales, extranjeros, funcionarios públicos, contratistas, etc. Adicionalmente, no se obliga a los precandidatos a divulgar, en tiempo real, la información financiera de su campaña de recolección de firmas a través de mecanismos como “Cuentas Claras”. Segundo, no son claras las restricciones frente a la publicidad de los GSC, lo que en la práctica genera que los precandidatos amplíen de 4 a 12 meses el tiempo que dedican a promocionar su candidatura.

Frente al anterior panorama, se recomienda que la autoridad electoral -CNE- avance hacia una regulación clara de los límites y restricciones de los GSC en materia de financiación y publicidad, durante la recolección de firmas. Además, es necesario intensificar los controles en esta etapa del proceso electoral, de manera que se expidan sanciones efectivas y en tiempo real.

5.1.4. Recomendaciones en materia de publicidad ilegal y extemporánea

Uno de los factores que propician el incremento de las irregularidades en materia de propaganda electoral, es la respuesta tardía de las autoridades electorales frente a las violaciones de la ley. Para contrarrestar este fenómeno se recomiendan las siguientes tres acciones.

5.1.4.1. Articulación del CNE con autoridades con presencia territorial

Teniendo en cuenta los problemas de capacidad institucional que tiene el CNE, se recomienda robustecer la articulación de dicha entidad con otras autoridades con competencia en lo electoral (principalmente la Policía Nacional) y con las administraciones municipales. Esto con el objetivo de mejorar la investigación de irregularidades relacionadas con publicidad ilegal o extemporánea, así como la capacidad de reacción inmediata a las anomalías (el desmonte de vallas y afiches, por ejemplo). En este sentido, es importante avanzar en la capacitación a los funcionarios de la Policía sobre sus competencias en la materia.

5.1.4.2. Fortalecer el funcionamiento de los Tribunales de Garantías Electorales

Pese a que los Tribunales de Garantías son figuras que contribuyen a desconcentrar las funciones del CNE, en la práctica no han sido del todo efectivos. Esto se debe, en parte, a varios problemas relacionados con su instalación tardía, la elección de sus miembros y la falta de control de las irregularidades electorales en tiempo real. Para optimizar su funcionamiento la Misión de Observación Electoral -MOE recomienda:

a) Hacer público el listado de las personas designadas como miembros de los Tribunales de Garantías Electorales, así como sus hojas de vida, a los partidos políticos y la ciudadanía en general. Con este sería posible presentar cualquier tipo de objeción sustentada y que pueda ser oportunamente considerada por la autoridad electoral.

b) Entregar informes a la Comisión Nacional de Garantías Electorales, así como a las comisiones departamentales y municipales, sobre el desarrollo del proceso electoral y de las campañas políticas, de manera que se socialicen los problemas que se dan en la etapa preelectoral en los distintos territorios.

c) Constitucional y legalmente los miembros del CNE tienen la facultad de solicitar, en cualquier momento, a las campañas políticas información sobre los registros contables que debe manejar cada una de las gerencias de las campañas. Estas inspecciones deben hacerse periódicamente y sin previo aviso, priorizando aquellos casos sobre los cuales exista información ciudadana o de otras instituciones sobre presuntas irregularidades.

d) Teniendo en cuenta los nuevos tipos penales traídos por la ley 1864 de 2017 frente a los temas de financiación, se hace indispensable el diálogo entre la Fiscalía General de la Nación y los miembros del Tribunal de Garantías Electorales, pues estos últimos se convierten en una de las principales fuentes de la Fiscalía.

5.1.4.3. Incentivar el uso de la aplicación MAPEE para hacer seguimiento a los gastos en publicidad ilegal y extemporánea

Para las elecciones de Presidencia y Congreso 2018, la Misión de Observación Electoral-MOE y el Consejo Nacional Electoral -CNE, habilitaron la aplicación MAPEE, con la que la ciudadanía puede reportar, a través de su celular y de forma georeferenciada, la publicidad ilegal o extemporánea de los candidatos. Además de controlar la violación de los topes establecidos para la

propaganda electoral, esta aplicación permite verificar e investigar los gastos efectuados que no se reportan en la plataforma de Cuentas Claras. En ese sentido, también es una herramienta eficiente para controlar la financiación de las campañas. Por su utilidad, se recomienda que desde la organización electoral y la sociedad civil se incentive el uso de este tipo de aplicativos por parte de la ciudadanía.

