



LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA CRIMINAL ELECTORAL

*Problemas, estrategias
y recomendaciones*

Colección 2018

moe
Misión de Observación Electoral

“Lineamientos para una política criminal electoral”

Problemas, estrategias y recomendaciones

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
978-958-59994-6-6

Impresión
Torreblanca

Bogotá, Colombia
Noviembre, 2018.

5

Introducción

9

1. Recomendaciones generales sobre la persecución de delitos electorales

- 1.1. Recepción de información sobre delitos electorales
- 1.2. Articulación entre entidades para la persecución de delitos.
- 1.3. Fuentes para el análisis de la criminalidad.
- 1.4. Formación investigadores y especialidad en la investigación.

21

2. Recomendaciones específicas para los distintos procedimientos y etapas electorales

2.1. Irregularidades en el proceso de inscripción de cédulas: alteración del censo electoral

- 2.1.1. Problemáticas
 - 2.1.1.1. Alteración por inclusión irregular de cédulas de ciudadanía
 - 2.1.1.2. Alteración por exclusión irregular de cédulas de ciudadanía
 - 2.1.1.3. Trashumancia histórica
- 2.1.2. Estrategias
 - 2.1.2.1. Delimitación del concepto de residencia electoral
 - i). Delimitación de la residencia electoral a partir del concepto de domicilio
 - ii). Sistema de empadronamiento
 - 2.1.2.2. Articulación de las entidades estatales
 - 2.1.2.3. Alteración del censo electoral por inclusión y exclusión de cédulas de ciudadanía
 - 2.1.2.4. Trashumancia histórica
- 2.1.3. Recomendaciones

2.2. Designación de jurados de votación

- 2.2.1. Problemáticas
 - 2.2.1.1. Proceso designación jurados de votación
 - i) Postulación
 - ii) Validación
 - iii) Sorteo
 - iv) Publicación y notificación
 - 2.2.1.2. Jurados de votación en el desarrollo del día electoral
 - i) Alteración en la composición de las mesas de votación
 - ii) Gestión jurados de votación
 - iii) Corrupción de jurados
- 2.2.2. Estrategias
 - 2.2.2.1. Disminución de sesgos en la designación de jurados de votación
 - 2.2.2.2. Auditoria al software de designación de jurados
 - 2.2.2.3. Registro asistencia jurados de votación

2.2.2.4. *Necesidad de simplificar procesos electorales*

2.2.3. *Recomendaciones*

2.3. Financiación de campañas

2.3.1. *Origen de los recursos*

2.3.1.1. *Aspectos legales*

2.3.1.2. *Problemas en el origen de la financiación*

2.3.2. *Monto de los recursos*

2.3.2.1. *Aspectos legales*

2.3.2.2. *Problemas de los montos o topes de campañas*

2.3.3. *Destinación de los recursos*

2.3.3.1. *Problemas en la destinación de los recursos*

2.3.4. *Controles a la financiación*

2.3.4.1. *Aspectos legales*

2.3.4.2. *Problemas de los mecanismos de control*

2.3.5. *Recomendaciones*

2.4. Día electoral

2.4.1. *Instalación y apertura de puestos de votación*

2.4.2. *Desarrollo de la jornada de votación*

i) *Corrupción al sufragante*

ii) *Constreñimiento al sufragante*

iii) *Mecanismos de verificación del voto*

iv) *Suplantación del elector*

2.4.3. *Cierre de la jornada y escrutinio de mesa*

2.4.4. *Estrategias*

2.4.4.1. *Trazabilidad del material electoral como primer insumo para la investigación*

2.4.4.2. *Formulario de recibimiento del material electoral por parte de los jurados de votación*

2.4.4.3. *Control de la sociedad civil sobre contratistas que producen y distribuyen el Kit electoral*

2.4.4.4. *Adopción de biometría en todos los puestos de votación del país*

2.4.4.5. *Trabajo coordinado entre las autoridades con funciones el Día Electoral*

2.4.5. *Recomendaciones*

2.5. Escrutinios

2.5.1. *Problemáticas*

2.5.1.1. *Problemas con la Auditoría de Resultados Electorales*

2.5.1.2. *Problemas con los protocolos de seguridad y custodia del material electoral durante las etapas de escrutinio*

2.5.1.3. *Problemas con la auditoría del software de escrutinios*

2.5.2. *Estrategias*

2.5.2.1. *Estrategias frente a la Auditoría de resultados*

2.5.2.2. *Estrategias frente a los protocolos de seguridad y custodia del material electoral durante las etapas de escrutinio*

2.5.2.3. *Estrategias frente a la auditoría del software de escrutinios*

2.5.3. *Recomendaciones*

Introducción

En Colombia hasta ahora se está comprendiendo la dimensión del fenómeno de la criminalidad en las elecciones, entendiendo que el fraude en dichos procesos no se limita simplemente a la compra de votos o la intervención de grupos armados ilegales, sino también al aprovechamiento de aquellas fragilidades que tienen de manera transversal todos y cada uno de los procedimientos que conforman una elección para ser objeto de fraude.

Esta situación es habilitada por la complejidad del proceso electoral, que trae consigo no solamente dificultades en lo que a participación en política se refiere, sino que así mismo en la investigación penal de los delitos que atentan contra la participación democrática, también conocidos como delitos electorales. Reglamentación con múltiples vacíos, procedimientos complejos y confusos junto a una precaria cultura de transparencia política, se convierte en un escenario idóneo para competir fraudulentamente en los procesos democráticos y aún más grave, con una probabilidad muy alta de que haya impunidad frente a estas conductas.

De esta manera, el conocimiento especializado y específico que se logre generar sobre aquellas personas que tienen a su cargo la investigación de los delitos electorales, así como aquellas que tienen competencias de vigilancia y control de los certámenes democráticos, termina siendo una de las principales herramientas para lograr una mayor eficacia en alcanzar la transparencia de los procesos electorales.

En este sentido, la Misión de Observación Electoral – MOE presenta “Lineamientos para una política criminal electoral. Debilidades, estrategias y recomendaciones”, como una herramienta fundamental para comprender a profundidad el proceso electoral, entendiendo sus distintas vulnerabilidades y así mismo algunas estrategias que permiten adelantar acciones tendientes a identificar y combatir la criminalidad electoral.

Este texto se divide en dos capítulos con objetivos distintos: el primero de ellos presenta una serie de lineamientos generales que permitiría, a través de acciones concretas, generar unas mayores capacidades para la investigación y acusación de los delitos electorales; el segundo de ellos, por su parte, busca generar unas estrategias específicas de investigación en las distintas etapas y procedimientos que componen las elecciones. Con estos dos elementos se busca hacer un aporte útil

en la construcción de una política criminal y entregar a los fiscales y policía judicial encargada de estos temas, unas herramientas útiles para el cumplimiento de sus funciones.

De esta manera, el texto inicia con la inscripción de cédulas, pasando por la designación de jurados de votación, la financiación de las campañas, la jornada de votación y termina con el escrutinio de los votos para cubrir las tres etapas del proceso electoral. En cada uno de estos puntos se encuentra una explicación del funcionamiento y los problemas que se evidencian, para luego plantear una estrategia de investigación y finalmente unas recomendaciones que recogen las acciones a realizar dentro de la investigación penal.

De esta manera se busca modificar la estrategia que ha sido utilizada reiterativamente para la lucha contra la corrupción electoral, la cual se ha limitado a adelantar acciones reactivas frente a los fenómenos criminales, en vez de adelantar acciones que, a partir de la comprensión de las fragilidades del proceso, permitan el descubrimiento de ilícitos dentro del certamen democrático.

1

Recomendaciones generales sobre la persecución de delitos electorales

1.1. Recepción de información sobre delitos electorales

Uno de los principales obstáculos para la persecución y sanción de la criminalidad electoral es la dificultad que tiene la Fiscalía General de la Nación para tener conocimiento de los distintos delitos que se cometen alrededor de los procesos electorales. Pese a que la entidad tiene presencia en casi todo el territorio nacional, la información que esta obtiene sobre presuntos delitos electorales está muy por debajo de mecanismos alternativos de recepción de este tipo de información tales como PILAS CON EL VOTO de la Misión de Observación Electoral y la URIEL (Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral), coordinada por el Ministerio del Interior¹.

De tal manera, se evidencia una primera y grave problemática: la desconexión que tiene la entidad con la ciudadanía. Esta situación se puede explicar por las dificultades u obstáculos que existen alrededor de las denuncias de delitos relacionados a los procesos electorales, de las cuales se resaltan y desarrollarán solo las siguientes, pues a través de los últimos seis (6) procesos electorales de

¹ Irregularidades electorales en Colombia- elecciones locales 2015. Bogotá: Misión de Observación Electoral MOE. Disponible en: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Libro_MOE_Irregularidades_Electorales_en_Colombia_2015.pdf; Irregularidades electorales en Colombia- elecciones Congreso y Presidencia 2014. Bogotá: Misión de Observación Electoral MOE. Disponible en: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/05/libro_Irregularidades_Electorales_En_Colombia_congreso_presidencia_2014-2.pdf Irregularidades y anomalías electorales en Colombia- elecciones locales 2011. Bogotá: Misión de Observación Electoral MOE. Disponible en: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Irregularidades_y_anomalias_electorales_Colombia_2011-4.pdf

alcance nacional, la MOE sistemáticamente ha indagado sobre los obstáculos que la ciudadanía percibe para efectuar una denuncia². Las siguientes son las principales dificultades analizadas para la presentación de la denuncia formal:

- **Desconocimiento:** El desconocimiento sobre las formalidades para presentar una denuncia, es uno de los inconvenientes encontrados al momento de informar a las autoridades sobre los ilícitos. Adicionalmente, tampoco se sabe en dónde se deben interponer este tipo de acciones judiciales, entendiendo de forma errada que, por ejemplo, presentar un ilícito frente a un policía es suficiente para la materialización de la denuncia.

Sin embargo, en temas electorales el desconocimiento alrededor de las denuncias por irregularidades electorales y particularmente los delitos se agrava. Lo anterior obedece en gran medida a la cantidad de entidades que entran a investigar y sancionar distintas infracciones en temas electorales. Cabe recordar que existen los delitos electorales cuya investigación y acusación está a cargo de la Fiscalía General de Nación; las faltas disciplinarias, cuya investigación

y sanción recae en la Procuraduría General de la Nación; y las faltas administrativas o violaciones a la normatividad electoral que inicialmente su investigación y sanción recaería en el Consejo Nacional Electoral.

En este sentido se tiene una variedad de conductas que pueden ser investigadas por distintas entidades. Dicho fenómeno genera una carga en el ciudadano al momento de presentar una denuncia, pues este debe determinar las competencias de cada una y adecuar la conducta que se está evidenciando a las faltas, delitos o la normatividad dispuestos en la ley, que además es muy dispersa en Colombia.

- **Temor:** Cuando la ciudadanía percibe que la denuncia puede conllevar repercusiones graves contra su integridad física, moral y social se desincentiva la denuncia. De esta manera, se agrupan las distintas preocupaciones en las siguientes categorías de percepción de riesgo al denunciar.

- * **Represalias laborales:** Debe entenderse que la gran mayoría de los municipios colombianos tienen, como principal fuente laboral, las administraciones públicas o dependen de la contratación estatal. Este

²Desde el 2010, la MOE puso a disposición de la ciudadanía y las autoridades la plataforma www.pilasconelvoto.com a través de la cual se recibe información sobre posibles anomalías e irregularidades electorales; en el formulario de recepción de información se indaga sobre los obstáculos que tienen los ciudadanos en cuanto a la presentación de denuncias sobre estos asuntos, en este sentido, por ejemplo en el 2011 se recibieron 4.661 reportes, de los cuales en el 24% (1.138 reportes), los ciudadanos manifestaban que no habían presentado denuncia, de este grupo de reportes se encontró que el 28% de los ciudadanos no denunciaban porque pensaban que las autoridades no iban a reaccionar y el 27% no lo hicieron por miedo. En las elecciones de Congreso de la República y Presidencia realizadas en el 2014 se recibieron 3.863 reportes, de estos en el 77% (3.012), los ciudadanos señalaron que no habían denunciado, no obstante en el 60,16% de los casos no manifestaron las causas para no denunciar, sin embargo dentro de los que si manifestaron algún tipo de motivación se destaca que el 8,67% mostraba un desconocimiento respecto de la autoridad que podría tener competencia para conocer de los hechos irregulares y el 7,17% no creía que las autoridades realizaran alguna acción. Finalmente, en las elecciones locales de 2015 se recibieron 4.581 reportes, de los cuales, en 1.457 casos, que corresponden al 31,81%, los ciudadanos manifestaron haber denunciado o tener la intención de denunciar ante las autoridades, mientras que en 631 reportes se indicó la no intención de generar alguna alerta a través de los canales oficiales, en estos casos la ciudadanía manifestó como principales causas: en primer lugar (4,5%) creen que las autoridades no reaccionaran frente a sus quejas y en el segundo lugar (3,8%) temor por su seguridad

hecho permite que sea muy fácil y efectivo constreñir o presionar a los ciudadanos para desincentivar la denuncia.

**Contexto de violencia:* La relación que se ha generado entre la política y los grupos armados ilegales, ha tenido como consecuencia un ambiente de violencia rodeando los procesos electorales. En este sentido, las represalias que se pueden tomar por parte de estas alianzas, como respuesta a las denuncias ciudadanas, terminan siendo un desincentivo real.

**Implicaciones dentro del proceso:* La ley procesal penal vincula al denunciante dentro del proceso penal, teniendo como consecuencia que la persona que presenta la denuncia deba comparecer a una serie de citaciones frente a un juez y posiblemente frente a quien está acusando.

• **Desconfianza:** Existe una percepción de injerencia por parte de aquellas personas que ocupan cargos de elección popular sobre los órganos de investigación y sanción. Por tal motivo, la ciudadanía desconfía sobre la posible parcialidad en el cumplimiento de las funciones por parte de las entidades de investigación y control.

Los obstáculos antes presentados establecen la necesidad de generar estrategias y mecanismos alternativos que permitan incentivar la denuncia ciudadana. Acciones que deben ir dirigidas a facilitar la denuncia, garantizando seguridad a la persona y confianza sobre la institución a la que se acude. A continuación, se presentan algunas medidas que pueden favorecer el cumplimiento

de los objetivos antes mencionados, teniendo como resultado, no solo incentivar la denuncia, también permitir que la entidad tenga un mayor conocimiento de la criminalidad oculta de los procesos electorales:

• **Denuncia anónima:** Cualquier tipo de información sobre la presunta comisión de un delito electoral es relevante y debe estar en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación. Pese a que el Código de Procedimiento Penal, (Ley 906, 2005) habilita el archivo de una denuncia de origen anónimo que no suministre evidencias o datos concretos, es importante utilizar estos datos como contexto e información indiciaria para procesos ya abiertos que tengan algún tipo de relación temática o de conducta.

Esto significa que, al obtener información de una fuente anónima, ésta no se descarte, sino que se dé un trato diferenciado que no genere una noticia criminal pero que pueda ser utilizada para la construcción del contexto alrededor de un caso ya abierto.

• **Denuncia centralizada:** Se trata de establecer un mecanismo unificado para la recepción de irregularidades electorales, que incluyen desde los delitos electorales hasta las violaciones administrativas de la normatividad electoral y faltas disciplinarias. De esta manera, se quita la carga al ciudadano de establecer a qué autoridad le compete cada una de las conductas que se denuncian como irregularidades.

Desde las elecciones generales de Congreso y Presidencia del 2010 se habilitaron dos herramientas que permiten la centralización de la información de todas las

irregularidades electorales, para simplificar la presentación de la denuncia; estas son: URIEL, de origen gubernamental, y PILAS CON EL VOTO, de origen ciudadano. Estas estrategias paralelas y complementarias para la presentación de una denuncia formal, terminaron teniendo una acogida significativa entre la ciudadanía para presentar información sobre irregularidades electorales. Las dos herramientas tienen las siguientes características:

- Un funcionamiento desde el nivel central nacional, en donde se recoge la información y se distribuye entre las distintas entidades que tienen competencia electoral, así como a nivel regional.
- Permiten que la denuncia provenga de origen anónimo, generando mayor tranquilidad en el ciudadano al momento de presentar una denuncia.
- Tienen un funcionamiento que parte de una plataforma virtual, en la que se puede registrar información vía página web, correo electrónico, teléfono y personalmente.

1.2. Articulación entre entidades para la persecución de delitos

El Código Penal establece 16 delitos que afectan la participación democrática, particularmente afectaciones que impactan el proceso electoral. Cada uno de estos tipos penales describe conductas que afectan distintos procedimientos que componen las elecciones, entendiendo que todo el proceso electoral es un acto complejo en el que se adelantan múltiples acciones regidas por

una legislación amplia, dispersa y confusa, así como por numerosos actores que intervienen a lo largo de al menos un año.

Esto implicaría que para hacer una investigación efectiva de los distintos delitos se requiere un importante conocimiento específico de los procedimientos que consolidan las elecciones. Procedimientos como la inscripción de cédulas, la financiación de campañas y el escrutinio terminan siendo actuaciones complejas, sobre las cuales se requiere de un conocimiento profundo de la normatividad y de la gestión de la organización electoral, para poder determinar si efectivamente se están presentando ilícitos. De tal manera, es posible pensar en la necesidad de una experticia; sin embargo, los fiscales y policías judiciales a cargo de las investigaciones por delitos electorales, por su misma formación, no tienen.

Es en este sentido que la colaboración armónica entre las distintas entidades del Estado y organizaciones de la sociedad civil se vuelven indispensables, pues por las funciones que constitucional y legalmente les han sido atribuidas a otras entidades, se pueden complementar las acciones a desarrollar por la FGN y brindar herramientas a los funcionarios investigadores a través de capacitaciones sobre el proceso electoral.

El proceso electoral está compuesto por distintas etapas y procedimientos; así mismo están pensados algunos de los delitos electorales que buscan sancionar las conductas que terminan afectando el correcto desarrollo de cada etapa, o procedimiento, en el marco de las elecciones. A con-

tinuación, se presentan para algunos tipos penales, el conocimiento específico o herramientas necesarias para adelantar una investigación penal eficiente. Estos datos pueden servir de ejemplo frente a la impe-

riosa necesidad de un trabajo mancomunado de todas las entidades y organizaciones relacionadas a las elecciones:

Tabla 1. *Tipos penales y conocimientos específicos.*

Delito	Información complementaria	Entidad u organización
Fraude en la inscripción de cédulas	Procedimiento de inscripción de cédulas: la comprensión de cómo se adelanta esta actuación pasa por tener claro el objetivo que se tiene al adelantar la inscripción, el periodo dentro del cual se hace (tanto en Registradurías de todo el país como en los puestos de votación) con sus respectivas particularidades, los responsables y en general el desarrollo de la gestión de las entidades a cargo.	RNEC CNE MOE
	Concepto de residencia electoral: clave para determinar la ilicitud de una inscripción. Sin embargo, normativamente se ha visto cómo, en distintas leyes, se establecen diferentes concepciones, generando una complejidad en su entendimiento y aplicación.	CNE Consejo de Estado Corte Constitucional
	Acceso a información de contraste para depuración: con el fin de determinar algún tipo de irregularidad frente a la inscripción de cédulas se requiere contrastar información sobre la residencia de los ciudadanos. Así mismo, la posibilidad de que las entidades faciliten la información ayudaría a la persecución del delito. Para esto, deben tener en cuenta bases de datos para cruce y contraste como SISBEN, UARIV, ADRES FOSYGA, ANI, entre otras.	UARIV Ministerio de Salud RNEC CNE DNP DIAN Ministerio de Educación
	Competencias de depuración del censo electoral: Si bien la responsabilidad penal de la persecución del fraude, en la inscripción de cédulas, recae sobre la Fiscalía General de la Nación, la normalización y depuración del censo es competencia del CNE. Por este motivo, esta última entidad debe adelantar una serie de labores investigativas y actuaciones frente al censo que son fundamentales para la persecución del delito.	CNE MOE
	Responsabilidad de gestión por cada entidad de la organización electoral: Aunque el CNE es el encargado de la depuración del censo, hay una serie de funciones con respecto a la conformación y revisión del censo que son delegadas en la RNEC. Por esta razón, es indispensable tener claridad en las responsabilidades que tendría cada una de las entidades de la organización electoral para solicitar, de manera efectiva, la información necesaria dentro de la investigación.	RNEC CNE MOE

Alteración de resultados y mora en la entrega de documentos relacionados con una votación	Procedimientos de votación y de escrutinios: El entendimiento de cada una de las actuaciones que se adelantan en el marco de la votación y del escrutinio, permiten comprender en qué momento se rompen los protocolos y se abre la posibilidad a la comisión de ilícitos. Así mismo, debe incluirse un conocimiento muy específico sobre las funciones de cada uno de los actores que intervienen en el proceso electoral tales como: jurados, testigos, observadores, claveros, escrutadores y delegados de la Registraduría.	RNEC CNE MOE
	Conocimiento de los formularios de la RNEC para el proceso electoral: El proceso electoral es un acto complejo en el que se tiene, como uno de los principales objetivos, conservar la voluntad auténtica del votante. Por esta razón se establecen una serie de formularios que dejan registro de la custodia, preservación y responsables del material electoral y los resultados de la votación. Con esta información se puede hacer la trazabilidad de una afectación a la cadena de custodia del material electoral que termine afectando los resultados electorales.	RNEC CNE MOE
Elección ilícita de candidatos	Régimen de inhabilidades e incompatibilidades para acceder a cargos de elección popular: Constitucional y legalmente se han establecido unas causales que inhabilitan a algunos ciudadanos para aspirar a cargos de elección popular. Sin embargo, estas restricciones han sido sujetas a interpretaciones por parte del CNE y del contencioso administrativo, que en sus fallos determinan si efectivamente la persona se encuentra incurso en una causal de inhabilidad o no. Es así que de manera efectiva se puede establecer si se materializa el tipo penal.	CNE Consejo de Estado PGN
	Proceso administrativo electoral para la revocatoria de candidaturas: En primera medida, como máxima autoridad administrativa electoral, el CNE es la autoridad competente para determinar la existencia de inhabilidades de un candidato, razón por la cual es indispensable entender los parámetros dentro de los cuales se resuelven estos asuntos.	CNE
	Proceso contencioso administrativo de nulidades electorales: Frente a las actuaciones del CNE se establece un control judicial posterior en manos del contencioso administrativo, jurisdicción que resuelve en última instancia si se presenta alguna causal de inhabilidad en determinada candidatura.	Consejo de Estado
	Aval e inscripción de candidaturas: Al establecerse una responsabilidad penal por inscribirse como candidato teniendo consigo una inhabilidad, es indispensable entender la figura del aval, que no está resuelta a nivel legal, así como los términos dentro de los cuales debe realizarse la inscripción candidatos.	CNE MOE

Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas	Conocimiento del régimen de financiación política para campañas electorales: Con el fin de generar transparencia y equilibrio entre las campañas, evitando que ingresen recursos ilícitos en campaña, legalmente se establecieron unas fuentes prohibidas de financiación. Esto conlleva la necesidad de conocer de manera detallada aquellas restricciones legales a la financiación de campañas.	CNE MOE
	Entendimiento y acceso a información tributaria: La información tributaria se convierte en un insumo indispensable para hacer contrastes de información de quienes deciden hacer aportes a campaña y determinar la legalidad del aportante.	DIAN
Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales	Conocimiento de la reglamentación de las campañas políticas: La campaña electoral está marcada en una reglamentación que no solo establece un monto máximo de gastos, sino que de igual manera se imponen topes en la publicidad. Esto de alguna manera se convierte en información relevante para la determinación de una presunta violación de topes de gastos de campaña cuando se encuentran excesos en publicidad.	CNE DIAN Junta Central de Contadores
	Conocimiento en la normatividad y procesos contables: Al igual que en la presentación de cualquier informe contable, la rendición de cuentas de las campañas electorales debe regirse por	

Fuente: Misión de Observación Electoral

Mucha de la información anteriormente presentada, así como los insumos planteados para la persecución penal de los delitos contra los mecanismos de participación democrática, pueden ser fácilmente entregados por las entidades que integran la organización electoral en el marco del cumplimiento de sus funciones. Así mismo, la existencia de organizaciones como la MOE, la Fundación Paz y Reconciliación, Transparencia Colombia, entre otras se convierten en una fuente de información y apoyo para el cumplimiento de los fines de la FGN.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que uno de los mecanismos a través de los cuales se le brindan herramientas a la FGN para que fortalezca su investigación criminal es la Policía Judicial, estableciéndole la función de coordinación y dirección de

esta institución. Así mismo, es importante recordar que, tal como lo establece el artículo 200 del Código de Procedimiento Penal, “por policía judicial se entiende la función que cumplen las entidades del Estado para apoyar la investigación penal y, en el ejercicio de las mismas, dependen funcionalmente del Fiscal General de la Nación y sus delegados”.

Por otro lado, el mismo artículo establece que “los organismos oficiales y particulares están obligados a prestar la colaboración que soliciten las unidades de policía judicial, en los términos establecidos dentro de la indagación e investigación para la elaboración de los actos urgentes y cumplimiento a las actividades contempladas en los programas metodológicos, respectivamente; so pena de las sanciones a que haya lugar”.

A través de este mecanismo, o lo que puede ser la simple colaboración armónica entre instituciones, se logra el fortalecimiento de las capacidades de investigación de los delitos electorales.

1.3. Fuentes para el análisis de la criminalidad

En la investigación criminal sobre asuntos electorales tradicionalmente se ha evidenciado un gran esfuerzo, por parte de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Judicial, en recoger material probatorio a través de flagrancias para demostrar dentro del proceso la responsabilidad penal de los imputados. Sin embargo, con el tiempo se ha demostrado que este tipo de acciones tienen muchas limitaciones que terminan afectando la efectividad en la consecución de fallos condenatorios, en la medida en que este tipo de pruebas requieren de al menos dos condiciones:

- Un despliegue de personal muy amplio de la institución en el territorio, específicamente en los puestos de votación y sus alrededores para poder intervenir en tiempo real en las acciones de criminalidad.
- Capacitación de los funcionarios en la recolección probatoria para que, de manera efectiva, se pueda introducir dentro de los procesos penales.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que este tipo de acciones investigativas cubren solo un aspecto de lo que debe constituir una estrategia de persecución criminal mucho más compleja que abarque de

manera amplia el fenómeno de corrupción electoral. Lo anterior teniendo en cuenta que este tipo de esfuerzos normalmente permiten la judicialización de las personas que desarrollan las acciones criminales en calle, más no aquellas acciones de concertación o de determinación de los delitos, dejando casi intactas las estructuras criminales organizadas que operan la afectación de los resultados electorales.

Lo anterior conlleva un esfuerzo institucional que es poco probable alcanzar. Por tal motivo, se hace necesario desarrollar actividades de investigación complementaria y de contexto que permitan, a través de medios probatorios alternativos, determinar la responsabilidad penal y entender el fenómeno criminal electoral. En este sentido, el desarrollo de dichas acciones investigativas pasa por los siguientes tres pasos.

Primero: conocer a profundidad el sistema y el proceso electoral, entendiendo los distintos actos que realizan las autoridades y la ciudadanía, así como la información que se va produciendo a lo largo del proceso electoral. Esta información formal u oficial que surge de procesos como la inscripción de cédulas – la cual queda registrada en la herramienta Censo Web de la RNEC-, la información correspondiente a la financiación de campañas -que queda registrada en la herramienta Cuentas Claras del CNE- o la información contenida en las actas de conteo de votos dentro del proceso de escrutinios, terminan siendo fuentes primarias en la investigación criminal.

Segundo: Entender el ciclo del poder público, en la medida en que este explica no solo las motivaciones para la comisión de ilícitos sino la relación con delitos contra la administración pública y el crimen organizado. Conocer este ciclo implica entender que una persona electa popularmente cuenta con una serie de respaldos que logran ubicarlo en el cargo, ya sea a través de apoyo económico, político, burocrático, social o ilegal. Esto le da la posibilidad de disponer de los recursos y facultades que el cargo obtenido conlleva para favorecer a aquellos que aportaron en su campaña. De tal manera, la construcción de las estructuras del poder político permite armar redes clientelares de las cuales se deriva, en gran medida, el fenómeno de la criminalidad electoral.

Tercero: La información cualitativa, que sirve de contexto para los procesos investigativos iniciados, no necesariamente tiene una relación directa con el hecho punible, pero puede rodear el caso de sujetos y acciones para una eficaz recolección probatoria. A continuación, se presentan algunas fuentes relevantes de consulta para la construcción de contextos, sin que necesariamente medie un desgastante pero deseable trabajo de campo.

- *Herramientas de recepción de irregularidades electorales (Pilas con el Voto y URIEL - Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral):* Esta fuente de información presenta una serie de presuntas irregularidades territorializadas; de lograrse categorizar por tipo de irregularidad permitiría identificar patrones de comportamiento

criminal, así como destacar algunos nombres que habiliten la construcción de redes criminales. Debe tenerse en cuenta que no toda la información que ingresa a estas plataformas es completa o incluye todas las circunstancias detalladas de modo, tiempo y lugar. Sin embargo, permite extraer información indiciaria que complementa o contextualiza el caso que está en investigación.

- *Medios de Comunicación:* El monitoreo a medios de comunicación se convierte en una herramienta vital en el marco de la investigación criminal, pues lo que hace es extender la capacidad investigativa de la entidad, a través de grupos de investigación periodística que aportan información cualitativa relevante para los casos que se vengán adelantando.

- *Organizaciones de la sociedad civil con presencia, investigación y análisis territorial:* La especialidad y experticia que han alcanzado algunas organizaciones de la sociedad civil en el trabajo en territorio y la consecución de información de campo, es un insumo que debería ser utilizado por la Fiscalía General de la Nación en la medida en que logra alcanzar una capacidad que de otra manera no tendría; en este caso un conocimiento específico sobre el proceso electoral, las dinámicas políticas locales, casas y cacicazgos políticos, así como la presencia de estructuras criminales organizadas, son elementos esenciales en una investigación sobre posibles delitos electorales.

1.4. Formación a investigadores y especialidad en la investigación

Uno de los principales errores que se cometen al momento de analizar e investigar la criminalidad electoral, es entenderla como un fenómeno aislado de otros fenómenos criminales, cuyo único objetivo es obtener un triunfo electoral. Por el contrario, los delitos electorales terminan siendo un medio para la comisión de otros ilícitos, muy relacionados con aquellos que afectan la administración pública, y conforman toda una estructura que vicia el ciclo del poder público en una democracia. De esta manera, se accede a los cargos de elección popular a través de maniobras fraudulentas, por lo general respaldadas por actores ilegales que tienen intereses ilícitos al respaldar una campaña de una o varias personas, retribuyendo los favores con recursos o influencia.

Esto pone de presente la aparición e intervención de distintos factores criminales, entre los que vale la pena resaltar las estructuras de crimen organizado para el narcotráfico, los grupos armados ilegales y estructuras de corrupción administrativa compuesta por contratistas privados y servidores públicos que desvían su poder. La visión integral de la criminalidad electoral conlleva a la adquisición de conocimientos específicos sobre distintos temas que generan una mayor experticia para quienes tienen a su cargo la persecución de la criminalidad electoral. De ahí la importancia de generar un modelo de capacitación que permita:

- Conocer y entender plenamente todas las etapas del proceso electoral, así como los sujetos intervinientes y las distintas actividades que se desarrollan en el marco de las elecciones.
- Generar competencias para la búsqueda y análisis de la información de contexto que fortalezca la investigación penal.
- Reforzar el conocimiento del procedimiento de judicialización de los funcionarios de policía judicial y de los fiscales destacados para asuntos electorales.
- Identificar las distintas tipologías de fraude electoral que se han evidenciado en el marco de los certámenes electorales.
- Entender la relación entre la dinámica política y distribución de poder territorial y nacional con los fenómenos de criminalidad administrativa y electoral.

Pese a que en Colombia se desarrollan elecciones de alcance nacional por dos años seguidos en un marco de cuatro años, generando lo que parcialmente podría determinarse como una inactividad electoral, realmente se mantiene una actividad electoral permanente dada por elecciones atípicas y votaciones de mecanismos de participación ciudadana.

Esto indica que la estrategia a utilizar para la persecución de la criminalidad electoral pasa por una capacitación permanente de un personal específico. De tal manera, al adquirir una formación integral y cada vez más completa, ajustándose

constantemente a los nuevos fenómenos y tipologías criminales, conllevaría a una investigación, mucho más eficiente, de los delitos que afectan el certamen democrático. De ahí la importancia de que, a los funcionarios de la FGN y la Policía Judicial, que se destaquen para los asuntos electorales, adquieran esta connota-

ción de manera permanente y no sean cambiados para cada proceso electoral de alcance nacional que se avecine.

2

Recomendaciones específicas para los distintos procedimientos y etapas electorales

2.1. Irregularidades en el proceso de inscripción de cédulas: alteración del censo electoral

En esta etapa del proceso electoral se presenta una de las irregularidades que más afecta el desarrollo normal de la democracia, como lo es la alteración del censo electoral. Dicha alteración es posible por dos factores que inciden en la inscripción de cédulas: i) la amplitud del concepto de “residencia electoral”, y ii) la falta de articulación entre las autoridades electorales.

En primer lugar, el artículo 316 de la Constitución estableció, que en la elección de autoridades locales y en la decisión de asuntos del mismo carácter, solo podrán participar las personas que residan en el respectivo municipio, con lo cual se busca proteger la democracia local y alentar el desarrollo político de los territorios.

A partir de dicha mención constitucional, la legislación colombiana ha tratado de definir lo que se entiende por residencia en el ámbito electoral. En un primer momento, el artículo 183 de la Ley 136 de 1994, entendió que la residencia, a la que hacía referencia la Constitución, era aquel “lugar donde una persona habita o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee

alguno de sus negocios o empleo”. Posteriormente, el artículo 4 de la Ley 163 de 1994, se limitó a indicar que la residencia electoral sería aquella donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral y para ello el interesado declara bajo gravedad de juramento residir en dicho municipio. Con fundamento en estas definiciones el Consejo de Estado ha entendido que “la residencia electoral de un ciudadano es el lugar donde, por mantener con él una relación material implicada en el concepto de residencia (habitación, negocio, ejercer profesión o empleo, estar de asiento), decide inscribir allí su cédula” (CP Quiñones, Sentencia 13 de mayo, 2005).

