



UNIÓN EUROPEA

INFORMES FINALES

Misión de Expertos Electorales COLOMBIA

Elecciones Legislativas - 11 de marzo 2018

Misión de Expertos Electorales COLOMBIA

Elecciones Presidenciales - 27 de mayo (primera vuelta) y 17 de junio
2018 (segunda vuelta)





UNIÓN EUROPEA

Misión de Expertos Electorales COLOMBIA
Elecciones Legislativas
11 de marzo 2018

INFORME FINAL

Febrero/marzo 2018



ELECCIONES LEGISLATIVAS

COLOMBIA

11 DE MARZO DE 2018

INFORME FINAL

Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea

7 de febrero - 17 de marzo de 2018

*La información y las opiniones expresadas en este informe son de sus autores
y no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.*

ÍNDICE

1.	RESUMEN	1
2.	ANTECEDENTES	3
3.	CONTEXTO DE LAS ELECCIONES	4
3.1	El Acuerdo de Paz y las Elecciones al Congreso	4
3.2	Candidaturas	5
4.	SISTEMA ELECTORAL	5
5.	CAMPAÑA.....	6
5.1	Violencia Electoral	7
6.	FINANCIACIÓN DE CAMPAÑA.....	8
6.1	Fuentes de Financiación y Gastos de Campaña Electorales.....	8
6.2	Divulgación y Presentación de Informes	9
6.3	Supervisión	10
7.	MEDIOS DE COMUNICACIÓN	11
7.1	Acceso a los Medios en Período Electoral.....	12
7.2	El Papel de las Redes Sociales	12
8.	CENSO ELECTORAL	13
9.	INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS	15
10.	ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	16
10.1	Evaluación de la organización de las elecciones	17
11.	PARTICIPACIÓN DE GRUPOS VULNERABLES.....	19
11.1	Participación de la Mujer	19
11.2	Participación de Población Indígena y Afrodescendiente	19
11.3	Participación de Personas con Discapacidad	20
12	REFORMA ELECTORAL	21
13.	OBSERVACIÓN ELECTORAL.....	22
14.	JORNADA ELECTORAL.....	23
15.	TRANSMISIÓN DE RESULTADOS Y ESCRUTINIO OFICIAL	24
16.	CONSULTAS INTERPARTIDARIAS	24
17.	RECURSOS ELECTORALES.....	26
17.1	Revocatorias a la inscripción de candidatos.....	26
17.2	Impugnaciones a los Resultados de las Elecciones	27
17.3	Delitos Electorales	27
18	RESULTADOS.....	28
	ANEXO 1 - RESULTADOS.....	30

1. RESUMEN

- Las elecciones al Congreso del 11 de marzo tuvieron un carácter histórico, al ser las primeras celebradas desde la firma del Acuerdo de Paz en noviembre de 2016. El impacto del Acuerdo se hizo notar en unas elecciones que se pudieron celebrar por primera vez en todo el territorio, sin los impedimentos que ponían en el pasado grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). La participación fue cercana al 49% en ambas cámaras, entre las más altas de las tres últimas décadas.
- El Acuerdo supuso la conversión en partido de las FARC y su participación en las elecciones, e implicó la garantía de cinco curules en cada una de las cámaras del Congreso, independientemente del resultado obtenido. Otros compromisos del Acuerdo, como la aprobación de una reforma electoral y la creación de 16 circunscripciones electorales en zonas afectadas por el conflicto, no superaron el trámite legislativo. El tono de la campaña estuvo marcado por la controversia en torno a la participación de la FARC y el rechazo generalizado a la corrupción del sistema político.
- Los candidatos pudieron realizar su campaña en todo el territorio sin mayores restricciones a sus derechos de reunión y movimiento, a pesar de incidentes puntuales graves, especialmente el hostigamiento a los candidatos de la FARC y, en menor medida, de otros partidos. La campaña mostró que la violencia estructural que sufre el país no terminó definitivamente con la firma del Acuerdo. Fueron preocupantes los atentados del ELN y el aumento en el número de asesinatos de líderes sociales. El tono de la campaña fue considerado muy áspero por la mayoría de los partidos. La Procuraduría reveló incumplimientos muy extendidos de las normas de campaña.
- Los medios de comunicación cubrieron la campaña electoral en un marco legal garantista, pese a las importantes vulnerabilidades que afectan al sector, como las amenazas a la integridad física de los periodistas, que se redujeron sensiblemente desde la firma del Acuerdo de Paz, el acoso sexual a las mujeres periodistas, las presiones de distintas instancias del Estado, las agresiones de la fuerza pública y una asignación de la pauta publicitaria poco transparente. Preocupó en especial el rol de las redes sociales dada la falta de instrumentos eficaces para combatir los bulos que diseminan.
- El manejo de la financiación de las campañas es considerado como una potencial fuente de corrupción del sistema político, dada la abundancia de recursos vinculados a actividades ilegales y a intereses corporativos. La ley proporciona instrumentos jurídicos razonables para combatir estos problemas. Las resoluciones del Consejo Nacional Electoral (CNE) supusieron un avance, debido a la obligatoriedad del uso de medios telemáticos públicos para que partidos y candidatos reportasen sus movimientos contables y los actualizaran a lo largo de la campaña. Sin embargo, la falta de transparencia de las cuentas privó a los colombianos de la oportunidad de hacer un seguimiento de los fondos de campaña. Los mecanismos de control y fiscalización se revelaron insuficientes para luchar contra el financiamiento ilegal y el incumplimiento de los topes de campaña.
- La fiabilidad del censo, cifrado en más de 36 millones de votantes, no fue una preocupación prioritaria para los partidos, pese a que contiene un número indeterminado de personas fallecidas o emigradas, y no incluye a casi 800.000 que no están ceduladas. Aunque el Acuerdo de Paz insta a impulsar campañas de cedulação que prioricen las zonas más marginadas, en especial las áreas afectadas por el conflicto, estas campañas no

se han realizado. Otro de los problemas del censo es la existencia de casi dos millones de ciudadanos que no tienen asignada mesa de votación en función de su residencia y que pudiera haber afectado a la participación.

- El Congreso está integrado por 108 senadores y 175 miembros de la Cámara de Representantes, elegidos mediante un sistema proporcional en el que los partidos pueden concurrir con listas cerradas o abiertas. En Colombia se cuestionan las listas abiertas, porque se entiende que debilitan el sistema de partidos, perjudican la representación de la mujer y contribuyen al alto número de votos nulos. La disparidad en el número de votantes por curul entre las circunscripciones más grandes y las más pequeñas de la Cámara de Representantes hizo que se debatiese la creación de mecanismos para evitar que la desproporción afecte al principio de igualdad del voto.
- A las elecciones al Senado concurren 16 partidos, coaliciones y movimientos promovidos por Grupos Significativos de Ciudadanos, y para la Cámara de Representantes lo hicieron 27. Además, se presentaron 42 candidaturas afrodescendientes y 13 indígenas. La falta de claridad con respecto al estatus legal de las coaliciones, los exigentes requisitos para la adquisición o pérdida de la personería jurídica de los partidos y algunas causales de inhabilidad comprometen el derecho a ser elegido y pueden desalentar o limitar la participación política.
- En los últimos años Colombia ha avanzado en la búsqueda de una mayor participación política de los grupos vulnerables. El sistema electoral fija una cuota de género aplicable a las listas de candidatos y establece circunscripciones especiales para indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, la representación de estos grupos sigue limitada por el uso de listas abiertas, en el caso de las mujeres, y por la lejanía de los puestos de votación de ciertas comunidades de indígenas y afrodescendientes, que afectaría a su participación.
- Las elecciones están administradas por el CNE, que es el órgano de regulación y control de todo el proceso, y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC o Registraduría) que se encarga de la logística electoral. Además, tanto la Sección Quinta del Consejo de Estado como la Procuraduría, la Fiscalía, la Contraloría y la Defensoría, entre otros, tienen roles relevantes. La participación de tantas instituciones conforma una estructura electoral con un orden de responsabilidades que puede resultar confuso. La Misión Electoral Especial (MEE) propuso una nueva estructura organizativa para dar mayor eficiencia a la organización de las elecciones.
- Los magistrados del CNE son elegidos para un periodo de cuatro años por los partidos con presencia en el Congreso mediante un sistema proporcional a su representación. La naturaleza de su composición hace que la independencia de sus decisiones sea cuestionada, particularmente en asuntos que afectan directamente a los partidos, como la vigilancia y control de sus campañas electorales. Sus tareas se ven dificultadas por la carencia de estructura territorial y la falta de autonomía presupuestaria.
- Los partidos políticos han tenido una confianza aceptable en la capacidad de la RNEC para gestionar la logística electoral, que se vio confirmada por la gestión eficaz de la mayoría de los procesos de los que fue responsable. Sin embargo, algunos componentes de su gestión fueron cuestionados, como la verificación de firmas para la inscripción de candidaturas y la transparencia de la transmisión y anuncio de resultados preliminares. Persistieron además los problemas habituales de lejanía de los puestos de votación en zonas rurales del país. La Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea (MEE-UE) considera que la normativa proporcionaba instrumentos suficientes para mitigar el problema.

- La jornada electoral fue ampliamente observada y transcurrió sin incidentes de gravedad, pese a ciertos casos de presiones a votantes y compra de votos. Durante las votaciones afloraron problemas como un conocimiento imperfecto sobre cómo marcar el tarjetón, que se hubiese podido mitigar con campañas de información al votante, y una capacitación insuficiente de los jurados. Ambas circunstancias, entre otras, contribuyeron al alto número de votos nulos, característico de las elecciones colombianas. La falta de tarjetones para las consultas interpartidarias en 26 puestos de votación exigió la adopción de medidas extraordinarias y provocó denuncias de los candidatos. La Registraduría anunció resultados preliminares con más del 95% de los votos escrutados en la noche electoral, cumpliendo su objetivo de ofrecer información completa de manera oportuna. La participación fue cercana al 49%, por encima del promedio de las últimas ocho elecciones.
- Según los resultados preliminares, Centro Democrático y Partido Liberal fueron los partidos más votados en Senado y Cámara, respectivamente. Se espera que la proclamación de los legisladores electos se produzca poco antes de su toma de posesión en julio de 2018, plazo que prolonga excesivamente la incertidumbre sobre quiénes han sido electos. Más de 9 millones de personas, es decir, más de la mitad de quienes votaron en las elecciones, se pronunciaron en las dos consultas interpartidarias, que ganaron Iván Duque y Gustavo Petro.
- Existe en Colombia una red de organizaciones de la sociedad civil comprometida con la calidad de la democracia. La Misión de Observación Electoral (MOE) tuvo un papel destacado en el proyecto de reforma electoral a través de su participación en la MEE, establecida por el Acuerdo de Paz. Además de investigar y publicar informes sobre distintas facetas del proceso electoral, la MOE realizó una observación de largo plazo. En la jornada electoral desplegó 3.398 voluntarios en más de la mitad de los municipios del país y en 15 puestos de votación en el extranjero. Transparencia por Colombia es una organización implicada en la lucha contra la corrupción que analiza el cumplimiento de la normativa sobre financiación política. Otras organizaciones sectoriales se preocupan de la participación política de grupos vulnerables.
- Amplios sectores de la sociedad colombiana están convencidos de la necesidad de una reforma electoral integral que responda de forma adecuada a las debilidades del proceso electoral. Las áreas identificadas como prioritarias son la financiación de los partidos políticos, con especial atención al origen lícito de sus fondos, la transformación de la autoridad electoral, el fortalecimiento de la transparencia y de la democracia interna de los partidos; la paridad de género y la protección de las minorías. El inicio de la nueva legislatura en el Congreso abre una nueva oportunidad para debatir y consensuar estas reformas.

2. ANTECEDENTES

Invitada por el Consejo Nacional Electoral (CNE), la Unión Europea (UE) envió a Colombia una Misión de Expertos Electorales (MEE-UE) integrada por tres miembros, para observar las elecciones legislativas de 2018. El mandato de la MEE-UE consistió en realizar un análisis del proceso electoral con el fin de evaluar el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por Colombia en la materia. La MEE-UE se reunió con la administración electoral, representantes de la sociedad civil, las organizaciones políticas, los medios de comunicación y los grupos de observadores nacionales e internacionales entre otros. Durante la jornada electoral la MEE-UE visitó un número limitado de centros de votación en Bogotá.

3. CONTEXTO DE LAS ELECCIONES

Las elecciones legislativas del 11 de marzo de 2018 fueron el primer proceso electoral celebrado desde la firma en noviembre de 2016 del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y el grupo guerrillero FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), que participó en las elecciones tras su conversión en partido político. El Acuerdo, sometido a la verificación de una misión de Naciones Unidas y al acompañamiento de distintas instancias internacionales, entre ellas la Unión Europea, implicó enmiendas a la Constitución y la aprobación de nuevas leyes que diesen garantías jurídicas a su implementación.

Las elecciones transcurrieron en un clima de rechazo generalizado a los partidos y al sistema político. La desafección no es nueva en Colombia y explica por qué el país tiene uno de los índices de abstención más altos de América Latina, con una media de participación que no llega al 45% en las elecciones al Congreso celebradas desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991. Las investigaciones que afectaron, según organizaciones de la sociedad civil, a 84 de los 268 congresistas del período 2014-2018 y las recientes órdenes de prisión dictadas contra algunos de ellos empujaron a muchos candidatos a hacer bandera de la lucha contra la corrupción, lo que reforzó la percepción pública de este problema como uno de los mayores que aqueja al sistema político de Colombia¹.

3.1 El Acuerdo de Paz y las Elecciones al Congreso

Desde el punto de vista estrictamente electoral, el Acuerdo implicó, entre otras cosas, la creación de la denominada Misión Electoral Especial (MEE), cuyo cometido fue elaborar una propuesta de reforma electoral integral. La propuesta de reforma de la MEE fue revisada por el Ejecutivo y enviada para su aprobación al Senado, de donde la retiró en noviembre de 2017. El Acuerdo dispuso también la creación de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz en los territorios especialmente afectados por el conflicto, en cada una de las cuales se elegiría un miembro de la Cámara de Representantes durante dos mandatos electorales. Las circunscripciones tampoco superaron el trámite legislativo y no se crearon para las elecciones del 11 de marzo.

La consecuencia más notoria del Acuerdo fue la conversión de las FARC en partido político, compromiso que incluyó su financiación pública, el establecimiento de medidas de protección a sus miembros y una representación mínima de cinco curules en la Cámara de Representantes y otros cinco en el Senado durante dos legislaturas, independientemente del resultado que obtuviese en la elección. El nuevo partido adoptó el nombre Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, manteniendo sus antiguas siglas, y contó con un representante con voz, pero sin voto, en el CNE.

La participación electoral de la FARC estuvo marcada por la controversia. Los más críticos con el Acuerdo de Paz denunciaron la financiación de su campaña como un trato de favor al partido, además del hecho de que los antiguos guerrilleros no hubiesen pasado por la Justicia Especial de Paz (JEP), prevista en el Acuerdo pero que no había entrado en funcionamiento a fecha de las elecciones, antes de incorporarse a la vida política. Por su parte, la FARC, denunció el acoso a sus candidatos en varios actos de campaña y la obtención muy tardía de los montos comprometidos para financiarla. Estas circunstancias no impidieron que la FARC participase en la elección, aunque su candidato presidencial, Rodrigo Londoño, se retiró de la contienda el 7

¹ Según una encuesta de Gallup realizada a finales de febrero de 2018, el porcentaje de entrevistados que consideraban que el problema de la corrupción estaba empeorando en el país había subido del 86% al 91% desde diciembre de 2017.

de marzo, en medio de la campaña de las elecciones legislativas, alegando motivos de salud y los problemas que tuvieron que afrontar durante la campaña. El partido no lo reemplazó con otro candidato.