5.1.5. Recomendaciones en materia de indebida participación en política

5.1.5.1. Reglamentación de los criterios y prohibiciones de la participación en política de los servidores públicos

Es necesario que el Congreso de la República dé cumplimiento al mandato establecido en el Parágrafo 2° del Artículo 127 de la Constitución Política y, en consecuencia, reglamente la participación en política de los servidores públicos. Mientras se expide dicha Ley Estatutaria, es importante que la Procuraduría construya y divulgue documentos en los que se especifiquen casos y sujetos que pueden ser disciplinables por esta razón.

5.1.5.2. Competencia local de la Procuraduría en los procesos de intervención en política

Se recomienda que las Procuradurías delegadas y las Personerías municipales asuman directamente las investigaciones disciplinarias relacionadas con la participación en política de los servidores públicos. Esta medida contribuye a agilizar los procesos de investigación y sanción, pues desconcentra las labores en el nivel central. En este sen-

tido, también es importante que la Procuraduría trabaje, de manera articulada, con las veedurías ciudadanas en los territorios, pues son estas organizaciones las que tienen mayor acceso a información sobre anomalías o irregularidades del proceso electoral.

5.2. Día Electoral

5.2.1. Trabajo coordinado entre las autoridades con funciones el Día Electoral con el objetivo de minimizar los riesgos de corrupción y constreñimiento al sufragante

5.2.1.1. Fortalecimiento de las Mesas de justicia en los puestos de votación

Las Mesas de Justicia están conformadas por delegados de diferentes entidades de control (Procuraduría General, Personería, Defensoría del Pueblo). Originalmente fueron pensadas para resolver disputas entre ciudadanos y autoridades, en los casos de posibles fraudes o irregularidades. No obstante, se ha evidenciado que la capacidad de reacción de los funcionarios que conforman las mesas es baja, pues cuentan con poca capacitación en temas electorales, no tienen poder de decisión y necesitan más herramientas para realizar un adecuado seguimiento de los hechos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Misión de Observación Electoral -MOE considera que se debe reforzar el papel de las mesas de justicia como autoridades que reciben las quejas e inconvenientes de la jornada de votación e intermediadoras para remitirlas a las autoridades competentes (Fiscalía-CTI), con el fin de que allí se adelan-

ten las investigaciones. De esta manera, se podría centralizar la información relativa a irregularidades en los puestos de votación durante el Día D y, además de un mayor cubrimiento en el país, pues no se requieren funcionarios expertos en los temas, sino personas con capacidad para recibir los reportes ciudadanos.

5.2.1.2. Puesto de Mando Unificado (PMU)

El PMU es una organización de carácter temporal que, el día de las elecciones, facilita la coordinación interinstitucional en la respuesta ante emergencias. Está conformado por miembros de instituciones que pueden participar en la atención de las emergencias y están autorizados para tomar decisiones. En el caso del Día Electoral, el PMU lo integran todas las autoridades que están invitadas a las Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, es decir, la Fiscalía, el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría, la Contraloría, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría (Art. 12, Decreto 2821, 3 de diciembre de 2013).

La labor del PMU es especialmente importante durante el desarrollo de la jornada de votación. Allí se centralizan todas las denuncias graves de irregularidades, fraude o alteración del proceso electoral. Las fuentes de información son múltiples e incluyen las Mesas de Justicia, la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) y los datos de la Policía Nacional. En la atención de los delitos de corrupción y constreñimiento al sufragan-

te (que, como se explicó antes son los más frecuentes durante la jornada electoral), es crucial el fortalecimiento del PMU como primera autoridad de atención e investigación de irregularidades electorales.

5.2.1.3. Policía Nacional de Colombia

La Policía es uno de los actores clave de recolección de información durante el “Día D”; así mismo, es la autoridad que más hacen presencia dentro y fuera de los puestos de votación y, por lo tanto, la que recibe de forma directa la mayor cantidad de quejas o reportes por parte de la ciudadanía. En este sentido, es muy importante que los uniformados estén capacitados en dos temas: en los procedimientos legales para las capturas en flagrancia y los protocolos que permiten la realización de actos urgentes como la inspección en el lugar de los hechos, entrevistas, interrogatorios y recolección de elementos materiales probatorios. Por otra parte, es necesario un conocimiento relativamente claro de los delitos electorales -cuáles son y cómo son sus dinámicas - así como de los procesos dispuestos por la Registraduría para la protección del material electoral.