El Código Penal por su parte, prevé que el delito de trashumancia electoral se configura cuando se logra la inscripción de cédula, por un medio indebido, para votar, “en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan” (Ley 599, 2000, art.389)³.

Como se puede ver, el ordenamiento jurídico colombiano ha adoptado una definición amplia y atomizada de lo que se entiende por “*residencia electoral*” y, en este sentido, el lugar en el que una persona puede inscribir su cédula de ciudadanía para ejercer su derecho al voto. La anterior situación permite que se realicen inscripciones irregulares de cédulas con mayores posibilidades de presunción de legalidad lo que dificulta las labores de investigación y sanción por parte de las autoridades administrativas y judiciales.

De otro lado, en el proceso de inscripción de cédulas se observa la falta de articulación y canales efectivos de comunicación entre autoridades como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional y la Registraduría. Por ejemplo, para las elecciones a Congreso de 2018, esta última entidad dejó en potestad de cada Registrador el solicitar acompañamiento de otras entidades estatales con el objetivo de prevenir y judicializar las posibles conductas que pudieran afectar el proceso de inscripción⁴. No obstante, no se orienta sobre cuáles circunstancias pueden motivar la solicitud de acompañamiento y cómo este puede llegar a materializarse efectivamente.

Aunque el Ministerio público puede acompañar el proceso de inscripción de cédulas, en la realidad este es casi nulo, en gran medida por la falta de entendimiento del fenómeno de la trashumancia, la carga de trabajo que tienen las personerías en los territorios y la ausencia de protocolos de acción conjunta. Así mismo, no ha sido claro cuál podría ser el rol y la colaboración de la Fiscalía General durante esta etapa con miras a la investigación o judicialización de la inscripción irregular de cédulas.

Ahora bien, es posible que cada una de las entidades que tienen competencias en el proceso de inscripción de cédulas produzca información diferenciada y parcial sobre la ocurrencia de irregularidades; a pesar de ello, estos datos no son insumos que sean procesados y analizados de manera conjun-

³ Este artículo fue modificado por el artículo 4 de la Ley 1864 de 2017.

⁴ Esto se puede apreciar en el artículo séptimo en la resolución 2019 de 2017 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

ta por los órganos del Estado. Lo anterior ocurre principalmente porque no se establecen canales de comunicación eficientes que permitan la priorización y el paso de información para su contraste, que a su vez sirva para la formulación de acciones interinstitucionales.

Los dos factores señalados anteriormente facilitan la alteración del censo electoral ya sea porque se incluyen ciudadanos ajenos a la localidad o municipio, o porque se excluyen de manera fraudulenta. En todo caso, no es un fenómeno que se produzca por sí solo o de manera aislada, al contrario, puede ir de la mano con otras conductas criminales, como la compra y venta de votos, el constreñimiento al sufragante y el tráfico de votos. Así, la inscripción irregular de cédulas se convierte en un eslabón de la cadena criminal que afecta y altera la voluntad popular y por lo tanto exige, por parte de las autoridades, acciones integrales.

2.1.1. Problemáticas

2.1.1.1. Alteración por inclusión irregular de cédulas de ciudadanía

En la alteración del censo electoral por inclusión, los ciudadanos cambian su lugar de votación a municipios en los cuales, según la legislación colombiana, no tienen derecho ya que no nacieron, trabajan, habitan o tienen negocios allí. Este fenómeno tiene el objetivo de incrementar el censo electoral a fin de alterar la decisión democrática que puede ser adoptada en una determinada circunscripción.

Dicha situación tiende a ser organizada y planeada por una serie de actores, entre los que se pueden encontrar candidatos, campañas políticas, líderes políticos o comunales, funcionarios públicos, entre otros, que, a través de incentivos económicos o presiones, se encargan de coordinar y facilitar la movilización de ciudadanos a municipios aledaños con el fin de inscribir de manera ilegal su cédula de ciudadanía.

La movilización de ciudadanos se realiza especialmente a municipios limítrofes, en grupos grandes o pequeños de personas dependiendo también de los medios de transporte disponibles y de la magnitud de la alteración del censo que se pretende efectuar. Sin embargo, debido a algunos controles implementados por la Registraduría en el proceso, las inscripciones irregulares también pueden darse de persona por persona de manera constante hasta que se asegure la cantidad de votos potenciales.

Si bien se presume la buena fe en el proceso de inscripción, es común la utilización sistemática de información falsa para viabilizar el trámite sin que haya un tipo de contraste o verificación en esta etapa. De igual forma, no es claro cuál es el papel del funcionario de la Registraduría en estos eventos: ¿debería negar la inscripción de la cédula argumentando una posible trahumancia?; ¿debe intentar solicitar la presentación de documentos tales como recibos de servicios públicos con el fin de persuadir al ciudadano?; ¿debe solicitar la retención y captura de los ciudadanos por la posible comisión del delito de fraude en la inscripción de cédulas?; ¿ante quién, cuándo

y cómo debe poner en conocimientos dichos hechos? Esto conlleva a que, teniendo en cuenta la falta de capacitación ante estas situaciones, las inscripciones irregulares de cédulas se efectúen y terminen alterando la conformación del censo electoral. Tampoco es claro cómo funciona exactamente, en esta etapa, la coordinación con otras entidades del Estado como la Fiscalía General de la Nación o la Policía Nacional.

A pesar de los controles establecidos en los sistemas de inscripción, se han presentado casos en los que se tramitan las inscripciones de cédulas por fuera de las registradurías o puestos de votación, utilizando Formularios E-3 o las estaciones de inscripción automatizadas⁵, en este último caso, al violar los mecanismos de seguridad para obstaculizar el monitoreo de la movilización del equipo de inscripción. La consolidación de este tipo de información como se ha venido planteando modifica ilegalmente el censo electoral.

En este orden de ideas, el fraude en la inscripción de cédulas se convierte en un paso previo para la comisión de otras conductas criminales. Por ejemplo, en la compra de votos primero se asegura la inclusión irregular de personas en el censo electoral que se quiere afectar la votación, movilizándolas con un primer pago o con la promesa de pago el día electoral. En este último día se da como tal la compra de voto, la cual tiende a ser más sencilla logísticamente

hablando pues ya se tiene determinado el conjunto o grupo de personas que en principio están en la capacidad y disponibilidad de vender su voto.

Este hecho también se relaciona con el delito de tráfico de votos⁶, pues generalmente algunos líderes, conociendo las necesidades de una comunidad y su influencia en las mismas que puede facilitar su movilización entre circunscripciones, organizan paquetes de votos que en el marco del proceso de inscripción de cédulas tienden a ser ofrecidos o puestos al servicio de campañas políticas o candidatos a cambio de una contraprestación económica o de cualquier otro tipo.

Finalmente, la inclusión irregular de cédulas en el censo electoral puede estar ligada a la comisión del delito de constreñimiento al sufragante. Especialmente en el contexto laboral, la presión al elector se manifiesta en el requerimiento de suministro de datos como nombres del trabajador, número de cédula, dirección, teléfonos y lugar de votación no sólo de este sino también de un número determinado de familiares y amigos. Con esta información se realiza todo un proceso de análisis y control en la votación que puede resultar en la necesidad de realizar cambios de lugares de votación con el fin de que se consiga la votación requerida so pena de sufrir alguna represalia como la pérdida de empleo o el inicio de procesos

⁵ “La automatización consiste en que los datos del ciudadano que son capturados mediante una estación biométrica son confrontados con la información del ciudadano que reposa en el Archivo Nacional de Identificación, ANI. Este es un procedimiento muy similar al utilizado en el enrolamiento de las personas cuando realizan su trámite de cédula de ciudadanía permite la validación plena de su identidad y la grabación inmediata de los datos sobre su lugar de inscripción”. https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Inscripcion_automatizada.pdf

⁶ El delito de tráfico de votos fue introducido por la Ley 1864 de 2017, “mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática”.

disciplinarios que pueden conducir a despidos, revestidos con la apariencia de una justa causa.

De estas maneras se presenta la inscripción irregular de cédulas; su consecuente inclusión en el censo electoral no es un fenómeno aislado, por el contrario, puede ser inscrita en toda una actividad criminal que tiene como fin distorsionar la voluntad popular.

2.1.1.2. Alteración por exclusión irregular de cédulas de ciudadanía

La alteración del censo electoral por exclusión 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.

La exclusión ilegal de cédulas de ciudadanía es una situación difícil de monitorear para las autoridades estatales pues la conformación y consolidación de la información para la expedición del correspondiente censo electoral, en el cual participan diferentes

dependencias de la Registraduría⁷, es un proceso disperso y complejo de consolidación de datos y no existen controles minuciosos; todo lo cual conlleva a que, ante cualquier falla no sea sencillo determinar su procedencia. Esto trae como consecuencia que solo hasta el día electoral, al momento de consultar la información para ejercer su derecho al voto, las personas se percaten de su exclusión del censo electoral y se vean impedidos a sufragar.

Para la primera vuelta presidencial realizada el 27 de mayo de 2018, la MOE tuvo conocimiento de casos en todo el país de ciudadanos que no pudieron ejercer su derecho al voto pues al acercarse a su puesto de votación o al consultarlo en la página web de la Registraduría, aparecían registrados en otras ciudades o consulados de Colombia en el exterior, a pesar de no haber cambiado nunca su puesto de votación. Dicha situación también pudo observarse en el marco del proceso electoral de autoridades locales en el año 2011, donde ciudadanos fueron excluidos del censo sin que esto obedeciera a una situación de “trashumancia electoral” declarada por una autoridad electoral en el marco de un proceso de anulación de inscripción de cédulas

Uno de los aspectos que llama la atención de esta exclusión es su posible sistematicidad, 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

⁷Véase por ejemplo las funciones asignadas a la Dirección de Gestión Electoral y a la Dirección de Censo Electoral, conforme al Decreto 1010 del 2000.

se exploren líneas de investigación dirigidas a dilucidar 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.

2.1.1.3. Trashumancia histórica

El fenómeno de la inscripción irregular de cédulas recibe un tratamiento diferenciado según el tipo de elecciones en las cuales se produce. Debido a la forma en que constitucional y legalmente se ha relacionado la residencia electoral con el municipio, las entidades estatales no establecen medidas claras para prevenir y sancionar la inscripción ilegal de cédulas que se puede dar en las elecciones nacionales, pues en estas se disputan las circunscripciones nacional, territorial e internacional que a todas luces superan la circunscripción municipal.

Así, se ha entendido que la “trashumancia histórica” es aquella inscripción irregular de cédulas que se da en el desarrollo de una elección nacional y que tiene como fin impactar las subsiguientes elecciones locales. Una vez consolidado el censo electoral para las elecciones nacionales, queda en firme el “trasteo de votos” con el cual se viabiliza la comisión de otros delitos electorales. Igualmente, representa una gran ventaja para estas empresas criminales pues evaden los controles que las autoridades implementan en el periodo de inscripción de cédulas de las elecciones locales; así mismo, su influencia sobre los trashumantes no disminuye

considerablemente dada la proximidad entre elecciones nacionales y locales, así como la reconfiguración del poder político en los territorios que suponen los resultados de las elecciones nacionales.

En este contexto, es llamativo cómo en el lapso de diez meses que fue habilitado para la inscripción de cédulas para las elecciones a Congreso de la República del año 2018, un total de 1.821.823 ciudadanos cambiaron su puesto de votación en el territorio colombiano. No obstante, en los dos meses y medios habilitados específicamente para la inscripción a las elecciones a la Presidencia, se registró un equivalente al 67% de total de cédulas inscritas durante 10 meses para las elecciones a Congreso. Este tipo de situaciones debería ir acompañadas de medidas por parte de las autoridades electorales y otras entidades estatales con el fin de entender las causas de un movimiento tan importante de votantes de cara a unas elecciones de carácter nacional.

2.1.2. Estrategias

Con la intención de mitigar y hacer el proceso de inscripción de cédulas más transparente, garantizando el correcto funcionamiento de la democracia, se presentan las siguientes estrategias como respuesta a las problemáticas evidenciadas en este proceso.

2.1.2.1. Delimitación del concepto de residencia electoral

Es importante avanzar en una reforma constitucional o legal que homogenice las diferentes definiciones de residencia electoral

con las que cuenta nuestro ordenamiento jurídico de forma que se precise cuál es el lugar de residencia a efectos electorales y la manera en que se establece por la autoridad electoral. Sin embargo, esta reforma puede ir acompañada de la implementación de por lo menos uno de los siguientes dos criterios:

i). Delimitación de la residencia electoral a partir del concepto de domicilio

Desde la perspectiva del ordenamiento civil, las nociones de “residencia” y “domicilio” no tienen la misma connotación, dado que el domicilio implica no solo el hecho de vivir en un lugar determinado sino además el ánimo de permanecer en tal sitio. Así las cosas, el concepto de “residencia electoral” podría ir de la mano con el de “domicilio”, de tal forma que cualquier modificación al censo electoral, motivada por un cambio de residencia electoral requeriría la presentación o acreditación, por ejemplo, de un vínculo laboral o contractual en la localidad, un certificado de estudio de una institución con asiento en el lugar, un recibo de servicio público o un certificado de vecindad expedido por la junta de acción comunal del barrio en el cual se alega residir.

Esta alternativa conlleva la acreditación sumaria del domicilio por parte del ciudadano, no con el fin de desconocer el principio de buena fe (Const. Política, 1991, art.83), sino por el contrario, para desvirtuar las “presunciones negativas” del domicilio civil y poder ejercer el derecho al sufragio. Aunque se pueden desarrollar prácticas que burlen estos mecanismos de acreditación

sumaria del domicilio que han sido propuestos, este sistema puede ser un primer paso para desincentivar la comisión del delito de trashumancia electoral y avanzar en otras propuestas como el padrón electoral.

ii). Sistema de empadronamiento

El empadronamiento puede entenderse como aquel registro administrativo que permite determinar la residencia habitual de las personas, su tiempo de permanencia y los servicios públicos y sociales de los cuales goza un ciudadano en una determinada localidad. Esta sistematización de la información puede contribuir en la lucha contra la trashumancia electoral pues geolocaliza al ciudadano y de manera automática determina el lugar en el que debe ejercer su derecho al voto al tener en cuenta su relación con un territorio reflejada en un padrón electoral.

La ventaja de un sistema como este es que centralizaría la información que actualmente se encuentra dispersa y administrada por toda clase de entidades, facilitando su análisis y procesamiento, lo que en última instancia puede verse reflejado en una mayor efectividad de la respuesta estatal ante las necesidades sociales que pueden ser identificadas con mayor exactitud. No obstante, también presenta grandes desafíos respecto a la recolección, administración y seguridad de la información personal de la ciudadanía y el uso que pueda llegar a darse de ella desde el Estado, por eso, sería necesario el diseño de controles institucionales y veedurías ciudadanas que aseguren el uso adecuado de la información del padrón.

2.1.2.2. *Articulación de las entidades estatales*

El proceso de inscripción de cédulas exige una articulación de diferentes entidades del Estado y la puesta en marcha de acciones conjuntas que permitan prevenir, investigar y judicializar el fraude en la inscripción de cédulas. Dicha articulación debe darse en un primer momento durante el proceso mismo de inscripción y posteriormente cuando las autoridades electorales proceden a la consolidación del censo electoral.

En este sentido, es importante que se establezcan protocolos para el paso de información en tiempo real entre la Registraduría y la Fiscalía General sobre las inscripciones que puedan resultar sospechosas de fraude. Para ello es necesario generar cierta capacidad en los funcionarios de la Registraduría que llevan a cabo el proceso de inscripción de manera que puedan identificar y reaccionar de manera oportuna a estas situaciones.

A partir de la información suministrada por la ciudadanía, el CNE debe proceder a la depuración del censo electoral tal y como lo hizo para las elecciones locales del año 2015, cuando anuló alrededor de un millón trescientas mil inscripciones de cédulas por considerar que fueron efectuadas de manera fraudulenta; esto se pudo constatar al cruzar las bases de datos de la ANSPE, SISBEN y FOSYGA. Aunque se tienen que adoptar medidas para reducir los errores en un procedimiento de dicha magnitud, este debería ser adelantado, de manera paralela, por la Fiscalía General con el fin de contrastar información e iniciar las investigaciones pertinentes. Para lograr esta articulación

es indispensable una depuración constante de las diferentes bases de datos manejadas por el Estado, junto con la respectiva homogeneización de sus formatos ya que esto permite que sean trabajadas y cruzadas de manera eficiente.

Es fundamental contar con la participación del Ministerio Público; su trabajo en los diferentes niveles territoriales puede suministrar información que dé cuenta de los factores que pueden estar motivando el traslado de los votantes. De tal manera, se podría fortalecer el análisis contextual que realice la Fiscalía General sobre los fenómenos que afectan el proceso electoral, no solo desde la perspectiva del fraude en la inscripción de cédulas.

Por otro lado, las diferentes autoridades con competencias electorales deben mantener un diálogo constante con la ciudadanía. Esto incluye el establecimiento de procedimientos para la recepción y procesamiento de información sobre posible trashumancia electoral, así como rendiciones de cuentas sobre los resultados de los procesos de anulación de inscripción que se adelanten. De esta manera, se incentiva la veeduría que ejerce la ciudadanía desde sus territorios a la inscripción de cédulas.

Además, se debe dar la articulación con organizaciones de la sociedad civil, como la MOE que, a través de sus Mapas y factores de riesgo electoral y los informes de inscripción de cédula que realiza para cada elección, da cuenta del impacto del fenómeno de la irregularidad en la inscripción de cédulas y en el certamen electoral.

2.1.2.3. Alteración del censo electoral por inclusión y exclusión de cédulas de ciudadanía

De acuerdo a la información suministrada por la Registraduría, la MOE ha construido la tasa de inscripción de cédulas que relaciona cuántos ciudadanos realizan la inscripción de su cédula por cada mil habitantes. Durante el periodo de inscripción, mes a mes se calculó 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 las mayores tasas de inscripción. Para las elecciones a Congreso de 2018, 28 municipios tuvieron una tasa tres veces mayor al promedio nacional y varios de estos municipios ya habían sido alertados por la MOE en el pasado. Asimismo, en la actualidad 82 municipios cuentan con mayor censo electoral que poblacional.

Este monitoreo realizado por la MOE se 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.

De igual forma, se considera indispensable realizar una auditoría al software usado por la Registraduría para la conformación del censo electoral, así como a los resultados del proceso de inscripción de cédulas, ya

que esto permite conocer el funcionamiento, las debilidades y fortalezas del proceso de consolidación y depuración de la información que es remitida a la Registraduría mediante la inscripción manual y electrónica de cédulas.

2.1.2.4. Trashumancia histórica

La inscripción irregular de cédulas no puede tratarse de forma distinta según el tipo de elección en la cual se esté presentando, teniendo en cuenta que las elecciones locales se celebran relativamente poco tiempo después de llevarse a cabo las elecciones presidenciales. 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, pues si no se actúa con la información que es suministrada por la ciudadanía es muy difícil que la Fiscalía General cuente con elementos para iniciar una investigación. 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.

2.1.3. Recomendaciones

- Reforma constitucional o legal que unifique el concepto de residencia electoral.
- Definición de un protocolo de análisis de residencia electoral.
- Establecimientos de lineamientos para el paso de información en tiempo real entre la

Registraduría y la Fiscalía General durante el proceso de inscripción de cédulas.

- Depuración por parte del CNE de manera oficiosa y a través de solicitud teniendo en cuenta el procedimiento administrativo establecido para la anulación de inscripción de cédulas.
- Actualización y homogenización de las bases de datos necesarias para analizar la posible inscripción irregular de cédulas.
- Suministro de información de contexto por parte del Ministerio Público al CNE y Fiscalía General.
- Articulación de entidades estatales con competencia electoral con organizaciones de la sociedad civil como la MOE.
- Seguimiento al proceso de inscripción de cédulas por el Eje Temático Especializado en Delitos Electorales de la Fiscalía General.
- Auditoría al software y resultados del proceso de inscripción de cédulas.
- Hacer verificaciones periódicas en bases de datos con el fin de determinar la correspondencia entre la residencia de los ciudadanos y su lugar de inscripción.

2.2. Designación de jurados de votación

Los jurados de votación, como representantes de la ciudadanía, atienden a los sufragantes el día de las elecciones y garantizan la transparencia de la actividad democrática. Según el artículo 101 del Código Electoral (Decreto 2241 de 1986), reformado por el artículo 5 de Ley 163 de 1994, son designados por los Registradores auxiliares, municipales o del Distrito Capital mediante sorteo aleatorio realizado en el software

diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Para el análisis del papel de los jurados de votación, su designación y las problemáticas que se presentan en cada una de las etapas de este proceso, este documento desarrolla los siguientes apartes: (i) etapa de nombramiento y designación de jurados de votación; (ii) los jurados de votación en el desarrollo del día electoral y las alteraciones que pueden surgir a partir del ejercicio de sus funciones; (iii) construcción de estrategias como alternativa a las problemáticas reconocidas; y (iv) las recomendaciones finales.

Los jurados de votación, como garantes de la fe pública en el proceso electoral, especialmente el día de las elecciones, son los encargados de velar por la transparencia y materialización del ejercicio del sufragio al realizar el conteo de votos y adelantar la primera etapa de escrutinios. Esta tarea se debe realizar siguiendo el estricto cumplimiento de las directrices dadas por la Registraduría en las capacitaciones obligatorias. Los jurados pueden ser objeto de responsabilidad disciplinaria o penal como consecuencia del incumplimiento o ejercicio inadecuado de sus funciones en las etapas de la jornada⁸. Debido a la importancia de los jurados, se busca que las personas más idóneas sean designadas para cumplir dichas funciones; por esta razón, se ha establecido un proceso de selección estándar a través de sorteo efectuado por un software que garantice transparencia y neutralidad. Esta selección, al basarse en medios tecnológicos, enfrenta la necesidad de estable-

⁸ En estas etapas se encuentran la instalación de la mesa, el desarrollo de los comicios, el cierre de las elecciones y el escrutinio de los votos.

cer mecanismos especiales de observación electoral. Uno de ellos es la auditoria de software, que permite dar a conocer la arquitectura y funcionamiento interno de la herramienta a los actores interesados en el proceso electoral, ya sea para su vigilancia o control como el CNE, las organizaciones políticas, las misiones u organizaciones de observación nacional o internacional y las entidades estatales con competencia electoral, entre ellas Procuraduría y Fiscalía.

La Misión de Observación Electoral – MOE en el desarrollo de sus objetivos, ha observado los resultados del proceso de designación de jurados de votación. Para lo cual ha tenido en cuenta el número de entidades y empresas convocadas para postular jurados, el número de posibles y el total de seleccionados para ser jurados de votación por cada entidad o empresa, la cantidad de personas que fueron desestimadas por cada postulante y el peso de cada entidad o empresa en proporción al total de seleccionados en cada municipio. En los siguientes apartados se presenta dicho análisis.

2.2.1. Problemáticas

2.2.1.1. Proceso designación jurados de votación

El proceso de designación de jurados de votación se encuentra establecido en el artículo 5 de la Ley 163 de 1994 y se lleva a cabo a través de las siguientes cuatro etapas: postulación, validación, sorteo, y publicación y notificación.

i) Postulación:

El numeral 1 del artículo 5 de la Ley 163 de 1994 establece la facultad del Registrador municipal de solicitar a las entidades públicas, privadas, directorios políticos y establecimientos educativos las listas de los empleados que pueden fungir como jurados de votación con una antelación de noventa (90) días, calendario a la fecha de la elección.

Cada entidad tiene la obligación de diligenciar los datos requeridos en la plataforma web, para lo cual se les asigna un usuario y contraseña. Los nominadores o jefes de personal que omitan relacionar los empleados aptos para ser nombrados como jurados de votación serán sancionados, según el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 163 de 1994, con la destitución del cargo, si son servidores públicos; y si no lo son, con multas equivalentes hasta diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes (S.M.M.L.V), a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

A lo largo del proceso de postulación, tanto los entes de control como las organizaciones políticas, los observadores y garantes electorales realizan un control y seguimiento desde la convocatoria, el cargue de información de cada empleado y la realización del sorteo. Dicho control puede ser previo al resultado, como es el caso del Ministerio Público, con su acompañamiento y vigilancia, o puede ser posterior, como el control realizado por la Misión de Observación Electoral con el análisis de resultados de la designación.

En este orden de ideas, según la Circular Conjunta 008 de 2015 y 006 de 2016 la

Procuraduría General de la Nación debe hacer seguimiento al proceso de designación de jurados de votación, vigilando la solicitud de las listas de posibles candidatos y el sorteo. Para esto, cada funcionario del respectivo nivel debe acudir a la Registraduría correspondiente para que le sea suministrada una copia del listado de los jurados nombrados, con el fin de verificar que la designación haya sido aleatoria, las mesas compuestas heterogéneamente y se tenga un número suficiente de jurados remanentes. Los funcionarios designados para cada puesto de votación, con el listado recibido el día de las elecciones, realizan un informe sobre la asistencia de los jurados en el formato diseñado por la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales.

A pesar del control previo y posterior que se hace en esta etapa, se han presentado diferentes fenómenos que afectan el proceso como: (i) la creación de empresas fantasmas con el único propósito de ingresar listados de posibles jurados de votación, teniendo en cuenta que el requerimiento a dichas empresas es realizado a discreción por cada Registrador; (ii) la inclusión de personas que no se encuentran en la nómina de las empresas; (iii) el registro de contratistas o la contratación masiva de personas por prestación de servicios en las entidades públicas para reportarlas como posibles jurados; y (iv) la imposibilidad de verificar los datos registrados por los nominadores o responsables de cada empresa, no solo con el fin de sancionar a las empresas que no cumplen, sino a las empresas que proporcionan datos no correspondientes (El Espectador, 16 de mayo de 2018).

ii) Validación:

El proceso de validación se lleva a cabo en cada una de las listas registradas como paso previo para realizar el sorteo definitivo. Esta validación se hace a través del cruce de los datos consignados en el Archivo Nacional de Identificación – ANI y el censo electoral, aplicando criterios como residencia y nivel educativo, entre otros. Así, se depuran los datos registrados con el objetivo de obtener dos listados, el primero con las novedades y las personas no aptas para ser designadas como jurados de votación y el segundo con los posibles jurados.

Con la depuración se busca obtener la base de datos definitiva de los ciudadanos aptos. Sin embargo, con la creación de empresas fantasmas y la inclusión de personas no pertenecientes a las empresas se dificulta cumplir dicho objetivo. El cruce de datos se realiza con información personal general y no con bases que relacionen a las personas registradas con las empresas que los reportaron, ni con bases más detalladas como el sistema de seguridad social (Sisben, Adres). Este último procedimiento se ha efectuado eventualmente después del día electoral, como ocurrió en las elecciones para Congreso en el año 2018, para dar respuesta a denuncias sobre presuntos jurados fantasmas (El Espectador, 24 de mayo de 2018).

iii) Sorteo:

Quince (15) días calendario antes de la respectiva elección, el Registrador municipal, auxiliar o del distrito capital realiza el sorteo por medio del software ya descrito, y en presencia de los interesados. Con la base

de datos consolidada, el software realiza una selección al azar de los nombres de los ciudadanos que serán designados como jurados de votación en los puestos y mesas habilitadas para cada elección.

El registrador competente para cada sorteo debe propender porque las mesas queden compuestas heterogéneamente, es decir, que sus miembros tengan distintas filiaciones políticas, según el contenido del artículo 5 de la Ley 163 de 1994, “pertenecientes a diferentes partidos o movimientos políticos”. Para esto, el software ha sido diseñado con algoritmos y fórmulas que garantizan la representación en cada una de las mesas de diferentes colectividades y empresas, fundamentándose en los datos consignados por cada responsable sobre filiación política de cada uno de los posibles jurados de votación. Igualmente, el Registrador, a lo largo del sorteo, puede nivelar las mesas si observa que se presenta homogeneidad, en razón a su filiación o proveniencia, trasladando a los ciudadanos en la mesa que considere pertinente según los criterios de pluralidad.

No obstante, a pesar de que el software informa cuándo una mesa no se encuentra nivelada para que el registrador pueda hacer traslados de jurados en las mesas, no hay un mecanismo u opción que permita al Registrador, a los observadores y veedores constatar la heterogeneidad en las mesas de votación.

De otro lado, la heterogeneidad puede verse afectada por las siguientes situaciones: (i) la filiación política es un criterio que no siempre es consignado por los nominadores o responsables, así que termina siendo un

dato más que un criterio de pluralidad; (ii) en algunos sorteos el número de postulantes o nominadores es reducido, por lo cual existe la posibilidad de coincidencia de cuatro o más jurados provenientes de la misma entidad o empresa; y (iii) la potestad que tienen los registradores de hacer traslados y con ello reformar o acomodar mesas. Sumando estos factores se evidencia las vulnerabilidades del sorteo, de la designación de jurados y las eventuales irregularidades que pueden ocurrir durante la jornada electoral que pueden ser atribuidas a los jurados.

Ahora bien, con la postulación se generan posibilidades de sesgos o participación mayoritaria de una orientación política en el nombramiento de los jurados, a nivel de mesas, puestos de votación y municipal. Este hecho se puede identificar cuando una empresa o entidad tiene un peso significativo en el número de jurados designados en comparación con los demás postulantes en un municipio, incluso en un mismo puesto o mesa se presenta homogeneidad en la composición de estas, a partir de la cual se podría tener un control o influenciar en el proceso electoral y por ende en sus resultados.

iv) Publicación y notificación:

El Registrador auxiliar, municipal o del Distrito Capital, según lo dispuesto en el artículo 105 del Código Electoral, publica o fija la lista de los jurados de votación designados en un lugar público, con lo cual la notificación de la resolución de designación se entenderá surtida. Además, el software cuenta con la posibilidad de determinar el cronograma de capacitaciones, el control

de asistencia a las mismas, el nombramiento de remanentes, las exoneraciones y la selección de los nuevos jurados de votación.

2.2.1.2. Jurados de votación en el desarrollo del día electoral

En el desarrollo de la jornada electoral, posterior al proceso de designación de jurados de votación encontramos tres principales problemas que pueden incidir en el desarrollo normal de las elecciones y sus resultados y se describen a continuación.

i) Alteración en la composición de las mesas de votación:

Al inicio de la jornada electoral, en la instalación de las mesas de votación, frente a la inasistencia de los jurados titulares y los remanentes, según el numeral 2 del artículo 56 del Código Electoral, los delegados de la Registraduría tienen la facultad de nombrar a cualquier ciudadano como jurado de votación, el cual debe aceptar forzosamente el requerimiento. Con esta designación de un nuevo jurado de votación posiblemente se afecta la heterogeneidad de la mesa, pues se desconoce su proveniencia (postulante) y su filiación política.

De otro lado, también se puede presentar suplantación de jurados por falta de identificación plena de los mismos al momento de su ingreso. Este fenómeno tiene el objetivo de afectar el desarrollo de las elecciones y resultados, incumpliendo los procedimientos electorales o cometiendo delitos electorales, tales como favorecimiento a voto fraudulento (Código Penal, Art. 392)

o alteración de resultados electorales (Código Penal, Art. 394). Sumado a lo anterior, resulta problemático la realización de un control posterior y tardío a la asistencia y permanencia de jurados, cuando eventualmente se revisan los documentos electorales en donde queda consignada la firma de estos, como es el E-11 “Acta de Instalación y Registro de Votantes” y el E-14 “Acta de Escrutinio de los Jurados de Votación”.

ii) Gestión jurados de votación:

Como ya se ha mencionado, el rol de un jurado de votación es trascendental en el proceso electoral, pues son los ciudadanos encargados de manejar el material, atender a los votantes, vigilar las urnas; además, deben velar por el cumplimiento de los procedimientos electorales, como el conteo de votos o escrutinio de mesa, y con ello el diligenciamiento de formularios y documentos electorales, por lo cual deben ser personas idóneas y capacitadas plenamente en sus funciones electorales.

Sin embargo, a pesar del despliegue de la Registraduría con la realización de capacitaciones presenciales, virtuales y la puesta en escena de cartillas digitales y el control de asistencia a las capacitaciones -sin importar si son titulares o remanentes-, en ocasiones la actuación de los jurados el día de los comicios no corresponde a las capacitaciones dadas o a los procesos establecidos. Esto se observa en los reportes recibidos en Pilas con el Voto en las siguientes fallas evidenciadas durante el ejercicio de las funciones de los jurados: i) el diligenciamiento erróneo de las tres

copias del formulario E -14; ii) la falta de correspondencia entre los datos registrados en el E -10 y E - 11; iii) el manejo inadecuado de cédulas, como la entrega equivocada a los ciudadanos o la permisividad para que se ejerza el derecho al voto con documentos falsos; iv) inconvenientes con el manejo del material electoral como el ocultamiento de tarjetas electorales o la entrega de dos o más tarjetas a un votante.

A partir de las fallas registradas en la gestión de los jurados de votación se ha puesto de manifiesto sus implicaciones en la jornada y en el proceso electoral, como la alteración en los resultados y la desconfianza generalizada por parte de la ciudadanía tanto en las instituciones como en el propio sistema electoral. Aunado a esto se presenta la imposibilidad de rastrear los errores que pueden ocurrir en la gestión de los jurados generando o aumentado el nivel de desconfianza en los resultados de cada proceso electoral.

iii) Corrupción de jurados:

Finalmente, se ponen de manifiesto algunas irregularidades que se han presentado en procesos electorales anteriores, como la corrupción de los jurados, las cuales terminan influenciando el correcto ejercicio de las funciones de los jurados electorales y con ello del proceso electoral. En este aspecto, resulta más fácil y efectivo para las empresas criminales controlar y corromper un jurado de votación que a doscientos ciudadanos o posibles votos.