3.2 Candidaturas

A las elecciones al Senado concurren un total de 16 partidos políticos, entre ellos los once que ya contaban con representación en el mismo: el Partido de la Unidad, del presidente Juan Manuel Santos; Centro Democrático, que presentó como cabeza de lista al expresidente Álvaro Uribe; el Partido Conservador y el Partido Liberal, los dos partidos de más larga tradición en Colombia; Cambio Radical y Opción Ciudadana, ambos parte de la coalición de Gobierno. En el espectro que va del centro izquierda a la izquierda participaron Alianza Verde, Polo Democrático Alternativo, ASI, MAIS y Unión Patriótica (los tres últimos, integrantes de la coalición Lista de la Decencia), así como el nuevo partido FARC. Entre el resto de partidos cabe mencionar a MIRA, al que el Consejo de Estado asignó tres senadores en febrero de 2018 tras revisar el conteo de la elección legislativa de 2014. El 11 de marzo se celebraron también dos consultas interpartidarias para definir sendos candidatos presidenciales. Cualquier votante pudo participar en estas consultas, a condición de hacerlo en solo una de ellas.

4. SISTEMA ELECTORAL

El Congreso en Colombia está compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes. Los colombianos eligieron 102 senadores (100 en circunscripción nacional única y los dos restantes en una circunscripción especial indígena) y 165 miembros de la Cámara de Representantes, 161 en 33 circunscripciones, que coinciden con los departamentos y Bogotá, y cuatro en tres circunscripciones especiales para afrodescendientes (2), indígenas (1) y exterior (1). Además, los candidatos a presidente y vicepresidente que queden en segundo lugar en las elecciones presidenciales, tienen asignado un escaño respectivamente en el Senado y la Cámara. A estos hay que sumar los 5 curules en el Senado y 5 en la Cámara garantizados a la FARC por dos legislaturas. Los congresistas son elegidos mediante un sistema proporcional en el que los partidos y movimientos pueden concurrir con listas cerradas o abiertas. De las 16 candidaturas que se presentaron al Senado sólo tres de ellas, SOMOS, Sí Se Puede y FARC, lo hicieron en lista cerrada.

En el contexto político colombiano, algunos partidos y organizaciones consultados por la MEE-UE cuestionan las listas abiertas con los argumentos de que pueden debilitar el sistema de partidos políticos al incitar disputas entre candidatos, perjudican la representación de la mujer y pueden resultar confusas para los votantes menos informados, contribuyendo así a un elevado número de votos nulos. Además, pueden incrementar los costes de campaña hasta desbordar los topes de gasto y propician la búsqueda de financiación en fuentes ilícitas.

El umbral para atribuir curules en el Senado está fijado en un tres por ciento, lo que garantiza una adecuada representatividad y se corresponde con buenas prácticas electorales en la materia². El umbral en la Cámara de Representantes varía dependiendo del número de votos en cada circunscripción departamental. Cada una de estas circunscripciones elige un mínimo de dos miembros a la Cámara, número que se va incrementando en función de su población. Dado que el último censo de población se realizó en 2005, la distribución de curules por circunscripción podría no reflejar la población real existente a fecha de las elecciones. Existe además una gran disparidad en el número de votantes por curul entre las circunscripciones

² Informe sobre Umbrales y otras Características de los Sistemas Electoral que Impiden a los Partidos Acceder al Parlamento. Párrafo 68. Comisión de Venecia, 2010.

más grandes y las más pequeñas, que varía entre los 316.132 de Bogotá y los 10.799 de Vaupés, lo que podría afectar al principio de igualdad del voto recogido en los compromisos internacionales firmados por Colombia³. ***Se podría considerar la mejora de garantías para la igualdad del sufragio en la elección a la Cámara de Representantes de conformidad con los compromisos internacionales adquiridos por Colombia.***

5. CAMPAÑA

La campaña se inició el 11 de diciembre en los espacios públicos y dos días después en los medios de comunicación. Terminó el 4 de marzo para los actos públicos y 48 horas antes de las elecciones para la publicidad electoral. No obstante, pudieron celebrarse actividades a puerta cerrada hasta la víspera de la elección y la publicidad no se interrumpió en las redes sociales, donde no está expresamente regulada. Durante un largo tramo que comenzó el 27 de enero, la campaña legislativa fue simultánea a la presidencial, lo que propició sinergias y numerosos actos comunes.

La cobertura de los medios de comunicación y la información proporcionada a la MEE-UE por los partidos políticos indican que fue una campaña en la que generalmente se respetaron las libertades de movimiento y de reunión de los candidatos, salvo incidentes puntuales graves, especialmente el acoso a los candidatos de la FARC y en menor medida de otros partidos. Los partidos debatieron en actos organizados por medios de comunicación y sociedad civil, y pudieron celebrar mítines multitudinarios y otras actividades en diversos puntos del país, dentro de las limitaciones que impusieron los problemas estructurales de violencia (*véase, más abajo, la sección 5.1 Violencia Electoral*). La mayoría de los partidos con los que se reunió la MEE-UE definió, sin embargo, la campaña electoral como una de las que tuvieron un tono más áspero en la historia reciente de Colombia. El período oficial de campaña estuvo precedido por la elección de los precandidatos presidenciales mediante elecciones internas y la recogida de firmas por los grupos significativos de ciudadanos, ocasión que fue aprovechada por las candidaturas para hacer campaña fuera de los períodos establecidos.

Según un informe divulgado en febrero de 2018 por la Procuraduría General de la Nación a raíz de visitas aleatorias a 11 partidos en varios departamentos del país, hubo un incumplimiento extendido de las normas de la campaña para la publicidad exterior. La Procuraduría señaló la falta de control sobre la publicidad exterior del 76% de las candidaturas investigadas y la inexistencia de permisos municipales y distritales para instalarla en el 75% de los casos. La Procuraduría no divulgó el nombre de los partidos que incumplieron las normas de campaña, lo que limitó el efecto disuasorio de la investigación.

En virtud de la Ley de Garantías de 2015, desde el 11 de noviembre de 2017 se restringieron inauguraciones, contrataciones y publicidad oficial, entre otras actividades de los poderes públicos, con el objeto de garantizar condiciones igualitarias y la neutralidad de los servidores públicos durante la campaña electoral. Al amparo de esta ley, la Procuraduría investigó la existencia de una nómina paralela con fines electorales en el Servicio Nacional de Aprendizaje para prestar servicios sin relación con la función original de la entidad. Además, la Procuraduría abrió 88 actuaciones disciplinarias contra funcionarios públicos por participación indebida en política (37), violación de las normas legales (27), participación en actividades de campaña o presiones indebidas a votantes (17) y comisión de delitos electorales (7).

³ El párrafo 21 de la Observación General 25 al Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966) señala que “en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro”.

En los municipios visitados por la MEE-UE (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena), la publicidad en los espacios públicos fue discreta. Los partidos y movimientos políticos declararon a la MEE-UE que este hecho obedeció a dos razones: las limitaciones a la exhibición de materiales de campaña por parte de las autoridades locales y la falta de financiación, que la mayoría de los partidos consideraron escasa y dependiente de arduos trámites burocráticos. Los partidos lamentaron también la carestía de la campaña, cuyo coste suelen sufragar los candidatos, y la recepción muy tardía de los anticipos para costearla.

5.1 Violencia Electoral

La mejora de las condiciones de seguridad tras la firma del Acuerdo de Paz ha sido un diagnóstico compartido por la práctica totalidad de los interlocutores de la MEE-UE. El período de la campaña electoral puso de manifiesto, sin embargo, que el Acuerdo no puso punto final a las distintas formas de violencia estructural que sufre el país, que siguen representando una amenaza potencial para votantes y candidatos. Actores armados como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), disidentes de las FARC, Autodefensas Gaitanistas de Colombia y grupos vinculados a actividades ilegales hicieron acto de presencia durante la campaña. Particularmente preocupante fue la actividad del ELN, que tras un año de negociaciones de paz en Quito con el Gobierno atentó en tres ocasiones entre enero y marzo de 2018 contra las fuerzas de seguridad causando al menos 13 víctimas mortales, aunque no boicoteó la jornada electoral.

La comparación con las elecciones de 2014, no obstante, revela también una mejora de las condiciones generales de seguridad para las elecciones. Según el Mapa de Riesgos Electorales de la ONG nacional Misión de Observación Electoral (MOE), divulgado en febrero de 2018, el número de municipios en riesgo disminuyó de 260 a 170 entre las elecciones de 2014 y las de 2018. En estos municipios, donde se encuentra el 10% de la población del país, se registran el 35% de todas las víctimas de violencia a nivel nacional.

La MOE, sin embargo, registró un aumento de la violencia política conforme se acercaron las elecciones, con casi una víctima diaria en el trimestre anterior a febrero de 2018. Desde el inicio de la campaña hasta la fecha del informe, la MOE reportó 62 actos violentos, la mitad de ellos homicidios⁴. Las víctimas de estos actos fueron líderes políticos, líderes sociales y miembros de juntas comunales, la unidad administrativa básica del país. Los primeros sufrieron sobre todo amenazas o atentados, mientras que los líderes sociales, y especialmente los comunales, fueron en la mayoría de los casos asesinados.

Según la MOE, estos hechos violentos se suelen producir en las antiguas áreas de influencia de las FARC, donde ciertas demandas sociales quedaron privadas de su protección. De hecho, el 61% de las víctimas registradas en el estudio se encuentran en las llamadas Regiones del Posconflicto. De las 13 víctimas con filiación política conocida, siete pertenecían a la FARC, mientras que dos eran miembros de Centro Democrático, el partido más abiertamente opuesto a los términos del Acuerdo de Paz, y los cuatro restantes pertenecían a cuatro partidos distintos.

A comienzos de marzo de 2018, la Defensoría del Pueblo denunció también el crecimiento de la cifra de homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, y emitió una alerta temprana que obligó al Estado a desplegar la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida. Paradójicamente, según el Defensor del Pueblo la denuncia de estos hechos, en vez de servir de protección a las potenciales víctimas, pudo acelerar en ciertos casos la ejecución de las amenazas.

⁴ De acuerdo con la Defensoría, entre el 1 de enero de 2016 y el 27 de febrero de 2018 habían sido asesinados 282 líderes sociales.

Fueron varios los candidatos que afirmaron haber sufrido amenazas o violencia explícita durante la campaña. FARC denunció el hostigamiento a su candidato al Senado, Iván Márquez, y su candidato presidencial, Rodrigo Londoño, durante actos en distintos puntos del país. Estos hechos los llevaron a suspender temporalmente sus actividades de campaña. En dicha ocasión, la FARC acusó a grupos opuestos al Acuerdo de Paz de estar detrás de los incidentes. Otros partidos fueron también víctimas de diversos tipos de amenazas y en algunos casos solicitaron la adopción de medidas de protección para sus candidatos. Tal fue el caso de MAIS, Unión Patriótica, Centro Democrático y la Lista de la Decencia. Las actividades de campaña de los cabezas de lista al Senado de las dos últimas candidaturas mencionadas se vieron afectadas por protestas el 2 de marzo en Popayán y Cúcuta, respectivamente. La Lista de la Decencia denunció ante la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que el vehículo de su precandidato presidencial, Gustavo Petro, fue atacado en dicha ocasión por un grupo de manifestantes. El gobernante Partido de la U informó también a la MEE-UE del robo de computadoras en su sede de Bogotá, así como de las amenazas a simpatizantes y la destrucción de materiales de campaña en distintos puntos del país.

6. FINANCIACIÓN DE CAMPAÑA

El manejo de la financiación las campañas es considerado como un potencial fuente de corrupción del sistema político, dado que los instrumentos de control y fiscalización se han revelado insuficientes para combatir las irregularidades. Los interlocutores de la MEE-UE vieron con preocupación la existencia de recursos provenientes de actividades ilegales o vinculados a intereses empresariales en las campañas electorales. La ley 1475 de 2011 reguló los principales aspectos de la financiación política y proporcionó instrumentos jurídicos razonables para combatir la financiación ilegal. Esta ley, sin embargo, convive con una serie de normas y sentencias judiciales fragmentadas, circunstancia que limita la estabilidad y seguridad jurídica en la materia⁵.

6.1 Fuentes de Financiación y Gastos de Campaña Electorales

En Colombia existe un sistema mixto de financiación política. Las fuentes de financiación privada para las campañas al Congreso incluyen recursos propios, ingresos provenientes de actos públicos, créditos y préstamos siempre y cuando no superen los topes de gasto establecidos. Además se permiten donaciones de personas naturales o jurídicas⁶ con un límite individual de un 10% del techo establecido para cada elección. Están prohibidas las contribuciones anónimas, las provenientes del extranjero y las de funcionarios públicos o de personas investigadas en proceso penal por delitos fiscales, pertenencia a grupos armados ilegales o narcotráfico. La ausencia de límites a la financiación propia limita la equidad en la competencia pues favorece a los candidatos con más recursos. La posibilidad de que las asociaciones sin ánimo de lucro vinculadas a los partidos políticos puedan hacer campañas paralelas sin someterse a las reglas de financiación política, ha sido un motivo de preocupación. Además, los vacíos en la ley permiten eludir los límites a las aportaciones de particulares y personas jurídicas que amortizan los créditos sin necesidad de declararlos.

⁵ Además de la Constitución, las principales normas son la Constitución, la ley 58/ 1985, la ley 130/ 1994.

⁶ Según la MOE durante las elecciones de 2014, 558 empresas realizaron donaciones a la campaña legislativa, entre ellas los dos principales medios de comunicación privados del país, varias empresas dedicadas al desarrollo inmobiliario o turístico, empresas del sector financiero, prestación de servicio de infraestructura urbana.

La financiación pública se basa en el concepto de reposición por voto obtenido⁷, que para las elecciones legislativas de 2018 se fijó en 5.642 pesos colombianos (aprox. €1,5). Aunque la ley establece que el valor de reposición se realice en el plazo de un mes desde las votaciones, en la práctica los ingresos se hacen efectivos meses o años más tarde. Las organizaciones políticas pueden solicitar un adelanto de esta reposición hasta el 80% del tope de campaña fijado para cada elección. Al cierre de este informe, de los 10 partidos que solicitaron anticipos sólo lo obtuvo el Partido Conservador. Por otro lado, la FARC⁸ también recibió el anticipo según lo estipulado en el Acuerdo de Paz tras superar sus dificultades para operar con una cuenta bancaria⁹. De acuerdo al CNE, el resto no los recibieron por no haber presentado la totalidad de los informes exigidos. Las organizaciones políticas indicaron que los requisitos fueron demasiado complejos, e incluían una póliza o garantía bancaria por un 100% del valor del anticipo con el fin de reintegrarlo si no obtenían el suficiente número de votos.