5.2.2. Adopción de biometría en todos los puestos de votación del país como estrategia para prevenir la suplantación de votantes y jurados

Desde la expedición de la Ley 1475 de 2011 la Misión de Observación Electoral -MOE ha insistido en la necesidad de que la RNEC adquiera los equipos para garantizar la identificación biométrica de la totalidad de los votantes en Colombia. Se ha recomendado

también que esta tecnología se extienda a la autenticación de los jurados de votación, ya que la suplantación de dichos funcionarios ha ido aumentando.

Esta medida es necesaria pues actualmente no se está implementado ningún otro método para comprobar la identidad de los votantes distinto a la presentación de la cédula -lo cual es muy poco eficaz para impedir la suplantación-. Adicionalmente, se insiste que la Registraduría debe adelantar, con suficiente tiempo, las gestiones correspondientes a la disposición presupuestal y a la licitación, para asegurar los recursos que permitan cubrimiento total de identificación biométrica en las elecciones.

5.2.3. *Disminución de sesgos en la designación de los jurados de votación*

Como mecanismo para mitigar la posible realización de fraudes electorales, se estableció un sistema de selección basado en principios de pluralidad y equilibrio en la composición de las mesas, lo que se expresa en la heterogeneidad de los miembros según su filiación política. Sin embargo, teniendo en cuenta las experiencias pasadas, y las responsabilidades que tienen los jurados de votación, surge la necesidad de plantear nuevas medidas o mecanismos que permitan la consecución de dichos fines.

Algunas alternativas en este sentido son: (i) eliminar la posibilidad que tienen los partidos políticos de postular ciudadanos, pues existen municipios en los que una misma organización política tiene un peso significativo en la mesa; (ii) hacer la selección aleatoria de

jurados usando como base el censo electoral del municipio, eliminando así las postulaciones por parte de empresas, entidades, instituciones educativas o partidos políticos.

5.2.4. *Priorización en el cubrimiento de territorios con alto riesgo electoral por parte de la Fuerza Pública*

Con el objetivo de mantener el orden público, durante la jornada electoral, se recomienda a los miembros de la fuerza pública sostener un diálogo activo con las autoridades con competencia en lo electoral, así como con organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos. Estos actores generarán información de contexto relevante para efectuar la priorización de los territorios que tienen alto riesgo electoral, ya sea por fraude o violencia.

5.3. Conteo De Votos y Escrutinio

5.3.1. *Fijar una única acta de escrutinio de jurados de votación (E-14)*

El modelo actual de los formularios E-14, con tres cuerpos independientes, genera problemas de confianza ciudadana en las elecciones y publicidad de los documentos electorales. Además, complica injustificadamente la realización de una auditoría de resultados. Estas dificultades fueron explicadas en detalle al inicio del capítulo de escrutinios.

La MOE ha insistido en que estos problemas se pueden resolver constituyendo un único ejemplar del formulario E-14, que sería el documento legal de los escrutinios. Así, sobre copias del mismo la Registradu-

ría puede cumplir las obligaciones de (i) digitalizar y publicar en la página web de forma inmediata el acta, así como de (ii) entregar copia a los testigos electorales. Esto simplifica la labor que ya tiene la RNEC de proyectar los E-14 durante las comisiones escrutadoras auxiliares, pues se tendrían las copias electrónicas desde el escrutinio de mesa y no sería necesario escanear dos veces las actas, como ocurre actualmente.