Las empresas criminales como organizaciones delictivas dedicadas al tráfico, compra y

venta de votos y constreñimiento al sufragante, han desarrollado varias estrategias, en todos los niveles del diseño institucional y ciudadano, para lograr sus fines. Encontramos la cooptación de funcionarios de entidades públicas determinantes en los procesos electorales, así como la financiación ilegal y la puesta en marcha de maquinarias dedicadas a ofrecer paquetes de votos. En el ejercicio de sus actividades ilegales estas empresas se han inmiscuido en todas las etapas del proceso electoral y con ello han influenciado a los actores; su influencia también llega a los jurados de votación y a su método de designación, desde la postulación de estos hasta el desarrollo de sus funciones, pues son ellos directamente los que pueden alterar resultados o permitir la comisión de las acciones de las empresas criminales.

2.2.2. Estrategias

Con la intención de mitigar y hacer el proceso de designación de jurados más transparente, garantizando la pluralidad, igualdad, la neutralidad y el correcto proceder, se presentan las siguientes estrategias como respuesta a las problemáticas evidenciadas en este proceso.

2.2.2.1. Disminución de sesgos en la designación de jurados de votación

Como mecanismo para mitigar la posible realización de fraudes electorales, se estableció el 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

do 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 (MOE, 2016).

En esta línea se han planteado y considerado varias alternativas que solventarían las dificultades de la selección de jurados de votación. La primera es eliminar la posibilidad que tienen los partidos políticos de postular ciudadanos como posibles jurados, al evidenciarse casos en donde en un municipio un partido político termina con un peso significativo en la conformación de las mesas de votación. Como es sabido, la facultad de postulación de los partidos tiene un origen bipartidista en donde se hacía control mutuo a través de la paridad, pero con la aparición de nuevas organizaciones políticas, la inclusión de nuevas figuras en el proceso electoral, como los testigos electorales, y el establecimiento de la filiación política como criterio para el sorteo de jurados de votación, se hace innecesario conservar esta potestad, pues son mayores los riesgos que representan que la posibilidad de ejercer un control efectivo.

La segunda alternativa consiste en 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. Esta alternativa debería ser establecida mediante reforma legal, en la cual se determine como base del sorteo el censo electoral, teniendo la posibilidad de hacer depuración por medio del cruce de bases de datos con información

relevante que permitan establecer criterios de heterogeneidad, tales como información de Fosyga-Adres o Seguridad Social. De esta manera, sería posible contrastar domicilio, proveniencia o lugar de trabajo, para lo cual es necesario ir avanzando hacia el empadronamiento.

El sorteo deberá realizarse por medio de doble sorteo, haciendo cruces con bases de datos e identificando la conformación de las mesas a partir de los criterios establecidos de heterogeneidad. Es decir, se efectúa el sorteo aleatoriamente en dos intentos hasta lograr la designación más paritaria y plural de los jurados de votación.

2.2.2.2. Auditoria al software de designación de jurados

Como medida para garantizar la aleatoriedad del sorteo y la nivelación de las mesas de votación, se reitera la necesidad de realizar una auditoría del software que permita conocer su arquitectura, diseño y funcionalidad. Esto es necesario para reconocer sus vulnerabilidades, corregirlas y evitar riesgos de alteraciones o irregularidades en el proceso que lleva a cabo. Esta auditoria debe tener el mismo rigor con el que se hace la auditoria del software de escrutinios en razón de la importancia del papel del jurado de votación en el proceso electoral.

La Misión de Observación Electoral ha realizado una auditoria enfocada en los resultados del proceso de designación de jurados de votación para las elecciones de Congreso 2018. Los resultados reflejaron fallas en el software, tales como el peso significativo de una empresa o entidad en un municipio

determinado, en relación con los demás postulantes, y la exclusión de ciudadanos pertenecientes a una misma entidad o empresa. Este modelo puede ser replicado y mejorado por la FGN para la detección de irregularidades en la designación.

La metodología utilizada en esta auditoria consistió en la comparación del porcentaje de jurados designados de una empresa versus los postulados. A partir de esto se promedió el porcentaje de jurados designados a nivel nacional y se tomó hasta tres desviaciones estándar para clasificar el nivel de riesgo, en medio, alto y extremo (MOE, 2018, p.68). Se observaron tres variables en la auditoria:

i. El porcentaje de seleccionados en comparación con el número de postulados por empresa: se seleccionaron las empresas o entidades con características similares en términos de número de inscritos en cada municipio; se promediaron la cantidad de seleccionados y se observó si hay empresas sobre o bajo el promedio según las desviaciones estándar previamente establecidas.

ii. El peso de cada postulante en cada municipio: se determinó el promedio de seleccionados por empresa y se estableció quiénes se encontraban lejos del promedio, especialmente los que estaban encima del promedio, significando un gran peso en la totalidad de jurados, pues se puede generar homogeneidad en la conformación de las mesas.

iii. La comparación de diferentes bases de jurados de votación: se tomó como referencia los jurados seleccionados para elecciones locales de 2015, Congreso 2018 y Presidencia

primera y segunda vuelta 2018. Al comparar las cuatro bases se analizó la regularidad y constancia de las empresas postulantes, tanto en su convocatoria como en el número de empleados registrados, estableciendo un promedio para destacar las bajas y altas particulares en convocatorias y en número de postulados.

2.2.2.3. Registro asistencia jurados de votación

La Registraduría con el objetivo de la mitigación de alteraciones en la jornada electoral sobre suplantación de jurados de votación o su nombramiento ha implementado varios mecanismos como la designación de jurados remanentes y el nombramiento de jurados hasta el día anterior del día de las elecciones. Sin embargo, para evitar la posibilidad de eventuales alteraciones en la conformación y nivelación de mesas y el desconocimiento de cuáles son los jurados que efectivamente se encuentran ejerciendo funciones, se recomienda la creación de un formulario especial de registro de asistencia de los jurados de votación.

Este formulario consistiría en un registro público en donde se consignen los datos personales de los jurados asistentes y su hora de ingreso, en caso de la inasistencia de un jurado de votación se indicaría cuál es el nombre del ciudadano seleccionado y cuál jurado reemplaza con la hora de inicio de su jornada como jurado. Para contrastar posteriormente la presencia de los mismos jurados de votación durante el transcurso de la jornada y cada una de sus etapas, por medio de los demás formularios como el E- 11 o E -14 en donde es necesario el registro y firma de los jurados de votación. De otro lado, se consi-

dera necesario y recomendable dar paso progresivamente a la identificación biométrica de los jurados de votación.

2.2.2.4. Necesidad de simplificar procesos electorales

A pesar de la gestión realizada por los Registraduría para capacitar a los jurados de votación seleccionados se siguen presentando dificultades o errores en el ejercicio de sus funciones. Dicha situación pone en evidencia la complejidad del proceso electoral colombiano, para lo cual se recomienda su simplificación, en aras de minimizar errores y promover el correcto rol de los jurados de votación. Estas dificultades se pueden demostrar con dos ejemplos:

(i) El diligenciamiento de los formularios E -14: al ser tres formularios (transmisión, delegados, claveros) en el momento de registrar los votos en cada uno de los tres formatos se presentan errores o inconsistencias entre los mismos sin justificación alguna.

(ii) El diseño de la tarjeta electoral para corporaciones públicas: se puede ejemplificar con la elección de Senado y Cámara de Representantes el error más común consiste en la marcación del voto en blanco en una circunscripción no correspondiente (en circunscripción indígena cuando se desea votar en circunscripción nacional en la tarjeta de Senado) o la marcación en más de una circunscripción (Nova Et Vetera, 6 de marzo de 2018). Estas últimas equivocaciones terminan recayendo en las actividades del jurado de votación y en consecuencia en el proceso electoral y sus resultados,

sumado a la dificultad de conteo de votos por el diseño de la tarjeta, el cuenta votos y los E – 14. Estos inconvenientes vuelven complejo el proceso electoral por lo que es necesario simplificarlo entendiéndolo como una cadena de actividades, en donde intervienen varios actores, que termina en la jornada electoral y sus posteriores resultados. A partir de esta concepción se evidencia la necesidad de planificar estrategias para optimizar cada uno de los procesos y mitigar los riesgos (España, Ministerio del Interior, 2014, p.373). Como una de las estrategias se recomienda la simplificación basada en las tecnologías de la información en cada uno de los procesos, como se ha venido adelantando en la designación de jurados y escrutinios.

Siendo esto así, la inclusión de tecnologías en las funciones de los jurados, como la validación de la identificación de los sufragantes, el conteo de votos y el diligenciamiento de los formularios como el E-14, en donde no haya posibilidad de realizar posteriores modificaciones o correcciones, garantizan la transparencia y buena gestión de los jurados de votación, al quedar registro de los ingresos y modificaciones de los datos.

Este proceso de simplificación va también acompañado de la apropiación del sistema electoral por parte de los ciudadanos en sus calidades de sufragantes o de jurados de votación; para esto es necesario que los documentos electorales sean de fácil lectura, comprensión y manejo. Una tarjeta electoral más sencilla podría ayudar a resolver el grave problema del número elevado de votos que se anulan en las elecciones (Misión

Electoral Especial, 2017, p.66) y con ello facilitaría las labores de conteo, escrutinio y reporte a las autoridades electorales. Igualmente se recomienda la disminución de copias de los formularios como el E- 14 por ser innecesario y por la complejidad y problemas que ha llevado el diligenciamiento de tres formularios, que en ocasiones no corresponden.

2.2.3. Recomendaciones

A continuación, se presentan las principales recomendaciones que surgen del presente análisis:

- Eliminar las postulaciones por parte de los partidos u organizaciones políticas para el sorteo de jurados de votación.
- Utilizar la totalidad del censo electoral a nivel municipal, depurándolo por medio del cruce de bases de datos, como base del sorteo de designación de jurados de votación.
- Realizar una auditoría al diseño y la arquitectura del software, junto con los resultados obtenidos del sorteo, es decir, el nombramiento de jurados.
- Implementar un formulario en el cual se registre la asistencia de los jurados de votación y los reemplazos en caso de presentarse.
- Diseñar los documentos electorales de una manera simplificada, de fácil lectura y entendimiento para el sufragante y el jurado de votación, ya sea tarjetas electorales o formularios.
- Simplificar el proceso electoral acompa-

ñado de tecnologías de la información en el ejercicio de las funciones de los jurados de votación.

2.3. Financiación de campañas

La relación entre dinero y política es uno de los temas que más preocupa, al interior de las autoridades colombianas, cada vez que se aproxima una elección popular, pues aún persiste un desconocimiento en cuanto al origen, monto y destinación de la totalidad de los recursos que son empleados durante las campañas electorales. Este hecho no pretende reflejar una criminalización a la financiación de la política, ni mucho menos a las personas naturales y jurídicas que, atendiendo criterios legales, hacen aportes a los candidatos.

Al contrario, resalta la desconfianza generada por antecedentes como la injerencia del narcotráfico, la cooptación por parte de grupos armados ilegales, los recientes escándalos por el presunto ingreso de recursos de multinacionales, la utilización de recursos públicos con fines proselitistas y las prácticas clientelistas por parte de la administración pública. Estos fenómenos han tratado de ser combatidos a través de reformas legales y constitucionales, por ejemplo, mediante la adopción de un sistema de responsabilidad política más fuerte y la adecuación de mecanismos de rendición de cuentas y control.

Sin embargo, estos mecanismos no han resultado lo suficientemente eficaces por los siguientes motivos: i) el arraigo cultural que tiende a normalizar las conductas ile-

gales; ii) la vulnerabilidad social en la que priman los altos índices de necesidades básicas insatisfechas, esto cuando se observa la mercantilización de la voluntad de los electores; iii) la debilidad de las instituciones y la falta de coordinación entre estas para lograr avances en materia de investigación y sanción; iv) la comprensión aislada del fenómeno de la financiación de las campañas por parte de las autoridades, en donde no se tiene en cuenta por ejemplo, los momentos de mayor vulnerabilidad durante el calendario electoral y la concurrencia de un sin número de conductas y actores; y v) las falencias en la rendición de cuentas y la ausencia de instrumentos que obliguen a los candidatos y a las organizaciones políticas a reportar la información financiera oportunamente, entre otros.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este texto se explicarán los principales elementos conceptuales de la financiación de las campañas. También, se tratarán los problemas que se evidencian en cada uno de los momentos del calendario electoral, en dónde es clave hacer seguimiento a los recursos económicos de los candidatos. Para ello se abordará la financiación de las campañas en

cuatro etapas: 1. el origen; 2. el monto de recursos; 3. la destinación de recursos; y 4. los controles a la financiación.

Adicionalmente, es importante aclarar que nos centraremos en la financiación privada, pues sobre esta es que se deben focalizar los controles por parte de las autoridades, dadas las altas vulnerabilidades de ingreso de recursos de origen ilegal. Lo anterior es más relevante si se tiene en cuenta la alta dependencia de la financiación de las campañas con recursos privados⁹, esto mediado, entre otras circunstancias, por las dificultades para acceder a la financiación estatal por anticipos.

2.3.1. Origen de los recursos

2.3.1.1. Aspectos legales

La financiación de las campañas electorales¹⁰ se entiende como los recursos económicos, o en especie, que utilizan los candidatos u organizaciones políticas que se enfrentan a algún evento electoral. Dicha financiación se refiere tanto a los procesos de elección popular -elecciones de autoridades locales, Congreso de la República y Presidencia-, como a las

⁹ Según un informe sobre Financiación de Campañas realizado por la MOE (20 de febrero de 2017), teniendo en cuenta la información reportada por candidatos a Congreso y Presidencia 2014 y autoridades locales 2015, la búsqueda de recursos privados es determinante para acceder a cargos de representación, por ejemplo Congreso 2014: en total los candidatos se gastaron 196 mil millones de pesos en la campaña electoral, la financiación estatal mediante anticipo fue de 15 mil millones, lo que representa apenas el 8% de lo gastado por los candidatos. Presidencia 2014: los candidatos gastaron 66 mil millones de pesos en la campaña de Primera Vuelta y casi 19 mil millones en la de Segunda Vuelta. Es decir que la campaña de las dos vueltas presidenciales costó 85 mil millones de pesos. De los 66 mil millones gastados en la campaña de primera vuelta, el 45% (casi 30 mil millones de pesos) fueron cubiertos por anticipos del Estado. Los anticipos fueron solicitados por cuatro de los cinco candidatos (excepto Zuluaga). En la segunda vuelta ninguno de los dos candidatos usó financiación estatal. Autoridades locales 2015: frente a los 479 mil millones gastados en la campaña de las elecciones locales, hubo 733 millones de financiación estatal a través de anticipo, es decir que el Estado financió apenas el 0,15% de lo gastado por los aspirantes a gobernaciones, asambleas, alcaldías, concejos y JAL.

¹⁰ Entiéndase por campaña electoral “el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo” (Ley 1475, 2011, art. 34). “Se entiende por campaña presidencial el conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político y obtener apoyo electoral a favor de alguno de los candidatos” (Ley 996, 2005, art. 2). “Se entiende por actividades de campaña presidencial, la promoción política y la propaganda electoral a favor de un candidato a la Presidencia de la República. La promoción política hace referencia a la divulgación de la propuesta de gobierno o proyecto político del candidato. La propaganda electoral es el conjunto de actividades políticas realizadas con la finalidad directa de convocar a los electores a votar en favor de un candidato” (Ley 996, 2005, art. 3).

campañas que adelantan los promotores de los mecanismos de participación ciudadana, como el referendo, plebiscito, la consulta popular, entre otros.

Estas campañas se pueden financiar con recursos de origen público o privado. Las fuentes públicas son los recursos que otorga el Estado a los candidatos que se inscriban por un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos y se subdivide en directa o indirecta. La financiación directa se refiere al otorgamiento de sumas de dinero, previamente establecidas por el Consejo Nacional Electoral (CNE), para solventar los gastos de las campañas; en esta categoría se encuentran los anticipos o reposición por voto válido. La indirecta consiste en otorgar beneficios que van más allá de los recursos económicos; en algunos países se ve reflejado en exención de impuestos y en Colombia se materializa mediante la asignación de espacios gratuitos en televisión y radio.

En cuanto a la financiación privada, la legislación (Ley 1475, 2011) permitió las contribuciones económicas de personas naturales y jurídicas, las cuales no pueden ser superiores al tope establecido por el Consejo Nacional Electoral; además, deben tener en cuenta los siguientes límites: i) contribuciones y donaciones, que tienen límites individuales de hasta el 10% del valor total de gastos fijados como tope; ii) los aportes que provengan de los candidatos y de familiares, los cuales no están sometidos a límites, sin embargo deben respetar el tope general; y iii) créditos, que tampoco están sometidos a límites individuales.

Para el caso de las campañas presidenciales (Ley 996, 2005), las reglas sobre fuentes de ingreso varían de la siguiente forma: i) está prohibida la financiación que provenga de personas jurídicas; ii) las contribuciones y donaciones de personas naturales tienen un límite individual del 2% y, en su conjunto, no pueden superar el 20% del valor total de tope; iii) los candidatos pueden financiar el 100% de su campaña con créditos financieros.

Las reglas anteriormente descritas se concentran en el desarrollo de las campañas, esto es, en la etapa posterior a la inscripción de la candidatura. Sin embargo, los ciudadanos que deseen participar en un proceso electoral, y no se identifiquen con alguno de los partidos y movimientos políticos que tienen personería jurídica reconocida por el CNE, tienen la posibilidad de inscribir su candidatura a través de un Grupo Significativo de Ciudadanos (G.S.C.), el cual debe estar respaldado por un número determinado de firmas. Antes de iniciar el proceso de recolección de firmas, los GSC deben registrar un comité promotor ante la Registraduría, el cual está encargado tanto del desarrollo logístico como de administrar los recursos que se destinen para consecución de la rúbrica de los ciudadanos. Lo problemático es que no existen reglas sobre la financiación durante el proceso de recolección de firmas, lo cual genera riesgos de ingreso de recursos con fuentes prohibidas, como se explicará más adelante.

Así como existen fuentes de financiación legal, en la Ley 1475 de 2011 también se determinaron unas fuentes prohibidas con el propósito de prevenir la cooptación ile-

gal de los máximos órganos de representación popular y preservar la transparencia electoral, la voluntad de los electores y la autonomía de los candidatos quienes, una vez obtienen una curul o cargo, se ven obligados a responder a los intereses ilícitos de quienes los financiaron. Estas restricciones se refieren a los recursos provenientes de:

- i) Actividades ilícitas.
- ii) Contribuciones por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras.
- iii) Prohibición de contribuciones anónimas, las cuales impiden realizar un efectivo control sobre el origen de los recursos y los fines de sus aportes.
- iv) Contribuciones que provengan de personas que desempeñen alguna función pública.
- v) Aportes de personas contra las que se inició proceso penal por los delitos de financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.
- vi) Contribuciones de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar (ver anexo).

Las anteriores reglas también aplican para las campañas presidenciales, a la cual se

suma la prohibición de recibir contribuciones o donaciones de personas jurídicas.

Adicionalmente, el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474, 2011), como medida de control y vigilancia en el sector de la seguridad social en salud, dispuso en el Artículo 11, numeral 4, que a las entidades prestadoras del servicio de salud en cualquiera de sus modalidades, incluidas las cooperativas, les está prohibido hacer de donaciones a campañas políticas o actividades que no tengan relación con la prestación del servicio.

En la Ley 1778 de 2016 (art.33) se estableció que las personas que hacen aportes superiores al 2.0% de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales, en cada circunscripción electoral (Presidencia, Gobernaciones o Alcaldías), se inhabilitan para participar en licitaciones y celebrar contratos con las entidades estatales. En la siguiente tabla se describe esta restricción.

Tabla 2. *Inhabilidades y restricciones para las personas con aportes superiores a las campañas de candidatos*

Inhabilidad	Participar en licitaciones y celebrar contratos con las entidades estatales		
¿Quiénes están inhabilitados	Las personas que hayan financiado campañas políticas a: • Presidencia de la República. • Gobernaciones. • Las alcaldías. Con aportes superiores 2.0% de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral.	Los que tengan el siguiente grado de parentesco con quienes hayan financiado la campaña política: Segundo grado de consanguinidad: abuelo, nieto, hermano. Segundo de afinidad: cónyuge o compañero permanente, hermano del cónyuge, papas del cónyuge, abuelos del cónyuge y nietos del cónyuge. Primero civil: hijos adoptivos.	Personas jurídicas en las cuales el representante legal, los miembros de junta directiva o cualquiera de sus socios controlantes hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas
Duración de la inhabilidad	Período para el cual el candidato fue elegido.		

Fuente: Ley 1778, 2016, elaboración MOE.

2.3.1.2. Problemas en el origen de la financiación

i) Ausencia de límites en los aportes de los candidatos y familiares:

Como ya se observó, para el caso de las autoridades locales y Congreso de la República, a través de la legislación no se previeron límites para la financiación de las campañas con aportes de los candidatos y familiares.

Dado que este tipo de aportes son la principal fuente de ingreso (Congreso 2014, representó el 38% (Transparencia por Colombia, 2014) y para autoridades locales 2015 el 64% (Transparencia por Colombia, 2016), se constituye en un riesgo, pues se desconoce el origen de los recursos con los que cuentan los candidatos, no existe un mecanismo para determinar la capacidad económica de los familiares contribuyen-

tes, como tampoco el origen que constituye su patrimonio. La opacidad en estas fuentes puede permitir que se utilice este mecanismo para el ingreso de financiación prohibida o para la obtención de contribuciones y donaciones, las cuales si tienen un límite legal. En este sentido, es necesario que el Consejo Nacional Electoral, en coordinación con otras autoridades, como por ejemplo la DIAN, Superintendencia de Notariado y Registro, establecimientos bancarios y Cámaras de Comercio, pueda obtener la información financiera tanto de los candidatos como de sus familiares aportantes, para de esta manera hacer un seguimiento a los recursos que constituyen el patrimonio. Esta información se puede obtener mediante la declaración de renta, extractos bancarios, certificados de tradición y libertad de bienes y los datos de actividades comerciales.

ii) Contribuciones y donaciones:

Es usual que algunas de las campañas se financien con contribuciones y donaciones de organizaciones sin ánimo de lucro. Sin embargo, en algunos casos estas pueden ser utilizadas como fachadas para permitir el ingreso de financiación prohibida o para lavar recursos. Este tipo de comportamientos llama la atención sobre ONG o corporaciones cuyos aportes sobrepasan el patrimonio de su funcionamiento, o en aquellas que se constituyen pocos meses antes de la jornada electoral.

Adicionalmente, este tipo de organizaciones en el nivel territorial y nacional son las encargadas, en ocasiones, de ejecutar

proyectos de las administraciones locales y nacionales -educación, salud, alimentación, entre otros-. Por tal motivo, mediante este tipo de contratos, se puede lograr la canalización y desviación de recursos públicos para la financiación de las campañas.

Otra vulnerabilidad al sistema de financiación puede provenir de posibles conflictos de intereses o presiones de grupos económicos financiadores, quienes pueden obligar a los candidatos electos a que estos respondan a sus intereses o presiones, ya sea mediante la transacción de favores reflejados en contratos u otro tipo de medidas administrativas o legislativas. Como estrategia para hacer control a este tipo de recursos, se sugiere las siguientes medidas:

- Elaborar mapas de estructura de poder: a través de esta metodología se pueden identificar los apoyos o vínculos políticos (concejales, alcaldes, gobernadores, congresistas), económicos (sectores empresariales, economías extractivas, medios de comunicación, sector mobiliario, salud, bancos privados, entre otros), burocráticos (instituciones del Estado del orden nacional, descentralizado, territorial), ilegales (GAI, narcotráfico) y sociales (organizaciones del tercer sector, juntas de acción comunal, grupos religiosos) de los candidatos.

- Para generar controles frente a las donaciones y contribuciones de grupos económicos, sectores empresariales, organizaciones sin ánimo de lucro, no gubernamentales y cooperativas, se recomienda que el Consejo Nacional Electoral y los analistas del eje temático de delitos electorales de la

Fiscalía General de la Nación, realicen un mapa de financiadores en donde se pueda establecer si dichas organizaciones y entidades recurrentemente destinan recursos para las campañas, a qué candidatos y cuál es la relación con el posterior otorgamiento de contratos o beneficios de carácter administrativo o legal.

- Para identificar las organizaciones sin ánimo de lucro, no gubernamentales y cooperativas que se constituyen como fachada, o que generan sospechas porque su creación se dio durante el periodo electoral, se recomienda que el CNE y la Fiscalía General de la Nación, a través del aplicativo CUENTAS CLARAS, genere una base de datos sobre las organizaciones donantes o contribuyentes. Una vez se tenga esta información, la autoridad electoral podrá requerir a entidades como la DIAN y Cámaras de Comercio, para que suministren certificados de existencia y representación, objeto social, actividades que desarrollan estas organizaciones, cubrimiento territorial y número de empleados. Adicionalmente, otro mecanismo consiste en indagar si los miembros de las juntas directivas o consejos asesores son donantes individuales de las campañas electorales.

- Para verificar la capacidad económica de estas organizaciones del tercer sector, el CNE y la FGN pueden oficiar a las entidades bancarias para que suministren información sobre el origen de los recursos destinados a su funcionamiento, patrimonio y movimientos bancarios.

iii) *Destinación ilegal de recursos públicos:*

Entre los diferentes cargos de elección popular es normal que se den relaciones de colaboración para sacar adelante políticas públicas en el nivel territorial o nacional. Sin embargo, cuando este tipo de relaciones buscan satisfacer los intereses particulares, o de un colectivo político, a través del ofrecimiento de cargos, dinero o contratos, se puede hablar de estructuras clientelistas.

Estas estructuras buscan permanecer en el poder político, para ello se aseguran de contar con bases en el nivel territorial encargadas de captar los recursos del Estado para luego disponerlos a una campaña política en particular; esto se pueden representar en su orden de poder por: i) funcionarios públicos que disponen de su cargo para participar indebidamente en política; ii) contratistas a través de los cuales se desvían recursos públicos; y iii) personas con poder de movilizar votantes “líderes”. Una vez se logra corromper la esfera territorial, estos deben lograr, mediante las mismas prácticas clientelistas, penetrar otras esferas de la administración pública, ya sea con la elección de Congresistas o mediante la entrega de entidades de la rama ejecutiva, como por ejemplo departamentos administrativos, ministerios, Corporaciones Autónomas Regionales, a los partidos políticos

Dicha relación cíclica puede iniciar en el nivel territorial y terminar en el nivel nacional o viceversa; pero, se acentúa durante el periodo electoral mediante prácticas como: i) el aumento de la planta de personal a través de la figura de contratos por prestación de servicios, que en muchas ocasiones no cumplen con el objeto del contrato

y se dedican a actividades proselitistas; ii) la creación de “cargos o puestos de trabajo fantasmas”; iii) una mayor contratación de obras y servicios públicos; iv) la renuncia de personas cercanas al gabinete territorial o nacional, las cuales, en algunos casos, regresan a sus cargos una vez termina la campaña; v) constreñimientos o presiones laborales a servidores públicos (IPS, alcaldías, gobernaciones, hospitales, entre otros); y vi) la utilización de programas sociales con fines proselitistas.

Los comportamientos clientelistas conllevan a que las administraciones públicas, desde el nivel nacional y territorial, se vean obligadas a retribuir, con contratación pública, los recursos con los que se les apoyó en las campañas electorales. Esta situación puede tener relación con los constantes hechos delictivos en los que se defrauda el erario público a través de conductas tipificadas penalmente como peculados, interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin cumplimiento de requisitos legales o concusión, entre otros.

En un estudio preliminar adelantado por la MOE sobre la relación entre la corrupción electoral y administrativa (Muñoz y Angarita, 2018), a partir de las denuncias criminales registradas en el SPOA¹¹ sobre delitos contra los mecanismos de participación ciudadana y administración pública, se planteó la hipótesis de una correlación entre dichas actividades ilícitas; esto sugeriría un uso del poder y de los recursos públicos

para favorecer la competencia electoral de determinados candidatos.

Para hacer un seguimiento y control a los recursos públicos y evitar su destinación para campañas electorales, se propone lo siguiente:

- Teniendo en cuenta que los fiscales destacados para temas electorales son los mismos fiscales que investigan los delitos contra la administración pública, y dada la posible relación que existe entre ambas conductas delictivas, es necesario que la Fiscalía General de la Nación avance en la construcción de metodologías de investigación criminal que permitan construir patrones de comportamientos. Con esto se podría determinar cómo la administración pública puede ser utilizada a favor de las campañas electorales; adicionalmente, podría focalizar esfuerzos a nivel local por parte de los fiscales y sus cuerpos técnicos de investigación.

- Hacer seguimiento a la contratación pública especialmente durante el año anterior al día de las elecciones y en el periodo que cubre la ley de garantías, para lo cual se proponen dos mecanismos. Primero, con el SECOP- Sistema Electrónico de Contratación Pública – de la agencia estatal Colombia Compra Eficiente, se puede hacer un mapeo al movimiento de la contratación priorizando territorios en los cuales exista noticia criminal sobre hechos relacionados con la financiación de las campañas. El se-

¹¹ Base datos del Sistema Penal Oral Acusatorio, administrado por la Fiscalía General de la Nación.

gundo mecanismo es apoyarse en la labor que adelanta la Procuraduría General de la Nación a través de los procuradores regionales, provinciales y personerías, quienes para las elecciones de 2018 realizaron visitas de carácter preventivo a los despachos de las administraciones y entidades departamentales, distritales y municipales con el fin de detectar movimientos y modificaciones en la planta de personal, datos sobre convenios administrativos, contratación directa por prestación de servicios y datos de contratación directa por modalidades diferentes a la prestación de servicios (Procuraduría General de la Nación, 2018).

- Generar una base de datos en la que se identifiquen las personas naturales y jurídicas cuyos ingresos, en el año anterior, se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales, que administren recursos públicos o para-fiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar. Estos datos es necesario contrastarlos con la información que se registra en “CUENTAS CLARAS” para determinar si estos hacen contribuciones a las campañas electorales, lo cual se constituye como financiación prohibida.

- Los analistas de la Fiscalía General de la Nación, con la colaboración de la Secretaría de Transparencia y la agencia Colombia Compra Eficiente, podrían avanzar en la realización de un mapa sobre la contratación del Estado del nivel nacional, departamental, distrital y municipal para contrastarlo con la información de “CUENTAS CLARAS”. Así, sería posible identificar si las personas natu-

rales y jurídicas que hacen aportes superiores al 2.0% de las sumas máximas a invertir por los candidatos, en las campañas electorales en cada circunscripción electoral (Presidencia, Gobernaciones o Alcaldías), participan en licitaciones y celebran contratos con las entidades estatales, lo cual está prohibido por el Estatuto Anticorrupción.

- En ese mismo mapa sobre la contratación pública contrastado con “CUENTAS CLARAS” se puede evidenciar la posible relación entre financiación de campañas y otorgamientos de contratos como mecanismo de transacción o posible corrupción. Esto puede servir de sustento a investigaciones judiciales sobre delitos que afectan la participación democrática y los que van en contra de la administración pública.

- Adicionalmente, si se tiene este mapeo se podrían identificar casos en los cuales los financiadores de campañas, para poder acceder a los contratos estatales, se constituyen a través de otras figuras como consorcios o uniones temporales; en algunos casos, para evadir estas restricciones los aportes se hacen desde empresas constituidas en municipios aledaños o de otras regiones del país.

- En cuanto a la posible intervención indebida en política por parte de funcionarios públicos, se recomienda un trabajo armónico entre la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, para que el ente disciplinario traslade la información sobre investigaciones preliminares y movimientos irregulares en la contratación. De esta manera, la Fiscalía podría robustecer las investigaciones judiciales sobre este tema.

iv) Recursos provenientes de actividades ilícitas:

Por muchos años el mayor riesgo de la financiación de campañas se ha desencadenado por la infiltración de recursos provenientes de actividades del narcotráfico y de grupos armados ilegales, con más fuerza, o por lo menos mayores procesos judiciales iniciados y terminados, en el caso del paramilitarismo o conocido como el fenómeno de la parapolítica¹². No obstante, recientes hechos de connotación nacional han dejado ver como la corrupción ha permeado diferentes ramas del poder del Estado a partir de estructuras clientelistas y corruptas, propias de la desviación de recursos de la administración pública, para satisfacer los intereses particulares, de empresas privadas y otros sectores financieros¹³.

En este sentido, la Fiscalía General de la Nación para fortalecer sus investigaciones en materia electoral, debe seguir avanzando en los procesos de articulación del eje temático de protección a los mecanismos de participación democrática con otras direcciones especializadas de dicha institución, como, por ejemplo, la dirección especializada contra la corrupción, la de organizaciones criminales, narcotráfico, entre otras; de esta manera se podría comprender desde diferentes ópticas las distintas modalidades a través de la cual ingresan recursos de origen ilícito a las campañas.

A su vez, se reitera la necesidad de que, desde la Fiscalía, se construyan los mapas

de poder político (ya anteriormente explicados); estos permitirían establecer las relaciones de los candidatos con aquellas estructuras de las que se recibe, por ejemplo, apoyo por parte de condenados por paramilitarismo, narcotráfico u otra actividad delictiva: los llamados “clanes políticos”. Estos mapas pueden ser contrastados con información sobre presencia de grupos armados, hechos de violencia, actividades ilícitas; para de esta manera priorizar los territorios que pueden ser más propensos a la infiltración de recursos provenientes de actividades ilícitas.

v) *Opacidad frente a los recursos de la financiación de Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC):*

La inscripción de candidatos por firmas se constituyó como una expresión legítima para la participación democrática, ejercida por ciudadanos que no se identifican ideológicamente con alguna de las organizaciones políticas con personería jurídica. Sin embargo, en la práctica se ha evidenciado la desnaturalización de esta figura, al ser utilizada como una estrategia para evadir la normatividad electoral; por ejemplo, iniciar campañas electorales anticipadas revestidas por la figura de recolección de firmas, etapa en la cual existe pocos controles a la financiación.

¹²Para profundizar sobre este tema se pueden consultar algunas de las sentencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia en los procesos de la parapolítica compilado en: “Procesos contra aforados constitucionales –Parapolítica- compilación de sentencias y autos de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, diciembre de 2007 a septiembre de 2010. <http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/publicaciones/11.pdf>; también se puede consultar la investigación “Redes ilícitas y política en América Latina” 2014 <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/redes-ilicitas-y-pol%C3%ADtica-en-am%C3%A9rica-latina.pdf>.