En consecuencia, los partidos y candidatos dependieron casi exclusivamente de recursos propios y créditos para poder sufragar sus gastos de campaña. La financiación pública no cumplió por tanto con su finalidad de crear condiciones más equitativas para las candidaturas y no redujo la necesidad de fondos privados que aumentan las oportunidades para la corrupción. ***La MEE UE considera que las recomendaciones de la MEE relativas a la financiación tanto para el funcionamiento de los partidos como de la campaña electoral son en su mayoría pertinentes. Por ejemplo, sería importante fijar restricciones más estrictas a las aportaciones privadas, incrementar la financiación pública indirecta, y aplicar límites y controles a las donaciones de fundaciones vinculadas a partidos políticos.***

El CNE fijó los límites de gastos de campañas electorales¹⁰. Los partidos políticos señalaron que los límites aprobados estaban por debajo de los gastos reales de las campañas y demandaron un cálculo más ajustado a sus costos reales. Existe un amplio consenso en que la mayor parte de las organizaciones políticas rebasan los topes de gasto¹¹. Sin embargo, esto se contradice con los datos reportados a través del aplicativo telemático del CNE “Cuentas Claras” durante las elecciones legislativas de 2014, que reveló que ninguno había superado un tercio del tope máximo lo que evidencia un claro subreporte de la financiación de campaña. Las listas abiertas generan en lo referente a la financiación una fuerte competencia entre los aspirantes y por tanto un incremento importante en los costos de campaña que, combinado con las dificultades en el control de ingresos, podría propiciar posibles abusos y corrupción.

6.2 Divulgación y Presentación de Informes

La legislación colombiana exige a los candidatos y a las organizaciones políticas rendir públicamente cuentas de la campaña electoral. Los informes deben justificar los ingresos y gastos, tanto en dinero como en especie

⁷ Las organizaciones políticas podrán recibir financiación pública cuando obtengan al menos un 50% del umbral determinado para la respectiva elección.

⁸ Dentro de los recursos que le corresponden al nuevo partido político, 2.750 millones de pesos (aprox. €775.000) estaban destinados para su funcionamiento y 9.582 millones de pesos de anticipo para financiar la campaña al Senado (aprox. €2.700.000).

⁹ Los bancos se negaron a abrir cuentas bancarias a la FARC por encontrarse dentro de la lista Clinton o lista SDNT de empresas y personas vinculadas con dinero proveniente del narcotráfico en el mundo.

¹⁰ El tope de gastos de campaña para el Senado se estableció en 88.413.216.314 pesos (aprox. €25.000.000). El tope para cada una de las listas a la Cámara de Representantes oscila entre 1.384.434.705 pesos (aprox. €390.000) y 18.464.035.346 de pesos (aprox. €5,2 millones) dependiendo del número de ciudadanos censados en cada departamento.

¹¹ El límite de gastos para las listas al Senado fue de 74.053.868.791 pesos (casi €21 millones). Por tanto a cada candidato le correspondía alrededor de 740 millones de pesos (aprox. €200.000). El PNUD estimó que a pesar de que algunos casos los candidatos aseguraron no haber gastado al tope de gastos, los de listas abiertas superaron dichos topes. El promedio de gasto por candidato en una campaña al Senado se estimó en alrededor de \$3.000 millones (Aprox. €800.000).

en su valor comercial, así como los montos de los créditos y los datos de quienes los conceden¹². El plazo para presentar los informes, que deben estar acompañados de una auditoría de los partidos, acaba dos meses después de las elecciones. Si no los presentan, los partidos están sujetos a sanciones administrativas y penales. Las listas que excedan un gasto de 200 salarios mínimos deben designar un gerente responsable de las finanzas de su respectiva campaña. La ley exige que los ingresos y gastos se canalicen a través de una cuenta única. Los interlocutores de la MEE-UE han indicado que las organizaciones políticas y candidatos perciben la presentación de los informes financieros como un trámite para tener derecho a la financiación por los votos recibidos y que sólo reportan lo que pueden justificar con recibos. Desde 2013 las organizaciones políticas y candidatos deben actualizar sus finanzas de campaña de forma permanente en un aplicativo denominado “Cuentas Claras” que permite la consulta de la información por particulares¹³.

6.3 Supervisión

Como órgano de control y fiscalización de las campañas electorales, el CNE supervisa los informes financieros de las organizaciones políticas y de los medios de comunicación sobre las contrataciones de publicidad. Entre las sanciones aplicables están las amonestaciones, multas, suspensión o cancelación de la financiación estatal, la pérdida de investidura y la suspensión o cancelación de la personería jurídica del partido. Las recientes enmiendas al Código Penal introdujeron sanciones penales, que deben ser impuestas por tribunales ordinarios, por incumplimiento de los topes de gasto o la aceptación de donaciones ilegales y omisión de información del aportante.

Aunque la ley permite al CNE realizar auditorías sobre ingresos y gastos en cualquier momento, en la práctica sus posibilidades están limitadas por la carencia de recursos técnicos, operacionales, funcionales y presupuestarios así como por su carencia de sedes en los departamentos. Otro obstáculo para indagar sobre el origen de los recursos es que la mayor parte del gasto se produce en efectivo y muchas de las donaciones se hacen en especie, referenciando un valor de mercado muy inferior al real. Además, el CNE no tiene potestades para levantar el secreto bancario. Para la supervisión el CNE se limita a realizar una revisión formal de los informes financieros lo que resulta en un sistema ineficaz.

El CNE y la Procuraduría acordaron hacer auditorías conjuntas a una muestra de candidatos. A raíz de la realización de 37 inspecciones a candidatos de 11 organizaciones políticas en diversos departamentos del país, la Procuraduría informó el 11 de febrero sobre varios casos de incumplimiento de las normas de financiación de campaña. Su informe reveló que, a tres semanas de la finalización de la campaña, solo el 25 % de los candidatos tenía actualizada su contabilidad. Además, el 62% de los candidatos inspeccionados no habían abierto las cuentas bancarias requeridas y el 70% no manejaba sus ingresos a través de una cuenta única bancaria o ni siquiera personal. Los candidatos que sí habían abierto una cuenta bancaria la utilizaron solo ocasionalmente. El informe señaló que todas las campañas auditadas tuvieron dificultades para abrir cuentas ya que los bancos fueron reticentes a abrirlas por temor a que manejaran dinero ilícito. Algunos candidatos no habían inscrito un gerente de campaña ante las autoridades electorales. De los 37 candidatos auditados, sólo 12 habían utilizado la aplicación para determinar el origen de los fondos utilizados.

A raíz de este informe, el procurador general expresó que existía “un severo y preocupante incumplimiento de las normas electorales por la mayoría de los partidos políticos”. Sin embargo, no se constataron medidas del CNE. Al momento de redactar este informe, no se hicieron públicos más datos sobre inspecciones. Desde

¹² Regulado por la Ley 1475 de 2011 y la Resolución 3097 de 2013.

¹³ La Resolución 3097 de 2013 del CNE establece que los candidatos registren sus asientos contables en los Libros de Ingresos y Gastos durante los ocho días siguientes al día de las operaciones. Esta información debe coincidir con la asentada en “Cuentas Claras”.

la adopción de la ley de 2011, no se han aplicado sanciones a candidatos o partidos por infringir la normativa sobre financiación en las campañas legislativas o presidenciales. La falta de sanciones compromete la finalidad de desincentivar las irregularidades en la financiación. La ley 1864 de 2017 penalizó las infracciones de la legislación sobre financiación y se espera que su implementación aumente las investigaciones y sanciones en esta materia. ***Debería exigirse a las candidaturas que publiquen sus informes financieros durante la campaña electoral, en aras de su examen público, así como asegurarse de que todas las infracciones a la financiación de los partidos políticos sean efectivamente sancionadas.***

La preocupación generalizada sobre la financiación política exige la adopción de medidas urgentes para mejorar la transparencia y fortalecer el control de la financiación de las campañas electorales. Estas deberían incluir la aprobación de instrumentos legales necesarios, el desarrollo de una unidad de control autónoma y operativa y la identificación de áreas estratégicas que produzcan un impacto positivo de cara a las próximas elecciones.

7. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Colombia cuenta con una extensa red de medios de comunicación social, que incluye dos diarios de tirada nacional, prensa local en las principales ciudades, emisoras de radio y televisión de difusión nacional, departamental y municipal, tanto de titularidad pública como privada, y webs de información política. El marco legal bajo el que estos medios de comunicación desarrollan sus actividades es considerado generalmente garantista por periodistas, asociaciones profesionales y grupos defensores de la libertad de prensa. La Constitución establece la libertad de expresión, la prohibición de la censura y el derecho a recibir información veraz e imparcial. Este último derecho se complementa con el de presentar peticiones a las autoridades y el de acceder a documentos públicos, salvo aquellos expresamente excluidos por ley, y se regula en la Ley de Transparencia de 2014, pionera en América Latina, que incluye a los partidos políticos como sujetos con obligaciones en materia informativa. Por último, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones regula el espectro radioeléctrico y es responsable de otorgar licencias de radiotelevisión, que implican contraprestaciones económicas y obligaciones de servicio público.

Las actividades periodísticas no están exentas de vulnerabilidades. La primera y más importante es la que afecta a la integridad física de los periodistas. Aunque los medios de comunicación y periodistas contactados por la MEE-UE estimaron que las amenazas y agresiones han bajado notablemente desde la firma del Acuerdo de Paz, en 2017 asesinaron a la periodista indígena Efigenia Vásquez en Cauca y la Fundación para Libertad de Prensa (FLIP) documentó 310 agresiones contra periodistas y medios de comunicación, que van desde la amenaza hasta el secuestro y la violencia física. En segundo lugar, según la FLIP, la relación de la prensa con los poderes públicos también compromete el ejercicio de la libertad de prensa por medio de insultos, estigmatizaciones de reporteros y medios, exigencias de revelar las fuentes o emisión de órdenes de arresto por presuntos delitos de injurias y calumnias. La principal consecuencia de estas presiones es la autocensura. La FLIP también lista entre las amenazas a las actividades periodísticas las agresiones sexuales a mujeres periodistas, que han empezado a romper su silencio con denuncias públicas, las agresiones por parte de miembros de la fuerza pública a periodistas que informan sobre protestas, y la distribución opaca de la pauta publicitaria del Estado, que puede servir para premiar o castigar a los medios, y compromete su solvencia económica.

7.1 Acceso a los Medios en Período Electoral

La Constitución reconoce a los partidos políticos que tienen personería política el derecho de acceso a los medios de comunicación radioeléctricos durante la campaña electoral y la Ley 1475 de 2011 establece los detalles del acceso desde dos meses antes de la fecha de las elecciones hasta 48 horas antes de su celebración. Por medio de resoluciones emitidas para cada elección, el CNE establece el número y la duración de espacios gratuitos para todas las candidaturas proporcionalmente al número de elegidos en las anteriores elecciones, así como para los promotores del voto en blanco, tanto en los medios públicos como en los privados, y los asigna por sorteo en horarios de mayor audiencia. Las candidaturas pueden contratar espacios adicionales en los medios audiovisuales e impresos, pero tienen limitada su cantidad por duración y tamaño del municipio en el que estos se difunden. Este rubro, además, no puede superar el 20% del gasto autorizado a la candidatura.

La MEE-UE ha recibido quejas de los partidos con menos recursos sobre su incapacidad de contratar publicidad en los medios de comunicación. Sin embargo, no todos han aprovechado los espacios gratuitos que les brindaron los medios durante la campaña. Por el contrario, los partidos que disponen de más medios económicos lamentaron los límites al gasto, que consideran insuficientes para hacer una campaña con éxito y, en su opinión, los obligan a violar dichos límites. Esta preocupante constatación del incumplimiento de las normas de campaña encuentra soporte en las estimaciones de la ONG Transparencia para las elecciones legislativas de 2014, según las cuales, los partidos invirtieron un promedio del 42% de sus recursos en publicidad electoral, más del doble de lo autorizado por ley, una confesión que revela la ausencia de mecanismos fiables para la rendición de cuentas y su control.

En términos de cobertura informativa, a fecha de cierre de este informe, falta evidencia estadística sobre la cantidad de información y el sesgo de los medios en la cobertura de la campaña, hecho sobre el cual se lamentan con frecuencia los partidos. Una carencia que sí está cuantificada es la que atañe a la información local, que según la FLIP afecta al 29% de la población colombiana, que no dispone de medios de comunicación propios de sus áreas geográficas. Este déficit es particularmente relevante en las elecciones a la Cámara de Representantes, en la que se eligen curules a nivel departamental.

7.2 El Papel de las Redes Sociales

El crecimiento de las tecnologías de la comunicación y su extendido uso durante la campaña electoral marcan una gran diferencia entre las elecciones de 2018 y las de 2014. Colombia es uno de los países con mayor número de usuarios de las nuevas tecnologías de la comunicación en su región¹⁴. Causó gran preocupación la difusión a través de Internet de mentiras relativas tanto a partidos políticos y candidatos como al propio proceso electoral, durante la campaña de las elecciones legislativas de 2018, un hecho sin precedentes en procesos electorales anteriores. Bulos y rumores son frecuentemente reenviados por los usuarios sin cuestionarlos e incluso hallan eco en los medios de comunicación social, que multiplican su efecto. Los más difíciles de combatir fueron los que circularon a través de grupos de usuarios de redes de comunicación cerradas como *whatsapp*, dado que sólo son visibles para los miembros de dichos grupos. Por ejemplo, durante las elecciones legislativas circularon por las redes sociales mentiras como que la tinta de los bolígrafos utilizados para marcar el tarjetón se borraba o que sólo serían válidos los tarjetones marcados con los bolígrafos de la Registraduría.

¹⁴Según datos del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones para 2017, de los colombianos entre 16 y 70 años, el 97% usa Internet para comunicarse, el 88% son usuarios de *Facebook*, la red social más popular, y en dos de cada tres hogares hay teléfonos con capacidad de conectarse a las redes. Véase Gran Encuesta TIC/2017 <http://colombiatic.mintic.gov.co/602/w3-article-57508.html>

Varios medios de comunicación pusieron a disposición de los ciudadanos direcciones electrónicas o cuentas oficiales en redes sociales para que enviaran mensajes difundidos en redes y se comprobase su veracidad. Este tipo de iniciativas son meritorias, pero parecen insuficientes ante la dimensión que ha cobrado el problema. ***Sería recomendable que los poderes públicos, en particular la autoridad electoral, hicieran campañas de carácter pedagógico, tal vez en colaboración con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, para enseñar a los usuarios de Internet, particularmente a los más jóvenes, cuáles son las claves para distinguir entre una información veraz y una información falsa, y evitar que colaboren en la difusión de las últimas, impidiendo que se extiendan y se asienten como ciertas en la opinión pública.***

Tal y como ya advierten las asociaciones de medios y de defensa de la libertad de expresión colombianas, es necesario dar preferencia a medidas de carácter pedagógico y resistirse a una tentación hiperreguladora de las redes sociales, pues la regulación se ha revelado ineficiente para combatir el problema, podría entrar en conflicto con el derecho a la libertad de expresión y se enfrenta a enormes dificultades para su aplicación, dado que puede afectar a servidores informáticos que están fuera de la jurisdicción del país.