5.3.2. Implementación de una política de datos abiertos por parte de la organización electoral

El fin último de implementar Open Data en las elecciones es incrementar el nivel de integridad y responsabilidad -accountability- en materia electoral. Esto es posible al otorgar a los ciudadanos la posibilidad de acceder a los datos electorales para efectuar análisis en detalle, sin discriminar ningún individuo o grupo. Algunas ventajas de proporcionar, de forma eficiente, la información electoral son: (i) permitir a las partes interesadas tabular los resultados de una elección y compararlos con el conteo oficial; (ii) garantizar que se siga el proceso de escrutinio en tiempo real; (iii) facilitar que las autoridades y demás interesados realicen auditorías de resultados; y (iv) habilitar a las organizaciones de la sociedad civil para plantear estrategias que incrementen la cantidad de información disponible para los ciudadanos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que la organización electoral colombiana debe implementar, de forma urgente, una política de datos abiertos sobre la información de los escrutinios. Aunque los resulta-

dos de las elecciones no es el único set de datos que debería publicarse sobre el proceso electoral, sí es el que más interesa para los propósitos de este documento.

5.3.3. Estrategias frente a la auditoría del software de escrutinios

La inclusión de tecnologías de información y comunicación en los procesos electorales debe tener como eje central la transparencia, entendida como el acceso, por parte de los interesados, a cada una de las fases de creación, desarrollo y funcionamiento de los softwares utilizados. Lo anterior implica, como mínimo, acceso a: i) la documentación del proceso de contratación o adquisición del software; (ii) el diseño y arquitectura del sistema; (iii) pruebas de funcionalidad dirigidas a la ciudadanía; y (iv) los informes de las auditorías internas y externas, practicadas o contratadas por la RNEC.

El presupuesto fundamental de una auditoría integral y pública al software debe ser una disposición abierta de la información técnica. Para ello se pueden considerar dos opciones: i) que la organización electoral desarrolle un software propio y sea titular de los derechos de autor del sistema; y ii) que en las contrataciones con terceros existan cláusulas específicas sobre la publicidad de todas las características técnicas del sistema. Es necesario, además, establecer normativamente los mínimos técnicos del software y las pruebas a realizar, así como los requerimientos estándar a ser evaluados en cada una de las herramientas tecnológicas aplicadas. Es decir, estos procedimientos deben ser producto de una norma de orden público y no de las cláusulas de cada contrato.

Lista de Referencias

Caracol Radio. (16 de junio de 2018). Más de 80 mil testigos electorales vigilarán las votaciones presidenciales. Recuperado de http://caracol.com.co/radio/2018/06/17/politica/1529201488_692980.html

Corte Constitucional. Sentencia C -490 de 2011. Párr. 27.

MOE y Transparencia por Colombia. (27 de octubre de 2017). Estamos en el desgobierno de la recolección de firmas: MOE y transparencia por Colombia. Recuperado de <https://moe.org.co/publicidad-de-campanas-electorales-sin-control/>

Peñarredonda, José Luis (2018). Elecciones y datos personales. Un estudio de las elecciones legislativas 2018. Informe de investigación. Bogotá: Fundación KARISMA. Recuperado de <file:///C:/Users/mapa%20riesgo/Downloads/Informe%20de%20investigaci%C3%B3n%20Tactical%20Tech.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (2017). Directiva Unificada No. 001 del 28 de febrero de 2017, mediante la cual se imparten instrucciones a los servidores públicos en relación con las jornadas electorales del 2018, para Congreso, Presidente y Vicepresidente de la República. Recuperado de https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/1640_Directiva%20Unificada%20001-2017.pdf.

RNEC, Electoral. (2009). Mapa riesgo de fraude electoral y biometría – Diciembre de 2009. Recuperado de <https://wsr.registraduria.gov.co/Mapa-Riesgo-de-Fraude-Electoral,3294.html>

RNEC. (2018) Comunicado de prensa No. 0090 de 2018. Este 27 de mayo Colombia tendrá las elecciones más observadas en la historia de Colombia. 25 de mayo de 2018. Recuperado de <https://wsr.registraduria.gov.co/Este-27-de-mayo-Colombia-tendra.html>.

www.moe.org.co
www.datoselectorales.org
www.pilasconelvoto.com
info@moe.org.co

Línea gratuita nacional
01 8000112101

Misión de Observación Electoral -MOE-
Carrera 19 # 35-42 Bogotá D.C
Teléfono: (571) 7 22 2495

 moecolombia
 @moecolombia
 moecolombia
 comunicacionmoe


Misión de Observación Electoral

Con el apoyo de:

 Suecia
Sverige


USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

“ Esta publicación se realizó gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos. ”