¹³En una investigación reciente adelantada por la Misión de Observación Electoral titulada “Así se roban a Colombia”, en la cual se hizo una revisión de sentencias judiciales y sanciones administrativas y fiscales, se identificó que entre 1992 y el 2017, 679 servidores públicos electos popularmente, han sido sancionados por hechos asociados a la corrupción, los sectores más afectados por estas prácticas son infraestructura- 18%, educación -14%, contratos de personal -13%, servicios públicos -11%, salud -9%, equipamiento municipal -7%, vivienda 4%, el 24% restante corresponde a otros sectores de inversión.

Además, este mecanismo se ha concebido como una forma para posicionarse en el escenario político, dado que al iniciar la campaña anticipadamente los precandidatos logran tener mayor visibilidad entre los ciudadanos, ciertos apoyos financieros y de liderazgos políticos que no necesariamente obedecen a estructuras de partidarias. Esto les permite transar o hacer coaliciones con las organizaciones políticas con personería jurídica.

En este sentido, en los últimos tres procesos electorales de carácter nacional (Congreso y Presidencia) se ha notado un crecimiento desproporcionado en el uso o “abuso” de la figura de los grupos significativos de ciudadanos (en adelante GSC). Por ejemplo, con ocasión de las elecciones de 2018, se inscribieron 186 GSC, 47 para el Senado, 96 para la Cámara de Representantes y 43 para presidencia de la República. Esta proliferación de GSC tiene impactos frente al seguimiento de los recursos con los que estos grupos se financian durante el proceso de recolección de firmas.

En primer lugar, hay que manifestar que no existe regulación de carácter legal frente a la financiación de los GSC. Es decir, no existen topes a los recursos que se pueden destinar durante la recolección de firmas; tampoco límites a las contribuciones o donaciones, ni mucho menos restricciones o fuentes de financiación prohibida. En se-

gundo lugar, pese al intento por parte del CNE de generar mecanismos para la rendición de cuentas para las elecciones de 2015¹⁴ y 2018¹⁵, se desconoce si realmente los GSC reportaron el origen, monto y destinación de sus recursos, dada la renuencia que ha mostrado el CNE para que la ciudadanía y, los entes de control e investigación accedan a dicha información.

La opacidad en la información y la inexistencia de reglas frente a la financiación, pueden ser permisivas para el ingreso de recursos provenientes de actividades ilícitas (narcotráfico, grupos armados ilegales), ilegales (recursos públicos) o por parte de empresas o sectores financieros con intereses particulares. Dichos recursos posteriormente pueden ser empleados durante la etapa de campaña electoral sin mayores controles, en el caso de que los GSC continúen en la contienda ya sea como candidatos o coaligados.

Dadas las limitaciones se recomiendan dos medidas, una de carácter administrativo que va más enfocada a la colaboración interinstitucional y otra de naturaleza legislativa:

- Se recomienda que la Fiscalía General de la Nación solicite periódicamente información sobre el reporte de los ingresos y gastos en los que incurran los GSC durante el proceso de recolección. Dicha información que puede ser contrastada a nivel territorial con otras fuentes tales como proveedores

¹⁴ Se trata de la Resolución 0865 de 2015 “por medio de la cual se regula la financiación y el reporte de gastos por parte de los grupos significativos de ciudadanos conformados para las elecciones de autoridades locales”.

¹⁵ Se trata de la Resolución 2798 de 2017 “por medio de la cual se regula la financiación y reporte de gastos de campaña de los grupos significativos de ciudadanos”.

de servicios (publicidad, refrigerios, papelería) y medios de comunicación.

- El CNE debe obligar a los grupos significativos de ciudadanos a que reporten, a través del aplicativo “CUENTAS CLARAS”, los ingresos y gastos en los que incurran durante el proceso de recolección de firmas, sin importar si estos formalizan o no la inscripción de candidaturas. Este registro debe hacerse en tiempo real, es decir, de acuerdo con lo señalado en la Resolución No. 3097 de 2013, y a su vez se debe visibilizar en el aplicativo “CUENTAS CLARAS” un “link” para que la ciudadanía pueda hacer seguimiento al reporte de los gastos.

- Medidas legislativas-financiación: se deben establecer reglas similares a las de las campañas electorales, es decir fijar: i) topes para el proceso de recolección de apoyos; ii) determinar límites en los aportes o en las fuentes de financiación de los GSC; y iii) aplicar las fuentes de financiación prohibida tal como están reguladas en la Ley 1475 de 2011 y Ley 996 de 2005. En cuanto a la publicidad se debe regular el número máximo de avisos, cuñas y vallas que se usarán durante el proceso de recolección de firmas. Frente a la rendición de cuentas se deben establecer términos perentorios para que los GSC informen sobre los ingresos y gastos. En este mismo sentido, se debe incorporar un régimen sancionatorio para aquellos GSC que omitan información o violen las reglas sobre financiación y publicidad.

2.3.2. Monto de los recursos

2.3.2.1. Aspectos legales

En las leyes que regulan el desarrollo de las campañas políticas (Ley 1475, 2011; Ley 996, 2005) se estableció que los gastos de las campañas electorales para los distintos cargos de elección popular deben estar sujetos a unos límites que son determinados por el Consejo Nacional Electoral bajo los siguientes parámetros: i) los costos reales de las campañas; ii) el correspondiente censo electoral; y iii) la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las campañas. La finalidad de los topes es generar igualdad entre todos los candidatos, impedir el ingreso desmedido de aportes privados y, en consecuencia, mermar la prevalencia de intereses particulares una vez los candidatos resulten electos.

Estos topes varían según el tipo de elección, es decir si son cargos uninominales o listas. En este último caso el cálculo se hace teniendo en cuenta el monto máximo dividido por el número de candidatos inscritos en la lista. Adicionalmente, en cuanto a la elección de Alcaldes, Gobernadores, Concejales, Diputados y representantes a la Cámara se debe tener en cuenta el censo electoral de cada circunscripción territorial (Ley 1475, 2011).

2.3.2.2. Problemas de los montos o topes de campañas

i) Desconocimiento del costo real de las campañas:

Como ya se mencionó, el CNE es el encargado de fijar los montos para cada proceso electoral. Pese a ello, no existen parámetros claros para determinar el costo real de las campañas. En algunos casos los candida-

tos han manifestado que estos límites están por debajo de lo que realmente se gastan durante la jornada electoral. Lo anterior, incide en los valores que se fijan por reposición de votos válidos pues, en ocasiones, el dinero utilizado en las campañas, según los reportes de los candidatos en “CUENTAS CLARAS”, no logra ser cubierto del todo por la reposición de votos. Dicha discrepancia está mediada por la diferencia de costos que se pueden generar en municipios tan diversos como los presentes en el territorio nacional. En ese sentido, la organización Transparencia por Colombia (2016) señaló que:

Los topes de gastos se definen con criterios que no son congruentes con el costo real de las campañas en diversos contextos. Por ejemplo, en 2015 según el tope de gastos y el censo electoral correspondiente, el gasto máximo por voto en la ciudad de Bogotá era de \$633, en Cartagena de \$2.240 y en el municipio Soacha de \$5.371. Esta disparidad en los topes de gastos lleva a preguntarse si en efecto en las ciudades más grandes el tope de gastos es suficiente o es muy bajo, en comparación con el tope establecido para un municipio como Soacha. (p.8)

Teniendo en cuenta lo anterior, desde la Misión de Observación Electoral se recomienda a la Comisión de Seguimiento a los Delitos Electorales que inicie un estudio para determinar el costo real de las campañas. Este estudio puede apoyarse no sólo en los informes técnicos del DANE y el Ministerio de Hacienda, sino en el monitoreo en terreno para observar los gastos durante una jornada electoral.

ii) Violación de los topes:

Recientemente, a través de la ley 1864 de 2017, la violación de los topes de campaña dejó de ser una conducta sancionada únicamente por el CNE, y se convirtió en un delito electoral, razón por la cual la Fiscalía entra a tener un rol determinante en la investigación de este tipo de hechos cometidos durante las campañas.

Por lo tanto, es vital la colaboración en el paso de información y en la construcción de acciones conjuntas entre el CNE y la FGN, por esta razón se pueden establecer tres mecanismos. Primero, tener en cuenta el amplio despliegue de recursos que se evidencian en algunos municipios y que son alertados por la ciudadanía a través de herramientas como www.pilasconelvoto.com y URIEL, a través de reportes sobre movilización de ciudadanos, eventos públicos, entrega de dádivas y publicidad, entre otros. Para esto, la Fiscalía se podría apoyar en los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral que tienen como función monitorear, a nivel territorial, el origen, monto y destino de la financiación mediante la solicitud e indagación de información contable.

Segundo, la Fiscalía puede contrastar la información de la ciudadanía y los hallazgos de los Tribunales con lo reportado por las campañas en “CUENTAS CLARAS”. Este cruce de datos permitiría saber si se omitió información o si se evidenciaron ingresos y gastos por debajo de la realidad observada en el trabajo en terreno.

Tercero, otro mecanismo de verificación es que la Fiscalía se apoye en las funciones de policía administrativa que tiene el CNE para que oficien a los proveedores de servicios tales como publicidad, refrigerios, indumentaria, papelería, entre otros. De esta manera, sería posible identificar cómo se realizan estos pagos, teniendo en cuenta que en muchas oportunidades dicha información no es registrada en el sistema financiero; además, los pagos de dichos servicios se hacen de manera directa, lo cual dificulta la posibilidad de rastrear el origen de los recursos.

2.3.3. Destinación de los recursos

2.3.3.1. Problemas en la destinación de los recursos

Los recursos tanto de origen público como privado a los que acceden los candidatos para el desarrollo de las campañas electorales deben cumplir con un fin: divulgar la propuesta de gobierno o proyecto político y, de esta manera, obtener el apoyo electoral. Para lograr este propósito los candidatos realizan una serie de actividades, tales como la contratación de publicidad (pautas en radio y televisión, impresión de material, vallas, pasacalles, pendones, afiches indumentaria), la realización de eventos masivos y reuniones de concertación, alimentación, servicios de transporte, gastos administrativos (arriendos, honorarios, servicios públicos, entre otros). Esta es la información que normalmente ingresan los gerentes de las campañas, algunas veces alterada para no incurrir en la violación de los topes electorales.

Sin embargo, existe otro porcentaje de recursos que ingresan a las campañas y que son destinados para la materialización de conductas delictivas, como la corrupción y constreñimiento al sufragante, el fraude en la inscripción de cédulas, el tráfico de votos, el voto fraudulento y la alteración de resultados, en los cuales intervienen diferentes actores -candidatos, personal de campaña, servidores públicos, empleados del sector privado, líderes sociales- en distintas etapas del proceso electoral. Por esta razón, el fenómeno de la financiación de las campañas debe ser comprendido desde el primer día que inicia la jornada de inscripción de cédulas y hasta más allá de la finalización de los escrutinios, para rastrear la contratación del Estado y su posible disposición a los intereses de los financiadores o redes clientelares, como se mencionó al inicio de este documento.

Gráfica 1. Ciclo de la financiación de las campañas electorales.

¿Quiénes intervienen?	Origen de recursos	Destinación de recursos
Sector público (Congresistas, Concejales, Diputados, Alcaldes, Gobernadores, servidores públicos, secretarios de despacho, directivos de entidades públicas, gerentes de ESE, coordinadores de programas sociales) Contratistas del Estado. Grupos Armados Ilegales “Líderes” Estructuras criminales organizadas.	Desviación de recursos públicos. (Contratación sin cumplimiento de requisitos, aumento exagerado de la planta de personal, contratación “fantasma”). Bienes y servicios del Estado para financiar candidaturas. Privados con intereses particulares Utilización de programas sociales con fines proselitistas. Donaciones y contribuciones de organizaciones del tercer sector. Financiación de candidatos y familiares sin mayor control. GAO (Grupos armados organizados)	Fines delictivos: Corrupción al sufragante (entrega de dinero, dadas, se garantiza acceso o permanencia a programas sociales, empleos y demás contratos). Trafico de votos. Constreñimiento al sufragante (presiones laborales en el sector público y privado) Fraude en la inscripción de cédulas (pago de líderes encargados de movilizar votantes, buses, compra de votos a los ciudadanos) Alteración de resultados electorales Fines ilegales: Violación de topes.
Propósitos: acceder a los cargos de representación, activar redes clientelares, administración pública a disposición de intereses particulares, contratación con el Estado.		

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

La destinación de recursos con fines delictivos es la última etapa del proceso electoral, pues a través de estas conductas se busca corromper la voluntad de los ciudadanos, pese a que posteriormente los resultados electorales tendrán implicaciones en los intereses de los financiadores. Sin embargo, es importante mencionar que mediante la Ley 1864 de 2017 se incluyeron nuevas conductas objeto de investigación y sanción penal relacionadas con la financiación de las campañas, las cuales anteriormente sólo conducían a sanciones administrativas por parte del CNE.

Estos delitos son: **i) financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas**, en el cual se sanciona al gerente que permita la consecución de bienes provenientes de fuentes prohibidas por la ley para financiar campañas electorales, al candidato que intervenga en la consecución de dichos bienes; **objetos de restricción y al aportante; ii) Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales**, este tipo penal únicamente sanciona a los gerentes de las campañas que excedan los topes o límites de gastos establecidos por

la autoridad electoral; y **iii) omisión de información del aportante**, con este delito se castiga al ciudadano que no informe sobre los aportes realizados durante las campañas electorales, sin embargo la entrada en funcionamiento de este tipo penal depende de la expedición de una ley la cual se determine asuntos como el procedimiento para aportar, las cuantías que deben ser reportadas, entre otros asuntos.

Como estrategias para controlar la destinación ilegal de los recursos, desde la Misión de Observación Electoral se considera importante que se logre comprender la financiación de las campañas electorales como: i) un fenómeno que atraviesa diferentes etapas del proceso electoral, que inicia desde el momento de la inscripción de las cédulas y, a medida que se acerca el día de las elecciones, se va relacionando con otras conductas delictivas; ii) es cíclico, es decir, la injerencia de recursos ilegales va de la mano con otro tipo de elecciones (autoridades locales- Congreso—Presidencia-Elecciones de autoridades locales), por esta razón está mediado por redes de clientelismo; y iii) puede tener una gran relación con afectaciones al erario público, por lo cual también es necesario encontrar relaciones entre la corrupción electoral y la corrupción administrativa.

Adicionalmente, para su adecuada investigación se debe tener en cuenta las demás estrategias que se han planteado para hacer seguimiento al origen de los recursos destinados a financiar las cam-

paññas y su apoyo con autoridades como la Procuraduría, Personerías, el Consejo Nacional Electoral, y entidades como la DIAN, UIAF, notarias, Superintendencia Financiera y sistema bancario.

Finalmente, es indispensable que se avance en la construcción de la ley que reglamente el “Registro Único de Aportantes”. En esta se debe definir la autoridad que estará a cargo de la administración y seguimiento de dicha información, el procedimiento para que los ciudadanos y personas jurídicas puedan hacer los registros, las cuantías, y qué pasaría en los eventos en los que se hagan donaciones en bienes (tableros, escritorios, vallas).

2.3.4. Controles a la financiación

2.3.4.1. Aspectos legales

El CNE, como garante del proceso electoral, tiene entre sus funciones hacer seguimiento y monitoreo a la financiación de las campañas electorales a través de una serie de mecanismos que obligan a los candidatos a presentar la rendición de informes de ingresos y gastos; de esta manera, se garantizan los principios de transparencia y publicidad electoral. En este sentido, mediante la resolución No. 0330 de 2007 se estableció el procedimiento para el registro y presentación de informes y egresos de las campañas electorales y de las consultas internas, teniendo como fundamento la ley 130 de 1994, la ley 1475 de 2011 y las funciones constitucionales atribuidas a este órgano electoral. Lo anterior se complemen-

ta con la resolución No. 3097 de 2013, a través de la cual se hace obligatorio la herramienta web “CUENTAS CLARAS”, como mecanismo oficial para la rendición de cuentas de las campañas electorales.

A continuación, se resumen los aspectos más importantes en cuanto al registro y administración de los ingresos y gastos

de campañas, esencial para determinar los sujetos claves y sus responsabilidades en la administración de los recursos, máxime si se tiene en cuenta que estos están llamados a responder por sanciones administrativas y ahora penales, de acuerdo con la ley 1864 de 2017.

Tabla 3. Registro y diligenciamiento de libros de ingresos y gastos de campaña.

RESPONSABLES	REGISTRO		ANTE QUIEN SE REGISTRA
a) Candidatos a cargos uninominales	CON CONSULTA	Se deberán registrar ante la RNEC a partir del día en el cual se conozcan los resultados de la consulta y máximo hasta el día de la inscripción.	Los libros de ingresos y gastos de campañas se registrarán ante la misma autoridad donde se inscribió el candidato, la lista de candidatos o el comité promotor del voto en blanco.
b) Candidatos que integren las listas a corporaciones públicas	SIN CONSULTA	Deberá realizarse a partir de los seis (6) meses anteriores a las elecciones y máximo hasta el día de la inscripción.	De igual forma, todos los asientos contables serán registrados en el módulo “Libro de ingresos y gastos” de la herramienta “Cuentas Claras” Nota: los asientos contables deberán registrarse, a más tardar, durante los 8 días siguientes al día en el cual se hubieren efectuado las operaciones.
c) Quienes se inscriban como promotores del voto en blanco		Importante: En caso de modificarse las listas, el término se extenderá hasta el día en que los nuevos candidatos se presenten ante la autoridad electoral.	

Fuente: CNE resolución 330 de 2007 y resolución 3097 de 2013.

Elaborado por la MOE

Tabla 4. Administración de los recursos por parte de candidatos y gerentes de campaña.

Candidatos	Gerentes	Administración de los gerentes
En campañas electorales cuyo monto máximo de gastos sea inferior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada, los recursos serán administrados por los CANDIDATOS, sin necesidad de manejar recursos por cuenta única.	En campañas electorales cuyo monto máximo de gastos sea superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales originados en fuentes de financiación privada, los recursos serán administrados por los gerentes de campañas.	a) Los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única y subcuentas para la descentralización de la campaña.
		b) Estas cuentas estarán exentas del impuesto a las transacciones bancarias.
		c) La Superintendencia Financiera establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas.
		d) Los partidos y movimientos con personería jurídica podrán adoptar reglas especiales para la financiación y administración de las campañas. Esta reglamentación debe ser registrada ante el CNE

Fuente: Ley 1475 de 2011, artículo 25. Elaborado por la MOE

En cuanto al registro de la información para que el CNE pueda hacer el seguimiento, se debe tener en cuenta que el aplicativo cuentas claras está habilitado una vez inicia la campaña electoral, por lo cual es obligación y responsabilidad de los candidatos y sus gerentes ingresar la información de manera oportuna. Por esta razón, en la resolución 3097 de 2013 se estableció que los asientos contables deberían registrarse a más tardar durante los ocho (8) días siguientes al día en el cual se hubieren efectuado las operaciones. Esto quiere decir que el registro de los gastos deberá hacerse en tiempo real en el aplicativo web “CUENTAS CLARAS”. En adición, posterior a la finalización del periodo de campaña, los siguientes términos también deben tenerse en cuenta: i) dentro del mes siguiente a la fecha de votación los gerentes de campañas y candidatos deberán registrar el total de ingresos y

gastos en el mencionado aplicativo, junto con el libro de ingresos y gastos en físico y los demás soportes, esta información será presentada de manera individual ante el partido, movimiento político o GSC; ii) dentro de los dos meses siguientes a la fecha de votación los partidos, movimientos políticos y GSC deberán presentar ante el CNE el informe consolidado de ingreso y gastos de cada una de las campañas en las que participaron.

Además, como una medida para generar mayores controles a la financiación de las campañas, desde el CNE se ponen en marcha los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral, órganos de carácter transitorio que hacen presencia a nivel territorial, priorizando las zonas que presentan mayor riesgo en cuanto al desarrollo de la jornada electoral.

2.3.4.2. *Problemas de los mecanismos de control*

En Colombia, pese a la existencia de deficiencias o en algunos casos ausencia de regulación sobre ciertos temas relacionados con la financiación de las campañas electorales, el problema más estructural deviene de la falta de capacidad del CNE para hacer seguimiento oportuno y aplicar las sanciones a los candidatos y organizaciones políticas. Estas debilidades son el reflejo de una arquitectura electoral con conformación partidista, deficiente presencia territorial, ausencia de instrumentos para ejercer inspección y vigilancia y la falta de personal idóneo para adelantar las investigaciones (Misión Electoral Especial, p.109).

Por ejemplo, no se les exige a las campañas su deber de informar, en tiempo real, sobre los movimientos financieros a través de la aplicación “CUENTAS CLARAS”; no se cuenta con información pública sobre la financiación destinada por los grupos significativos de ciudadanos durante el proceso de recolección de firmas. En este mismo sentido, la Misión Electoral Especial señaló que “el Fondo Nacional de Financiación Política, dependencia del CNE a cargo del manejo y monitoreo de los recursos para el funcionamiento y desarrollo de las campañas de las organizaciones políticas, ha mostrado graves falencias en el cumplimiento de sus funciones. Entre ellas, la falta de lineamientos claros que, en la revisión y certificación de cuentas, demuestren un trato objetivo a todas las organizaciones políticas” (Ibíd.). Sumado a esto, los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia electoral, creados por el CNE para monitorear el ingreso,

monto y destino de los recursos de las campañas electorales desde el nivel territorial, no logran cumplir con sus funciones ya sea porque entran en funcionamiento en pleno desarrollo de la campaña electoral o uno o dos meses antes de finalizar el periodo electoral. Este hecho, en la práctica, impide realizar un monitoreo oportuno, pues su personal no está suficientemente capacitado, lo que incide en que en la mayoría de los casos no se recolecta información pertinente para que, desde el CNE, puedan iniciar las investigaciones correspondientes, o no cuentan con las herramientas necesarias para hacer indagaciones en terreno.

Desde la MOE se recomienda, como estrategia para solucionar estas deficiencias, dos enfoques. El primero, de gran alcance, implica adoptar las reformas constitucionales y legales necesarias para avanzar en la construcción de una arquitectura institucional electoral dotada de capacidad para investigar y sancionar oportunamente a los candidatos y organizaciones políticas que infrinjan las normas sobre financiación de campañas electorales, por esta razón cualquier esfuerzo de diseño debe estar dirigido a asegurar la presencia territorial de la autoridad electoral, de esta manera se avanzaría en la verificación eficaz de los gastos. El segundo, se dirige a hacer énfasis en las relaciones de coordinación interinstitucional entre autoridades y entidades como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el CNE, las Personerías, la DIAN, Cámara de Comercio, UIAF, Superfinanciera, entre otras. Con esto, sería posible hacer un mejor rastreo e investigación a los diferentes temas que, a lo largo de este documento, se han

señalado como estrategias frente al ingreso, monto y destinación de los recursos.

2.3.5. *Recomendaciones*

- Determinar la capacidad económica de los candidatos y familiares aportantes mediante la captura de información financiera, patrimonial y de actividades comerciales, que puedan aportar la DIAN, Superintendencia de Notariado y Registro, establecimientos bancarios y Cámaras de Comercio -declaración de renta, extractos bancarios, certificados de tradición y libertad de bienes-.
- Elaborar mapas de estructuras de poder para identificar los apoyos o vínculos políticos, económicos, burocráticos, ilegales y sociales -organizaciones del tercer sector, juntas de acción comunal, grupos religiosos- de los candidatos.
- Elaborar un mapa de financiadores de donaciones y contribuciones de grupos económicos, sectores empresariales, organizaciones sin ánimo de lucro, no gubernamentales y cooperativas, en donde se pueda establecer si dichas organizaciones y entidades destinan recursos, de manera reiterada, para las campañas, a qué candidatos y cuál es la relación con el posterior otorgamiento de contratos o beneficios de carácter administrativo o legal.
- Para determinar la existencia de las organizaciones del tercer sector, se recomienda generar una base de datos sobre las organizaciones donantes o contribuyentes, teniendo en cuenta la información del aplicativo “CUENTAS CLARAS”. Una vez se tenga

esta información, la autoridad electoral podrá requerir a entidades como la DIAN y Cámaras de Comercio, los certificados de existencia y representación, objeto social, actividades que desarrollan estas organizaciones, cubrimiento territorial y número de empleados.

- Indagar si los miembros de las juntas directivas o consejos asesores de las organizaciones del tercer sector son donantes individuales de las campañas electorales.
- Para verificar la capacidad económica de las organizaciones del tercer sector, el CNE y la FGN pueden oficiar a las entidades bancarias para que suministren información sobre el origen de los recursos para su funcionamiento, patrimonio y movimientos bancarios.
- Es necesario que la Fiscalía General de la Nación avance en la construcción de metodologías de investigación criminal que permitan construir patrones de comportamiento para determinar cómo la administración pública puede ser utilizada a favor de las campañas electorales.
- Hacer seguimiento a la contratación pública, especialmente durante el año anterior al día de las elecciones y en el periodo que cubre la ley de garantías, a través del SECOP- Sistema Electrónico de Contratación Pública – de la agencia estatal Colombia Compra Eficiente.
- La Fiscalía General de la Nación podría apoyarse en la labor que adelanta la Procuraduría General de la Nación a través de

los procuradores regionales, provinciales y personerías quienes para las elecciones de 2018 realizaron visitas de carácter preventivo a los despachos de las administraciones y entidades departamentales, distritales y municipales. Con esto, se tienen datos frente a movimientos y modificaciones en la planta de personal, convenios administrativos, contratación directa por prestación de servicios y contratación directa por modalidades diferentes a la prestación de servicios.

- Generar una base de datos que identifique las personas naturales y jurídicas cuyos ingresos, en el año anterior, se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales, que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar. Estos resultados se pueden contrastar con la información que se registra en “CUENTAS CLARAS” y así determinar si se hacen contribuciones a las campañas electorales, lo cual se constituye como financiación prohibida.

- Avanzar en la realización de un mapa sobre la contratación del Estado del nivel nacional, departamental, distrital y municipal para contrastarlo con la información de “CUENTAS CLARAS”. De esta manera, sería posible identificar si las personas naturales y jurídicas que hacen aportes superiores al 2.0% de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales, en cada circunscripción electoral (Presidencia, Gobernaciones o Alcaldías), participan en licitaciones y celebran contratos con las entidades estatales, lo cual está prohibido por el Estatuto Anticorrupción.

- En ese mismo mapa sobre la contratación pública, al contrastarlo con “CUENTAS CLARAS”, se puede evidenciar la posible relación entre financiación de campañas y otorgamientos de contratos, como mecanismo de transacción o posible corrupción. Dicha información puede servir de sustento a investigaciones judiciales sobre delitos que afectan la participación democrática y los que van en contra de la administración pública.

- Adicionalmente, si se tiene este mapeo se podrían identificar casos en los cuales los financiadores de campañas, para poder acceder a los contratos estatales, se constituyen a través de otras figuras como consorcios o uniones temporales; en algunos casos para evadir estas restricciones los aportes se hacen desde empresas constituidas en municipios aledaños o de otras regiones del país.

- En cuanto a la posible intervención indebida en política, por parte de funcionarios públicos, se recomienda un trabajo armónico entre la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, para que el ente disciplinario traslade la información sobre investigaciones preliminares y movimientos irregulares en la contratación y, de esta manera, la Fiscalía pueda avanzar y robustecer las investigaciones judiciales sobre este tema.

- La información reportada por la ciudadanía, adicional a los hallazgos de los Tribunales, puede ser contrastada por la Fiscalía con lo reportado por las campañas en “CUENTAS CLARAS”. En caso de omitirse información o evidenciarse ingresos y gastos por debajo de la realidad obtenida me-

diante el trabajo en terreno, esto puede ser indicativo de aportes provenientes de actividades ilícitas, similar situación ocurre con las contribuciones anónimas.

- Como mecanismo de verificación y rastreo a la financiación, la Fiscalía se puede apoyar en las funciones de policía administrativa que tiene el CNE, para que estos oficien a los proveedores de servicios tales como publicidad, refrigerios, indumentaria, papelería, entre otros. De esta manera, sería posible identificar cómo se realizan los pagos, pues en muchas oportunidades dicha información no se registra en el sistema financiero, y los pagos de dichos servicios se hacen de manera directa, hecho que dificulta aún más la posibilidad de rastrear el origen de los recursos.

- Se recomienda que la Fiscalía General de la Nación solicite periódicamente información sobre el reporte de los ingresos y gastos en los que incurran los GSC durante el proceso de recolección. Esta información puede ser contrastada a nivel territorial con otras fuentes tales como proveedores de servicios (publicidad, refrigerios, papelería) y medios de comunicación.

- El CNE debe obligar a los grupos significativos de ciudadanos a reportar, por medio del aplicativo “CUENTAS CLARAS”, los ingresos y gastos en los que incurran durante el proceso de recolección de firmas, sin importar si estos formalizan o no la inscripción de candidaturas; este registro debe hacerse en tiempo real.

- Determinar el costo real de las campañas,

en el cual se puede apoyar no sólo en los estudios técnicos del DANE y del Ministerio de Hacienda, sino a través de un monitoreo en terreno para observar los gastos durante una jornada electoral. Para ello, se podrá realizar contrastes entre los gastos reportados en “CUENTAS CLARAS” y los valores que establecen los proveedores de bienes y servicios en temas como publicidad, costos de sedes de campaña, reuniones, eventos públicos, entre otros, tomando muestras de municipios comparables por censo poblacional, electoral, regiones y demás características similares.

- Establecer un registro de proveedores de servicios.

- Crear una ley que reglamente el “Registro Único de Aportantes” en la cual se defina la autoridad que estará a cargo de la administración y seguimiento de esa información, el procedimiento para que los ciudadanos y personas jurídicas puedan hacer los registros, las cuantías, y qué pasaría en los eventos que se hagan donaciones en bienes (tableros, escritorios, vallas).

- Grupo Significativo de Ciudadanos (Financiación): se deben establecer reglas similares a las de las campañas electorales. Es decir, fijar: i) topes para el proceso de recolección de apoyos; ii) determinar límites en los aportes o en las fuentes de financiación de los GSC; iii) aplicar las fuentes de financiación prohibida tal como están reguladas en la Ley 1475 de 2011 y Ley 996 de 2005. En cuanto a la publicidad, se debe regular el número máximo de avisos, cuñas y vallas que se usarán durante el proceso de reco-

lección de firmas. Frente a la rendición de cuentas se deben establecer términos perentorios para que los GSC informen sobre los ingresos y gastos; en este mismo sentido, se debe incorporar un régimen sancionatorio para aquellos GSC que omitan información o violen las reglas sobre financiación y publicidad.

2.4. Día electoral

El día electoral es uno de los escenarios en los que se producen hechos que atentan contra la participación democrática. Delitos como la corrupción y el fraude al sufragante y la perturbación del certamen democrático o el voto fraudulento, son conductas que sólo pueden consumarse el día de las elecciones.

La Misión de Observación Electoral -MOE ha identificado tres grandes etapas del Día electoral: la instalación de los puestos de votación, el desarrollo de la jornada y el cierre, que incluye el escrutinio de mesa. La Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante, RNEC) ha dispuesto protocolos específicos para cada una de estas etapas, con el propósito de garantizar la transparencia y trazabilidad del proceso de votación y conteo de votos. Dado que de la solidez de estos procedimientos depende de que se configuren o no las conductas que atentan contra los mecanismos de participación democrática, en esta sección del texto se analizan con detalle los protocolos de cada etapa del “Día D” haciendo énfasis en dos aspectos: i) las posibles fragilidades del sistema; y ii) las modalidades de fraude que se han observado.

2.4.1. Instalación y apertura de puestos de votación

La instalación de puestos y apertura de mesas inicia a las siete de la mañana (7:00 am), con la llegada de los principales actores del Día electoral: delegados de la RNEC, jurados de votación, testigos, observadores electorales y, en ciertas ocasiones, la mesa de justicia -funcionarios del Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación-. Durante esta etapa, el mayor riesgo de fraude tiene que ver con la manipulación o alteración del material electoral.

La modalidad de fraude más conocida durante la instalación y apertura de puestos es la llamada “urna preñada”, que consiste en la introducción de votos en la urna antes del inicio de la jornada por parte de jurados o demás actores electorales. También, se ha evidenciado la destrucción u ocultamiento de tarjetas y certificados electorales, así como fotocopias ilegales de los documentos que posibilitan otro tipo de delitos.

Teniendo en cuenta lo anterior, los protocolos diseñados por la Registraduría están dirigidos a conservar la integridad del kit, principalmente de la urna, los formularios, certificados y tarjetas electorales. La verificación del material debe realizarse a las siete y media de la mañana (7:30 am) y requiere la presencia mínima de dos jurados de votación, quienes para el efecto deben firmar el formulario E-9 (Urna cerrada y sellada) y las primeras páginas del formulario E-11 (Acta de instalación). El primer formulario consiste en un sello que se pega en las urnas, una vez los jurados han revisado que están com-

pletamente vacías, bajo la supervisión de los testigos electorales. El segundo formulario busca la plena identificación de los jurados que abren e instalan la mesa y la distribución de las tareas a desempeñar durante el desarrollo de las elecciones.

Estas medidas tienen dos funciones importantes, garantizar que no se introduzcan tarjetas electorales antes del inicio de la jornada de votación y que la urna permanezca todo el tiempo cerrada y sellada. Además, en caso de evidenciar algún fraude, facilitan la identificación de los jurados de votación que efectivamente instalaron la mesa.

La Misión de Observación Electoral -MOE ha identificado por lo menos dos fragilidades en estos procedimientos. Por un lado, con excepción de la Registraduría, ninguna autoridad u organización de la sociedad civil tiene control sobre la producción y distribución del material electoral. Normalmente se sostiene que no existe sustento legal para que la ciudadanía haga seguimiento de este proceso pues está tercerizado, es decir, no lo realiza el Estado sino una empresa contratista. En consecuencia, la integridad de las tarjetas electorales y demás elementos que se imprimen y se entregan antes del día de la votación sólo puede ser verificada por la RNEC, que realiza, además, un control meramente contractual.