8. CENSO ELECTORAL

La condición de ciudadano se adquiere a partir de los dieciocho años y es necesaria para poder votar. Militares, miembros de la Policía en activo y personas que por sentencia judicial estén inhabilitadas no pueden ejercer el derecho al voto. La Constitución establece que la participación en asuntos públicos es un deber ciudadano, pese a lo cual el voto no es obligatorio en Colombia. La inscripción en el censo electoral es automática a partir de la expedición de la tarjeta de identidad. En ese momento, el votante es asignado a un puesto de votación cercano al lugar de residencia que declara, con la excepción de aquellos que obtuvieron su tarjeta entre 1988 y 2003, que fueron ubicados en su momento a puestos de votación especiales llamados puestos-censo. Los ciudadanos en el extranjero deben inscribirse en las embajadas y consulados. La tarjeta de identidad es el único documento válido para ejercer el voto.

El censo electoral para las elecciones del 11 de marzo ascendió a 36.025.318 votantes, de los cuales 720.259 correspondieron a la circunscripción del exterior¹⁵, que pudieron votar en 103.343 mesas de votación en Colombia y en 69 países¹⁶. Aunque su fiabilidad no ha sido una preocupación prioritaria para los partidos, las organizaciones y partidos consultados por la MEE-UE consideran que el censo arrastra un número indeterminado de personas fallecidas o emigradas y no incluye a casi 800.000 personas por no estar ceduladas. Esta última cifra, reconocida por la RNEC, está desigualmente repartida por el territorio y supone entre el 15% y el 18% de la población en algunos departamentos remotos, como Guainía, Vaupés y Amazonas, y fluctúa entre el 20% y el 50 % en casi un centenar de municipios¹⁷. Aunque el Acuerdo de Paz insta a impulsar campañas de cedulação masiva que prioricen las zonas urbanas y rurales más marginadas, en especial aquellas áreas afectadas por el conflicto, estas no se realizaron. ***Con el fin de tener un censo lo más inclusivo posible, se deberían incrementar las campañas de expedición de tarjetas de identidad en aquellas áreas y entre aquellos segmentos de población más afectados por bajos niveles de cedulação.***

¹⁵ Esta cifra supone un diez por ciento más que el censo para las elecciones legislativas de 2014, que contenía un total de 32.803.324 votantes.

¹⁶ En el exterior se instalaron un total de 1.174 mesas de votación en consulados y embajadas. Dado el alto número de votantes inscritos, en España y en Estados Unidos se pudo votar además en otros lugares.

¹⁷ Fuente: Mapas y factores de riesgo electoral. MOE, 2018.

Pese a que el número de votantes asignados a puestos-censo ha ido disminuyendo ostensiblemente a lo largo de los últimos años, el censo electoral aún incluye a 1.893.116 ciudadanos (un 5,2% del total) en esta situación, repartidos en 116 puestos en todo el país. Este porcentaje se eleva hasta el 8,2% del censo en Bogotá, donde el único puesto-censo de la ciudad acogió a 469.320 ciudadanos, distribuidos en 394 mesas de votación. La MEE-UE comprobó que la participación en muchas mesas del puesto-censo de Bogotá no llegó al 15%, muy por debajo del promedio nacional¹⁸. La RNEC informó a la MEE-UE de que se han efectuado campañas específicas a fin de que estos votantes informen de su residencia electoral y puedan ser reasignados a puestos de votación cercanos a su domicilio. La concentración de estos votantes en un sólo recinto de las grandes ciudades no favoreció su participación y pudo resultar en una abstención bastante superior a la media nacional. ***Sería aconsejable que las autoridades electorales prioricen campañas de información para que estos votantes declaren un domicilio electoral y se les asigne a un puesto de votación en función del domicilio declarado. Al mismo tiempo, las autoridades electorales podrían dividir los grandes puestos-censo en puestos más pequeños y mejor distribuidos en las grandes ciudades a fin de facilitar el voto a estos votantes.***

La ley permite cambios de residencia electoral hasta dos meses antes de cada elección. Casi dos millones de personas (1.925.024) declararon cambios durante el periodo habilitado para ello¹⁹ en alguno de los 10.755 puestos de inscripción que la RNEC puso a disposición de los votantes. Dado que no existe una definición clara de residencia electoral y que el votante no tiene que presentar ningún documento acreditativo, los cambios de residencia pueden dar lugar a prácticas fraudulentas. Según los interlocutores de la MEE-UE, en estas elecciones la inscripción fraudulenta de cambios de residencia y, como consecuencia de ello, el cambio de centro de votación estuvo ligada a la compra-venta de votos. La adscripción de votantes a un número reducido de puestos de votación facilita su control y los hace dependientes de quienes le han comprado el voto para trasladarse en la jornada electoral al puesto de votación en el que se han inscrito, que puede estar alejado en algunos casos de sus lugares de residencia. ***Las solicitudes de cambio de domicilio electoral deberían incluir documentos probatorios de residencia efectiva, como por ejemplo facturas de servicios públicos o contrato de alquiler de vivienda.***

La compra-venta de votos se localiza principalmente en áreas rurales y urbanas marginadas con elevados índices de pobreza. Sin embargo, pese a que es un fenómeno ampliamente extendido y reconocido, no existen datos sobre su magnitud. Además, las autoridades electorales no han efectuado campañas de información sobre el secreto del voto que hubieran permitido al electorado estar informado sobre las garantías existentes para su ejercicio. El cambio fraudulento de residencia electoral, fenómeno conocido como trashumancia, es un delito. En concreto, según la MOE, en 141 municipios hubo un total de 164.412 más votantes censados que habitantes, lo que generó suspicacias²⁰. Este exceso de votantes podría deberse también a otras causas como la desactualización del censo de población o a la existencia de ciudadanos que inscriben sus cédulas en municipios distintos al de su residencia por motivos laborales o de seguridad. ***Los partidos políticos deben desarrollar nuevos mecanismos para atraer el apoyo del electorado sin necesidad***

¹⁸ La comprobación se realizó a partir de las actas de resultados subidas a la web de la RNEC.

¹⁹ Estas inscripciones corresponden a cambios de residencia desde las últimas elecciones locales de 2015.

²⁰ El número estimado de habitantes en estos municipios es de 1.408.211 personas, según la estimación del censo de 2018, mientras que el de votantes censados fue de 1.572.173. En 62 municipios la diferencia es superior al 10%. Entre ellos existen nueve con una diferencia superior al 30%. Aunque en su gran mayoría son municipios con un censo electoral de menos de 10.000 votantes, en 32 de ellos se supera esta cifra (Envigado, 238.221; Los Patios, 80.482, y Sabaneta, 67.121, entre otros). El 50% de los 141 municipios se concentran en cuatro departamentos (Antioquia, Santander, Boyacá y Cundinamarca).

de acudir a la compra de votos. La aplicación de mecanismos de control y sanción debe ir acompañada de campañas de información sobre las garantías de ejercicio del secreto del voto, entre otras.

9. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS

El derecho a presentar listas de candidatos se reconoce a los partidos y movimientos políticos y a los Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC), excepto para congresistas de las circunscripciones especiales de minorías étnicas que son avalados por sus propias organizaciones. Los partidos políticos obtienen o mantienen su personería jurídica con la obtención de un curul en la Cámara de Representantes o al menos un tres por ciento de votos en las elecciones al Senado, umbral que se fijó en 2013 para reducir la cantidad de partidos políticos. Por esta razón, varios partidos podrían perder su personería jurídica en las elecciones al Congreso. ***La MEE-UE considera importante que no se establezcan requisitos tan drásticos, pues pueden desalentar o limitar la participación política.***

Una enmienda a la Constitución en 2015 permitió por primera vez la inscripción de coaliciones al Congreso. En total hubo 17 coaliciones inscritas: una en el Senado y 16 en la Cámara de Representantes. La inscripción de coaliciones generó debate en el CNE ya que el precepto constitucional no había sido desarrollado en una ley estatutaria. La revocatoria de estas coaliciones hubiera supuesto la descalificación de unos 170 candidatos. Finalmente, el CNE decidió inscribir las coaliciones. La MEE-UE considera que esta decisión está en consonancia con los compromisos internacionales de Colombia que protegen el derecho a ser elegido. ***Sería necesario regular de forma integral y mediante ley estatutaria las coaliciones de partidos y movimientos en todos los niveles de elección.***

Otro asunto de interés se refirió al proceso de inscripción de listas de candidatos de los GSC. Para las elecciones al Congreso se presentaron más de 140 solicitudes de inscripción, aunque sólo ocho de ellas presentaron firmas y finalmente tres superaron el proceso de validación²¹. Aunque el número varía en función del censo de población, el máximo de firmas exigidas para inscribir a un candidato al Congreso asciende a 50.000, lo que supone un 0,13% del censo, un requisito significativamente más severo para los GSC que para los partidos políticos²². ***Debería someterse a consideración la posibilidad de establecer condiciones iguales para la presentación de candidaturas por parte de los partidos y los GSC.***

El proceso de recolección de firmas se utilizó como demostración de fuerza o para hacer campaña anticipada sin los mismos controles de financiación al que deben responder durante el periodo oficial de campaña. Además, los interlocutores de la MEE-UE cuestionaron el procedimiento de validación de firmas. La RNEC recibió más de 17 millones de firmas tanto para elecciones legislativas como presidenciales. Cabe destacar que las GSC presentaron un número muy superior de firmas al requerido por ley, algo que se podría explicar por la inexistencia de un plazo de subsanación de errores o de datos. La Registraduría contó con un mes para verificar la totalidad de las firmas y empleó casi 700 personas para este fin. La decisión de la Registraduría de revisar todas y cada una de las firmas presentadas, incluso después de alcanzarse el número de firmas válidas exigidas, ocasionó una innecesaria sobrecarga de trabajo y recursos. Sólo uno de los GSC superó el umbral en la Cámara de Representantes (GSC Colombia Justa Libres), obtuvo un curul y adquirió por tanto la personería jurídica.

²¹Artículo 9 de la Ley 130 de 1994

²²El menor número de candidatos entre las listas al Senado por un partido político tiene 24 candidatos. Un GSC necesitaría alrededor de 1.200.000 firmas validadas para presentar una lista con ese mismo número de candidatos.

La Constitución establece distintas inhabilidades, por ejemplo que los candidatos hayan sido condenados a penas privativas de libertad en cualquier época, excepto por delitos políticos o culposos, que hayan ocupado ciertos cargos públicos dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección, que hayan sido contratista del Estado dentro de los 6 meses anteriores a la fecha de la elección, que hayan perdido la investidura o que tengan vínculos familiares con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política, siempre que el caso se dé en la misma circunscripción territorial. Existen también causales de inhabilidad derivadas de sanciones disciplinarias impuestas por autoridades administrativas.

Las causales de ilegibilidad permanente ponen en cuestión los compromisos internacionales de Colombia en relación al derecho a ser elegido obligando a que las limitaciones de derechos políticos derivadas de sanciones tengan carácter judicial y sean de duración limitada y proporcional al delito²³. Las buenas prácticas electorales sugieren que las inhabilidades a largo plazo se limiten a delitos muy graves tales como crímenes de lesa humanidad, genocidio, terrorismo, asesinato o delitos graves de corrupción y electorales.

Al final del proceso se inscribieron un total de 2.967 candidatos en 16 listas para el Senado y 356 listas para la Cámara de Representantes ante la Registraduría. Una vez inscritos, los listados fueron remitidos tanto al CNE como a la Procuraduría, la Contraloría y la Fiscalía que verificaron si los candidatos cumplían con los requisitos, las disposiciones sobre conflicto de interés o comprobaron que no incurrieran en alguna de las causales de inhabilidad previstas. Además, cualquier ciudadano pudo solicitar ante el CNE la revocatoria de la inscripción. En las elecciones legislativas de 2018 hubo 51 candidatos revocados (*véase, más abajo, la sección 17 Recursos Electorales*).

La Ley 1864 de 2017, que enmienda el Código Penal, tipificó la elección ilícita de candidatos y estableció multas de hasta 800 salarios mínimos (equivalentes a unos €175.000) y penas de prisión de hasta 9 años e inhabilidad para ejercer cargos públicos que puede llegar hasta 20 años para aquellos candidatos elegidos estando inhabilitados por decisión judicial, disciplinaria o fiscal. Además, los partidos están legalmente obligados a impedir la participación de candidatos inhabilitados y tienen responsabilidad sobre la financiación de sus campañas. La Procuraduría General del Estado estableció el Sistema de Información del Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI) como un mecanismo para la obtención de información previa a la inscripción de las listas sobre posibles inhabilidades. Se recibieron consultas sobre 1.670 candidatos inscritos.

10. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Las elecciones en Colombia están administradas por el CNE y la RNEC. El CNE es un órgano administrativo que tiene funciones regulatorias y de control de todo el proceso electoral, incluidos la financiación y el funcionamiento de las organizaciones políticas, la resolución de recursos electorales, así como la revisión de escrutinios y declaración de resultados²⁴. La RNEC se encarga de la organización integral de las elecciones, la inscripción de votantes y candidatos, la elaboración del censo electoral, y el escrutinio y transmisión de resultados preliminares. Para ello se apoya en una amplia estructura departamental y municipal de carácter permanente. Otras instituciones del Estado, como la Sección Quinta del Consejo de Estado, que decide sobre

²³ El artículo 23(2) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece limitaciones razonables para la participación de ciudadanos en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Este incluye limitaciones por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.

²⁴ Artículo 265 de la Constitución. Decreto 1475 de 2011.

recursos contra decisiones del CNE, la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría, el Ministerio del Interior, el Ejército y la Policía, entre otros, tienen roles relevantes en la gestión y control del proceso electoral. Todo esto conforma una estructura electoral que puede resultar confusa, dada la participación de un importante número de instituciones públicas con responsabilidades en algunos casos duplicadas.

Todos estos organismos, más los partidos políticos y la MOE, confluyen en los llamados comités y subcomités de Seguimiento Electoral creados a nivel nacional, departamental y municipal para coordinar y decidir sobre actividades logísticas y de seguridad. Estos comités están presididos a nivel nacional por el ministro del Interior, mientras que en los niveles administrativos inferiores los dirigen las autoridades departamentales y municipales. Sin embargo, algunas organizaciones informaron a la MEE-UE de que estos comités podrían estar siendo subestimados por los partidos como una herramienta útil para generar confianza en la correcta organización de las elecciones. Para la jornada electoral la RNEC nombra jurados de mesa, encargados de gestionar la votación y el conteo a partir de listas de ciudadanos aportadas por instituciones públicas, empresas privadas y partidos políticos. Según la RNEC, se procura que las mesas no sean copadas en su totalidad por personas afines a un solo partido.