Por otro lado, no existe forma de hacer la trazabilidad del material electoral que está dañado o en condiciones que pueden ser riesgosas. Al momento de verificar el kit, los jurados de votación no cuentan con un formulario específico para consignar, por ejemplo, si hace falta algún elemento o si hay menos tarjetas electorales de las que debería haber. En estas situaciones, la única directriz de la Registraduría es que se debe informar al delegado de puesto¹⁶. Es decir que, si al final de la jornada existen irregularidades relacionadas con algún elemento del kit electoral, no hay forma de saber con certeza -porque no está registrado en ningún formulario- si se trataba de defectos de fábrica o problemas durante el desarrollo de las votaciones.

2.4.2. Desarrollo de la jornada de votación

Los ciudadanos pueden ejercer el derecho al sufragio desde las 8:00 am hasta las 4:00 pm del día de votación. Durante este periodo los mayores riesgos están relacionados con la vulneración del derecho al voto libre de la ciudadanía. Hay tres tipos de fraude que se presentan con frecuencia el día de las elecciones: la corrupción al sufragante, el constreñimiento al sufragante y la suplantación de electores.

i) Corrupción al sufragante¹⁷:

¹⁶ En las cartillas de capacitación a jurados de votación de la RNEC (Presidencia 2018) se señala que “en caso de que algunos de estos documentos y/o elementos no se encuentren al interior del kit electoral, los jurados de votación deberán advertir inmediatamente al delegado de la RNEC, para que le sea suministrado” (p. 7).

¹⁷ El Artículo 390 del Código Penal señala que “el que celebre contrato, condicione su perfección o prórroga, prometa, pague o entregue dinero, dádiva u ofrezca beneficio particular o en favor de un tercero a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley con el propósito de sufragar por un determinado candidato, partido o corriente política, o para que lo haga en blanco o se abstenga de hacerlo, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...). En igual pena incurrirá el sufragante que acepte la promesa, el dinero, la dádiva, el contrato, o beneficio particular con los fines señalados en el inciso primero”.

Pese a que el delito de “compra y venta de votos” es uno de los más comunes el día electoral, sigue siendo de difícil detección por parte de las autoridades. Esto obedece a dos razones. La primera es que el negocio representa una utilidad recíproca para los participantes: tanto el que compra como el que vende el voto obtiene un beneficio, en consecuencia, el interés de denunciar desaparece. En este sentido, la democracia se convierte en la única víctima real de este ilícito.

La segunda razón es que, aunque la compra del voto se consuma el “Día D”, requiere de meses de preparación y una importante organización logística. El reciente caso de la Representante a la Cámara y candidata al Senado lo demuestra. De acuerdo con lo revelado por las autoridades, la masiva operación de compra de votos involucraba más de 2000 personas desde líderes locales (líderes comunales, diputados y concejales) hasta conocidos caciques políticos de la región caribe y funcionarios de la Registraduría Nacional (El Tiempo, 13 de mayo de 2018; Pérez, J., 8 de abril de 2018).

La dinámica de este delito es compleja y requiere fijarse en las motivaciones y características de los sujetos que intervienen en el negocio. Quienes compran el voto son los candidatos a algún cargo o corporación pública del nivel local, municipal, departamental o nacional. Desde luego, esta operación no la hacen ellos directamente, sino que está respaldada en negociaciones previas con líderes comunitarios o locales, con quienes también se transan prebendas. Uno de los elementos indispensables de la confi-

guración de esta conducta es la posibilidad de brindar un beneficio, ya sea en dinero, bienes o servicios. Esto supone la existencia de un respaldo económico muy fuerte, que comúnmente acarrea otro tipo de problemas como la financiación con fuentes ilegales y la violación de los topes de gastos establecidos para cada campaña. Por regla general, los candidatos no destinan sus propios recursos para comprar votos (es riesgoso y los montos no son suficientes), sino que acuden a terceros o agentes externos como grupos ilegales, grupos económicos o dineros de la administración.

Por su parte, quienes venden el voto están motivados por múltiples tipos de dádivas. La corrupción al sufragante por medio de dinero en efectivo sigue siendo la modalidad más tradicional de la comisión de este delito. Sin embargo, también se ha observado que en poblaciones especialmente frágiles, es común el ofrecimiento de bienes y servicios que cubren necesidades básicas, por ejemplo, almuerzos, mercados o materiales de construcción para la elaboración de sistemas improvisados de servicios públicos como agua, alcantarillado o electricidad. Además, es frecuente que se ofrezcan contratos de prestación de servicios en las administraciones municipales.

Debido a estas complejidades, el seguimiento al delito de compra y venta de votos requiere una investigación contextual en vez de una simple casuística. Esto implica que el esfuerzo de las autoridades debe concentrarse en las múltiples relaciones que posibilitan la corrupción del sufragante a gran escala y no en los casos puntuales de venta de votos.

ii) Constreñimiento al sufragante:

El delito de constreñimiento al sufragante se presenta cuando se presiona mediante amenazas de cualquier tipo a un ciudadano/a para que vote en un determinado sentido o para que no vote. Para la configuración de esta conducta es esencial que exista una posición de superioridad por parte del sujeto activo, que le permita ejercer presión o coacción sobre la víctima. En el contexto colombiano se han observado varias modalidades de este delito.

Los actores armados ilegales, por ejemplo, han jugado un papel determinante en la configuración del poder político a través de la presión violenta sobre las comunidades. También es común que los funcionarios públicos de alto nivel, abusando de sus cargos, condicionen el salario, los puestos de trabajo de sus subalternos o los subsidios de los ciudadanos, al voto por un determinado candidato. En estos casos, además del constreñimiento, los funcionarios incurren en el delito de intervención en política. Prácticas similares se han observado también en las empresas privadas, que incluso amenazan a sus trabajadores con cerrar e irse del país si gana una determinada opción política.

Las mayores dificultades en la identificación e investigación de esta conducta por parte de la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación -en los casos en que están involucrados servidores públicos- son, por un lado, el bajo nivel de denuncia de las víctimas, que se sienten amenazadas y prefieren reportar los casos de forma anónima; y, por el otro, los problemas para recolectar material probatorio.

iii) Mecanismos de verificación del voto:

Tanto la corrupción como el constreñimiento al sufragante requieren que los ciudadanos demuestren que efectivamente votaron por un candidato específico. En este sentido, las dos tipologías que se acaban de describir están sujetas a mecanismos de verificación del voto. La Misión de Observación Electoral -MOE- ha observado por lo menos cinco estrategias de este tipo, que pueden ser un buen punto de partida para las investigaciones o seguimientos que adelanten las autoridades:

o Carrusel: esta modalidad requiere la obtención de una tarjeta electoral válida, que es marcada en el sentido deseado y entregada por quien compra el voto a quien lo vende. Cuando el ciudadano se acerca a la mesa, deposita la tarjeta marcada previamente y guarda la que le dieron en blanco. Después, entrega el tarjetón en blanco a quien le compró el voto, para que éste inicie de nuevo el ciclo.

o Medalla: en este caso, la verificación del voto requiere de la complicidad de un jurado de votación con quienes compran el voto, pues este último verificará el sentido del voto en la tarjeta electoral que depositará el ciudadano. El ciudadano antes de depositar la tarjeta en la urna, le muestra la tarjeta electoral al jurado, quien a su vez le entrega una tarjeta con una imagen, o cualquier tipo de objeto que representa que efectivamente votó por quien debía hacerlo para recibir la contraprestación.

o Fotografías: el uso de las cámaras de

celular es la estrategia más utilizada para verificar el voto actualmente. Pese a que existe prohibición expresa sobre el uso de estos dispositivos al interior de los puestos de votación, no hay un protocolo específico de acción por parte de las autoridades de policía, por lo que en la práctica el control de celulares ha sido muy difícil.

o Testigos: Debido a la cercanía que tienen los testigos electorales a la mesa y a los cubículos de votación y al rol que desempeñan, se les facilita verificar quiénes y por quién votan; de esta forma se convierten en el elemento verificador.

o Acompañantes: La legislación colombiana habilitó la posibilidad de que un ciudadano mayor de edad o con alguna discapacidad, pueda ser acompañado por otra persona. Tal posibilidad ha sido aprovechada como un mecanismo de verificación, ya que esta persona puede ingresar hasta el cubículo y marcar la tarjeta electoral si así lo permite el votante. Entonces, el candidato o los miembros de campaña disponen de una persona para que lleve a un alto número de personas a votar y verifique el sentido del voto. Vale la pena hacer énfasis en que esta modalidad es mayormente utilizada en hogares de personas de la tercera edad e invidentes, donde se pueden obtener una buena cantidad de votos tomando provecho de la fragilidad de estos sujetos.

iv) Suplantación del elector:

La suplantación del elector es una de las tres acciones que pueden configurar el delito de voto fraudulento¹⁸ y de favorecimiento al voto fraudulento. Se trata de una conducta muy frecuente el Día Electoral. Tan sólo en las elecciones presidenciales del 27 de mayo de 2018 se reportaron 70 casos de suplantación en la plataforma de Pilas con el voto, lo que ubica a este delito como la segunda afectación del voto libre más común¹⁹.

De hecho, en el año 2009 el Consejo de Estado revisó varias demandas contra actas de escrutinio en las elecciones a Congreso del 2002 y 2006 (Sentencia 3450, 18 de febrero de 2005)²⁰. Las sentencias concluyeron que la suplantación era una modalidad recurrente de fraude electoral, que se presentaba en distintas zonas de la geografía nacional y que por su connotación no podía atenderse en las comisiones escrutadoras sino por la vía judicial. A raíz de estos precedentes, la RNEC adelantó una investigación en la cual se encontraron 2.129 casos de suplantación de electores en 889 mesas de 266 municipios, siendo ésta la modalidad de fraude que más mesas y municipios afectó en las elecciones a Congreso del año 2006 (RNEC, 2009).

¹⁸ El Artículo 391 del Código Penal (Ley 599 de 2000) menciona lo siguiente: “El que suplante a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o vote más de una vez, o sin derecho consigne voto en una elección, plebiscito, referendo, consulta popular, o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

¹⁹ Esta información se realiza teniendo en cuenta el informe preliminar de Pilas con el voto, construido por la MOE para la segunda vuelta de las elecciones presidenciales.

²⁰ Específicamente se trata de la sentencia N° 3450 de Sección Quinta, 18 de febrero de 2005 y la Sentencia proferida el 6 de julio de 2009, sección quinta en el proceso acumulado bajo la referencia. Radicaciones internas números: 4056, 4084, 4086, 4087, 4089, 4090, 4093, 4094, 4096, 4097, 4098, 4099, 4100, 4102, 4103, 4104, 4105, 4106, 4107.

Para entender cómo opera esta conducta, es necesario hacer referencia al protocolo de votación dispuesto por la RNEC, este se describe a continuación:

i) En un primer momento, los ciudadanos se presentan en la mesa de votación y entregan la cédula de ciudadanía, que es el único documento válido para votar. Se presume que en este punto los jurados deben validar la identificación del ciudadano. Sin embargo, lo que se ha observado es que a menos que exista autenticación biométrica, esta verificación no se hace.

ii) Inmediatamente después, un jurado debe ubicar y resaltar en el formulario E-10 (lista de sufragantes) el número de cédula del ciudadano, indicando el número de página y orden en el que aparece. El formulario E-10 consiste en varias páginas que contienen todos los números de cédula de los ciudadanos habilitados para sufragar en esa mesa de votación.

iii) A continuación, otro jurado ubica en el formulario E-11 la página y número de orden correspondiente, asegurándose que el número de cédula coincida con el documento de identidad recibido. En la fila indicada -que tiene los campos de nombres y apellidos en blanco- se registran los datos del ciudadano.

iv) Simultáneamente, otro jurado debe firmar la tarjeta electoral por la parte de atrás y entregarla al elector, quien marcará su voto de forma secreta. Cuando el ciudadano regrese del cubículo debe doblar la tarjeta de tal manera que antes de depositarla en la urna, per-

mita al jurado constatar que tiene su firma.

v) Por último, los jurados deberán devolver la cédula de ciudadanía al elector y entregar diligenciado y firmado el certificado electoral.

De la lectura del anterior protocolo puede advertirse fácilmente que cualquier modalidad de suplantación del voto requiere la complicidad de los jurados de votación. En ocasiones, son ellos quienes directamente suplantán al elector: aprovechan que algún ciudadano no fue a votar y diligencian los formularios E-10 y E-11. Otras veces, los que realizan la conducta son ciudadanos externos y los jurados favorecen el fraude. Ambas estrategias se basan en la confianza de que los ciudadanos no van a ir a votar, por eso es común que la suplantación se realice al final de la jornada.

Se pueden utilizar nombres ficticios o reales de ciudadanos para perfeccionar el delito. En el primer evento, se resalta un número de cédula cualquiera y se diligencia el E-11 con nombres inventados. Aunque se trata de una estrategia riesgosa, pues naturalmente los datos no van a coincidir con la cédula, su verificación es desgastante (se necesita confrontar ambos formularios con la información del censo electoral) y eso podría incentivar este método. En el segundo caso, quienes realizan el delito ya han tenido acceso a los nombres y apellidos de los ciudadanos ya sea porque funcionarios de la Registraduría filtraron las planillas con los datos de las cédulas que aparecen en el E-10 o porque personas ubicadas fuera del puesto de votación confirmaron estos datos a través de bases públicas, como el registro de antecedentes de la Procuraduría.

La RNEC ha establecido por lo menos tres medidas para enfrentar el fenómeno de suplantación del elector. La primera es la autenticación biométrica dentro de los puestos de votación. El Artículo 39 (Ley 1475, 2011) estableció que este tipo de identificación debía implementarse desde las elecciones locales de 2011, sin embargo, aún son muy pocos los municipios que cuentan con la tecnología. Por ejemplo, para las elecciones presidenciales del año 2018 (primera y segunda vuelta), la Registraduría dispuso biometría sólo en 15 municipios que corresponden a 227 puestos de votación, todos en la región Caribe. Esto representa apenas el 2,0% del total de puestos establecidos en el territorio nacional (10.998).

Además, los observadores MOE han reportado que en los lugares donde existe autenticación biométrica se presentan situaciones irregulares como que las autoridades permiten que personas pasen sin ser identificadas por las máquinas o se formen largas filas para el ingreso al puesto, debido a la supuesta lentitud del proceso. Se reportaron también fallas en los equipos desplegados, así como insuficiencia de máquinas para la cantidad de personas que asistieron a votar (Santana, 2016).

La segunda medida fue el establecimiento de dos requisitos obligatorios en el diligenciamiento del formulario E-11: la huella dactilar y la firma de los ciudadanos. De acuerdo con la RNEC, estas disposiciones buscaban disuadir la suplantación de vo-

tantes y ayudar a las autoridades jurisdiccionales a mejorar sus elementos probatorios con el fin de clarificar la consumación de delitos o irregularidades que ameriten la nulidad de una elección (RNEC, 28 de enero de 2010). La exigencia de la huella fue eliminada para las elecciones locales de 2011, a raíz de un oficio del CNE²¹ en el que se señalaba que los costos de la confrontación grafológica eran muchos más altos que los beneficios que producían y se instaba a implementar, de forma urgente, el sistema de identificación biométrica. Ocho años después, ni se ha establecido la biometría en todo el territorio nacional ni se mantiene esta medida de verificación. La firma ciudadana del E-11, por otra parte, es una exigencia que ha obedecido exclusivamente a la decisión de la Registraduría, en algunas elecciones se requiere y en otras no.

La tercera medida es el Formulario E-12 (Autorización para votar). De acuerdo con la RNEC los registradores delegados de puesto tienen la facultad de expedir un E-12, con el fin de que los jurados permitan el ejercicio del voto a los ciudadanos que no pudieron sufragar por alguna de estas tres razones: (i) cédula erróneamente cancelada por muerte; (ii) funcionario en comisión u otra situación administrativa; y (iii) error u omisión en la lista de sufragantes. El formulario debe introducirse posteriormente en el sobre de claveros.

Pese a que con este documento la autoridad electoral efectivamente garantiza el de-

.....
²¹ Se trata del oficio CNE-ASG-020 del 12 de abril de 2011.

recho al voto de los ciudadanos que fueron suplantados, la MOE encuentra dos problemas. Por un lado, este procedimiento no previene el voto fraudulento, sino que opera como una medida compensatoria. Por otro lado, se ha observado que las autoridades no expiden el E-12 de forma voluntaria sino que esperan la solicitud del ciudadano, lo cual es grave porque muchos votantes no tienen conocimiento de que existe.

2.4.3. Cierre de la jornada y escrutinio de mesa

Las votaciones se cierran a las 4:00 pm; ninguna persona puede votar después de esta hora, excepto los ciudadanos que, al momento del cierre, ya han entregado la cédula al jurado de votación. Durante esta etapa, el mayor riesgo de fraude tiene que ver con la manipulación del material electoral y la alteración de los resultados.

Con el cierre de las mesas se inicia una serie de protocolos que tienen como objetivo resguardar la decisión que la ciudadanía tomó a través del sufragio. La mayoría de los formularios utilizados buscan dar fe de quiénes accedieron al material electoral, cuándo lo hicieron y en qué condiciones. Por eso, conocer en detalle dichos procedimientos no sólo permite identificar las posibles fragilidades del sistema sino reconstruir la trazabilidad de los votos. Esto facilita la investigación, pues puede saberse con certeza en qué punto se cometió un fraude y a quiénes debe llamarse a indagación.

El primer procedimiento es el de destrucción del material sobrante y entrega del so-

bre negro. Debe iniciarse inmediatamente se acaba la jornada y consiste en la destrucción de tarjetas electorales sobrantes, certificados electorales no usados y certificados de autenticación biométrica, si los hay. Una vez se deshace el material, se deposita en el sobre negro destinado para ello, que deberá ser sellado y entregado al delegado de la Registraduría del puesto. Lo importante de este paso es que se haga antes de abrir la urna, pues lo que se pretende es que ningún actor acceda al material sobrante y lo utilice para alterar los resultados.

Sólo cuando el sobre negro ha sido entregado a los delegados de la RNEC los jurados inician el proceso de nivelación de la mesa. Lo primero que se hace es la totalización de los formularios E-11. Para ello, se suma la cantidad de votantes en cada una de las hojas y en la última se anota el total definitivo. Los resultados deben leerse en voz alta para garantizar la transparencia con los testigos electorales. Finalmente, los jurados deben firmar el formulario y poner el número de cédula con el fin de dejar constancia del resultado registrado.

Después de la totalización se abre la urna, se cuentan los votos y se compara ese número con el número de sufragantes. Pueden presentarse tres escenarios en este punto. Cuando el número de votos es igual al número de votantes, se continúa con el escrutinio. Lo mismo ocurre cuando hay más votantes que votos. Finalmente, en los casos en que se encuentran más votos que votantes los jurados deben depositar nuevamente las tarjetas en la urna, extraer al azar la cantidad de votos excedentes e incinerar-

los. La información de la nivelación de la mesa debe ser consignada en el Formulario E-14, en sus tres ejemplares (Claveros, Delegados y Transmisión). En esta fase, el riesgo de fraude se presenta sobre todo, en la elección de los votos excedentes: algunos jurados destruyen sólo aquellos que favorecen a un candidato determinado.

Terminada la nivelación de mesa se procede a la clasificación y conteo de votos. La RNEC señala cuatro categorías de votos: el voto válido, en blanco, nulo y el no marcado. Este es el primer filtro de clasificación. El segundo filtro implica agrupar los votos válidos por cada candidato o partido, para establecer el resultado numérico obtenido por cada uno de ellos. Los resultados se transcriben en los tres ejemplares del Formulario E-14 (Acta de escrutinio).

En esta etapa los testigos electorales cumplen un papel fundamental. Como principales veedores del proceso de conteo de votos tienen derecho a presentar dos clases de reclamaciones ante los jurados de votación: (i) las de recuento de votos deben ser atendidas de forma inmediata, por una sola vez y consignadas en el Formulario E-14; (ii) las de otro tipo, tienen que presentarse por escrito ante los jurados y ser introducidas en el sobre de claveros para ser resueltas por la Comisión Escrutadora. En todo caso, el Acta de Escrutinio tiene un espacio para consignar las demás constancias.

El Formulario E-14 tiene tres ejemplares, cada uno con una función específica. El de Transmisión se utiliza para informar los resultados a medios de comunicación en el

menor tiempo posible. Por eso, debe ser entregado a los delegados de puesto inmediatamente después de su diligenciamiento. El de Delegados es el Formulario al que tienen acceso los testigos y observadores electorales, quienes pueden tomar fotografías. Por último, el E-14 Claveros es el que llega a las comisiones escrutadoras y la base jurídica sobre la cual se declaran las elecciones. Puede advertirse que los protocolos de la RNEC están pensados para que en los Formularios E-14 quede anotada cualquier reclamación, confusión, tachadura, enmendadura o error que se presente en el escrutinio de mesa. En consecuencia, si en etapas posteriores se encuentra alguna irregularidad -constitutiva de un delito o una causal de nulidad electoral- el primer paso de las autoridades debe ser verificar si ésta se presentó al cierre de la jornada de votación o en otro momento.

A continuación se presenta la “cadena de custodia” del material electoral desde que se diligencian los formularios E-14 y hasta la llegada del material electoral al arca triclave:

Organización de los documentos electorales en el sobre de claveros. Los jurados de votación tienen la responsabilidad de depositar en el sobre Claveros un ejemplar del Formulario E-14, los sobres con los votos, los Formularios E-10, E-11, E-12 y las reclamaciones por escrito de los testigos electorales.

Formulario E-17: Recibo de documentos electorales entregados por los jurados de votación. Los jurados deben entregar el sobre al delegado de puesto, quien diligencia el Formulario E -17. En este documento debe quedar constancia de forma clara y expresa del día, la hora y el estado del sobre que se recibe. El delegado de puesto entrega una copia del Formulario al presidente de la mesa.

Formulario E -19: Recibo de documentos electorales a funcionarios electorales. El delegado de puesto entrega el sobre a los claveros a través del Formulario E-19. Allí se consignan los nombres y cargos de los Registradores y de los claveros. También se habilita un espacio para observaciones o constancias relativas a la integridad del material electoral recibido.

Este es uno de los formularios que requieren más atención, pues documenta el traslado del material electoral durante largas distancias. Aunque en ciertos casos existe acompañamiento de la Policía Nacional, por regla general la operación de transporte del material no es resguardada por ninguna autoridad, de manera que el riesgo de fraude se incrementa.

Formulario E -20: Acta de introducción (o retiro) de documentos electorales en el (o del) arca triclave. A través del Formulario E-20 los claveros depositan el material electoral en el arca triclave. Este documento registra el día, la hora y las condiciones de entrega, así como la descripción detallada del puesto y mesa de votación de origen. Además, queda clara la identificación de los claveros.

2.4.4. Estrategias

2.4.4.1. Trazabilidad del material electoral como primer insumo para la investigación

La trazabilidad se refiere al conjunto de procedimientos que permiten conocer el histórico, la ubicación y la trayectoria de un determinado producto, a lo largo de una cadena de etapas. En el caso del material electoral, la trazabilidad se logra a través de una serie de formularios que dan cuenta de tres cosas: (i) quiénes acceden a este, (ii) cuándo lo hacen y (iii) cuáles son las condiciones físicas del mismo. Estos protocolos son especialmente importantes en las etapas de instalación/apertura de puestos de votación y cierre/escrutinio de mesa, como se explicó en el anterior acápite.

Cuando se presume un fraude electoral -especialmente en los casos de alteración de resultados-, el insumo inicial de la investigación debe ser la reconstrucción de la cadena de responsabilidades sobre los documentos electorales. Para ello, la Registraduría debe garantizar el acceso oportuno y transparente a la información.

2.4.4.2. Formulario de recibimiento del material electoral por parte de los jurados de votación

La Misión de Observación Electoral -MOE- considera que es importante desarrollar un Formulario específico para dejar constancia de la entrega del material electoral a los jurados de votación. Actualmente, la directriz de la RNEC es que si se presenta alguna irregularidad los jurados deben informar a los Registradores delegados de puesto. Esta

medida es expedita para garantizar el desarrollo de las elecciones, sin embargo, no debería ser el procedimiento único, pues hace imposible dejar evidencia de los problemas del material electoral al inicio de la jornada. Lo deseable es que el Formulario que se diseñe permita establecer hora de entrega, cantidad y calidad de los documentos electorales. Además, que se identifique plenamente a los jurados responsables y exista la posibilidad de dejar constancias sobre irregularidades.

2.4.4.3. Control de la sociedad civil sobre contratistas que producen y distribuyen el Kit electoral

Las críticas a la política de contratación de la RNEC no son nuevas. En el año 2016 la senadora Claudia López denunció ante el Congreso de la República que la Registraduría terceriza el 90% del proceso electoral, en seis (6) grandes contratos. En dicho debate se señaló que, desde el año 2010, los contratos han cumplido con las siguientes características: (i) se hacen a través de la modalidad de selección abreviada y no de licitación pública; (ii) siempre hay proponentes únicos; (iii) se han contratado siempre a los mismos; (iv) desde el pliego hasta el cierre no pasan más de 15 o 20 días; y (v) se piden requisitos que cumplen sólo 6 empresas.

Para el caso de la producción y distribución del KIT ELECTORAL la Registraduría contrató para las elecciones de 2014, 2015 y 2018 a la misma unión temporal, la cual está conformada por empresas que vienen contratando con la entidad desde el 2007.

Pese a las críticas, no ha sido posible hacer monitoreo del proceso de producción y distribución del material electoral; se argumenta que no existe sustento legal para ello, pues se trata de un actor externo (contratista) y cualquier observación diferente a los controles contractuales resultaría en una injerencia indebida.

La Misión de Observación Electoral -MOE- considera que la contratación de la RNEC debe adoptar todas las medidas de transparencia posibles, dada la importancia que tiene para la ejecución de las elecciones. Una de esas medidas es que tanto la ciudadanía como las organizaciones de la sociedad civil puedan hacer observación y monitoreo del proceso de producción y distribución del material electoral.

2.4.4.4. Adopción de biometría en todos los puestos de votación del país

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-; además, debe tenerse en

cuenta que en el proceso de votación del pasado 27 de mayo se recibieron al menos 70 reportes sobre presunta suplantación de votantes, dato preocupante en la medida en que en procesos electorales anteriores los reportes sobre esta irregularidad eran proporcionalmente muy bajos.

Adicionalmente, se insiste en 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.

2.4.4.5. Trabajo coordinado entre las autoridades con funciones el Día Electoral

• 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 el papel de las mesas de justicia en los

puestos debe consistir en: (i) recibir todas las quejas e inconvenientes de la jornada de votación; y (ii) remitirlas a las autoridades competentes (Fiscalía-CTI), para que allí se adelanten las investigaciones. Atribuir esta competencia a las mesas de justicia tiene por lo menos dos ventajas, por un lado, se centraliza la información relativa a irregularidades en los puestos de votación durante el Día D. Por otro lado, permite un mayor cubrimiento en el país, pues no se requieren funcionarios expertos en los temas, sino personas con capacidad para recibir los reportes ciudadanos. Otros factores que deben tenerse en cuenta para un despliegue estratégico son: el número de votantes del puesto y que las Mesas de justicia no se concentren únicamente en los cascos urbanos -que es donde generalmente hay más apoyo de autoridades- sino en las zonas rurales.

• *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 impor-

tante 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 sufragante (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. Dado que se trata de un espacio interinstitucional se pueden hacer seguimientos de los hechos de forma más contextual -que es cómo funcionan realmente estos delitos- y menos casuística.

• *Policía Nacional de Colombia*

En la jornada de votación del 17 de junio de 2018 (segunda vuelta presidencial), la Policía desplegó 120.000 personas para garantizar la seguridad durante el certamen electoral (Bluradio, 16 de junio de 2018). Este fuerte esquema de seguridad da cuenta de un hecho: la Policía es uno de los actores clave de recolección de información durante el “Día D”; son las autoridades que más hacen presencia dentro y fuera de los puestos de votación y, por lo tanto, las que reciben 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: por una parte, 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 en la realidad- así como de los procesos dispuestos por la Registraduría para la protección del material electoral.

2.4.5. Recomendaciones

- En presuntos casos de alteración de resultados electorales, el primer insumo para la investigación de las autoridades debe ser la trazabilidad del material electoral. Esto implica reconstruir, a través de los diferentes formularios dispuestos por la RNEC, la cadena de responsabilidades - ¿quién?, ¿cuándo?, ¿en qué condiciones? – sobre los documentos electorales.
- Se recomienda desarrollar un formulario específico para dejar constancia, al momento de la instalación y apertura de puestos, de la entrega del material electoral a los jurados de votación.
- Las políticas de contratación de la RNEC deben garantizar todas las medidas de transparencia posibles. Una de ellas es que tanto la ciudadanía como las organizaciones de la sociedad civil puedan hacer observación y monitoreo del proceso de producción y distribución del material electoral.
- Para impedir la suplantación de votantes y jurados de votación se reitera la necesidad de adoptar la autenticación biométrica en todos los puestos de votación del país.
- Es necesario fortalecer el papel de las Mesas de justicia en los puestos de votación. Para ello se recomienda: (i) concentrar su rol en el recibimiento y remisión de irregularidades electorales; y (ii) ampliar el cubrimiento en el país considerando dos criterios para la elección de los puestos: aquellos con un número significativo de votantes y priorizando zonas rurales.
- Robustecer las competencias del PMU como primera autoridad de atención e investigación de irregularidades electorales, específicamente en los delitos de corrupción y constreñimiento al sufragante; frente a estos problemas, es necesario favorecer un seguimiento contextual en vez de uno casuístico.
- Mantener el despliegue de la Policía Nacional el “Día D” y capacitar a los uniformados en los protocolos de captura en flagrancia, actos urgentes y criminalidad electoral.

2.5.Escrutinios

¿CÓMO FUNCIONAN LOS ESCRUTINIOS?

1. ESCRUTINIO DE MESA

¿Qué se hace? Se cuentan los votos de cada mesa de votación.

Responsables: Jurados de votación.

Documentos: E-11 y E-14 (Delegados, Claveros y Transmisión).

Reclamaciones:

- » **¿Quiénes pueden hacerlas?** Testigos electorales. Tres causales:
 - i) Número de votos supera los posibles de la mesa.
 - ii) Error aritmético.
 - iii) E-14 tiene menos de dos firmas.
- » **¿Quiénes las resuelven?**
 - i) y ii): jurados de votación, inmediatamente.
 - iii): Comisión escrutadora.

2. ESCRUTINIO ZONAL, MUNICIPAL O DISTRITAL

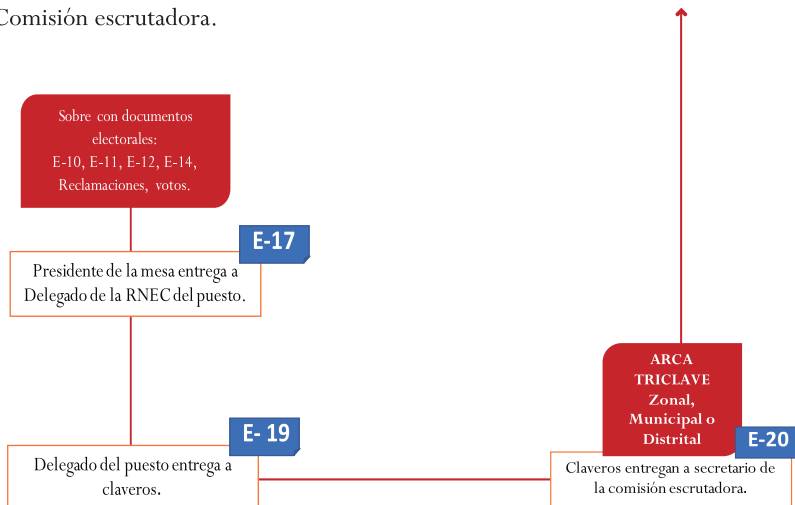
¿Qué se hace? Se consolidan las votaciones de las mesas. Se resuelven apelaciones de la comisión escrutadora anterior.

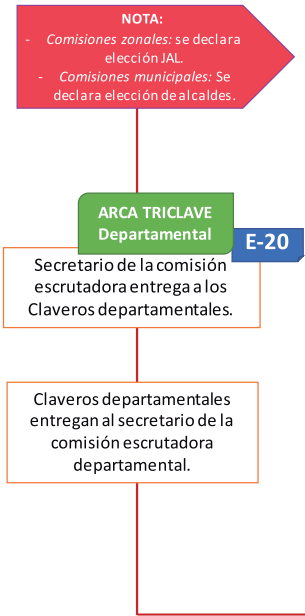
Responsables: : Comisión escrutadora (dos miembros y secretario)

Documentos: E-24, E-26 y AGE.

Reclamaciones:

- » **¿Quiénes pueden hacerlas?** Testigos electorales, apoderados o candidatos.
- » Causales (Art. 192, Código Electoral).
- » **¿Quiénes las resuelven?** Comisión escrutadora zonal, municipal o distrital.





3. ESCRUTINIO DEPARTAMENTAL O GENERAL

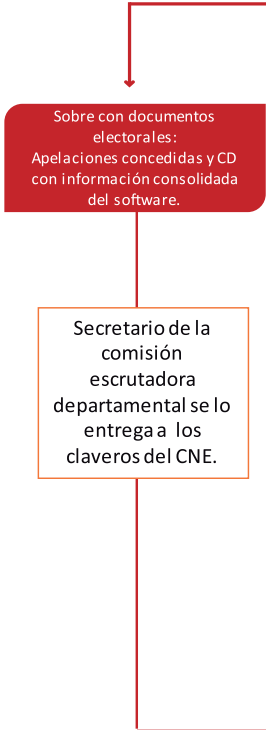
¿Qué se hace? Se consolidan los resultados de las comisiones municipales y se declara elección de gobernadores y asambleas. Se resuelven apelaciones de la comisión escrutadora anterior.

Responsables: Comisión escrutadora departamental (dos miembros y secretario)

Documentos: E-24, E-26 y AGE.

Reclamaciones:

- » *¿Quiénes pueden hacerlas?* Testigos electorales, apoderados o candidatos.
- » *Causales* (Art. 192, Código Electoral).
- » *¿Quiénes las resuelven?* Comisión escrutadora departamental o CNE.



4. ESCRUTINIO NACIONAL

¿Qué se hace? Se consolidan votaciones en el exterior. Se declara la elección de Presidente, Vicepresidente, Senado y Cámara. Se resuelven apelaciones de la comisión escrutadora anterior.

Responsables: : CNE y Registrador Nacional.

Documentos: E-24, E-26 y AGE.

Reclamaciones:

- » *¿Quiénes pueden hacerlas?* Testigos electorales, apoderados o candidatos en la audiencia.
- » *Causales* (Art. 192, Código Electoral).
- » *¿Quiénes las resuelven?* CNE.

2.5.1. Problemáticas

La etapa de escrutinios se desarrolla mediante un conjunto de protocolos, de carácter institucional-formal y técnico-administrativos, que tienen como objetivo expresar, de forma fidedigna, la decisión que tomó la ciudadanía a través del voto.

La Misión de Observación Electoral -MOE- ha identificado tres grandes fragilidades, transversales a todo el procedimiento de escrutinio en el país, que hacen que los riesgos de fraude y alteración de resultados aumenten. Por un lado, hay demasiadas etapas en el escrutinio y esto influye negativamente en la celeridad y eficacia, pues las verificaciones son reiterativas; además, se afecta la seguridad del material electoral. En efecto, entre la apertura de las urnas con los votos de la ciudadanía y la declaración de resultados se deben diligenciar 104.149 actas y formularios legales (E-14, E-24, E-26 y Actas generales de escrutinio), sin contar otros 193.448 formularios E-14 netamente informativos²².

Por otro lado, se ha evidenciado que muchas personas participan en el proceso: se han identificado, como mínimo, 6 tipos de intervinientes²³. Esto posibilita la manipulación indebida de los resultados electorales, así como el incremento de errores humanos. Para la primera vuelta presidencial del año 2018, por ejemplo, el escrutinio se sometió a la actuación de 585.978 jurados que escrutaron las

97.663 mesas de votación del país, así como de los 17.296 miembros de las 2.162 comisiones escrutadoras (jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos, funcionarios de la Registraduría, digitadores, soporte técnico, claveros).

Finalmente, la MOE ha encontrado que el funcionamiento de múltiples software durante los escrutinios (actualmente se utilizan dos, adicional al software de preconteo, divulgación y consolidación), así como la ausencia de reglamentación legal mínima sobre su funcionamiento y publicidad, han impedido una auditoría efectiva de los sistemas. Esto no sólo genera suspicacias sobre la transparencia de los procesos electorales²⁴ sino verdaderos riesgos de fraude. En este documento se estudian en detalle los problemas que estas fragilidades crean en, por lo menos, tres aspectos de los escrutinios: (i) la auditoría de resultados electorales, (ii) la auditoría del software de escrutinios y (iii) los protocolos de seguridad y custodia del material electoral. No sobra advertir que se trata de problemas evidenciados por el propio Consejo de Estado, en la parte resolutive de la decisión que resolvió el caso MIRA.

2.5.1.1. Problemas con la Auditoría de Resultados Electorales

La categoría “auditoría de resultados electorales” se refiere a la serie de procedimientos a

²² El cálculo se hace atendiendo al despliegue de la Registraduría para la Primera Vuelta presidencial del año 2018.

²³ (i) Jurados de votación, que pueden ser hasta 6 en cada mesa; (ii) Un delegado de la Registraduría por cada puesto de votación; (iii) Claveros, (3 por cada nivel de comisión escrutadora); (iv) Integrantes de comisiones escrutadoras (1 secretario y 2 escrutadores por cada nivel). (v) testigos electorales (1 por partido en cada mesa de votación); (vi) Miembros del Consejo Nacional Electoral (9).

²⁴ Para la primera vuelta de las elecciones presidenciales del año 2018, por ejemplo, el candidato Gustavo Petro aseguró que “el software de la Registraduría tiene alteraciones en sus algoritmos que no han sido revisados por las autoridades colombianas ni por una comisión de expertos de la Unión Europea que estaba lista para llevar a cabo el procedimiento”. Esta polémica con la RNEC, en últimas, terminó minando la confianza de los ciudadanos en la organización electoral.

través de los cuales es posible verificar/comprobar que los escrutinios de una determinada elección realmente traducen la voluntad de los electores expresada con el voto.

Frente a este punto, la MOE ha encontrado que en Colombia se presenta un fenómeno paradójico: pese a que en los últimos años la RNEC ha robustecido su capacidad técnica y tecnológica para escrutar y transmitir los resultados electorales a la opinión pública en tiempo récord²⁵, los mecanismos dispuestos para realizar la auditoría de estos resultados aún son excesivamente manuales. Hoy en día, una auditoría completa de los escrutinios implica revisar uno a uno los documentos que contienen datos electorales (E-14, E-24, E-26 y Actas Generales de Escrutinio -en adelante, AGE-). Esa verificación es bastante engorrosa, teniendo en cuenta que es un procedimiento que, nada más en las elecciones presidenciales, involucró por lo menos 104.149 formularios legales -sin contar 193.448 formularios E-14 de delegado de puestos que son netamente informativos-. En elecciones a Congreso o Locales se trata de un ejercicio impracticable, pues el número de cargos y candidatos aumenta significativamente.

Sumado a lo anterior, la MOE ha evidenciado dos grandes problemas al practicar una eventual auditoría. Por un lado, no es fácil para los partidos políticos y la sociedad civil acceder a la información de los resultados electorales. Cuando se solicita ante la organización electoral, los datos se entregan incompletos, de forma “no oficial” o en for-

matos difíciles de procesar. Por otro lado, existen algunos protocolos y prácticas que dificultan el seguimiento de los resultados electorales. En las secciones que siguen se abordan estas problemáticas.

i) Multiplicidad de actas de escrutinio (Formularios E-14) de jurados de votación.

El Formulario E-14, o acta de escrutinio de los jurados de votación, es el documento electoral en el que se consignan los resultados del escrutinio de mesa. Al final de la jornada, el acta debe dar fe de: (i) el número de sufragantes; (ii) el número de votos que exceda el número de sufragantes, cuando esto ocurra; (iii) los votos emitidos a favor de cada lista o candidato; (iv) las reclamaciones o constancias; y (v) la incineración de votos, si la hubo (Ley 2241, 1986, Arts. 122; 134; 135; 136; 142; Ley 1475, 2011, Art.41).

Este formulario tiene tres ejemplares: el de transmisión se utiliza para informar los resultados a medios de comunicación en el menor tiempo posible, por eso debe ser entregado a los delegados de puesto inmediatamente después de su diligenciamiento; el de delegados es el formulario que se digitaliza y al que tienen acceso los testigos/observadores electorales, quienes pueden tomar fotografías; por último, el E-14, claveros, es el que llega a las comisiones escrutadoras.

Aunque las tres actas son similares, la Sección quinta del Consejo de Estado (en adelante C.E.) ha establecido que el E-14 Claveros es el que ofrece más credibilidad,

²⁵ En la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2018, por ejemplo, se entregaron los resultados del 98,2% de las mesas en tan sólo 45 minutos (El Tiempo, 17 de junio de 2018).

teniendo en cuenta la rigurosa cadena de custodia a la cual está sujeto. Según el C.E. esto implica por lo menos tres cosas. Primero, el escrutinio se realiza con base en los E-14 Claveros; es decir, este es el único documento válido jurídicamente para declarar resultados electorales de una mesa. Segundo, sólo se acude a los otros ejemplares de E-14 ante la inexistencia o falta de disposición del E-14 Claveros. Tercero, si existen diferencias numéricas entre las tres copias, se resolverá a favor del E-14 Claveros, hecho que admite prueba en contrario (MPYpes, 10 de mayo de 2013).

Tanto la MOE como otras Misiones de Observación Electoral (García, 21 de junio de 2018) han resaltado que el actual modelo de diseño de actas de escrutinio —con tres cuerpos independientes— crea más inconvenientes de los que intenta resolver.

Por un lado, genera desconfianza en la transparencia de las elecciones. Esto se evidenció con la polémica desatada por los tachones y enmendaduras en los formularios E-14 de la primera vuelta presidencial en Colombia (27 de mayo de 2018). Muchos ciudadanos que habían sido jurados de votación o testigos electorales hicieron públicas fotografías de E-14 que, según ellos, revelaban modificaciones graves de los votos (El País, 29 de mayo de 2018). La opinión pública no tardó en señalar que se trataba de un fraude. En comunicado oficial (Registraduría Nacional del Estado Civil, 29 de mayo de 2018), la RNEC tuvo que salir a desmentir el fraude argumentando que dado que los E-14 son diligenciados por personas, es apenas natural que existan errores o tachones y, en

todo caso, los formularios que circulaban por las redes sociales eran los E-14 delegados, por lo que en principio no incidían en el escrutinio oficial. Incluso si se acepta que efectivamente se trató de errores, este tipo de situaciones tienen la capacidad de cuestionar ante la ciudadanía todo el proceso, lo cual afecta gravemente la credibilidad de las instituciones electorales.

Por otro lado, al aumentar la injerencia humana en el escrutinio de mesa (pues los jurados tienen que diligenciar tres documentos distintos) crecen también los riesgos de errores y fraudes. Las elecciones presidenciales del 2018, por ejemplo, estuvieron sujetas a la actuación de 585.978 jurados que escrutaron las 97.663 mesas de votación del país, así como de los 17.296 miembros de las 2.162 comisiones escrutadoras (jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos; funcionarios de Registraduría, digitadores, soporte técnico, claveros).

A esto se suma que no es fácil para los partidos políticos y la sociedad civil contrastar las tres actas (alrededor de 292.989 documentos) con el fin de detectar irregularidades. El problema es que el único E-14 que se digitaliza y se sube a la página es el de Delegados el cual, en principio, no tiene eficacia jurídica. Si se quieren verificar los datos con el E-14 Claveros, que es el documento que en realidad se usa en los escrutinios oficiales, es necesario hacer una solicitud expresa a la Registraduría, pues esta información no es pública. En este escenario, una auditoría de resultados es impracticable: por una parte, la organización electoral no proporciona la información

necesaria para hacerlo y, en todo caso, tendrían que verificarse manualmente un número excesivo de documentos.

ii) Dificultades en el acceso a las imágenes del formulario E-14 Claveros por parte de los partidos políticos (testigos electorales) y la sociedad civil

La ley 1475 (2011, art.41) establece dos disposiciones para garantizar la publicidad del Formulario E-14. Una es que al finalizar el escrutinio de mesa, los funcionarios de la Registraduría deben escanear las actas y publicarlas inmediatamente en su página web. La otra es que se debe entregar una copia del E-14 a los testigos electorales de cada partido o, en su defecto, éstos podrán utilizar cámaras fotográficas o de video para registrar la información. El problema es que, en ambos casos, el ejemplar de E-14 que se publica y se entrega es el de Delegados, es decir, aquel que no tiene eficacia jurídica.

Para poder presentar una reclamación o impugnación, solicitar el recuento de votos y/o realizar la auditoría de resultados, los testigos deben tener acceso al E-14 Claveros, pues es el único documento con validez probatoria. Por esta razón, la MOE ha reiterado que es necesario implementar medidas que garanticen la publicidad de dicha copia durante el desarrollo de las comisiones escrutadoras auxiliares, distritales y/o municipales.

En el marco de las elecciones presidenciales del 2018 la organización electoral se comprometió a poner en práctica dos estrategias en este sentido. Por un lado, la RNEC envió una directriz a los Delegados Departamentales y Registradores del Estado Civil señalando que en cada comisión escrutado-

ra, y de forma simultánea al desarrollo de los escrutinios, se debe digitalizar y proyectar en el video beam el ejemplar E-14 Claveros con el objetivo de que los testigos electorales y demás asistentes a la audiencia pública de escrutinios, puedan verificar su contenido en tiempo real (RNEC, 2018).

Por otro lado, el CNE instruyó a los miembros y secretarios de las comisiones escrutadoras auxiliares, zonales, municipales o distritales y departamentales para que, al finalizar cada jornada, con base en la copia digitalizada que queda en los computadores, se entregue en un CD un archivo con las imágenes de las Actas de escrutinio de mesa (E-14 Claveros) así como las Actas Parciales o definitivas de escrutinio (AGE, E-24 y E-26 parciales), a los miembros de los Tribunales de Vigilancia y Garantías Electorales del CNE, a los agentes del Ministerio Público designados para la correspondiente comisión escrutadora y a los testigos electorales o apoderados de cada partido político (Resolución 1364, 22 de mayo de 2018, art.1).

Aunque estas medidas efectivamente avanzan hacia una mayor publicidad de los documentos electorales, se limitan a los partidos políticos y las autoridades de control. Además, la entrega de la información depende de la presencia de los testigos u observadores en la totalidad de las comisiones escrutadoras (lo cual es bastante improbable); de manera que el acceso a los datos no es a voluntad y en cualquier momento, sino que siguen estando sujetos a una solicitud.

En consecuencia, la MOE insiste en que las imágenes de los E-14 Claveros deben ser

públicas también para la sociedad civil, pues sin esta información es imposible efectuar una adecuada auditoría de resultados.

pleta y en alta calidad. Se reitera, entonces, la necesidad de mejorar las condiciones de acceso a esta información.

iii) Dificultades en el acceso a las imágenes de los Formularios E-24 y Actas Generales de Escrutinio (AGE)

iv) Dificultades en el acceso a los archivos planos de los resultados electorales

Actualmente la RNEC publica en su página Web los formularios E-24, E-26 y las AGE del nivel auxiliar, municipal, general y del CNE. Pese a que se trata de una práctica acertada, tiene varios problemas. En primer lugar, la información no se sube de forma simultánea al desarrollo de los escrutinios sino semanas después. Dos meses después de finalizada la segunda vuelta presidencial, aún no se divulgaban los formularios correspondientes. En segundo lugar, la presentación del E-24 y el AGE es desorganizada: las mesas se ordenan de acuerdo con el momento en que fueron escrutadas y no de forma consecutiva (en relación con su número). Esto hace aún más difícil la verificación de datos a propósito de una auditoría de resultados, pues para encontrar una mesa es necesario revisar todo el documento. Además, la MOE ha encontrado que, en muchos casos, los formularios se suben incompletos (faltan páginas o mesas) y con muy baja resolución.

Una auditoría de resultados efectiva por parte de la sociedad civil y los partidos políticos requiere contar con la información de los formularios E-24, E-26 y AGE de forma oportuna (en tiempo real), ordenada, com-

Una de las formas de agilizar la verificación de los resultados electorales es contar con los datos en archivos de texto plano, pues son bases más fáciles de procesar a través de sistemas informáticos. Actualmente la Registraduría tiene acceso a la información en este formato, ya que una de las obligaciones de la Unión Temporal encargada de procesar los datos electorales de preconteo, escrutinio y digitalización consiste en realizar el reconocimiento de las actas E-14 a través de tecnología ICR, OCR u OMR²⁶.

Específicamente, el Contrato de Prestación de Servicios No. 055 de 2017²⁷ (en adelante, el “Contrato”) señala que se debe utilizar la tecnología OCR/ICR sobre dos documentos. Primero, los Formatos de Recepción Telefónica (FRT), que contienen los resultados del E-14 Transmisión. En este caso, el contratista debe asegurar un porcentaje de error inferior al 0,1% de las cifras escaneadas y verificadas; además, que la información esté disponible para el procesamiento y consolidación en un término no mayor a cinco (5) minutos (p.15). Adicional a lo anterior, se debe disponer de un software para el procesamiento de datos, el cual generará los llamados archivos mesa a

²⁶ La tecnología OCR/ICR se refiere a la aplicación de algoritmos para el reconocimiento de caracteres con el fin de digitalizar textos y luego almacenarlos en forma de datos, de manera se pueda interactuar fácilmente con ellos.

²⁷ Para las elecciones generales del 2018 la obligación de reconocimiento OCR de E-14 (Senado y Presidencia) se encuentra en el Contrato de Prestación de Servicios No. 055 de 2017, suscrito entre la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Unión Temporal Soluciones Informáticas Electorales 2018 “UT SIE 2018”).

mesa (MMV) con los resultados electorales obtenidos por cada candidato y/o lista para cada corporación. Segundo, el Formulario E-14 Delegados, del cual se deberá hacer reconocimiento OCR/ICR sobre los campos: identificación de la mesa y corporación, votos solo por el partido/o listas (cuando corresponda), votos por los candidatos, votos por los promotores de voto en blanco, votos en blanco, votos no marcados y votos nulos para las diferentes circunscripciones (p.38). En este caso, el contratista debe garantizar un porcentaje de error inferior al tres por ciento (3%) del total de cifras interpretadas y verificadas (p.48).

La MOE ha encontrado múltiples problemas con el acceso a los archivos planos de resultados electorales, pese a su evidente utilidad para una auditoría por parte de la sociedad civil y, sobre todo, de los partidos políticos.

Primero, la tecnología OCR/ICR no se aplica en todos los procesos electorales. De hecho, en 2018 sólo se efectuó en las elecciones al Senado y la Presidencia. La RNEC argumentó que no contaba con el presupuesto para contratar el reconocimiento de caracteres en los documentos de la Cámara de Representantes²⁸. Esto es preocupante en la medida en que la auditoría de resultados es mucho más pertinente en las elecciones con mayor número de listas y candidatos -Cámara, Concejos, Asambleas-, pues la diferencia en votos entre ganadores y perdedores es menor.

Segundo, injustificadamente (i) se excluyen del reconocimiento de caracteres algunos

campos del E-14 Delegados (como “*Total votos de la mesa*” y “*Total sufragantes formato E-11*”) y (ii) se acepta un porcentaje de error mayor (3%) al permitido para los FRT (0,1%).

Tercero, por regla general, los archivos planos FRT y E-14 Delegados no han sido públicos. Sólo hasta las elecciones presidenciales del 2018 la RNEC estableció – a través del Memorando 021 de 2018- que deben entregarse a los auditores de sistemas nacionales designados por las campañas políticas (i) los archivos abiertos en formato XML con votación de los candidatos por cada una de las mesas reportadas, al finalizar el proceso de preconteo y (ii) los archivos planos con la información (parcial y en proceso de calidad) de las actas E-14 Delegados, a partir de las 2:00 pm del día siguiente a las votaciones. Además, siguiendo una directriz del Consejo de Estado, debe entregarse una copia de los archivos planos con votación mesa a mesa generados por el Software de escrutinios (E-14 Claveros). Las entregas deben incluir también las estructuras básicas de los archivos, para que la información sea rápidamente utilizable.

Aunque estas medidas representan un avance en materia de publicidad, nuevamente se restringen a los representantes de los partidos políticos, lo que imposibilita una verificación por parte de la sociedad civil. Por otro lado, con excepción del Memorando 021 de 2018 -cuyos efectos, en todo caso, se circunscriben al proceso electoral específico para el que fueron emitidos-, el acceso a los archivos planos electorales depende exclusivamente

²⁸ Para esto se puede revisar la comunicación CEM-RL-18-123 del 01 de febrero de 2018, del Partido MIRA, radicado de la RNEC No. 025350.

de las obligaciones pactadas entre la RNEC y los contratistas; en este sentido, la MOE recomienda que la organización electoral se pronuncie de forma oficial sobre los mínimos técnicos de los archivos planos así como sobre sus reglas de publicidad.

2.5.1.2. Problemas con los protocolos de seguridad y custodia del material electoral durante las etapas de escrutinio

En cada una de las cuatro etapas de escrutinios la Registraduría ha dispuesto varios protocolos para garantizar la integridad del material electoral. Por ejemplo, los formularios de traspaso, aseguran la trazabilidad de los documentos electorales. De otro lado, las reglas de manejo de las arcas triclave, buscan custodiar físicamente el material, no sólo para evitar manipulaciones sino para mantener su estado y calidad.

En los siguientes apartados se hará referencia a los procedimientos de custodia de los documentos electorales durante las etapas de escrutinios, así como a las fragilidades y riesgos que se evidencian.

i) Traslado de documentos electorales de puestos de votación a comisiones escrutadoras auxiliares

Uno de los momentos más riesgosos del proceso electoral es el transporte del material desde los puestos de votación hasta las comisiones escrutadoras auxiliares. Aunque los mayores peligros tienen que ver con afectaciones al orden público (atentados a los vehículos o personas que transportan los documentos, robos, amenazas, entre otros), también es un momento que se aprovecha para manipular ilegalmente los resultados

electorales. En Colombia este tipo de situaciones no han sido extrañas. Por ejemplo, durante la segunda vuelta de las elecciones presidenciales-2018 la RNEC reportó que en cuatro corregimientos del municipio de Teorama - Norte de Santander, grupos armados quemaron tarjetas y otros documentos electorales al finalizar el escrutinio de mesa (Torres, 27 de junio de 2018).

En ciertos casos existe acompañamiento de la Fuerza Pública uniformada (Código Electoral, art.144) pero, por regla general, la operación de transporte del material no es resguardada por ninguna autoridad. Por eso es tan importante la presencia de testigos y observadores electorales durante el desplazamiento, pues son quienes ejercen la vigilancia de los votos durante esta etapa.

En términos de trazabilidad, el único protocolo de seguridad consiste en el Formulario E-19, a través del cual el delegado de puesto entrega a los claveros el sobre con los documentos electorales. En esta acta se consigna: (i) el lugar, día y hora de la entrega; (ii) el cargo de quien transfiere el sobre —que puede ser el Registrador auxiliar, el delegado municipal/distrital o el Registrador del Estado Civil-; (iii) las observaciones sobre el estado del paquete que contiene los documentos y (iv) la firma de los claveros y delegados. El Formulario E-19 original queda en manos del funcionario que entrega y se expide una copia para el archivo de la Registraduría o Delegación respectiva. De acuerdo con los procedimientos diseñados por la RNEC los claveros deben recibir todos los formularios E-19 expedidos en la respectiva arca triclave y entregarlos al secretario de la Comisión Escrutadora (que podrá ser el

Registrador Zonal, Auxiliar o Municipal), quién los conservará junto con los demás claveros a fin de mantener la debida cadena de custodia (RNEC, 2016) de los pliegos.

Las autoridades de control –entre ellas la Fiscalía- deben estar muy pendientes de la trazabilidad de los documentos electorales durante esta etapa, pues los riesgos para la transparencia del proceso son altos. En teoría, cualquier irregularidad del material que ocurra en el trayecto entre los puestos de votación y las comisiones escrutadoras auxiliares debe quedar consignada en el Formulario E-19. Los indicios más frecuentes de manipulación de los documentos son que los sobres de las mesas lleguen después de la hora legal (11:00 pm), en mal estado, regularmente abiertos o con el sellado alterado.

ii) Funcionamiento de las arcas triclave durante las comisiones escrutadoras auxiliares

Dado que en elecciones como las de Congreso o Autoridades locales los escrutinios pueden tomar varios días, es imprescindible contar con mecanismos para asegurar que los resultados no serán alterados cuando las Comisiones escrutadoras no estén funcionando. El Código Electoral –junto con sus reformas y actualizaciones- así como la Registraduría, establecen tres tipos de salvaguardas en este sentido: (i) el arca triclave, (ii) los claveros y (iii) los protocolos de trazabilidad del material electoral. Las arcas triclave son, por excelencia, los instrumentos de custodia de los pliegos electorales.

Consisten en cajas con tres cerraduras o candados, que sólo puede abrirse si se insertan simultáneamente las tres llaves (Código Electoral, art.145). La ley también permite que cuando el volumen de los documentos lo haga indispensable, se acondicionen locales u oficinas para el efecto (art.146). Las arcas son suministradas por la administración (gobernaciones o alcaldías) o por la Registraduría (Nacional, Distrital, Municipal o Auxiliar) y deben marcarse exteriormente con el nombre del municipio/zona/distrito al cual corresponden.

Las arcas deben ubicarse en sitios que ofrezcan condiciones de seguridad y con espacio suficiente para la introducción de todos los pliegos. De acuerdo con lineamientos de la Registraduría, deben instalarse en el mismo sitio donde se va a desarrollar la audiencia de escrutinios, desde el sábado anterior a las elecciones (RNEC, 2011).

Por otra parte, los claveros son los encargados de velar por la seguridad y contenido de los documentos electorales. En consecuencia, son las únicas personas autorizadas para introducir o retirar material de las arcas triclave. Los claveros son tres y su calidad depende de la etapa de escrutinio. Durante las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares, los claveros son un juez designado por el Tribunal Superior, un delegado de la alcaldía y un delegado de la Registraduría (Código Electoral, art.148)²⁹. Si alguno de ellos falta, la ley establece que la ausencia debe ser suplida por un ciudadano de reconocida honorabilidad, quien deberá

²⁹ El artículo señala también que en el escrutinio nacional los claveros son el Presidente del Consejo Nacional Electoral, el vicepresidente y el secretario. En el escrutinio general (departamental) serán el gobernador o su delegado, y dos delegados más de la RNEC.

ser escogido por los otros dos (art. 149). Por su enorme responsabilidad, existen dos impedimentos para actuar como clavero. El primero es que no pueden desempeñar esta función en la misma arca o municipio las personas que sean parientes de los candidatos³⁰. El segundo es que los tres claveros no pueden militar en el mismo partido político. Adicionalmente, se establecieron sanciones para los casos en que se incumplan estas reglas o se compruebe el incumplimiento de deberes por parte de los funcionarios. En el primer caso, se contempla una sanción de arresto inmutable de hasta 30 días; en el segundo, se establece la pérdida del empleo.

Finalmente, los protocolos de trazabilidad tienen como objetivo controlar quiénes acceden a los documentos electorales o los modifican durante los periodos de tiempo en que las comisiones escrutadoras no están funcionando. La Registraduría ha establecido tres formularios para este fin.

El formulario E-20, por una parte, es el acta de introducción (o retiro) de documentos electorales en el (o del) arca triclave. La RNEC señala que a medida que se vayan recibiendo los pliegos provenientes de las mesas de votación, los Claveros Distritales, Municipales y de Zona, deben introducirse inmediatamente en el arca triclave respectiva y anotar en el Formulario E-20 el día y hora de la introducción de cada uno de ellos y su estado. El E-20 funciona como un registro de todos y cada uno de los movimientos del material elec-

toral. Allí debe aparecer consignado: (i) el número de puesto, (ii) el número de mesa, (iii) el día, (iv) la hora [de la introducción o retiro] y (v) las observaciones sobre el estado del sobre o paquete con los documentos electorales. Los tres claveros deben firmar el formulario y acto seguido se cierra el arca triclave, quedándose cada clavero con su respectiva llave.

Este protocolo debe repetirse cada vez que el material se retira y/o se introduce en el arca triclave. En consecuencia, cualquier traslado de los pliegos electorales que no cumpla con el registro en el E-20 es ilegal. De hecho, al inicio de cada jornada se verifica el estado del arca y del material electoral, constatando la información consignada en el formulario E-20 y el contenido del arca triclave. Así, en caso de verificarse una irregularidad, corresponderá a los claveros — quienes con su firma dan fe de la integridad de los sobres — justificar por qué se realizaron movimientos de los documentos sin el cumplimiento de los parámetros establecidos.

Por otra parte, el formulario E-21 es un sello que debe pegarse en la cerradura del Arca Triclave cada vez que se introducen o retiran documentos. La integridad de este sello (que no esté roto, desgastado o dañado) da cuenta de que efectivamente el arca ha permanecido cerrada y sellada.

Por último, el Formulario E-23 es el documento a través del cual las comisiones escrutadoras certifican el estado de los sobres y de los documentos electorales, al mo-

³⁰ Hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad o primero civil y sus cónyuges (Ley 62, 1988, Art. 9).

mento de la consolidación de resultados. El E-23 da especial énfasis a las anotaciones sobre el estado de las Actas de escrutinios (E-14), por lo que hay espacio para registrar si éstos tienen tachaduras, menos de dos firmas o fueron introducidos extemporáneamente. También se habilita una columna para saber si durante la Comisión hubo recuento de votos. El Formulario E-23 debe ser firmado por todos los miembros de la Comisión Escrutadora.

Desafortunadamente, en la práctica se evidencia una desatención sistemática de algunos de los anteriores protocolos.

Uno de los hechos más preocupantes que ha observado la MOE tiene que ver con las condiciones de seguridad de las arcas triclave durante las comisiones escrutadoras auxiliares, zonales o municipales. Es bastante común que, por su complejidad, en las elecciones a Congreso o Autoridades Locales esta etapa del escrutinio tome varios días. Esto implica que entre las 9:00 PM y las 9:00 AM³¹ -horas en que se suspende la audiencia de escrutinio- deberían aumentarse las medidas de custodia de los documentos electorales. Por el contrario, lo que ha ocurrido es que los lugares en donde se hace el escrutinio —que usualmente son los coliseos de los municipios— no cumplen con los protocolos de seguridad requeridos por la ley.

La MOE ha observado, por ejemplo, que en muchos lugares no se utilizan Arcas Triclave en sentido estricto, sino que los pliegos electorales se dejan en las comisiones escrutadoras sin mayor resguardo. En estos casos los coliseos o lugares de escrutinio terminan haciendo el papel de las arcas triclave, incluso sin cumplir con la exigencia de las tres llaves. Esto no sólo es irregular, pues la ley exige que los documentos de cada comisión escrutadora zonal/auxiliar se resguarden en un Arca individual, sino que aumenta los riesgos de confusiones, errores y fraude. Además, no permite hacer una adecuada trazabilidad del material con el formulario E-20.

iii) Custodia de los CD con información de los resultados de escrutinio (E-24 y E-26) y las Actas generales de escrutinio

La RNEC ha dispuesto que al final de cada comisión escrutadora (zonal, auxiliar, municipal y departamental) se deberán guardar en un CD los formularios E-24, E-26 y el Acta General de Escrutinio. Este CD debe almacenarse en el arca triclave y ser trasladado a la siguiente comisión escrutadora³². El transporte del CD y los documentos desde una comisión escrutadora a otra es realizado por los Registradores delegados y puede ser acompañado por la fuerza pública y testigos electorales.

³¹ La Ley 1475 de 2011 señala que las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares iniciarán el mismo día de votación, a partir del cierre de la jornada y hasta las doce (12) de la noche de ese día. Cuando no sea posible terminar el escrutinio antes de esa hora, la audiencia continuará a las nueve (9) de la mañana del día siguiente hasta las nueve (9) de la noche y así sucesivamente hasta terminar el correspondiente escrutinio (Inciso 2, Art. 41).

³² En el caso de las comisiones municipales, se deben incluir, además, los formularios E-10 (lista de sufragantes), E-11 (registro general de votantes), E-12 (autorización del voto), E-14 Claveros (acta general de escrutinios de jurados de votación) así como copias físicas del Acta general de escrutinios y E-26 (acta parcial de escrutinios). Cuando hay apelaciones se anexan los votos de las mesas impugnadas.

Este CD es sumamente importante pues, dado que el software de escrutinio no va acumulando en tiempo real la información de todas las comisiones escrutadoras, allí se guardan los resultados de escrutinios y el Acta general de cada comisión. De esta manera, toda nueva etapa de escrutinios inicia tomando como base los datos tal como aparecen en el CD.

Para la MOE este protocolo de transmisión de información no sólo es ineficiente sino que genera graves riesgos de irregularidades. Por una parte, la custodia del CD se hace a través de las Arcas triclave y, como se señaló en acápite anteriores, los claveros y las comisiones escrutadoras no cumplen en todos los casos con las medidas de seguridad exigidas por la ley. La RNEC ha tomado precauciones técnicas para impedir que la información del CD sea modificada o manipulada. Estas consisten en encriptar la información del CD e incluir una función hash. En todo caso, la única forma de detectar un fraude por alteración de los resultados contenidos en el CD es reconstruyendo la información de los formularios y documentos anteriores, pero ese ejercicio supone necesariamente que alguna autoridad o testigo electoral haya alertado sobre la irregularidad.

Debido a los riesgos que se evidencian, las autoridades de control deben prestar especial atención a la cadena de custodia de los CD que transmiten la información de

una comisión escrutadora a otra. Esto implica investigar quiénes estaban a cargo de su custodia, cuándo y en qué condiciones se trasladaron y qué medidas de seguridad informática se tomaron para evitar que los datos allí contenidos fueran modificados.

iv) Protocolos de archivo definitivo del material electoral

El Código Electoral ordena que todos los documentos de una elección deben ser custodiados por la Registraduría durante los periodos de los respectivos cargos, como mínimo (Código Electoral, art.209). Para estos efectos, en un protocolo interno (RNEC, 2018, pp.8-9) la RNEC ha dispuesto que una vez terminados los escrutinios, el secretario de la comisión escrutadora debe (i) archivar los documentos electorales dando cumplimiento a las Tablas de Retención Documental³³ existentes, (ii) realizar el inventario y empaque de dicho material y (iii) enviarlo a la Delegación Departamental o Registraduría respectiva, dependiendo de la elección. Los Delegados Departamentales, Registradores Distritales, Especiales, Municipales y Auxiliares son los encargados de custodiar el material de forma definitiva conforme a la norma general de archivo vigente (Ley 594 de 2000).

La destrucción irregular de los votos y otros documentos configura una causal de anulación de los actos electorales (CPACA, Art. 275, Numeral 2), así como un posible delito (en caso de comprobarse alteraciones en los

.....

³³ El Archivo General de la Nación define las Tablas de Retención Documental –TRD– como instrumentos archivísticos que permiten establecer “cuáles son los documentos de una entidad, su necesidad e importancia en términos de tiempo de conservación y preservación y que debe hacerse con ellos una vez finalice su vigencia o utilidad” (AGN, 2016).

resultados, por ejemplo). El efecto de dicha destrucción (o pérdida³⁴) es la exclusión de los votos contenidos en el acta de escrutinios, dado que es imposible garantizar la transparencia de todo el proceso. Precisamente se insiste en la importancia de conservar bajo estrictos protocolos de seguridad los documentos electorales durante y después del escrutinio, pues sin ellos una eventual auditoría de resultados es impracticable. Sobre el tema, la Corte Constitucional señaló que “La imposibilidad de confrontar el contenido de las actas con las tarjetas electorales, sea por destrucción de las últimas o por mezcla con otras, impide al Estado garantizar la transparencia de las elecciones. Ante la imposibilidad absoluta de dar fe sobre la votación, esta carece de validez, pues únicamente puede resultar electo quien efectivamente ha vencido” (MP Montealegre, Sentencia C-241, 2001).