Los nueve magistrados del CNE son elegidos para un periodo de cuatro años por los partidos con presencia en el Congreso mediante un sistema proporcional a su representación. La naturaleza de su composición hace que la independencia de sus decisiones sea cuestionada, particularmente en asuntos que afectan directamente a los partidos como la vigilancia y control de sus campañas electorales. Además, los partidos pequeños consideran que el CNE favorece en mayor medida a los partidos grandes. El CNE carece de estructura territorial, autonomía presupuestaria²⁵ y el personal necesario lo que dificulta el cumplimiento de sus funciones. La Misión Electoral Especial propuso una nueva estructura organizativa para dar mayor eficiencia a la organización de las elecciones. ***Sería deseable que una futura reforma electoral incluyese un órgano de control y vigilancia electoral, en cuya selección y nombramiento se primasen criterios técnicos y profesionales. Este órgano habría de tener autonomía presupuestaria y estructura territorial, necesarias para el cumplimiento de sus funciones.***

10.1 Evaluación de la organización de las elecciones

Los partidos políticos han tenido una confianza aceptable en la capacidad de la Registraduría para gestionar la logística electoral, que se vio confirmada por la gestión eficaz de la mayoría de los procesos de los que fue responsable. Sin embargo, algunos componentes de su gestión fueron cuestionados, como la verificación de firmas para la inscripción de candidaturas y la transparencia de la transmisión y anuncio de resultados preliminares. La RNEC seleccionó y capacitó a casi 700.000 personas que actuaron como jurados de votación e instaló 11.231 puestos y 103.343 mesas de votación, lo que se tradujo en una adecuada administración de los comicios. Asimismo, la RNEC dispuso más de 10.000 aparatos de identificación biométrica en 803 puestos de votación de 22 departamentos, localizados en áreas de alto riesgo de irregularidades, para garantizar la correcta identificación de los votantes y evitar la suplantación de identidad. Sin embargo, el diseño del tarjetón electoral no favoreció su fácil comprensión, al incluir hasta tres circunscripciones (departamental, indígena y afrodescendiente) en la papeleta para la Cámara de Representantes. Esta circunstancia puede estar en la raíz del alto número de votos nulos registrados en las elecciones.

²⁵Aunque la Constitución garantiza la autonomía administrativa y presupuestaria del CNE, ésta aún no se ha reglamentado, por lo que depende económicamente de la Registraduría.

La RNEC instaló puestos de votación en los 18 nuevos corregimientos (subdivisiones municipales) creados desde las últimas elecciones en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Chocó, Córdoba, Magdalena y Sucre. Sin embargo, según la MOE aún existen unos 300 núcleos de población sin puestos de votación en zonas de difícil acceso. Esta circunstancia pudo potencialmente incidir en el ejercicio efectivo del derecho al voto por parte de electores en esas áreas. El Código Electoral establece un máximo de un puesto de votación por corregimiento, con independencia de su tamaño o población, por lo que la posibilidad de instalar nuevas mesas de votación está ligada a la creación de nuevos corregimientos. Esto impidió aumentar el número de puestos de votación para acercarlos a los votantes que viven en zonas remotas, como establece el artículo 2.3.2 del Acuerdo de Paz. Sin embargo, la MEE-UE considera que la ley permitía la adopción de medidas para posibilitar el acceso al voto a los habitantes de estas zonas remotas. ***Sería deseable desligar la creación de nuevos puestos de votación del desarrollo de la organización administrativa de Colombia, lo que permitiría a la RNEC incrementar el número de puestos de votación en áreas rurales y facilitar el ejercicio efectivo del voto.***

Algunas organizaciones políticas cuestionaron que la RNEC subcontratase a empresas privadas elementos clave del proceso electoral, entre ellos el sistema de transmisión y anuncio de resultados preliminares. Este cuestionamiento se basó en dos motivos: en primer lugar, la RNEC impidió a los partidos efectuar una auditoría integral a la transmisión de resultados, al ser el sistema y el software utilizado propiedad de las empresas contratadas, lo que incrementó la desconfianza de algunos partidos en el sistema de escrutinios preliminares en las semanas anteriores a las elecciones. La RNEC señaló que las organizaciones políticas sí pudieron auditar los sistemas siempre que no implicase su manipulación, ya que esto en su opinión, hubiera podido generar aún mayores suspicacias. Además, la Procuraduría informó a la MEE-UE de que tenía previsto inspeccionar el funcionamiento del sistema durante todo el proceso de transmisión de resultados. Sin embargo, no realizó una auditoría del sistema ya que en estas elecciones la Procuraduría no recibió el código fuente. En segundo lugar, en las elecciones de 2014 existió una diferencia de un tres por ciento entre el escrutinio preliminar²⁶ y el final que originó sospechas de irregularidades en el sistema que fueron en parte confirmadas por la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado sobre el caso Mira. Además pudo haber errores humanos en la transmisión no necesariamente imputables a una manipulación. La resolución de recursos en el proceso de escrutinio final puede también cambiar el resultado preliminar.

Esta desconfianza se vio acrecentada tras la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado sobre el partido MIRA (véase la sección 15 Transmisión de Resultados y Escrutinio Final). En esta sentencia, el Consejo de Estado recomendó a la Registraduría adquirir un software que le permita un completo control sobre el proceso de escrutinio desde el nivel de mesa hasta la proclamación de resultados. Sin embargo, la RNEC declaró que esta parte de la sentencia es de difícil implementación, habida cuenta de la falta de recursos materiales, humanos y económicos para tener sistemas informáticos y software de escrutinios propios, actualizados para cada elección. ***La MEE-UE considera que la confianza es un elemento fundamental para la legitimidad de los procesos electorales y que, en este caso, se podría haber logrado mediante la contratación de una auditoría profesional independiente cuyos resultados fuesen oportunamente divulgados.***

Varios partidos declararon a la MEE-UE que un sistema de voto electrónico acabaría con la desconfianza en la transmisión y escrutinio de resultados. El voto electrónico está previsto en la Constitución desde 2003 y fue desarrollado por ley en 2009 y 2011. Pese a que en 2014 el Gobierno anunció que el voto electrónico

²⁶Tomando como base el número de votos válidos en las elecciones legislativas de 2014, este tres por ciento incorrectamente computado supone aproximadamente casi medio millón de votos, lo que podría afectar a la correcta atribución de curules.

sería una realidad en Colombia en 2018, este no se implementó en las elecciones legislativas ni se implementará en las presidenciales. En el pasado se realizaron pruebas piloto, principalmente en elecciones locales, aunque no se ha puesto en marcha por falta de recursos económicos y divergencias políticas que han ido atrasando su entrada en vigor.

11. PARTICIPACIÓN DE GRUPOS VULNERABLES

11.1 Participación de la Mujer

La Ley 1475 de 2011 introdujo como requisito para la inscripción de listas de candidatos donde se elijan 5 o más curules, un mínimo de un 30% de mujeres. Sin embargo, esta cuota no se tradujo en una mayor representación política de las mujeres. Los resultados preliminares indican que 56 mujeres (un promedio de 20,8% en las dos cámaras) ocuparán escaños en el próximo Congreso, lo que supone una representación casi igual con respecto a la legislatura de 2014, durante la cual las mujeres ocuparon el 21% de los curules. La Unión Interparlamentaria ubicó Colombia en el puesto 104 de 194 países, por debajo de la media regional y mundial en términos de representación femenina.

Por otro lado, la ley exige que las organizaciones políticas destinen al menos un 15% de la financiación pública a la inclusión efectiva en la política de mujeres, jóvenes y minorías étnicas. Sin embargo, el aplicativo “Cuentas Claras” reveló que durante el ejercicio 2017 sólo un 2,5% de la financiación estatal a los partidos se invirtió en fortalecer la participación de las mujeres. De acuerdo a los interlocutores de la MEE UE, el CNE no ha ejercido un control sobre la utilización de la financiación para este fin ni ha hecho seguimiento a las diferencias en el apoyo económico entre candidatos y candidatas, y por tanto no se han tomado medidas al respecto. La enmienda constitucional de Equilibrio de Poderes de 2015 estableció que las candidaturas a cargos de elección popular se deben regir por los principios de paridad, alternancia y universalidad, que aún no se ha reglamentado. ***Las autoridades deberían incrementar sus esfuerzos para asegurar la participación igualitaria de mujeres y hombres en el proceso electoral. Debería alentarse a los partidos políticos a adoptar más medidas en pro de una mayor participación de las mujeres tanto en las actividades de los partidos como en su calidad de candidatas.***

En general, los partidos políticos no han establecido cuotas internas que fomenten la participación de las mujeres, lo que limita en gran medida sus oportunidades de acceso a puestos de toma de decisión dentro del partido. Con respecto a la administración electoral no se han impulsado políticas de contratación de mujeres ni de designación en puestos de dirección.

Como novedad positiva, la Registraduría ha desagregado por primera vez los datos electorales por sexo. Las organizaciones políticas inscribieron un total de 927 candidatas en 16 listas al senado, de las cuales son cerradas y 11 son abiertas. Las listas con mayor proporción de mujeres fueron la del Partido MIRA, con un 62%, Sí Se Puede (50%), la Unión con Fortaleza (40%) y el Partido de la U (37%). Las 12 listas restantes tuvieron porcentajes de participación de mujeres entre el 30% y el 35%.

11.2 Participación de Población Indígena y Afrodescendiente

El total de colombianos que se declaran indígenas o afrodescendientes está entre el 4% y el 11%, respectivamente, del total de la población del país²⁷. La ley especifica que los candidatos indígenas que

²⁷Datos del censo general de 2005 en el que se incluyó una casilla de auto reconocimiento étnico. Otros estudios elevan la población afrodescendiente colombiana a casi el 30 por ciento del total el país.

aspiren a ser elegidos en las circunscripciones especiales deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional o haber sido líderes de organización. Los candidatos afrodescendientes deben estar avalados por alguno de sus 234 Consejos Comunitarios. Tanto las organizaciones indígenas como las afrodescendientes deben estar acreditadas ante el Ministerio del Interior. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos no pueden presentar candidatos en estas circunscripciones.

Un total de siete candidaturas al Senado y seis a la Cámara se presentaron en las circunscripciones especiales indígenas. Para la circunscripción especial de afrodescendientes en la Cámara se inscribieron un total de 42 candidaturas. Los votantes indígenas y afrodescendientes pueden optar por votar a las listas para las circunscripciones nacional y departamental de Senado y Cámara o para sus circunscripciones especiales. Algunos colectivos de afrodescendientes afirman que algunas candidaturas de afrodescendientes no tienen conexión real con sus comunidades. De acuerdo con los resultados preliminares, unos 160.000 electores votaron por candidaturas indígenas y unos 222.000 lo hicieron por candidaturas afrodescendientes.

Varias organizaciones indígenas y afrodescendientes dijeron a la MEE-UE que sus votantes son altamente sensibles a prácticas clientelares de compra-venta de votos por parte de partidos y candidatos, dados sus índices de pobreza y marginación social. No existen a este respecto campañas específicas de las autoridades electorales en las que se les alerte de estas prácticas o de las garantías que salvaguardan el secreto del voto. Las comunidades indígenas y afrodescendientes sufrieron además problemas de acceso que pudo afectar al ejercicio efectivo de su derecho al voto. Así, el 65% de los resguardos indígenas y el 43% de los consejos comunitarios de afrodescendientes se encuentran en alguno de los 360 municipios del país con dificultades de acceso a los puestos de votación.²⁸ (Véase sección 10.1 Evaluación de la Organización de las Elecciones)

La no implementación de las 16 circunscripciones transitorias previstas en el Acuerdo de Paz afectó manera especial a indígenas y afrodescendientes, ya que en ellas se encuentra el 45% de los resguardos, que engloban a casi un tercio de la población indígena del país, y el 71% de los consejos comunitarios afrodescendientes.

11.3 Participación de Personas con Discapacidad

El Código Electoral señala que los votantes que lo necesiten pueden ser asistidos para ejercer el voto por alguna persona de su confianza. Los jurados, los testigos electorales, la fuerza pública y los funcionarios de la RNEC no pueden ejercer esta función. La ley no limita el número de votantes a la que una misma persona puede asistir, lo que puede abrir la puerta a posibles coacciones y violaciones del secreto del voto de las personas en situación de discapacidad.

La RNEC incluyó plantillas braille para que las personas con discapacidad visual pudieran votar sin necesidad de asistencia, lo que les permitió el ejercicio del voto en igualdad de condiciones. Sin embargo, la Registraduría no puso en marcha medidas para mejorar la accesibilidad a los puestos de votación para personas con movilidad reducida. A este respecto, las autoridades no han implementado en su totalidad las recomendaciones dirigidas a Colombia por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas²⁹, cuyo objetivo es asegurar que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean accesibles a todos los electores, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. **Como país signatario de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), Colombia debe garantizar que los votantes con discapacidad puedan ejercer sus derechos políticos en igualdad de**

²⁸ La MOE define municipios con dificultades de acceso a aquellos que tienen como media un puesto de votación cada 786,8 kms².

²⁹ Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia. Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. Agosto 2016.

condiciones con el resto de los votantes, particularmente en cuanto al derecho al voto secreto y a la accesibilidad a las mesas de votación. Esto incluye también a los colombianos con discapacidad mental o cognitiva que por decisión judicial no puedan ejercer el derecho al voto.

12 REFORMA ELECTORAL

En los últimos años se han realizado varias reformas al sistema electoral que incluyeron enmiendas constitucionales para la eliminación de la reelección presidencial y la modificación de la composición del Congreso tras la incorporación de las FARC a la vida política. En abril de 2017 se aprobó el llamado Estatuto de la Oposición, Ley 03 de 2017, que aumento las prerrogativas de los partidos de oposición, como su participación en las mesas directivas parlamentarias, el acceso a medios de comunicación y documentación oficial, así como un incremento de la financiación política. En agosto de 2017 se reformó el Código Penal para tipificar como delito el incumplimiento de normas sobre financiación y el fraude en la inscripción de votantes, endureciendo también el régimen sancionatorio.

Tras la firma del Acuerdo de Paz, a principios de 2017 se inicia un proceso de reforma electoral integral demandada por amplios sectores de la sociedad colombiana. En virtud del acuerdo, la Misión Electoral Especial (MEE) recibió el mandato de proponer recomendaciones para dar mayor autonomía, independencia y transparencia al sistema electoral, y favorecer la participación política en igualdad de condiciones. La MEE se formó con personalidades y organizaciones destacadas del ámbito electoral que incluían a la MOE y a la autoridad electoral, y contó con la asistencia técnica de organizaciones internacionales. La MEE se reunió con prácticamente todas las organizaciones políticas y otros actores vinculados al proceso electoral en búsqueda del más amplio consenso posible. El 17 de abril de 2017 presentó al gobierno el informe final con sus recomendaciones, que afectaban a la mayor parte de las áreas y procesos electorales.

Con el fin de fortalecer la imparcialidad, autonomía y eficacia de los organismos electorales, la MEE planteó la mejora de las capacidades tecnológicas y procedimentales del RNEC y la implantación de la carrera administrativa en la institución. También propuso la creación de un Consejo Electoral Colombiano no partidista, con autonomía presupuestaria y desconcentración territorial, cuyas funciones principales serían la reglamentación, vigilancia y control de los procesos electorales y la promoción de la participación democrática, así como la creación de una Corte Electoral en la que recaería la jurisdicción electoral.

También propuso una serie de mecanismos para incrementar la financiación pública, dar mayor transparencia y eficacia a su control, establecer nuevas prohibiciones a sus fuentes de financiación, fijar topes en valores absolutos, crear un régimen sancionatorio más severo y establecer nuevas pautas para la publicidad y rendición de cuentas. Con respecto al sistema electoral, el proyecto proponía reformar el Congreso mediante, entre otras medidas, la eliminación de las listas abiertas con el objeto de fortalecer los partidos, mejorar la representación política y territorial de los grupos vulnerables y desincentivar las prácticas clientelares. La eliminación de las listas abiertas habría de ir unida a modificaciones normativas para mejorar la democracia interna de los partidos políticos.