El caso MIRA es, seguramente, uno de los que mejor ejemplifican esta situación. Dicho partido demandó ante el Consejo de Estado el acto de elección de los Senadores de la República para el periodo 2014-2018. Uno de los cargos presentados tenía que ver con que la Registraduría había perdido los documentos, elementos o material electoral de 88 mesas en las que la justicia³⁵ había ordenado un recuento de votos. El Consejo de Estado decidió excluir la votación de estas mesas.

MIRA también encontró que en otras 201 mesas en las no se había ordenado recuento de votos, se perdió o destruyó el material

electoral antes del tiempo reglamentario. En este caso el Consejo de Estado no invalidó los votos argumentando que “la pérdida o destrucción, por sí sola, no es suficiente para desvirtuar la verdad electoral depositada en las urnas” y, en consecuencia, era necesario que el MIRA demostrara que “la presunta irregularidad ocurrió en la etapa previa a la consolidación de los escrutinios y que el resultado mismo estuvo afectado por dicha pérdida o destrucción” (CP Bermúdez, 2018, p.217). De acuerdo con el C.E., MIRA debió, por lo menos, revisar los Formularios E-23 para hacer la trazabilidad del estado de los documentos electorales una vez se acreditó la pérdida del material (p.218). Más allá de las decisiones tomadas, este caso revela por lo menos tres problemas importantes.

Primero, que durante las elecciones a Congreso 2014-2018 se perdió o destruyó de forma sistemática el material electoral en múltiples mesas de votación. Es decir que se trata de una práctica generalizada, que debe ser objeto de control por parte de las Autoridades —principalmente la Fiscalía—, pues no sólo es ilegal sino que facilita la comisión de delitos contra la participación democrática. Segundo, la pérdida del material electoral, por sí sola, no genera nulidad en las elecciones: es necesario que se demuestre la configuración efectiva de una irregularidad. Una de las alternativas probatorias es la reconstrucción de la trazabilidad de los documentos electorales a través de los For-

³⁴Aunque en la norma sólo se utiliza el término “destrucción” el Consejo de Estado ha señalado que la pérdida injustificada del material por parte de la Registraduría también se enmarca bajo la misma causal.

³⁵ El Partido MIRA presentó una tutela solicitando que se ordenara el recuento de votos en algunas mesas. En segunda instancia, a través del fallo No. 11001110200020140178701, el Consejo Superior de la Judicatura accedió a la petición. No obstante, cuando el partido intentó hacer el recuento, se encontró con que en muchas de las mesas en donde tenía que hacerse el recuento se había destruido el material electoral.

mularios dispuestos para ello (E-19, E-20 y E-23). Las autoridades de control deben realizar este seguimiento como primer insumo de investigación.

Tercero, no son claros los protocolos de archivo de los documentos electorales cuando todavía está en curso el escrutinio. Esto es importante pues la única etapa en la que el escrutinio se hace con la totalidad de los documentos (formularios E-10, E-11, E-12 y votos) es durante las comisiones auxiliares, zonales, municipales y distritales. En el resto de los casos (Comisión general y nacional) sólo se accede al material electoral cuando existieron reclamaciones o cuando, por alguna circunstancia, la comisión escrutadora lo necesita (Código Electoral, Arts. 165; 185). La RNEC señala que durante esta etapa los votos y demás documentos quedan en custodia del Registrador respectivo (RNEC, 2011). Dado que esta responsabilidad es solidaria, serán estos funcionarios los responsables de que se haya conservado la integridad del material ante cualquier solicitud por parte de las comisiones departamentales o el CNE.

2.5.1.3. Problemas con la auditoría del software de escrutinios

Con el propósito de hacer más eficiente y transparente los procesos electorales, se ha implementado el uso de tecnologías de la información, que deben cumplir los requerimientos técnicos básicos y los estándares mínimos internacionales³⁶. Du-

rante la etapa de escrutinios se utilizan, en total, tres sistemas informáticos: (i) escrutinio, (ii) preconteo y digitalización de documentos electorales, y (iii) el software de divulgación y comunicación de resultados electorales.

A partir del uso de estas herramientas en los escrutinios se han detectado múltiples problemas que afectan al software, así como al desarrollo y resultado de las elecciones. Sin embargo, las condiciones para validar y verificar las características técnicas del software no son ideales, puesto que el sistema usado es propiedad de los contratistas y, por cuestiones de derecho de autor, no se puede realizar una auditoría integral que abarque todos los componentes y procesos de desarrollo. Teniendo en cuenta lo ya mencionado, en los siguientes apartados se presentan las características generales del Software de escrutinios y se exponen los principales problemas detectados en su funcionamiento.

i) Características del Software de escrutinios:

a. Propiedad del software de escrutinios:

La RNEC no cuenta con la propiedad de los softwares usados en los escrutinios; estos son contratados para cada periodo electoral. Los contratistas para las elecciones de 2018 fueron Indra Colombia Ltda. para el software de consolidación y divul-

³⁶ Los principios son: normativa adecuada, transparencia, credibilidad, privacidad de los datos, mitigación de riesgos, certificaciones de software y hardware, expectativas de los intervinientes, costos, infraestructura necesaria, capacidad de la organización electoral (UNDP, 2015).

gación³⁷ y, la Unión Temporal Soluciones Informáticas Electorales –UTSIE 2018-³⁸ compuesta por Carvajal S.A., el Grupo ASD, Data Processing System S.A., Manejo Técnico de Información S.A. y Thomas Greg & Sons, para el software de escrutinio, preconteo, y digitalización de documentos electorales.

El software de escrutinio se desarrolla en dos casas matrices³⁸, las cuales, atendiendo a requerimientos mínimos, lo diseñan de manera independiente. De esta manera, la existencia de dos softwares independientes, aunado a sus respectivos derechos de propiedad, dificulta el control por parte de los interesados, como los partidos políticos u organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, en la revisión adelantada para las elecciones presidenciales 2018 se encontró que el software ASD permitía el ingreso de un E-14 no correspondiente a la mesa indicada; caso contrario ocurrió en el software DPS, el cual inmediatamente negó la inclusión de un E-14 distinto a la mesa que se estaba escrutando. Al indicarle este hecho a la RNEC, manifestó que la inquietud debía ser remitida a los contratistas, lo que evidencia la falta de responsabilidad del Gobierno frente al funcionamiento y desarrollo de los procesos electorales a través de la tercerización de estos.

Si bien la Registraduría justifica la existencia de dos softwares como una herramienta en la mitigación de riesgos, no es claro cómo dos sistemas, distribuidos geográficamente con criterios desconocidos, puedan ayudar a

este fin. Al contrario, la aplicación simultánea de ambos software aumenta las probabilidades de ser vulnerados o de riesgos en su funcionamiento y posteriores resultados, al poner en riesgo la seguridad de los sistemas de información, distribuyendo la información en dos sistemas que pueden ser atacados y alterados, sin poder hacer un seguimiento de los ataques como ocurrió en 2014, además se suma la desigualdad en el diseño de la interfaz y de algunas funcionalidades que hacen necesario la implementación de varios protocolos de manejo del software y de herramientas de seguridad.

b. Actualización del marco normativo electoral:

Una de las necesidades más urgentes tiene que ver con la actualización del marco normativo del sistema electoral, en relación con el uso de nuevas tecnologías, en este caso el software de escrutinios. Sobre este aspecto, cabe mencionar que los escrutinios se rigen por el Código Electoral (Decreto 2241, 1986) y algunas modificaciones posteriores, en donde no se encuentra regulada la aplicación de herramientas tecnológicas y sus consecuencias (Ley 62, 1988; Ley 6, 1990; Ley 1475, 2011). En este sentido, en cuanto al uso del software falta determinar normativamente los requerimientos mínimos frente a su propiedad, diseño, arquitectura, funcionalidad, vigilancia y control. Respecto al control y vigilancia del software, en el artículo 45 de la Ley 1475 de 2011,

³⁷Para mayor información es posible revisar los datos en el contrato de prestación de servicios No. 054 de 2017, suscrito entre la Registraduría Nacional del Estado Civil e INDRA COLOMBIA LTDA.

³⁸ Estos datos se encuentran en el Contrato 055 de 2017. Suscrito entre la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Unión Temporal Soluciones Informáticas 2018 – UT SIE 2018.

³⁹ASD en Bogotá y DPS en Barranquilla.

se estableció la posibilidad de acreditar auditores de sistemas ante el CNE cuando se trate de recursos tecnológicos. Sin embargo, esta norma no responde a las necesidades de una auditoría integral, puesto que actualmente la auditoría que se desarrolla es hecha por una firma privada cuyos resultados no son de conocimiento público y en consecuencia son de difícil acceso. Además, la legislación vigente no establece ni delimita el campo de acción de los auditores, las características del objeto por auditar, las obligaciones de la Registraduría para con los auditores y el marco de acción de los auditores, entre otros aspectos.

c. Auditoría y custodia del código fuente

La RNEC en cumplimiento del artículo 45 de la ley 1475 de 2011 ha realizado supuestas auditorías en dos sentidos: (i) por un lado, contrató una auditoría externa, de la cual no se conocen los resultados, únicamente se accedió a los insumos generales por petición de los interesados; (ii) por otro lado, ha contado como auditoría el congelamiento y custodia del software para contrastar su versión y tamaño o como prueba ante un eventual proceso judicial o administrativo.

Sin embargo, como se evidenció en la sentencia del MIRA, la Fiscalía no pudo establecer si hubo sabotaje al software, pues al momento de la verificación no se contaba con la versión original del aplicativo ni de los equipos utilizados (Botero, 22 de

febrero de 2018). En consecuencia, en el último proceso electoral la Registraduría ha implementado medidas que involucran a las organizaciones políticas y a los observadores como parte de la auditoría, invitándolos a las pruebas de funcionamiento y contingencia de cada uno de los softwares, así como a su congelamiento y custodia.

• Auditoría externa

La Registraduría contrata una auditoría externa para la verificación de los diferentes componentes de cada proceso electoral, desde el seguimiento de las obligaciones contractuales hasta la realización de exámenes y observaciones a los componentes técnicos; estos últimos pueden ser la inscripción de candidaturas, la selección de jurados de votación, la implementación de biometría, así como la consolidación y divulgación de resultados electorales.

Para el año 2018 se efectuó una contratación general para las elecciones de Congreso y Presidencia⁴⁰, en donde se estableció como obligaciones de la firma auditora del software de escrutinios, la realización de un examen crítico, sistemático y objetivo junto con el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones técnicas y jurídicas para este componente específico. Así mismo, se impuso la tarea de generar informes donde se desarrollen recomendaciones, sugerencias y acciones a mejorar durante la ejecución del contrato del software de escrutinios; igualmente la firma debe hacer seguimiento y monitoreo a las observaciones presentadas.

⁴⁰ Para mayor información se puede revisar el contrato 030 de 2018, suscrito entre la Registraduría Nacional del Estado Civil e ID Systems S.A.

De tal manera, para emitir estos informes debe realizar pruebas de stress, carga, rendimiento, estabilidad, trazabilidad, integridad de los datos electorales, vulnerabilidad, seguridad, controles de acceso, funcionamiento del software y del hardware usado. Así mismo, debe participar en la evaluación de los simulacros y pruebas realizadas de funcionamiento y de contingencia. Sin embargo, los informes presentados por la firma auditora no se encuentran a disposición de los auditores de campaña ni de los observadores o veedores de las elecciones, pues según las cláusulas contractuales deben ser entregados sólo a la Registraduría para que esta tome las medidas pertinentes en la mejora del software de escrutinio. Es decir, que la auditoría externa no es pública y por lo tanto no llega a manos de los interesados y de la ciudadanía, sino que debe ser solicitada a la RNEC. Sumado a esto, en el último proceso electoral se destacó la constante inasistencia de la firma auditora a las pruebas y simulacros realizados, lo que impidió tener comunicación directa con la auditoría externa por parte de las auditorías de las organizaciones políticas.

Igualmente, se debe tener en cuenta que en procesos anteriores las auditorías realizadas no tenían el carácter de auditoría externa e independiente, como lo constató el Centro Democrático en su intento de auditar el proceso electoral de 2014, en donde se tuvo como una de las conclusiones “el desconocimiento de un certificado sobre el correcto funcionamiento del software de una empresa especializada,

sino por el contrario solo se halló las pruebas realizadas en virtud del contrato” (Sáenz, P., López, J., Hernández, S., 2018) .

• Auditoría por las organizaciones políticas

Entre las garantías otorgadas a las organizaciones políticas en el desarrollo del proceso electoral, se encuentra la posibilidad de acreditar auditores de sistemas e informática en el control y vigilancia de la sistematización para procesar y comunicar los resultados electorales. Estos actuarán como testigos electorales técnicos en cada una de las fases de los escrutinios. En cada proceso electoral el CNE expide una resolución que determina el campo de acción de los auditores. En el último se establecieron las siguientes garantías y derechos (CNE, 2018, Res. 1368)⁴¹:

- ✓ Conocer el proceso de captura de datos, contabilización y manejo de la información relacionada con las votaciones.
- ✓ Observar el proceso de captura del resultado de la votación de cada una de las mesas.
- ✓ Observar el procesamiento y consolidación de los resultados consignados en el E-14.
- ✓ Participar en el registro y verificación de la información técnica del código fuente y ejecutables del software de preconteo, escrutinio, digitalización, consolidación y divulgación.
- ✓ Solicitar el log de auditoría que genera el software de escrutinio al momento del cierre del escrutinio diario y al finalizar el escrutinio en cada comisión.

Estas garantías se materializan durante los días anteriores al momento de las elecciones.

⁴¹Por medio la cual se reglamenta la participación de auditores de sistemas e informática designados por los partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, grupos significativos de ciudadanos o movimientos sociales para realizar el seguimiento al proceso electoral, en las elecciones presidenciales 2018.

nes, para lo cual la Registraduría, junto con los contratistas, realizan pruebas técnicas y de seguridad al software de escrutinios y al de divulgación, según las disposiciones contractuales. En estas pruebas se invita a participar a los auditores de las organizaciones políticas, la Procuraduría y las misiones de observación para que hagan recomendaciones sobre los problemas o vulnerabilidades detectadas y así poder mejorar su funcionalidad y seguridad. En dichas pruebas las actividades a realizar son las siguientes:

- ✓ Prueba de funcionalidad (10%) del software de preconteo en CPD⁴² y consolidación nacional.
- ✓ Prueba de funcionalidad (100%) del software de preconteo en CPD y consolidación nacional.
- ✓ Prueba de contingencia de CPD, CCR⁴³ y consolidación nacional.
- ✓ Pruebas de funcionalidad y rendimiento del sistema de escrutinio y seguimiento en la web.
- ✓ Pruebas de funcionalidad del sistema de digitalización de actas E-14, seguimiento en la web y prueba de contingencia.
- ✓ Simulacro de escrutinios.
- ✓ Prueba de sincronización CPD, CCR y consolidación nacional.

d. Simulacro de escrutinios

Las pruebas de funcionalidad del software de escrutinio se llevan a cabo por medio de un simulacro de escrutinio tomando como ejemplo una zona determinada, pasando por los tres niveles de comisiones en caso

de ser necesario. Para el simulacro se aplican los siguientes lineamientos:

- Se inicia con el licenciamiento de software en cada equipo y con la entrega de claves por parte del personal de apoyo técnico del contratista a los miembros de soporte técnico de la comisión escrutadora, para su uso exclusivo.
- Se verifica la versión del software y las actualizaciones del mismo y el cargue del DIVIPOL correspondiente a la comisión.
- La entrega e instalación del software se registra en un acta de entrega a la comisión escrutadora los cuales quedan como custodios del software. Los miembros de soporte técnico quedan con funciones de apoyo en el caso de requerir ayuda.
- Se ingresan los datos de los miembros de la comisión escrutadora y se crea los usuarios, se registran a través de la huella digital y se asigna su respectiva contraseña.
- Se genera el boletín 0, el E-24, E-26 y un backup en donde conste que no se encuentra ningún dato registrado. Cada cinco minutos o con un 5% de avance se debe realizar un backup.
- Se selecciona el puesto de votación y la mesa por escrutar, se inicia el cargue de datos y la información del material electoral allegado, verificando el estado de los formularios E-11 y E-14.
- Se registra el número de sufragantes reales de la mesa y se ingresan las observaciones referentes a los E-14, tales como tachaduras, enmendaduras o

⁴²Centro de Procesamiento de Datos, son las sedes en donde se encuentran los servidores que contienen y procesan la información.

⁴³ Centro de Contingencia Regional, ubicados en las sedes de las casas matrices, con el fin de atender cualquier inconveniente que se presente en la transmisión de resultados.

borrones, las firmas de los jurados de votación, en caso de presentarse inconsistencia el software emite una alerta y debe corregirse inmediatamente, para lo cual debe ingresarse un dato sobre las condiciones de los E-14.

- Se digitaliza el acta E-14 de claveros para que quede registrado en el software de escrutinios, comprobando la lectura y validación del código QR asignado a cada mesa.
- Se ingresa el número de votos por cada candidato u opción en la ventana del contador de votos. Como ya se ha registrado el número de sufragantes, al cargar los votos sobre una opción se va restando el número en cada opción viable; si la suma de los votos supera el número de sufragantes registrados, el software debe emitir una alerta, para comprobarse debe reportarse un número superior al registrado.
- Se registran reclamaciones que se presentaron, se ingresa la causal y el reclamante, al igual que las solicitudes de recuento de votos, todas estas deben resolverse inmediatamente para que la mesa pueda cargarse.
- Cuando se trata de la admisión de una apelación, se emite una alerta para que sea resuelta por la siguiente comisión.
- En cualquier momento de los escrutinios se debe probar el cierre del aplicativo, para lo cual pide las credenciales de los miembros de la comisión escrutadora y genera E-24, E-26 y un backup. Al abrir el sistema se debe generar el E-24, E-26 y un backup en archivo plano, con el fin de contrastar la información contenida en el software.
- Se da apertura al software con el cam-

bio de un miembro de la comisión, para validar el cambio se requiere las credenciales de los otros miembros (huella y clave), esta modificación debe quedar registrada en el log de auditoría.

- Se prueba la respuesta del software ante una eventualidad, para lo cual se cierra abruptamente la sesión y este debe recuperar automáticamente los datos que se estén cargando en el momento; al ingresar emite una alerta indicando que hay información no guardada y debe ser recuperada. Solo se puede recuperar la información con las credenciales de todos los miembros y con esto se genera un E-24, E-26 y un backup como si se hubiera cerrado normalmente, luego de este paso se inicia la actuación para el cargue de datos.

e. Congelamiento del software

Como una de las medidas de transparencia se ha establecido que la Procuraduría General de la Nación es la autoridad encargada de custodiar los códigos fuente del software, con el fin de responder ante una eventual acción judicial o administrativa. Para esto la Registraduría emite memorandos en cada proceso electoral, en los cuales dicta los protocolos o lineamientos para la entrega de información por parte de los contratistas y la custodia de estos.

Esta diligencia se realiza tanto para el software de preconteo, escrutinio y digitalización de los E-14 como para el de consolidación y divulgación nacional. En cada una asisten como veedores de la entrega y custodia los auditores y representantes de

las organizaciones políticas, el CNE, la auditora externa contratada por la RNEC y las misiones de observación invitadas. Para la elección de Presidencia y Vicepresidencia de la República, en primera y segunda vuelta se llevaron a cabo las siguientes actividades (RNEC, 2018).

» El contratista hace un ejercicio sobre el proceso de inicialización y puesta en cero de las bases de datos de preconteo en los CPD, generando el log de la base de datos para ponerlo a consideración de los interesados, al igual que la parte pertinente del código fuente que genera la inicialización de la base de datos.

» El contratista entrega la siguiente información técnica del software, la cual se exhibe antes a los interesados en caso de dudas u observaciones:

- o Ubicación de los programas fuentes.
- o El nombre de las carpetas y archivos, fecha de creación y de última modificación, tipo de archivo, tamaño y permisos.
- o El nombre de los archivos ejecutables de los diferentes módulos que componen el aplicativo.
- o Herramienta de desarrollo y versión, motor de base de datos y versión, relación de forms asociados al aplicativo.
- o Certificado donde conste la versión del software instalado en los diferentes CPD, CCR, comisiones escrutadoras y centros de digitalización del E-14.

» El contratista entrega la información técnica respecto al hardware, después de una inspección y verificación personal de los interesados, la cual contiene:

o Certificación de identificación física de los equipos de cómputo.

o Lugar dónde se encuentran los programas fuentes (marca, modelo, serial y ubicación física).

o Certificación de identificación lógica de los equipos de cómputo donde se encuentran los programas fuentes (nombre de la máquina, dirección IP, nombre de la unidad lógica).

» El contratista entrega una lista en donde se estipule el nombre, la fecha de creación y de la última modificación, tipo de archivo y tamaño de:

o Nombre y la versión de la herramienta que se usará para generar el hash, incluyendo el modo de licenciamiento.

o Hash de la carpeta o directorio que contiene los programas fuentes y los programas objeto del software de preconteo a usar en CPD y CCR.

o Hash de la carpeta o directorio que contiene los programas fuentes y los programas de objeto del software de escrutinio.

» El código fuente, ejecutables y la información detallada en el punto anterior deben ser guardados en un medio magnético, al cual se le asigna una contraseña compuesta por caracteres establecidos por la Procuraduría, la Registraduría y los representantes de las organizaciones. La contraseña se anotará en papeles por separado y se custodiará en un sobre sellado.

f. Cadena de custodia

El contratista entrega al representante de la RNEC, los medios magnéticos debidamente ro-

tulados en donde se encuentran los datos identificando ciudad, fecha y contratista. El representante de la RNEC embala el sobre que contiene el medio magnético, junto con el sobre que contiene la contraseña y, se rotula con el formato dispuesto por la Procuraduría. Acto seguido, se diligencia el formato de continuidad de cadena de custodia establecido por la Procuraduría. En las instalaciones determinadas se hará la entrega oficial por parte de la RNEC de los sobres de cada casa matriz del software de escrutinios y del software de divulgación. Allí, se diligencia el formato de continuidad de cadena de custodia y el acta de entrega de la Registraduría al contratista encargado de la custodia del código fuente.

g. Validación del código fuente

Según los lineamientos de la RNEC (2018), el día anterior a las elecciones se revisan las características de los equipos de las comisiones escrutadoras en sus distintos niveles, que hayan sido distribuidos e instalados con la versión definitiva del software de escrutinios, según el recibo y custodia de los códigos fuentes de cada casa matriz. Se contrasta el código hash de los equipos de las comisiones escrutadoras con el generado en la diligencia de custodia. Esta actuación queda registrada en un acta de validación suscrita entre la Registraduría, el contratista, los auditores de las organizaciones políticas y el representante de la Procuraduría. Se debe tener en cuenta que la verificación del código hash se podrá realizar antes, durante y después del proceso de escrutinio.

i) Problemas asociados a la auditoría del software de escrutinio

En el análisis de la metodología de la auditoría del software -externa o por organizaciones políticas- y las actividades que se realizan como herramientas de vigilancia y control al software de escrutinios, es posible plantear que, hasta la fecha, los ejercicios realizados no cumplen con las características técnicas internacionales de una auditoría y no se han establecido los parámetros normativos con los cuales debería hacerse, ni el rol de cada participante. Por esta razón, en cada periodo electoral varían los lineamientos para llevar a cabo la auditoría, atendiendo las cláusulas contractuales y no los mínimos básicos de aplicación de tecnologías de la información y la comunicación. Como se mencionó previamente, para el desarrollo de los escrutinios se utilizan tres softwares: (i) preconteo, (ii) escrutinio y digitalización de los E-14 y (iii) consolidación y divulgación de resultados electorales. Sin embargo, la atención se concentra en el software de escrutinio porque, al estar dividido en diferentes ítems, se duplican las actividades de la auditoría. En el desarrollo de cada una de estas actividades se han evidenciado dificultades en el diseño y proceso de las pruebas como: (i) la imposibilidad de acceder a la información sobre el diseño y arquitectura del software, pues al no tener una base para contrastar y analizar, se impide el correcto ejercicio; (ii) la falta de convocatoria a entes de control con funciones electorales o con la capacidad técnica para participar en la realización de estas pruebas, como la Fiscalía; (iii) el tiempo en el que se hacen

las pruebas, pues comúnmente se practican un mes antes de las elecciones, reduciendo el tiempo de respuesta y corrección que tienen los contratistas. En relación con el congelamiento, custodia y verificación del software, a pesar de que se ha avanzado en la tecnificación y seguridad de este proceso, aún se encuentran problemas que impiden un ejercicio con garantías y transparencia del proceso electoral. Esto se puede evidenciar en la metodología usada, puesto que como existen dos softwares diferentes, la forma en que se realiza el congelamiento frente a los auditores puede variar. En el último proceso electoral, en un caso se obtuvo el código hash del código fuente y de los ejecutables probando diferentes rutas y comandos, revisando el tamaño de los ficheros durante el ejercicio del congelamiento; en el otro caso, ya se había generado el código hash y solo se exhibió en la diligencia de congelamiento y custodia.

Uno de los grandes inconvenientes de la auditoría es el tiempo en el cual se puede realizar, ya sea con anterioridad o con posterioridad al día de elecciones, debido al corto periodo en el cual la Registraduría custodia las copias de seguridad del software y las copias en donde se resguarda la información electoral, así como la conservación de los archivos log de los sistemas operativos de los equipos de las comisiones escrutadoras y los equipos usados en el sistema de gestión web.

Por ejemplo, en el caso de la sentencia del MIRA (CP Bermúdez, 2018), no se pudo conocer ni detectar las anomalías al proceso electoral, especialmente las que se presen-

taron en el software de escrutinios, pues al solicitar el acceso no fue posible encontrar la versión en las mismas condiciones en las que se utilizó en el proceso electoral 2014, aunado a la desaparición de los documentos electorales en físico. Esto dificultó la obtención del probatorio pertinente y, con ello, hacer el contraste y posterior verificación de los resultados electorales.

ii) Problemas asociados al funcionamiento del software de escrutinio

A pesar de las limitaciones que se han presentado en el ejercicio de la auditoría al software de escrutinios, se han detectado riesgos o vulnerabilidades que pueden alterar la información contenida y los posteriores resultados electorales. Como una de las consecuencias de la falta de regulación en los requerimientos técnicos del software se encuentra la imposibilidad de conocer previamente, y de fondo, la arquitectura y diseño del software, con lo cual se pueda diagnosticar sus inconvenientes con tiempo para que, al momento de realizar las pruebas, estos puedan ser resueltos. Actualmente, solo se pueden observar los problemas del software superficialmente en la realización de pruebas de funcionalidad.

Entre las dificultades encontradas se aprecian las medidas de seguridad en el ingreso de los miembros de la comisión escrutadora al software; la trazabilidad de la información y la generación de logs de auditoría y su entrega; la lectura y escaneo de los E-14 de cada mesa; el registro máximo de sufragantes en cada mesa; el traslado de información de comisión a comisión; y la infor-

mación allegada al sistema de gestión web y la generación de backups.

a. Ingreso o autenticación de miembros de las comisiones escrutadoras

En el fallo del Consejo de Estado sobre el proceso de nulidad electoral promovido por los representantes del Movimiento MIRA, se hallaron evidencias de manipulación del software a horas indebidas y accesos no autorizados para modificar resultados. Este hecho pone en evidencia la fragilidad del software y de la información contenida, como consecuencia de las medidas de seguridad adoptadas en el registro de los miembros de la comisión escrutadora.

La validación de la identificación de los miembros de la comisión escrutadora se entiende como un paso meramente formal. En el registro únicamente se ingresan los datos del miembro y las huellas dactilares sin contrastar información previa en donde se consigne su calidad de miembro de la comisión y la correspondencia con la identidad de la persona por registrar. Igualmente, en la realización de las pruebas se demostró que se puede deshabilitar la huella de un miembro y solo dejar como requisito de ingreso al software el uso de contraseña, dando la posibilidad de que otra persona ingrese sustituyendo la identidad de uno de los miembros de la comisión.

De otro lado, a partir de las pruebas realizadas se evidenciaron inconvenientes con la hora registrada por el sistema en el ingreso. Se demostró que cuando el software queda sin conexión adopta la hora del sistema operativo, abriendo un espa-

cio en el cual se puede ingresar y hacer modificaciones fuera del tiempo permitido; estos cambios no quedan registrados en el log de auditoría, pues debido a la hora de ingreso registrada, dichas acciones pueden parecer normales. Así, con la imposibilidad de identificar plenamente a los miembros de la comisión en su enrolamiento, sumado a la posibilidad de deshabilitar contraseñas y permitir la actuación de otra persona, aunado a los errores en el control del registro de la hora, se puede evidenciar que el software presenta vulnerabilidades no en su diseño, sino en su funcionamiento.

b. Lectura y escaneo del QR de las Actas de Escrutinio – E-14

Como medida de seguridad, se ha establecido el escaneo del código QR del E-14-Claveros de cada mesa por escrutar, con el fin de hacer una verificación de su correspondencia para que, en caso de que no sea el correcto, el software impida su cargue. En las pruebas de funcionalidad llevadas a cabo para la elección presidencial del 2018 se presentó fallas en la lectura del código.

Una de ellas, consistió en una discrepancia entre los softwares desarrollados en las casas matrices, puesto que un software no hizo la validación y permitió que se subiera el documento no correspondiente a la mesa que se estaba escrutando (cargó un E-14 de Cundinamarca cuando se tenía como ejemplo a San Andrés); posteriormente, se intentó con otro E-14 y ocurrió lo mismo. Pero en la prueba realizada en la otra casa matriz el software bloqueó el cargue del

documento. Con este error de validación del código QR se demuestra una debilidad en el software de escrutinios producto de la aplicación de dos softwares y de la falta de acceso a los mismos con anticipación, pues únicamente se evidenció en las pruebas realizadas días antes de las elecciones.

c. Trazabilidad de la información ingresada y generada

Para medir la trazabilidad de la información ingresada y del procedimiento que se realiza por medio del software, se revisan los logs del sistema operativo de los equipos utilizados en el escrutinio y los del sistema administrador de las bases de datos. La importancia de la lectura de estos logs se sustenta en lo ocurrido con el partido MIRA, en donde los hallazgos de sabotaje se encontraron en los logs, dada la pérdida del material electoral y la no conservación de la versión original del software.

De hecho, dentro del peritaje del software realizado por la Fiscalía se descubrió que el sistema utilizado no genera logs en una gran parte de sus módulos o de los sistemas auxiliares que lo conforman. Igualmente, se demostró que asegurar la trazabilidad del sistema actual es imposible ya que no se producen valores hash sobre las versiones del software o de los logs generados por el mismo. Estos valores hash son la única forma técnica de poder demostrar que no hubo cambios sobre el mismo después de que fueron generados.

En esta misma línea, también se encontraron problemas con el formato en que son entregados los archivos log. Lo que ocurrió en

2014 es que se entregaron en dos formatos diferentes (Excel y PDF), con características de identificación distintas (nombre, fecha, comisión escrutadora), lo cual dificultó su lectura y con ello la realización de una auditoría basada en mejores herramientas. De otro lado, para el proceso electoral de 2018, se estandarizó la forma y el contenido de los logs, sin embargo, dada la cantidad de información registrada, la forma de presentación y el formato usado (PDF) aún se dificulta su lectura, sumado a las inconsistencias por parte de las comisiones en la entrega del log de cada jornada electoral y de la finalización de escrutinios, pues en ocasiones estos no fueron entregados, imposibilitando el seguimiento en tiempo real para poder realizar las correspondientes reclamaciones. Otro aspecto de la trazabilidad que es cuestionado, especialmente en lo relacionado con la información, es la verificación de la base de datos al inicio del escrutinio. Cuando se hace la inicialización lo que se busca comprobar es que el sistema está en blanco y no tiene información precargada. Sin embargo, la emisión del “Boletín 0” genera dudas, pues se exhiben solo los datos de inicio y no del tamaño del software. Una de las soluciones presentadas es que en la diligencia de congelamiento y custodia del software se genera un log y un código hash, los cuales permiten verificar el estado de la base y el peso del archivo dentro del disco duro. Así se verifica que no tenga ningún dato cargado para, posteriormente, comparar la información con el software de cada equipo de las comisiones escrutadoras. Con todo, esta solución sigue siendo espontánea y usada para cada proceso bajo la solicitud de los auditores, sin ser aún regulada estrictamente.

d. Registro real de sufragantes por mesa de votación

Como está configurado el software actualmente, el total de los votos registrados por candidatos u opciones políticas tiene como límite el número registrado en el total real de sufragantes de cada mesa de votación. Es decir que se puede elevar el número de votos hasta 390 (que es el límite de sufragantes por mesa), sin importar el número real de sufragios de la mesa. El sistema sí genera una alerta cuando el número de votos es mayor o menor al número de sufragantes (E-11). Sin embargo, es voluntad de la comisión escrutadora decidir si continúa con el escrutinio, incluso cuando la mesa no está nivelada.

e. Información que llega al Sistema de Gestión Web

Para la consolidación, divulgación y declaratoria de elección se ha implementado el uso del software de gestión web, en el cual se centraliza la información de los escrutinios, desde las comisiones auxiliares hasta el CNE, dependiendo del tipo de elección. En este software se registran los votos de cada mesa y se va consolidando el total de la votación en cada nivel y por cada opción. En las pruebas realizadas se buscó mirar la respuesta del sistema de gestión web ante una eventualidad en un equipo de una comisión escrutadora, en donde se tuviera la necesidad de ingresar nuevamente los datos. Se encontró que es imposible conocer las razones por las cuales se hacía un cambio en la votación de la mesa en el sistema; simplemente, se evidenciaba el cambio en

la votación, por lo cual no se podía rastrear el momento en que se realizaba, ni cuál miembro lo hacía.

Como este sistema consolida el total de votaciones para realizar la declaratoria de elección, se pueden hacer modificaciones directamente al número de votos de cada opción y a la sumatoria en general. Esto ocurrió en las elecciones presidenciales de 2018: el CNE como solución a las reclamaciones presentadas, modificó el número de votos de los candidatos en su totalidad, sin especificar las mesas a las cuales debía hacerse el cambio (CNE, 2018, Res.1413). Dicha situación evidencia la posibilidad de alteración a los resultados por medio del sistema de gestión web sin que haya un rastro registro de la zona, puesto y mesa en donde fue necesario hacer la modificación.

2.5.2. Estrategias

2.5.2.1. Estrategias frente a la Auditoría de resultados

La auditoría de resultados es el único mecanismo a través del cual se puede determinar la existencia y magnitud de una alteración de resultados electorales, así como sus presuntos responsables. Se trata de un procedimiento que le compete a los partidos políticos y la sociedad civil, pero también a entidades de control como la FGN. En este apartado se presenta un modelo de auditoría de resultados que puede ser de utilidad para las autoridades en la investigación de casos de fraude electoral. En una segunda parte, se proponen estrategias para que dicho procedimiento sea más eficiente y con acceso abierto a la ciudadanía.

i) Auditorías de resultados como insumo principal de las autoridades que investigan y sancionan la alteración de resultados electorales

Una auditoría de resultados puede ser necesaria en múltiples escenarios, pero generalmente se realiza cuando existen indicios o denuncias de fraude, cuando la diferencia en las votaciones de los candidatos es reducida, y en circunstancias de desconfianza generalizada hacia el sistema electoral. En este sentido, realizarla tiene por lo menos tres ventajas: primero, puede informar a las autoridades electorales de errores en el sistema y, en esta medida, mitigar posibles fraudes; en segundo lugar, evita la necesidad de efectuar demasiados recuentos físicos de las votaciones; por último, una auditoría robusta incrementa la confianza en los resultados de una elección (Anónimo, 8 de junio de 2018).

Además, esto ayudaría a mejorar el acceso de las organizaciones políticas a la justicia electoral -al menos en lo que se refiere a los escrutinios-, pues actualmente para alegar irregularidades y solicitar recuentos, los partidos dependen casi por completo del número de testigos electorales que tengan en los puestos de votación y en las comisiones escrutadoras⁴⁴.

Es importante diferenciar entre la auditoría de resultados y el recuento de votos. El primer caso implica examinar, de forma sistemática, los procedimientos utilizados para contar, computar y agregar los votos, con el

fin de determinar en dónde hay problemas significativos (Ibíd.). El segundo caso exige contrastar los resultados directamente con las papeletas electorales. La legislación colombiana contempla el recuento de votos en situaciones específicas, pero no las auditorías de resultados.

Una de las estrategias para mitigar los riesgos que se presentan durante la etapa de escrutinios, es establecer legalmente reglas mínimas para la realización de Auditorías de resultados y, en caso de encontrar inconsistencias significativas, proceder al recuento de votos. Se trata de una práctica que ya han adoptado varios países, entre ellos Estados Unidos (Post-Election Audits)⁴⁵. La legislación al respecto debería regular por lo menos cinco aspectos: (i) el tipo de auditoría (manual, informática o mixta); (ii) el alcance y método (tamaño y criterios de la muestra, por ejemplo); (iii) quién las puede conducir (las autoridades electorales, los partidos políticos o la sociedad civil); (iv) el tiempo en que debe realizarse; (v) el margen de error límite, a partir del cual se procede a un recuento de votos; y (v) reglas sobre publicidad de la información.

En todo caso, la MOE recomienda que las autoridades de control (Fiscalía, Procuraduría y CNE) utilicen las auditorías de resultados como insumo principal de las investigaciones sobre fraude electoral. Para ello, se presenta el siguiente modelo de au-

⁴⁴ Un partido sólo puede solicitar recuento en el escrutinio de mesa (C.E., Art. 122) y las comisiones auxiliares/municipales (Arts. 163; 164), si cumple con ciertas causales. Durante el escrutinio general el recuento procede sólo si (i) en los niveles anteriores se negó y la decisión se apeló o (ii) el CNE lo considera pertinente (Art. 182).

⁴⁵ De acuerdo con los datos de la National Conference of State Legislatures (NCSL), actualmente 29 Estados exigen la práctica de una Auditoría de resultados tradicional, mientras que otros 3 permiten la realización de Risk Limiting Audits, las cuales están diseñadas para determinar el “límite de riesgo” de errores en el resultado de una elección a través de principios y métodos estadísticos. Además, 11 proyectos de ley están cursando en el Congreso para aprobar Auditorías de Resultados en otros Estados.

ditoría a partir del cual es posible identificar inconsistencias en cada una de las etapas de los escrutinios.

a. Definición del conjunto de datos a analizar

El primer paso para realizar una auditoría de resultados es definir el conjunto de datos electorales que se van a analizar; esta decisión depende de los objetivos de quien la dirige. Por ejemplo, si la auditoría hace parte de una investigación de fraude electoral en un lugar específico, lo lógico es que se auditen los resultados de ese municipio o departamento. Si se trata de un procedimiento de verificación más general, del tipo que haría un partido político u organización de la sociedad civil, lo más normal es que se utilicen métodos estadísticos para determinar una muestra representativa la cual, a su vez, puede ser aleatoria o sesgada, dependiendo de los intereses del estudio.

b. Contrastar los tres ejemplares del formulario de acta de escrutinio de jurados de votación (E-14)

El formulario E-14 es el primer documento en el que se consignan resultados electorales y el que más tiene riesgo de ser modificado, pues está sujeto al actuar de múltiples personas (los seis jurados de votación); además, debe ser trasladado desde los puestos hasta las comisiones escrutadoras. En consecuencia, el segundo paso de la auditoría es asegurarse que la información que contiene el E-14 corresponde a la realidad.

Específicamente, es necesario revisar la autenticidad de los datos del E-14 Claveros

que, como se ha insistido en éste escrito, es el único documento válido para los escrutinios. La mejor forma de hacerlo es contrastar la información con los otros dos ejemplares del E-14 (Transmisión y Delegados); como los tres formularios deben coincidir exactamente, serán irregulares aquellos en los que existan diferencias. Otros criterios sospechosos son las tachaduras, enmendaduras, sobreescrituras o caligrafías extrañas en los E-14. Ahora bien, una irregularidad no implica fraude de manera directa. De hecho, la mayoría de veces las inconsistencias son producto de errores humanos. Lo que sí logra este ejercicio es reducir el universo de casos que requieren una investigación más profunda, ya sea solicitando el recuento de votos o recolectando otro tipo de material probatorio.

Es evidente en este punto, que el contraste de la información de los tres ejemplares del E-14 es más eficiente si se cuenta con los datos en formato de archivo plano. De lo contrario, quien dirige la auditoría deberá revisar una a una las imágenes de los documentos. En este sentido, la importancia de una política de datos abiertos, por parte de la organización electoral, reside en que cuanto más automatizado sea el proceso, mayor puede ser la muestra de resultados a auditar.

c. Revisión de los formularios E-24

El formulario E-24 es el documento electoral en el que se reflejan los resultados del escrutinio efectuado por las respectivas comisiones escrutadoras. Dicho formulario detalla el número de votos obtenido por

cada partido y candidato, así como los sufragios nulos y blancos y tarjetas no marcadas, es decir, se trata de un cuadro de resultados de la votación, el cual se discrimina mesa a mesa, puesto a puesto, o por zonas según sea el caso (RNEC, 2011, p.5)⁴⁶. Aunque lo ideal es revisar la trazabilidad de las votaciones a lo largo de todo el proceso de escrutinio, en el marco de una auditoría de resultados el E-24 más importante es el de las comisiones auxiliares o municipales, pues es el único documento que muestra las votaciones mesa a mesa.

En principio, los datos del E-24 y el E-14 deben coincidir completamente. Si existen discrepancias entre ambos formularios, estas deben ser producto de un recuento de votos ordenado por la autoridad electoral. De lo contrario, se entiende que cualquier disparidad es una modificación o alteración ilegal de los documentos. Así las cosas, el paso siguiente en una auditoría de resultados es verificar que los datos de los E-24 correspondan con los de los E-14. De existir diferencias, es necesario revisar el Acta General de Escrutinios (AGE) para establecer si están o no justificadas. Cuando se hayan encontrado irregularidades entre los tres ejemplares de los E-14, la auditoría también sirve para comprobar si estas se mantuvieron durante las comisiones escrutadoras auxiliares o municipales.

Lo recomendable para los partidos políticos es tener acceso a la información de los

E-24 parciales al final de cada día del escrutinio. Con ello, es posible verificar una modificación de los resultados electorales en tiempo oportuno para realizar reclamaciones. Nuevamente se pone de presente la importancia de que se entreguen a todos los interesados (lo que incluye autoridades como la Fiscalía General de la Nación) los datos en formato de archivo plano. Una auditoría manual -revisando las imágenes de todas las actas- es engorrosa y larga.

d. Revisión de Actas Generales de Escrutinio (AGE)

El AGE es el documento que contiene el resumen del desarrollo de los escrutinios, ya sea durante las comisiones escrutadoras o ante el CNE. En ella se deja constancia de lo acontecido durante la audiencia pública, con la siguiente información: “(i) el estado de los sobres que contienen los pliegos de las mesas de votación y de las actas de escrutinio, como tachaduras, enmendaduras o borrones, si están firmadas por los jurados de votación y si fueron introducidas en el arca triclave dentro del término legal o extemporáneamente, tal como lo prevé el artículo 163 del Código Electoral (Ley 62, 1988, art.11) y; ii) de los recuentos que se hayan efectuado de oficio o a petición de parte, así como el resultado de las posibles modificaciones (C.E., art. 163 y 164)” (CP Bermúdez, 2018).

En consecuencia, para determinar si una in-

⁴⁶ En las comisiones zonales el E-24 contiene la información desagregada de cada uno de los puestos y mesas de votación que conforman la zona. En el nivel municipal, dicho formulario muestra los resultados totales de cada zona -si el municipio es zonificado- o, los resultados de cada puesto de votación -si el municipio no es zonificado-. Siguiendo la misma lógica, en los escrutinios generales el E-24 que se genera incluye los votos totales de cada uno de los municipios que conforman el departamento. Finalmente, en el escrutinio nacional que preside el CNE, el E-24 da cuenta de la votación acumulada por departamento.

consistencia entre formularios E-14 y E-24 es una irregularidad, es imprescindible revisar el AGE. En dicho documento deben aparecer justificadas todas las diferencias. Si no es así, las discrepancias deben entenderse como alteraciones a los resultados electorales. Es importante señalar que, de acuerdo con la configuración del software, los recuentos de votos y demás observaciones durante el escrutinio de las mesas son guardadas automáticamente en el sistema. Sin embargo, el documento AGE que se genera al final es editable, es decir, los escrutadores pueden añadir o eliminar cosas del documento. En este sentido, el AGE es un medio idóneo para constatar si las diferencias entre formularios son justificadas, pero no es una fuente cien por ciento confiable para conocer si existieron manipulaciones fraudulentas a los resultados.

e.Revisión de los Log de auditoría del software de escrutinio

En informática, un Log de auditoría es un registro en una base de datos de todos los acontecimientos (eventos o acciones) que afectan un sistema en particular. Generalmente, a través de los Log se registran: (i) el momento exacto -día, hora, minuto, segundo- en el que ocurrió una actividad; (ii) quién la realizó; y (iii) algunas caracterizaciones del acontecimiento registrado (si fue una modificación, una eliminación, un error).

El archivo con los Log de auditoría que genera el software de escrutinios no es editable y, de acuerdo con las últimas directrices de la Registraduría, debe ser en-

tregado a los Auditores de sistemas de los partidos políticos al final de cada jornada de escrutinio. Dichos Log contienen la información de cada una de las operaciones realizadas en el sistema (modificaciones de votos, eliminación de observaciones del AGE, alteración del número de sufragantes, entre otras). En consecuencia, el último paso para detectar posibles manipulaciones ilícitas al software -y, con esto, alteraciones a los resultados electorales- es revisar los log de auditoría que son entregados por la organización electoral.

ii) 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 (Wolf, P., Carolain, L., 2017, p.9). 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 (p.10). 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 resultados de las elecciones no es el único set de datos que debería publicarse sobre el proceso electoral⁴⁷, sí es el que más interesa para los propósitos de este documento.

Una política de datos abiertos en materia electoral implica cumplir por lo menos nueve principios, de acuerdo con lo establecido por la Open Election Data Initiative:

i. Oportunidad: los datos deben estar disponibles tan pronto como sea posible, de manera que las partes interesadas puedan usarlos oportunamente. Es importante que los partidos políticos puedan hacer las reclamaciones y/o solicitudes en tiempo real y que las organizaciones de la sociedad civil puedan auditar los resultados, antes de la declaración de la elección.

ii. Información granular: es decir, disponible en el mayor nivel de detalle posible. En el caso de los escrutinios, desde el conteo de votos en las mesas de votación (Formularios E-14).

iii. Disponible gratis por internet: información liberada sin ningún tipo de restricción monetaria.

iv. Información completa y en bloque: las autoridades deben asegurarse de entregar el set de datos completo, sin ninguna omisión.

v. Datos analizables: como se puso de presente a lo largo de este escrito, es importante que la información sea liberada en formatos fáciles y rápidos de analizar. Una auditoría de resultados completa es imposible -en la práctica- si los datos no son entregados en formatos de archivo plano, por ejemplo.

vi. Datos sin propietario: la información debe ser liberada en formatos sobre los cuales ninguna entidad o empresa tenga control exclusivo.

vii. Principio de no discriminación: los datos deben estar disponibles para que cualquier individuo o institución los use sin necesidad de requisitos de aplicación o registro.

viii. Licencia libre: no deben existir barreras para la reutilización y la redistribución de la información.

ix. Disponibilidad permanente: la información debe permanecer colgada por un tiempo indefinido. Específicamente, los datos que sólo están disponibles por un periodo corto de tiempo, no se entienden como abiertos.

iii) 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. Sobre copias del mismo la Registraduría 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, además, la labor que ya tiene la RNEC

.....
⁴⁷ Otros dataset señalados por IDEA son: (i) información espacial y demográfica sobre los distritos electorales; (ii) el registro de los partidos políticos y candidatos; (iii) financiación de las campañas; (iv) censo electoral; (v) decisiones de las autoridades electorales; (vi) seguridad de las elecciones, entre otros.

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.

2.5.2.2. Estrategias frente a los protocolos de seguridad y custodia del material electoral durante las etapas de escrutinio

i) Mayor presencia de las autoridades durante el traslado de los documentos electorales

El Código Electoral (Art. 144) obliga a que los documentos electorales de los puestos de votación que pertenezcan a los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales, sean conducidos por el delegado que los haya recibido con vigilancia de la fuerza pública uniformada. La MOE considera que esta medida de seguridad debería implementarse en la mayor cantidad de municipios del país, teniendo en cuenta que el traslado de los pliegos electorales desde los puestos de votación hasta las comisiones escrutadoras es uno de los momentos más riesgosos del proceso. Uno de los criterios que se puede tener en cuenta para definir en dónde se requiere presencia de la fuerza pública, es el nivel de riesgo electoral de los municipios, de acuerdo con los mapas construidos por la Policía Nacional y la MOE.

ii) Verificación de los requisitos de las arcas triclave, las calidades de los claveros y los protocolos de trazabilidad, como insumo de las investigaciones

Al momento de investigar un presunto fraude electoral ocurrido durante la etapa de escrutinios las autoridades de control

-específicamente, la Fiscalía- debe prestar atención a por lo menos tres elementos. Primero, el cumplimiento de los requisitos físicos de las arcas triclave, principalmente aquellos que tienen como fin dar seguridad a los documentos electorales. Segundo, verificar las calidades y actuación de los claveros, pues son ellos quienes tienen la custodia legal del material electoral. Tercero, reconstruir la trazabilidad del formulario E-20, el cual debe dar cuenta de todos los traslados (introducción o retiro) de los pliegos.

iii) Fortalecimiento del protocolo de transmisión de información entre los niveles de comisiones escrutadoras

La información de cada comisión escrutadora es trasladada al siguiente nivel a través de un CD. Como se sostiene en este documento, este protocolo no sólo es ineficiente sino que genera riesgos de irregularidades. Para contrarrestar dichos riesgos, la MOE recomienda implementar un sistema de escrutinio que acumule en tiempo real la información de los resultados electorales, así como los formularios (E-24, E-26) y las Actas Generales de escrutinio. De no ser posible, se recomienda, en todo caso, fortalecer las medidas de seguridad informática sobre los CD y fijar como obligación el contraste de sus datos con los formularios físicos, antes del inicio de cada comisión escrutadora.

iv) Claridad sobre las condiciones mínimas del archivo definitivo del material electoral por parte de la RNEC

El caso MIRA demostró que durante las elecciones a Congreso 2014-2018 se perdió o destruyó, de forma sistemática, el material electoral en múltiples mesas de votación. Aunque la ley exige que los pliegos deben ser almacenados por el tiempo del cargo de elección, como mínimo, no se conocen lineamientos claros sobre las condiciones del archivo definitivo durante y después del escrutinio (responsables, lugares y formularios utilizados). En consecuencia, se recomienda a la organización electoral hacer públicos los protocolos de archivo de los pliegos electorales, con el fin de que en eventuales casos de pérdida o destrucción, sea posible determinar a los responsables.

2.5.2.3. 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: la primera es que la organización electoral desarrolle un software propio y sea titular de los derechos de autor del sistema; la segunda, 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. Adicionalmente, algunos elementos básicos de una auditoría integral son los siguientes.

i) Acceso a toda la documentación de la contratación del software

Esto incluye la información contractual registrada en el SECOP, pero también los informes y documentos ejecutivos generados en virtud de la relación contractual. Igualmente, comprende las recomendaciones de las firmas auditoras (externas e internas), los memorandos, lineamientos y resultados de las pruebas realizadas por la RNEC. En general, deben ser públicos los registros de todas las actividades con las cuales se controle el software, como por ejemplo:

- La versión definitiva del software de escrutinio con datos de prueba.
- El código fuente y ejecutables.
- El esquema para el manejo de la seguridad informática, el envío y traslado de información, así como la metodología de análisis de riesgos.

- El documento del esquema de administración y seguimiento a las actualizaciones y versiones del software.
- El certificado de una empresa especializada en pruebas de rendimiento y seguridad sobre las soluciones informáticas.

ii) Pruebas de seguridad y contingencia sobre los equipos usados en cada una de las etapas del escrutinio y en las instalaciones de los CPD y CCR

El software no cuenta con un super administrador y su operatividad es local; es decir, se encuentra programado en cada equipo. Por tal motivo, se debe observar el funcionamiento de las medidas de seguridad individualmente y su reacción frente a un ataque o una falla de cada equipo.

Para ello, es necesario llevar un registro de cada uno de los equipos señalando la marca, el serial, modelo, especificaciones del hardware y técnicas (puertos USB, puertos firewire, versión de Windows, entre otras). Se sugiere iniciar el equipo y verificar la hora programada y su posible configuración. Además, es necesario revisar el correcto funcionamiento de los equipos cuando se hace uso del software, realizando pruebas a los programas de seguridad y a los equipos frente a una eventualidad como una falla eléctrica o daño al mismo equipo.

iii) Pruebas de funcionalidad con el fin de revisar el comportamiento del sistema o un componente específico del software

En primer lugar, deben revisarse los equipos de prueba para comprobar si reúnen las mismas características de los que serán usados en

los escrutinios. Por tal motivo, es pertinente realizar pruebas de seguridad al enrolamiento de los miembros de la comisión, claveros (huellas, contraseñas), y a la desactivación de las huellas como requisito para ingresar.

Se debe verificar si el aplicativo deja seleccionar la zona, puesto y mesa a escrutar en cualquier orden; y finalmente, si permite el registro de la totalidad de votantes de cada mesa, el cual debe ser contrastado con el número real de sufragantes.

Así mismo, debe corroborarse la operatividad de los componentes del software: (i) observaciones sobre el estado de los sobres y de los E-14; (ii) escaneo del E-14 correspondiente a la mesa; (iii) ingreso de los votos por cada candidato u opción (no debe superar la totalidad de votantes); (iv) visualización de la opción de recuento de votos al guardar una mesa; (v) guardar las reclamaciones presentadas; (vi) generación de resoluciones en las cuales se resuelven reclamaciones y solicitud de recuento de votos; (vi) consolidación de votaciones y avance de escrutinios indicando las mesas escrutadas y las faltantes; (vii) generar el E-24 y E-26 parcial y final con el fin de verificar si permite imprimirlo.

En relación con el cuidado de la información se debe verificar: (i) la generación de backups de manera automática cada 5% de cargue de mesas (debe quedar registrado en el log de auditoría); (ii) si el sistema permite hacer recesos en escrutinios, en tal caso, si queda registrado en la AGE y en log de auditoría; (iii) la solicitud de autenticación de cada miembro de la comisión al ingresar el sistema; (iv) qué

pasa cuando se modifica la información de las mesas y las contraseñas; (v) si se genera adecuadamente el E-24 y E-26, así como las respectivas resoluciones; (iv) si al cierre de escrutinios auxiliares y municipales se generan el backup, los reportes y archivos necesarios, en tal caso, si se puede guardar en medio magnético para ser entregados a la comisión siguiente; y (v) el cargue de los archivos de la comisión anterior.

Finalmente, se debe corroborar que cada una de las funciones ejecutadas, modificaciones y observaciones en el desarrollo del escrutinio queden registradas en el AGE y en los Log de Auditoría.

2.5.3. *Recomendaciones*

- Auditorías de resultados como insumo principal de las autoridades que investigan y sancionan la alteración de resultados electorales.
- Implementar, por parte de la organización electoral, una política de datos abiertos frente a la información de los escrutinios.
- Aumentar la presencia de la fuerza pública durante el traslado de los documentos electorales desde los puestos de votación hasta las comisiones escrutadoras. El criterio para el despliegue de pie de fuerza puede ser el nivel de riesgo electoral del municipio.
- Dentro de las investigaciones de fraude electoral las autoridades de control deben verificar los requisitos de las arcas triclave, las calidades de los claveros y los protocolos de trazabilidad.
- Fortalecer el protocolo de transmisión de información entre los niveles de comisiones escrutadoras.
- Claridad sobre las condiciones mínimas del archivo definitivo del material electoral por parte de la RNEC.
- Acceso a la documentación de la compra/propiedad y funcionamiento del software, en donde se establezca el diseño, arquitectura y especificaciones técnicas.
- Los actores interesados en el proceso deben tener acceso a una copia del código fuente cuando sea congelado, con el fin de ser analizado y auditado.
- Reforma legal que adecúe los procedimientos del escrutinio a las nuevas tecnologías, establezca la realización obligatoria y recurrente de pruebas a las herramientas tecnológicas implementadas y regule la auditoría a los softwares empleados en escrutinios.
- Certificación de calidad y seguridad por una auditoría externa especializada, la cual debe ser pública para ser consultada.
- Generar una identificación plena y diferenciada de los autorizados para manipular el software de escrutinios, con el fin de cotejar que la información ingresada corresponde a una fuente autorizada y en las horas adecuadas.

Lista de Referencias

AGN. (2018). Tablas de retención documental-TRD. Recuperado de <http://www.archivogeneral.gov.co/transparencia/gestion-informacion-publica/Tablas-de-Retencion-Documental-TRD>

Anónimo. (8 de junio de 2018). Post-Election Audits. National Conference of State Legislatures. Recuperado de <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/post-election-audits635926066.aspx>

Briscoe, Ivan; Perdomo, Catalina; Burcher Catalina Uribe (Eds.). (2014) Redes ilícitas y política en América Latina. Suecia: IDEA Internacional, NIMD y el Instituto Clingendael

Corte Suprema Justicia (2010). Procesos contra aforados constitucionales –Parapolítica- compilación de sentencias y autos de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia diciembre de 2007 a septiembre de 2010. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional.

España- Ministerio del Interior. (2014). La modernización de la gestión de procesos electorales el caso España. En: Nuevas avenidas de la democracia contemporánea. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

García, Alirio. (19 de junio de 2018). Colombia debe simplificar escrutinio de actas E-14: OEA. RCN Radio. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/politica/colombia-debe-simplificar-escrutinio-de-actas-e-14-oea>

Mancera Morales, Camilo; Pabón Castro, Marlon y otros (2015). Irregularidades electorales en Colombia- elecciones locales 2015. Bogotá: Misión de Observación Electoral MOE.

Mancera Morales, Camilo; Pabón Castro, Marlon y otros (2014). Irregularidades electorales en Colombia- elecciones Congreso y Presidencia 2014. Bogotá: Misión de Observación Electoral MOE.

Misión de Observación Electoral. (2018). Riesgos por niveles y variaciones atípicas de la participación electoral: elecciones nacionales 2002, 2006, 2010, 2014. Mapas y factores de riesgo electoral.

Misión Electoral Especial. (2017). Propuestas reforma política y electoral. Bogotá, MOE.

Muñoz, Frey Alejandro, Angarita Gabriel. (2018). En busca de la relación entre corrupción electoral y administrativa. Comportamiento de los delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática y contra la Administración Pública 2005 – 2015. En Mapa y Factores de Riesgo elecciones Congreso y Presidencia 2018. Bogotá: Misión de Observación Electoral MOE.

Navarrete, Juan Gabriel; Mancera Morales, Camilo; y otros (2011). Irregularidades y anomalías electorales en Colombia: Elecciones locales 2011. Bogotá: Misión de Observación Electoral MOE.

Nova Et Vetera. (6 de marzo de 2018). “Solo una marcación por tarjeta” mensaje a electores para bajar tasa de nulidad de votos. Recuperado de: <http://www.urosario.edu.co/Periodico-NovaEtVetera/Nuestra-U/Solo-una-marcacion-por-tarjeta-mensaje-a-electo/>

Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). (29 de mayo de 2018). Comunicado de prensa No. 0092 de 2018. Recuperado de <https://wsr.registraduria.gov.co/COMUNICADO-A-LA-OPINION-PUBLICA,25912.html>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018). Memorando 0909 de 2018. Lineamientos para la entrega, recibo y custodia de programas fuentes y ejecutables – Elecciones 17 de junio de 2018 (Segunda Vuelta Presidencial).

Registraduría Nacional del Estado Civil. (24 de octubre de 2011). Preguntas frecuentes: Claveros. Recuperado de <https://wsr.registraduria.gov.co/-Claveros-.html>.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2011). Cartilla de escrutinios. Elecciones 30 de octubre de 2011. Recuperado de https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/cartilla_escrutinios.pdf.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2016). Formato de administración de pliegos electorales. Recuperado de https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/DEPD03_Administracion_de_pliegos_electorales.pdf.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018). Memorando 851 de 2018 “Lineamientos del proceso de escrutinios”.

Registraduría Nacional del Estado Civil. Electoral. (2009). Mapa riesgo de fraude electoral y biometría – Diciembre de 2009. Recuperado el 13 de junio de 2018 de: <https://wsr.registraduria.gov.co/Mapa-Riesgo-de-Fraude-Electoral,3294.html>.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (28 de enero de 2010). Comunicado de prensa No. 022 de 2010. Recuperado de <https://wsr.registraduria.gov.co/A-pesar-de-las-restricciones.html>

Sáenz, Pilar; López, Joan y Hernández, Santiago. (2018). Fortalecimiento de la transparencia en las elecciones. Propuesta para implementar un modelo de auditoría para el software de escrutinio de las elecciones de Colombia en 2018 (Artículo 45, Ley 1475 de 2011).

Santana Herrera, Carlos Alberto. (2016). Informe Observación del día Electoral. En: Lecciones de una democracia local en construcción. Elecciones autoridades locales 2015, pp. 24-25. Bogotá: Misión de Observación Electoral – MOE.

Transparencia por Colombia. (2014). Financiación de las campañas y rendición de cuentas en elecciones al congreso 2014. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/0B0y_rbzg47xPUHdBMFJvcVBYcDg/view

Transparencia por Colombia. (2016). Informe de financiación de campañas y rendición de cuentas en elecciones 2015. Recuperado de <http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2016/07/INFORME-CUENTAS-CLARAS-2016.pdf>

UNDP. (2015). Electoral Results Management Systems: Catalogue of Options A guide to support electoral administrators and practitioners to evaluate RMS options, benefits and challenges.

Wolf, Peter y Carolan Liz. (2017). Open Data in Electoral Administration. International Institute for Democracy and Electoral Assistance-IDEA.

Notas de prensa:

Blu radio. (16 de junio de 2018). Policía despliega 120.000 hombres para garantizar seguridad en jornada electoral. Recuperado de <https://www.bluradio.com/nacion/policia-despliega-120000-hombres-para-garantizar-seguridad-en-jornada-electoral-181583-ie435>.

Botero Cabrera, Carolina. (22 de febrero de 2018). ¡Pilas con el software de elecciones! El Espectador. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/pilas-con-el-software-de-elecciones-columna-740742>

El Tiempo. (13 de mayo de 2018). Corte dice que Aída Merlano lideró una organización criminal. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/justicia/delitos/corte-suprema-sustenta-medida-de-aseguramiento-contra-aida-merlano-217068>

El País. (29 de mayo de 2018). Denuncian modificaciones a los formularios E14 para beneficiar a algunos candidatos. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elecciones/elecciones-presidenciales/denuncian-modificaciones-a-los-formularios-e14-para-beneficiar-a-algunos-candidatos.html>

ElTiempo. (17 de junio de 2018). Récord: en 45 minutos ya se conocía el nombre del Presidente. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/el-record-de-la-registraduria-en-la-entrega-de-resultados-de-elecciones-231958>.

El Espectador (16 de mayo de 2018). Senador Benedetti denuncia 4 mil jurados electorales falsos en Barranquilla. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/elecciones-2018/noticias/politica/senador-benedetti-denuncia-4-mil-jurados-electorales-falsos-en-barranquilla-articulo-788937>

El Espectador. (24 de mayo de 2018) Registrador niega existencia de jurados “fantasmas” en la costa Caribe. 24 de mayo de 2018. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/elecciones-2018/noticias/politica/registraduria-niega-existencia-de-jurados-fantasmas-en-la-costa-caribe-articulo-790409>

Torres, Kenneth. (18 de junio de 2018). Se presenta quema de votos en Teorama, Norte de Santander. Sistema Informativo de Canal 1. Recuperado de <https://canal1>.

com.co/noticias/se-presenta-quema-de-votos-en-teorama-norte-de-santander/.

Pérez, Juan Pablo. (08 de abril de 2018). El círculo político de Aída Merlano. La Silla Vacía. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/silla-caribe/el-circulo-politico-de-aida-merlano-65427>.

Leyes y Sentencias:

Congreso de la República de Colombia (2 de junio de 1994) Ley por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. [Ley 136 de 1994] DO: 41.377. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html

Congreso de la República de Colombia (2 de septiembre de 1994) Ley por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral. [Ley 136 de 1994] DO: 41.523. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0163_1994.html

Congreso de la República de Colombia (24 de julio de 2000) Ley por la cual se expide el Código Penal. [Ley 599 de 2000] DO: 44.097. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html

Congreso de la República de Colombia (24 de noviembre de 2005) Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones. [Ley 996 de 2005] DO: 46.102. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0996_2005.html

Congreso de la República de Colombia (14 de julio de 2011) Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. [Ley 1475 de 2011] DO: 48.130. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html

Congreso de la República de Colombia (2 de febrero de 2016) Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción. [Ley 1778 de 2016] DO: 49.774. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1778_2016.html

Congreso de la República de Colombia (17 de agosto de 2017) Mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática. [Ley 1864 de 2017] DO: 50.328. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1864_2017.html

Consejo Nacional Electoral (30 de mayo 2007) Por medio de la cual se establece el procedimiento para el registro de libros y presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales y consultas populares internas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se dictan otras disposiciones. [Resolución 0330 de 2007]

Consejo Nacional Electoral (05 de noviembre de 2013). Por la cual se establece

el uso obligatorio de la herramienta electrónica, software aplicativo denominado “Cuentas Claras” como mecanismo oficial para la rendición de informes de ingresos y gastos de campaña electoral. [Resolución 3097 de 2013] DO: 48.973

Consejo Nacional Electoral (27 de mayo de 2015) Por medio de la cual se regula la financiación y el reporte de gastos por parte de los grupos significativos de ciudadanos conformados para las elecciones de autoridades locales. [Resolución 0865 de 2015] DO: 49.531

Consejo Nacional Electoral (8 de noviembre de 2017) Por medio de la cual se regula la financiación y el reporte de gastos de campaña, de los grupos significativos de ciudadanos. [Resolución 2798 de 2017] DO: 50.413

Consejo Nacional Electoral (22 de mayo de 2018) Por la cual se imparten instrucciones respecto de la entrega de los E-14 Claveros por parte de las Comisiones Escrutadoras [Resolución 1364 de 2016]

Consejo de Estado, Sección Quinta. (18 de febrero de 2005). Sentencia: 700012331000200302175 01 (3450). [MP Jiménez Ochoa, Filemón]

Consejo de Estado, Sección Quinta. (13 de mayo de 2005). Sentencia: 63001-23-31-000-2003-01077-01(3588). [MP Quiñones Pinilla, Darío]

Consejo de Estado, Sección Quinta. (10 de mayo de 2013). Sentencia: 11001-03-28-000-2010-00061-00. [MP Yepes Barreiro, Alberto]

Consejo de Estado, Sección Quinta. (8 de febrero de 2018) Sentencia: 11001-03-28-00-2014-00117-00. [CP Bermúdez Bermúdez, Lucy J.]

Corte Constitucional. (07 de febrero de 2001). Sentencia C-142. [MP Montealegre Lynett, Eduardo]

Departamento Administrativo de la Función Pública (06 de junio de 2000) Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones. [Decreto 1010 de 2000] DO: 44.034

Ministerio del Interior (03 de diciembre de 2013) Por el cual se crea y reglamenta la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales [Decreto 2821 de 2013] DO: 48.993

Registraduría Nacional del Estado Civil (02 de marzo de 2017) Por la cual se reglamenta el procedimiento de inscripción de cédulas de ciudadanía en el territorio nacional para las elecciones del Congreso de la República que se realizarán el 11 de marzo de 2018, Presidente y Vicepresidente de la República que se realizarán el 27 de mayo de 2018, y en caso de segunda vuelta el 17 de junio de 2018, para el periodo constitucional 2018-2022. [Resolución 2019 de 2017] DO: 50.166

Procuraduría General de la Nación. (31 de enero de 2018). Instructivo No. 003 Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales. Recuperado de https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/elecciones/103_INSTRUCTIVO-003-2018-CUMPLIMIENTO-LEY-DE-GARANTIAS-ELECCIONES2018.pdf

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



Con el apoyo de:



“ 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. ”