12.1 Proceso de Reforma Electoral

Basándose en estas recomendaciones, el Gobierno elaboró el proyecto de Acto Legislativo para la Reforma Política y Electoral. El proyecto de ley coincidía en líneas generales con la propuesta de la MEE, particularmente en los capítulos de financiación política, paridad, alternancia y universalidad en la participación política de las mujeres, eliminación de las listas abiertas y reforma del CNE. Las divergencias

afectaron a otros aspectos como las causales de inhabilidad y de pérdida de investidura, la participación en las consultas partidarias o la responsabilidad de los partidos políticos por el otorgamiento de avales.

El proyecto de ley se presentó para su tramitación legislativa por vía abreviada (“fast track”). Este mecanismo establecía que las reformas solo podían modificarse previa aprobación del gobierno e implicaba una reducción severa de los debates parlamentarios requeridos para las reformas legales, así como la aprobación del proyecto en votación única. Sin embargo, la sentencia de la Corte Constitucional de mayo de 2017 concluyó que algunas disposiciones del “fast track” establecían restricciones a la capacidad deliberativa y decisoria del Congreso. A partir de ese momento, se debatieron múltiples proposiciones que desvirtuaron la propuesta de la MEE, como la eliminación de algunas causales de incompatibilidad, modificaciones a las causales de pérdida de investidura de los congresistas o la inclusión de disposiciones que condicionaban la aplicación de las reformas al Código Penal en materia de financiación política. Otras diferencias con la propuesta de la MEE afectaron al diseño del sistema electoral, la representatividad territorial, el control de financiación y la participación política de la mujer.

Finalmente, al no lograrse el consenso necesario, el gobierno retiró la iniciativa legislativa debido a que el articulado del Proyecto de Ley modificaba substantivamente la propuesta original. A tres meses de las elecciones legislativas, el Senado aprobó la retirada del proyecto y aplazó el debate para la próxima legislatura. Varios interlocutores han señalado que de esta manera se perdió la oportunidad de adoptar una reforma integral, y que futuros debates podrían llevar a reformas fragmentadas. ***La MEE-UE considera importante que las reformas que se realicen en el futuro tengan en cuenta todos los aspectos del proceso electoral que pudieran verse afectados por los cambios, y que se evite la desconexión del marco normativo.***

Los interlocutores de la MEE-UE, incluida la mayor parte de las organizaciones políticas y amplios sectores de la sociedad civil, insistieron en la necesidad de que se realice una reforma profunda de la normativa electoral y que esta responda de forma adecuada a los problemas que afectan a las elecciones en Colombia. Las áreas identificadas como prioritarias fueron la financiación de los partidos políticos, con especial atención a la prevención de sus fuentes ilegales, la transformación de la autoridad electoral, el fortalecimiento de la transparencia y de la democracia interna de los partidos, la paridad de género y la protección de las minorías.

13. OBSERVACIÓN ELECTORAL

En Colombia hay una red de organizaciones de la sociedad civil comprometida con la mejora de la calidad democrática. La organización Misión de Observación Electoral (MOE) tuvo un papel destacado en el proyecto de reforma electoral a través de su participación en la Misión Electoral Especial establecida por el Acuerdo de Paz. La MOE realizó una observación de largo plazo y publicó informes sobre distintas facetas del proceso electoral. En la jornada electoral desplegó 3.398 miembros en más de la mitad de los municipios del país y en 15 puestos de votación en el extranjero. Transparencia por Colombia es una organización implicada en la lucha contra la corrupción que entre otras cosas realiza informes sobre el cumplimiento de la normativa sobre financiación política. Otras organizaciones sectoriales se preocupan de la participación política de grupos vulnerables entre otros asuntos.

Las elecciones legislativas fueron supervisadas por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación, que desplegaron alrededor de 15.000 funcionarios. Además de la Unión Europea, varias organizaciones internacionales han observado las elecciones del 11 de marzo, entre

ellas la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

14. JORNADA ELECTORAL

La votación se desarrolló de forma generalmente ordenada y pacífica, salvo incidentes aislados, principalmente altercados entre simpatizantes de distintas candidaturas y algunas protestas sobre asuntos locales sin relación con las elecciones. Se reportaron además algunos casos de intimidación a votantes para que no participasen en las elecciones. Las elecciones contaron con la protección de 116.000 miembros de la Policía y el Ejército coordinados por los Ministerios de Interior y Defensa de acuerdo al “Plan Democracia 2018”, que tuvieron como principal objetivo garantizar el normal desarrollo de los comicios.

La mayoría de las mesas abrieron puntualmente y se constituyeron con todos sus jurados. Los jurados mostraron un conocimiento cabal de los procedimientos de votación, aunque se apreció que estaban menos familiarizados con la práctica del conteo. La MEE-UE observó la ausencia de testigos de la mayoría de los partidos en las mesas de votación. Algunos puestos de votación grandes se encontraban dentro de recintos cerrados y no facilitaron la accesibilidad de personas mayores y con discapacidad. Tal fue el caso del puesto-censo de Bogotá, ubicado en Corferias, el mayor de toda la ciudad. En algunos puestos de votación se observó cierta aglomeración de mesas, separadas en muchos casos por menos de un metro, que podían haber provocado hacinamiento y desorden de haberse producido una alta participación. A pesar del reducido espacio, no se observó que la disposición de las cabinas de votación supusiese una amenaza al secreto del voto.

Las denuncias ciudadanas a través de la web de la MOE “Pilas con el voto” permitieron identificar casos de propaganda durante la jornada electoral en puestos de votación de Bogotá, Santa Marta (Magdalena), Bello (Antioquia) y Turbaná (Bolívar). Se observaron además actividades de campaña de candidatos en las inmediaciones de los recintos electorales. La MOE constató que un gran número de testigos electorales e incluso de jurados exhibieron publicidad partidaria. Además, informó que hubo además casos de compra de votos en espacios públicos cercanos a los puestos de votación en 74 municipios de 22 departamentos. Por su parte, la Procuraduría recibió un total de 290 quejas ciudadanas, la mayoría de ellas por intimidación al votante, compra de votos, propaganda e intervención de servidores públicos en política. La Fiscalía informó de que durante la jornada electoral se registraron 26 detenciones, la mayoría por delitos relacionados con la compra de votos, intimidación de votantes y suplantaciones de la identidad de jurados y testigos electorales. En un caso, se detuvo a un individuo que transportaba 263 millones de pesos (aprox. €75.000), supuestamente para comprar votos.

Los colombianos residentes en el extranjero pudieron votar en los 69 países en los que se habilitaron puestos de votación. La votación se abrió el 5 de marzo y se prolongó hasta la jornada electoral. Según los observadores de la MOE en el exterior, la votación se desarrolló con normalidad, aunque se notó un número insuficiente de mesas en algunas ciudades como Londres y Barcelona, especialmente el sábado anterior a la jornada de votaciones.

Las mesas cerraron a las cuatro de la tarde. La legislación no permite que las personas que estén en la fila a esa hora puedan votar, lo que se contradice con las buenas prácticas electorales. Se observó una cierta desorganización en los jurados a la hora de seguir los procedimientos de conteo ya que estos se distribuyeron de forma individualizada sin que se percibiese un manejo colectivo de la tarea. Las comisiones escrutadoras

zonales y municipales iniciaron en la noche electoral el escrutinio oficial, que se prolongará durante varios días. Sin embargo, se prevé un alto número de recursos que el CNE deberá resolver en última instancia administrativa en un proceso que podría alargarse por varios meses.

15. TRANSMISIÓN DE RESULTADOS Y ESCRUTINIO OFICIAL

La Registraduría anunció resultados preliminares con más del 95% de los votos escrutados antes de la medianoche de la jornada electoral, cumpliendo su objetivo de ofrecer información lo más completa posible de manera oportuna. Los resultados revelaron una participación de entorno al 49% en las elecciones al Senado y la Cámara de Representantes, casi cinco puntos por encima del promedio de las últimas ocho elecciones legislativas celebradas en el país. Con respecto a las consultas interpartidarias, más de 9 millones de personas, es decir, una cuarta parte de los censados y la mitad de los votantes, se pronunciaron en una de las dos consultas celebradas.

El escrutinio oficial se inició en la misma tarde del día de elecciones y se prolongó durante varios días más. Las actas de resultados se computaron en las comisiones escrutadoras de zona, compuestas por dos profesionales del Derecho (en su mayoría, jueces) y un miembro de la RNEC en calidad de secretario, además de testigos de los partidos políticos. En el siguiente nivel estuvieron las comisiones escrutadoras generales o departamentales que consolidaron las actas recibidas de las comisiones de zona. Estas comisiones departamentales estuvieron formadas por dos delegados del CNE (en su mayoría, magistrados) y un representante de la RNEC. A nivel nacional, los magistrados del CNE se constituyeron en comisiones escrutadoras para computar los resultados del voto en el exterior. Los testigos de los partidos pudieron asistir a todas las etapas del escrutinio oficial y presentar las reclamaciones que consideraron oportunas. Se espera que la proclamación de resultados se produzca poco antes de la toma de posesión de las autoridades electas, lo que crea incertidumbre sobre quiénes serán los candidatos electos.

La sentencia del Consejo de Estado sobre el caso MIRA reveló que durante las elecciones de 2014 existieron una serie de irregularidades en el proceso de escrutinio oficial entre las que se encuentran diferencias injustificadas entre las actas de resultados y las de consolidación, irregularidades contra los sistemas de votación y transmisión de resultados, y negligencia en la custodia de los materiales electorales necesarios para la investigación del caso, de las que se responsabilizó al CNE y a la RNEC. La sentencia señaló que todas estas anomalías “vulneraron el derecho constitucionalmente resguardado a elegir y ser elegido” y “afectaron de manera negativa a los principios de transparencia, igualdad y libertad del sistema electoral, quebrantando la pureza del voto y la efectividad del sufragio”. La Sección Quinta del Consejo de Estado ordenó al CNE que se le atribuyeran tres curules en el Senado que habían sido asignados a otros candidatos, dando por válidos votos que habían sido anulados o incorrectamente atribuidos.

Cabe destacar que ha existido una confusión generalizada sobre el programa de transmisión de resultados preliminares y el recuento oficial a nivel municipal, departamental y nacional. Los resultados preliminares no forman parte del recuento oficial. Su objetivo es ofrecer unos resultados preliminares rápidamente al público. Es decir, no tienen validez jurídica sobre la asignación de curules.

16. CONSULTAS INTERPARTIDARIAS

Las consultas interpartidarias son un derecho que la ley otorga a las organizaciones para escoger a sus candidatos de elección popular. Las consultas en Colombia son abiertas, es decir que todos los electores

pueden participar independientemente de si estaban afiliados a los partidos o no, aunque solo pueden votar en una de las consultas. Las consultas populares son voluntarias y su organización se financia a través de la RNEC³⁰. Las organizaciones políticas reciben también financiación pública para sus campañas. El CNE fijó a través de una resolución el tope de gastos para la campaña de cada precandidato en 6.058 millones de pesos (€1,7 millones), que corresponde al 25% del tope de gasto para la primera vuelta presidencial, así como el valor de reposición por cada voto válido, que se fijó en 4.714 pesos (€1,3). El CNE estableció además las condiciones de la propaganda política tanto en los medios como en las vallas publicitarias.

En esta ocasión se realizaron dos consultas interpartidarias. A la llamada Gran Consulta por Colombia se presentaron el senador de Centro Democrático Iván Duque, la exministra Martha Lucía Ramírez, y el exprocurador general de la República Alejandro Ordóñez. De esta consulta salió ganador el candidato Iván Duque, con más de 4 millones de votos (67,76% de los votos). Duque anunció que Martha Lucía Ramírez será su candidata a la vicepresidencia. Por otro lado, la llamada Consulta Inclusión Social por la Paz se definió entre dos candidatos de izquierda: el exalcalde de Bogotá, Gustavo Petro, que ganó con el 84,7% de los votos; y el exalcalde de Santa Marta, Carlos Caicedo.

La celebración de las consultas populares, tanto internas como interpartidarias, se consideró un paso importante en la democratización de los partidos políticos en Colombia. También sirvieron para atraer la atención de los medios de comunicación y para medir la fuerza electoral. Sin embargo, ha habido numerosas críticas sobre el alto costo de las consultas dentro de un contexto de descrédito de los partidos políticos. Las consultas interpartidarias de 2018 se celebraron simultáneamente a las elecciones legislativas con el fin de aumentar su participación, que tradicionalmente había sido baja³¹, y reducir el costo que supone su organización³².

Un asunto que se debatió especialmente durante estas consultas fue el posible entrismo, es decir que los votantes votan al candidato rival que consideran que tiene menos opciones de ganar las elecciones presidenciales. La candidata presidencial Viviane Morales denunció públicamente que algunos partidos estaban difundiendo entre sus miembros la consigna de votar por el más débil de los candidatos rivales en las consultas interpartidarias. El proyecto de ley de reforma electoral impulsado por el gobierno propuso que solo los afiliados puedan participar en las respectivas consultas.

Sin embargo la decisión de la RNEC de no digitalizar ni publicar en su página web las actas de resultados de las mesas de votación por problemas presupuestarios provocó una denuncia del precandidato Gustavo Petro, de la Lista de la Decencia, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la OEA. Además, Petro inició una acción de tutela contra el CNE y la RNEC ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Este negó la tutela por cuestiones formales, aunque estableció que los testigos tenían derecho a recibir copias de las actas del escrutinio, entre otras garantías de publicidad y transparencia. Es importante subrayar que el consolidado de los datos del conteo de las consultas transmitido durante la noche electoral fue el

³⁰ La ley 1475 de 2011 establece que “La organización electoral colaborará para la realización de las consultas de los partidos y movimientos políticos, la cual incluirá el suministro de tarjetas electorales o instrumentos de votación electrónica, la instalación de puestos de votación y la realización del escrutinio”.

³¹ Casi seis millones de personas votaron en la Gran Consulta por Colombia y más de tres millones lo hicieron en la Consulta de la Inclusión Social por la Paz, es decir, aproximadamente un 26% de los votantes decidieron pronunciarse en una de las dos consultas interpartidarias. En las consultas internas del Partido Liberal celebradas en noviembre de 2018) participó tan sólo un 2% de los ciudadanos inscritos.

³² Según la RNEC las consultas costaron 32 millones de pesos (algo más de €9 millones) frente a los 400 millones (más de €114 millones) que hubieran costado si no hubiesen sido simultáneas.

definitivo. ***Dada la dificultad de tener testigos en cada una de las más de 100.000 mesas del país, y por tanto obtener copias de las actas de resultados, la única forma de que una candidatura hubiese pudiese comprobar el resultado de una consulta habría sido descargar de Internet las actas escaneadas. La publicación de las actas escaneadas hubiera añadido transparencia y confianza al proceso electoral.***

Durante la jornada electoral se denunció que en algunos casos los jurados sugirieron a los votantes en qué consulta habrían de participar o por qué candidato hacerlo. Lo que es más importante, se cuestionó que registrasen en listas separadas los nombres de los votantes que participaron en cada consulta. ***La MEE-UE considera que este registro aporta información sobre las preferencias políticas de los votantes y debería ser custodiado de manera que se garantice la confidencialidad.***

Sin embargo, el hecho que más controversia pública causó fue la falta de tarjetones en 26 puestos de votación de los principales municipios del país. Esto hizo que se pusiera en marcha el plan de contingencia previsto por la Registraduría y que se utilizasen tarjetones sobrantes de otras mesas o fotocopias con la firma de los miembros de mesa. Este plan provocó confusión entre algunos jurados, que en algunos casos rechazaron esta medida. Iván Duque y Alejandro Ordoñez, candidatos en la Gran Consulta por Colombia, solicitaron que se ampliase el horario de votación para ganar el tiempo perdido por esta circunstancia. La Procuraduría abrió investigaciones contra funcionarios de la RNEC por falta de planificación en la distribución de tarjetones. Por su parte, la Fiscalía investigó la posible existencia de responsabilidades penales. El Gobierno indicó que el número de tarjetones fue suficiente y que el problema se derivó de una distribución inadecuada. ***La MEE-UE considera que, aunque el problema afectó a muy pocos centros de votación, el hecho de que los tarjetones estén dotados de medidas de seguridad los hace irremplazables por fotocopias.***

17. RECURSOS ELECTORALES

17.1 Revocatorias a la inscripción de candidatos

El CNE recibió 62 solicitudes de revocación para Cámara y 33 para Senado. De esas, la entidad revocó un total de 51 candidatos, 42 en la Cámara y 9 en Senado. Las causales más frecuentes fueron inhabilitación por parentesco, deudas fiscales, doble militancia y falta de requisitos para la inscripción. De las 42 candidaturas revocadas a la Cámara, 17 pertenecían a listas inscritas a la circunscripción especial afrodescendiente, que fueron rechazadas al no estar avaladas por alguno de los consejos comunitarios, tal y como establece la jurisprudencia al respecto.

La ley no establece plazos para que el CNE resuelva los recursos de revocatoria de inscripción. Esta circunstancia creó incertidumbre en cuanto a la lista definitiva de candidatos, y desfases en los plazos necesarios para organizar las elecciones, ya que algunas revocatorias se resolvieron con posterioridad al 11 de febrero, fecha límite hasta la cual se pudieron hacer cambios en el tarjetón³³. Por tanto, todos los candidatos revocados a partir de esa fecha no pudieron ser reemplazados. Los votos a los candidatos revocados fueron añadidos al cómputo global de su organización.

Un caso de especial atención mediática fue la revocatoria de la inscripción de la candidata a la Cámara de Representantes por Sucre Karina Espinosa, hermana de un alto cargo del Ministerio del Interior, por

³³ En caso de que se revoque la inscripción por causas constitucionales o legales, inhabilidad sobreviniente o evidenciada posteriormente, esta se puede modificar hasta un mes antes de las votaciones.

inhabilidad por vínculo familiar prevista en la Constitución³⁴. Este caso abrió un debate sobre la interpretación de este precepto constitucional. Según el Consejo de Estado, al ostentar su hermano un cargo público estatal, la inhabilidad solo era posible si Espinosa hubiese aspirado a alguna circunscripción nacional. El caso está pendiente, ya que la candidata interpuso un recurso de nulidad y una tutela ante un tribunal ordinario. ***Aunque este tema pone de manifiesto una preocupación general sobre el tradicional nepotismo en la política colombiana, esta causal de inhabilitación podría ser cuestionable en virtud de la interpretación de la ley nacional y en relación a los compromisos internacionales de Colombia sobre el derecho a ser elegido.***

Pese a que el CNE es la máxima autoridad electoral, sus decisiones, incluida la declaración de resultados, no son finales y pueden ser recurridas ante la Sección Quinta del Consejo de Estado. Esto implica que ciertas resoluciones pueden llegar con posterioridad a las elecciones, lo que las hace ineficaces e inoportunas. De haber recursos contra decisiones del CNE ante el Consejo de Estado, se presentarán una vez se proclamen oficialmente los resultados.

17.2 Impugnaciones a los Resultados de las Elecciones

En cualquier momento durante el escrutinio a nivel zonal se pudieron presentar reclamaciones, de acuerdo a las causales tipificadas en el Código Electoral, entre las que se encuentran que las mesas funcionen en sitios no autorizados, que las actas de resultados estén firmadas por menos de tres jurados, que el número de ciudadanos que emitieron su voto sea superior al número total de votantes en la mesa, que hayan desaparecido votos o el acta de escrutinio, o que haya errores aritméticos o de nombre de candidatos en el acta. Estas reclamaciones, así como las que se hayan podido presentar ante los jurados de votación durante la jornada electoral, son resueltas por las comisiones escrutadoras y pueden ser apeladas de manera escalonada ante las comisiones departamentales, el CNE y la Sección Quinta del Consejo de Estado.

La legislación también prevé tres causas por las cuales las comisiones escrutadoras pueden ordenar recuentos: que aparezcan tachaduras o enmiendas en los nombres de los candidatos o en los resultados de la votación, que existan dudas sobre la exactitud de los cómputos hechos por los jurados o que exista una diferencia igual o superior al 10% entre los votos que una candidatura recibe en el Senado y en la Cámara de Representantes. Esta última causal fue la base legal para la admisión del recurso ante la Sección Quinta del Consejo de Estado del partido MIRA en su recurso de 2014.

17.3 Delitos Electorales

La reforma al Código Penal de agosto de 2017 (Ley 1864 de 2017) aumentó de 11 a 16 los delitos electorales. Entre los nuevos delitos se encuentran el tráfico de votos, la elección de candidatos inhabilitados, la financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas, violación de los topes de gasto de campaña y omisión de información sobre el aportante de fondos a las campañas. La reforma elevó las penas de prisión de todas las causales a un máximo de 9 años y las multas hasta 1.200 salarios mínimos.

El Ministerio del Interior puso en marcha el aplicativo Uriel (Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral) en el que cualquier ciudadano pudo presentar denuncias y quejas por delitos e irregularidades que afectasen el normal desarrollo de las elecciones, así como darles seguimiento. A través de Uriel, se notificaron durante el periodo electoral más de 200 denuncias ciudadanas. Durante ese mismo

³⁴ “Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política”.

periodo, la Fiscalía abrió unas 290 investigaciones por posibles delitos electorales. La mayoría de estas investigaciones se refirieron a denuncias por fraude de inscripción de cédulas, compra de votos, intimidación al votante, suplantación de identidad y alteración de resultados. La Fiscalía imputó a siete candidatos sobre los que pesaban causales de inhabilitación. Por su parte, la Procuraduría pidió al CNE que suspendiese los trámites de proclamación de la senadora electa Aída Merlano, del Partido Conservador, a la que la Fiscalía abrió una investigación por supuesta compra de votos.

18 RESULTADOS

De acuerdo a los datos provisionales, la participación fue del 48,85% en las elecciones al Senado y del 49% en las elecciones a la Cámara de Representantes, más de cuatro puntos superior a la registrada en las legislativas de 2014. La MEE-UE observó que la participación fue mucho menor en las mesas donde ejercieron su voto los electores que no tuvieron asignado un puesto de votación en función de su lugar de residencia. Por ejemplo, en el centro de votación de Corferias, en Bogotá, con 394 mesas y un total de 469.361 votantes (casi un 10% de los votantes de la ciudad), la participación no llegó al 15% en ninguna de las 20 mesas observadas.

La MEE-UE observó una gran cantidad de votos que se anularon porque los votantes marcaron más de una de las tres casillas de voto en blanco disponibles en el tarjetón³⁵. Esto afectó fundamentalmente al número total de votos válidos, ya que los votos en blanco son clasificados de esta manera y se contabilizan para determinar el umbral de atribución de escaños. Otras causas de anulación fueron la existencia de más de una marca en el tarjetón y los votos deliberadamente anulados por los votantes. El voto en blanco estuvo ligeramente por encima del 5%, mientras que la suma de nulos y no marcados superó el 10% tanto en las elecciones al Senado como a la Cámara. ***Aunque este porcentaje de votos nulos es similar al de elecciones pasadas, la MEE-UE considera que este es un problema estructural grave que las autoridades electorales deben abordar.***

En la circunscripción indígena al Senado el voto en blanco supuso el 68% de los votos válidos (340.798 frente a 158.915 votos obtenido por la totalidad de las candidaturas)³⁶. Aunque el voto en blanco en Colombia es considerado “una forma de expresar inconformismo frente a las candidaturas de una determinada contienda electoral”³⁷, su altísimo número en este caso ha planteado cuestiones sobre sus posibles causas, entre ellas el diseño del tarjetón electoral o el posible desconocimiento de los candidatos entre las poblaciones indígenas. En los días posteriores a las elecciones, hubo cierta controversia sobre cómo interpretar el precepto constitucional que obliga a la repetición de las elecciones cuando el número de votos en blanco supere al de votos por candidaturas. Corresponderá al CNE investigar sobre el asunto y determinar si se deben repetir las elecciones en esta circunscripción durante el proceso de escrutinio oficial

A falta de los posibles recursos y la posterior proclamación oficial de resultados, el conteo de votos realizado en la noche electoral muestra que Centro Democrático obtiene la mayor representación en el Senado, con 19 curules; seguido por Cambio Radical, con 16; el Partido Conservador, con 15; el Partido Liberal, con 14; y el Partido de la U, con 14. En la Cámara de Representantes el Partido Liberal obtiene 35 curules; Centro

³⁵ La elección para el Senado contiene una casilla de voto en blanco para la elección general y otra para la de la elección de la circunscripción indígena, mientras que la de la Cámara contiene una tercera para la circunscripción de afrodescendientes.

³⁶ Resultados preliminares. RNEC.

³⁷ Sentencia SU221/15. Corte Constitucional de Colombia.

Democrático, 32; Cambio Radical, 30; Partido de la U, 25; Partido Conservador, 21; y Alianza Verde, 9. Otros 7 partidos obtuvieron una o dos curules cada uno. La FARC entra en ambas cámaras del Congreso con 5 curules que tenía garantizados por el Acuerdo de Paz, pese a obtener poco más de 50.000 votos en el Senado y apenas 32.000 en la Cámara de Representantes.

ANEXO 1 - RESULTADOS

1. Elecciones al Senado, 11 de marzo de 2018 (datos con el 99,03% escrutado)

	Votos	%	Est. Curules	Curules		Diferencia 2014-2018
				2014		
Centro Democrático	2.519.395	16,44%	19	19		0
Cambio Radical	2.155.801	14,07%	16	9		7
Partido Conservador	1.927.655	12,58%	15	18		-3
Partido Liberal	1.902.179	12,41%	14	16		-2
Partido de la U	1.853.357	12,09%	14	21		-7
Alianza Verde	1.318.152	8,60%	10	5		5
Polo Democrático	736.536	4,80%	5	5		0
Decentes	523.412	3,41%	4	0		4
Mira	502.066	3,27%	3	3		0
Colombia Justa Libres	431.506	2,81%	0	0		0
Opción Ciudadana	354.108	2,31%	0	4		-4
Partido Somos	94.380	0,61%	0	0		0
M. Somos Colombia	63.474	0,41%	0	0		0
FARC	52.539	0,34%	5	0		5
Unión con Fortaleza	34.122	0,22%	0	0		0
Sí Se Puede	14.872	0,09%	0	0		0
<i>Voto en blanco</i>	835.541	5,45%				
<i>Votos nulos</i>	1.137.361	6,37%				
TOTAL válidos	15.319.095		105	100		5
Participación	48,85%					

Circunscripciones indígenas

	Votos	Est. Curules
MAIS	72.596	1
AICO	34.961	1
ASI	23.750	0
Soberanía	15.694	0
A. T. Casiyouren	5.373	0
Renovación Étnica	4.384	0
MIA	2.181	0

2. Elecciones a la Cámara de Representantes, 11 de marzo de 2018 (datos con el 99,03% escrutado)

	Votos	%	Est. Curules	Curules 2014	Diferencia 2014-2018
Partido Liberal	2.471.596	16,61%	35	39	-4
Centro Democrático	2.388.405	16,05%	32	19	13
Cambio Radical	2.140.630	14,39%	30	16	14
Partido de la U	1.840.481	12,37%	25	37	-12
Partido Conservador	1.819.867	12,23%	21	27	-6
Alianza Verde	884.146	5,94%	9	6	3
Mira	585.638	3,93%	1	3	-2
Polo Democrático	444.912	2,99%	2	3	-1
Opción Ciudadana	310.724	2,08%	2	6	-4
Decentes	262.282	1,76%	2	0	2
Colombia Justa Libres	114.174	0,76%	1	0	1
Coalición Alt. Santandereana	71.953	0,48%	1	0	1
MAIS	44.034	0,29%	1	0	1
FARC	32.636	0,21%	5	0	5
Otros	1.461.478	4,42%	0	7	-7
Voto en blanco	805.516	5,41%			
Votos nulos	1.652.101	9,23%			
TOTAL válidos	15.678.472		168	163	
Participación	49 %				
<i>Circunscripciones indígenas</i>					
MAIS	99.645	25,76%	1		
<i>Circunscripciones afrodescendientes</i>					
Playa Renaciente	32.439	7,60%			
La Mamuncia	23.627	5,54%	1		

3. Consultas interpartidarias de Colombia, 11 de marzo de 2018

3A. Gran Consulta por Colombia

	Votos	%
Iván Duque	4.044.509	67,76%
Martha Lucía Ramírez	1.538.882	25,78%
Alejandro Ordóñez	385.110	6,45%

3B. Consulta Interpartidista por el Cambio

	Votos	%
Gustavo Petro	2.853.731	84,70%
Carlos Caicedo	515.309	15,29%



UNIÓN EUROPEA

Misión de Expertos Electorales COLOMBIA
Elecciones Presidenciales
27 de mayo (primera vuelta) y 17 de junio 2018 (segunda vuelta)

INFORME FINAL

Mayo/junio 2018



ÍNDICE

I. RESUMEN	p.3
II. ANTECEDENTES	p.8
III. CONTEXTO DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES	p.8
IV. MARCO JURÍDICO	p.9
<i>A. INSTRUMENTOS UNIVERSALES Y REGIONALES</i>	
<i>B. LEGISLACIÓN ELECTORAL</i>	
<i>C. SISTEMA ELECTORAL</i>	
V. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	p.11
<i>A. DESCRIPCIÓN GENERAL</i>	
<i>B. COMPOSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL</i>	
<i>i. El Consejo Nacional Electoral (CNE)</i>	
<i>ii. La Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC)</i>	
<i>iii. Jurados de mesa y testigos electorales</i>	
<i>C. EVALUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES</i>	
VI. CENSO ELECTORAL	p.16
<i>A. DERECHO DE SUFRAGIO</i>	
<i>B. INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS (CAMBIOS DE DOMICILIO ELECTORAL)</i>	
<i>C. VOTO DE CIUDADANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR</i>	
VII. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS	p.18
VIII. CAMPAÑA ELECTORAL	p.20
<i>A. LEGISLACIÓN APLICABLE A LAS CAMPAÑAS ELECTORALES PRESIDENCIALES</i>	
<i>B. ENTORNO DE CAMPAÑA</i>	
<i>C. COMPRA DE VOTOS</i>	
<i>D. VIOLENCIA ELECTORAL</i>	
IX. FINANCIACIÓN DE CAMPAÑA	p.24
<i>A. LEGISLACIÓN APLICABLE A LA FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES</i>	
<i>B. FINANCIACIÓN Y GASTOS DE LA CAMPAÑA ELECTORAL</i>	
X. MEDIOS DE COMUNICACIÓN	p.29
<i>A. PAISAJE MEDIÁTICO</i>	
<i>B. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y CONDICIONES LABORALES DE LOS PERIODISTAS</i>	
<i>C. ACCESO A LOS MEDIOS EN PERIODO ELECTORAL</i>	
<i>D. DEBATES ENTRE CANDIDATOS</i>	
XI. PARTICIPACIÓN DE GRUPOS VULNERABLES	p.32
<i>A. PARTICIPACIÓN DE LA MUJER</i>	
<i>B. PARTICIPACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTE</i>	
<i>C. PARTICIPACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD</i>	
<i>D. PARTICIPACIÓN DE GRUPOS LGTBI</i>	
XII. OBSERVACIÓN ELECTORAL NACIONAL E INTERNACIONAL	p.35
XIII. JORNADAS ELECTORALES Y ANUNCIOS DE RESULTADOS (PRIMERA Y SEGUNDA VUELTA)	p.36
<i>A. APERTURA Y VOTACIÓN</i>	
<i>B. CONTEO, ESCRUTINIO Y ANUNCIO DE RESULTADOS DEL PRECONTEO</i>	
XIV. RECURSOS ELECTORALES	p.38
<i>A. IMPUGNACIÓN DE RESULTADOS</i>	
<i>B. DELITOS ELECTORALES</i>	
XV. RESULTADOS	p.41
<i>A. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES</i>	
<i>B. ANUNCIO DE RESULTADOS OFICIALES</i>	
XVI. RECOMENDACIONES	p.44
XVII. LISTA DE ACRÓNIMOS	p.47
XVIII. ANEXOS	p.48

I. RESUMEN

1. Las elecciones presidenciales de 2018 fueron las primeras de este tipo celebradas tras la firma del Acuerdo de Paz en noviembre de 2016. Los comicios se caracterizaron por una alta participación (54,22% en primera vuelta y 53,92% en la segunda), la más elevada de los últimos años, que reflejan la madurez democrática del pueblo colombiano y su interés por el actual momento político del país, una campaña que respetó las libertades de expresión y reunión, una amplia diversidad de opciones políticas y, en líneas generales, una organización eficiente y profesional por parte de las instituciones electorales.
2. Por primera vez, dos candidatos de opciones políticas altamente contrapuestas concurren a la segunda vuelta presidencial. En ella, los votantes decidieron que Iván Duque y Martha Lucía Ramírez, que agruparon a su alrededor a las opciones políticas conservadoras, fuesen los próximos presidente y vicepresidenta de Colombia, frente a Gustavo Petro y Ángela María Robledo, que aglutinaron a una serie de partidos y movimientos de centro-izquierda. En lo que es también un hecho sin precedentes en la historia política colombiana, la vicepresidencia del país será ocupada por una mujer.
3. Seis candidatos presidenciales, todos hombres, concurren a las elecciones presidenciales del 27 de mayo. Ellos y sus respectivos candidatos vicepresidenciales fueron: Gustavo Petro y Ángela María Robledo, por la Coalición Petro Presidente; Iván Duque y Martha Lucía Ramírez, de la candidatura del Partido Centro Democrático; Humberto de la Calle con Clara López Obregón, por la Coalición Partido Liberal de Colombia y la Alianza Social Independiente (ASI); Jorge Antonio Trujillo Sarmiento y Fredy Obando Pinillo, por el Movimiento Todos Somos Colombia; Sergio Fajardo y Claudia López, por la Coalición Colombia, y Germán Vargas Lleras con Juan Carlos Pinzón, por la Coalición #Mejor Vargas Lleras-Ante Todo Colombia.
4. El marco jurídico ofrece una base adecuada para la celebración elecciones democráticas de acuerdo con las normas regionales e internacionales en la materia suscritas por Colombia. Sin embargo, la legislación electoral está muy dispersa en numerosas leyes, fallos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, reglamentos administrativos y resoluciones del Consejo Nacional Electoral (CNE), que dificultan saber con certeza cuál es la normativa en vigor. Esta dispersión afecta claramente el principio de seguridad jurídica y debilita en gran medida el marco legal aplicable a las elecciones.
5. Entre 2017 y 2018, el CNE aprobó, de conformidad con su potestad normativa prevista en la Constitución y el Código Electoral, una multitud de resoluciones que han reglamentado e interpretado aspectos técnicos y procedimentales aplicables en elecciones presidenciales, incidiendo en la dispersión del marco jurídico. En la práctica, a través de sus resoluciones, el CNE hizo un uso excesivo de su poder reglamentario, no sólo para suplir necesariamente las notables lagunas de la legislación en vigor, sino también para resolver, teniendo en cuenta su conformación política, asuntos puntuales y en algunos casos cruciales del proceso electoral, transformándose, de hecho, en un verdadero “legislador electoral”.
6. Colombia cuenta con instituciones sólidas para la vigilancia, control y organización de las elecciones: el CNE y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). El primero es un órgano administrativo con funciones reguladoras y de control del proceso electoral, mientras que el segundo se encarga de organizar todos los aspectos logísticos inherentes a una elección y del censo electoral. El Consejo de Estado, la más alta instancia judicial administrativa de Colombia, decide sobre apelaciones al CNE, resultados electorales incluidos. Otros órganos del Estado como la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, el Ejército y la Policía, entre otros, tienen roles relevantes en la gestión, seguridad y control del proceso electoral y participan activamente en la toma de decisiones a través de los Comités de Seguimiento Electoral, del que también forman parte candidaturas y organizaciones de la sociedad civil.
7. El CNE se compone de nueve magistrados elegidos por un periodo de cuatro años por los partidos con presencia en el Congreso mediante un sistema proporcional a su representación. Pese a que la Constitución le garantiza autonomía presupuestaria y administrativa, su presupuesto está gestionado por la RNEC y carece de oficinas fuera de Bogotá, lo que dificulta el cumplimiento de sus funciones de control y vigilancia. En estas carencias influye también que la naturaleza de su composición, eminentemente política, hace que su independencia sea cuestionada, particularmente en asuntos que afectan a los partidos como la vigilancia y control de las campañas electorales y su financiación, la revocación de candidaturas e inhabilitación de cargos electos. Asimismo, esta composición provoca en algunas ocasiones disfunciones organizativas, lo que unido a la falta de una verdadera estructura administrativa y ejecutiva que lleve el día a día de la institución, resta eficacia a su gestión.

8. La RNEC es el órgano encargado de la organización de las elecciones y, entre ellas, de la gestión y mantenimiento del censo electoral. Para ello cuenta con una amplia estructura administrativa tanto en Bogotá como en los 32 departamentos y 1.112 municipios de Colombia. La RNEC instaló para estas elecciones un total 96.724 mesas de votación en 11.233 puestos, 6.419 menos que en las elecciones legislativas del 11 de marzo 2018. Para dar cabida a un mayor número de electorales, se aumentó de 360 a 390 el número máximo de votantes por mesa. La RNEC razonó esta medida en que los procedimientos de votación en las elecciones presidenciales son más fluidos y rápidos que en las legislativas.
9. Al igual que en las elecciones legislativas de marzo, la RNEC siguió concentrando un alto número de mesas en grandes puestos de votación en las ciudades más pobladas. Por el contrario, muchas zonas rurales siguieron careciendo de mesas de votación cercanas a los domicilios de los votantes. De hecho, en aquellos departamentos que concentraron el mayor porcentaje de municipios con dificultad de acceso a las mesas, la participación en ambas vueltas presidenciales fue sensiblemente menor que la media nacional. Tanto la concentración de votantes en grandes puestos de votación como la distancia entre estos en las zonas rurales pudieron comprometer el ejercicio efectivo del derecho al sufragio, ya que pudo limitar el acceso de los electores a las mesas.
10. Las dos jornadas electorales se desarrollaron de una manera eficiente y profesional, lo que permitió que las votaciones discurriesen sin incidentes y en un clima pacífico y de normalidad democrática, al que también contribuyeron unos resultados preliminares claros y oportunamente anunciados por la RNEC. Durante la jornada electoral de primera vuelta planearon, sin embargo, sospechas de fraude alentadas por la campaña de Gustavo Petro.
11. En el periodo comprendido entre la primera y la segunda vuelta, pese a que los resultados mostraron claramente el pase de Iván Duque y Gustavo Petro a la segunda vuelta, volvieron a surgir las dudas sobre la credibilidad de las operaciones de conteo y consolidación de resultados. Así, comenzaron a circular por las redes sociales alrededor de 200 actas de resultados supuestamente alteradas que acrecentaron las sospechas de un posible fraude, que las explicaciones de la RNEC sólo disiparon en parte. Tras una investigación de más 13.000 actas de resultados, la organización colombiana Misión de Observación Electoral (MOE) concluyó que las modificaciones se debieron a errores durante el conteo de votos distribuidos aleatoriamente entre todos los candidatos, que no afectaron al resultado.
12. La PGN señaló “diferencias cuantitativas injustificadas” de más de 170.000 votos entre las actas de resultados y las de consolidación en los escrutinios de las elecciones legislativas de marzo, y sugirió medidas de control durante la fase de consolidación de resultados, auditorías externas y un mayor acceso de los partidos a los sistemas informáticos contratados por la RNEC para los escrutinios preliminares y oficiales. La ausencia de una auditoría integral internacional al software, solicitada por el procurador general de la nación y que no fue tramitada oportunamente por el CNE y la RNEC, privó al proceso de una voz independiente que hubiera podido añadirle confianza.
13. El nivel de confianza de las diferentes candidaturas y de algunos organismos de la sociedad civil en la RNEC y el CNE estuvo comprometido por una serie de circunstancias derivadas en parte de fallos organizativos y procedimentales que, de persistir en futuros comicios, podrían poner en dificultades a la organización electoral colombiana en el caso de resultados ajustados, en las que un pequeño número de votos pueden decidir una curul o un concejal.
14. El censo electoral estuvo conformado por 36.227.267 personas con derecho al voto, de las cuales el 51,69% fueron mujeres y el 48,31%, hombres, lo que supone un incremento de 201.949 votantes con respecto a las elecciones legislativas de marzo. En las elecciones presidenciales, un total de 1.368.851 votantes cambiaron su domicilio electoral, cinco veces más de los que lo hicieron durante el mismo periodo electoral de 2014, que pudo deberse al interés que crearon las elecciones entre la población, anticipando así una alta participación. Sin embargo, los cambios de residencia pudieron dar lugar a prácticas fraudulentas de inflado del censo electoral de una determinada población con el fin de alterar el resultado de las elecciones. Esta práctica, conocida en Colombia como trashumancia electoral, se asocia principalmente a fenómenos de compra de votos en elecciones legislativas o municipales. Pese a que la legislación sobre cambios de residencia electoral se ha endurecido, su investigación resulta difícil, toda vez que el CNE sólo actúa con posterioridad a la inscripción y cuando tiene sospechas fundadas de fraude.

15. La cobertura de los medios y la información proporcionada a la MEE UE indicaron que en general se respetaron las libertades fundamentales relacionadas con las campañas electorales, con algunos incidentes aislados de intolerancia política que afectaron a candidatos presidenciales y sus partidarios. La celebración de 37 debates electorales entre los candidatos durante la primera vuelta electoral garantizó a los votantes su derecho a la información, contribuyendo en gran medida a la creación de un voto informado y libre.
16. La campaña presidencial de 2018 se caracterizó por la organización de eventos en lugares públicos en mucha mayor medida que en campañas anteriores, definidas por las limitaciones a los derechos de expresión y reunión que imponían la violencia crónica y estructural en Colombia. Por primera vez en muchos años, el conflicto armado y la guerrilla no fueron el tema principal de la campaña y los candidatos debatieron con normalidad sobre corrupción, educación, salud, infraestructuras y reducción de la pobreza, entre otros asuntos.
17. Durante la segunda vuelta, por el contrario, la campaña se caracterizó por la ausencia de debates entre los dos candidatos, el escaso uso del espacio público. La estrategia de Petro no incluyó eventos públicos. Iván Duque, al igual que en la primera vuelta, privilegió una campaña basada en la promoción de su programa de gobierno, evitando polémicas directas con su rival presidencial.
18. Ocho canales públicos regionales de televisión cancelaron el único debate previsto entre Iván Duque y Gustavo Petro durante la campaña electoral de segunda vuelta alegando falta de acuerdo entre los candidatos y la necesidad de garantizar la neutralidad e imparcialidad de los medios públicos y al que Petro, al contrario de Duque, había anunciado claramente su asistencia. La MEE UE cree que, si bien un candidato tiene pleno derecho a no participar en un debate, su ausencia no debió menoscabar el derecho del otro candidato a exigir que un canal de televisión pública organice un debate, según lo establecido legalmente y aclarado por la Corte Constitucional, ni tampoco hurtar a la ciudadanía su derecho a conocer de primera mano las propuestas de los candidatos.
19. Las continuas sospechas de compra de votos que planean sobre los procesos electorales colombianos se materializaron el 21 de junio cuando el fiscal general de la nación denunció la existencia de una red nacional dedicada a este efecto, con más de 2.000 personas implicadas, que favoreció a diversas candidaturas al Congreso en las elecciones legislativas de marzo de 2018. Las investigaciones del fiscal sustanciaron las sospechas que numerosos grupos de la sociedad civil y partidos revelaron a la MEE UE en los departamentos de Atlántico y Magdalena, en donde las prácticas de compra de votos se combinan con altos índices de trashumancia electoral, fenómeno con el que está estrechamente ligado.
20. Aunque una comparación entre los procesos electorales presidenciales de 2014 y 2018 revela una reducción significativa de los actos de violencia política, al que contribuyeron los dos ceses de actividades anunciados por el Ejército de Liberación Nacional (ELN) durante la celebración de las jornadas electorales de primera y segunda vuelta. La MOE sin embargo alertó en las semanas anteriores al 27 de mayo de un incremento de las agresiones contra líderes sociales y señaló por este motivo, tras la segunda vuelta, que no se puede afirmar que las elecciones de 2018 hayan sido más pacíficas que las de 2014. El Acuerdo de Paz no ha puesto aún un punto y final definitivo a la violencia en Colombia, ya que continúan operando grupos armados en el país.
21. A pesar de la existencia de un marco legal muy extenso que ofrece herramientas de fiscalización y sanción, la multitud y la dispersión de textos normativos aplicables y vigentes en materia de financiación de las campañas electorales crean un desorden jurídico funcional que en muchas ocasiones ha sido utilizado por parte de los partidos políticos para evitar cualquier tipo de sanción.
22. Aunque la ley permite al CNE realizar auditorías sobre ingresos y gastos de campaña, en la práctica el Consejo está limitado por la carencia de recursos técnicos y presupuestarios. A esto se añade además la dificultad del CNE de actuar independientemente de los partidos políticos que nombraron a sus miembros. No existen plazos para que los partidos efectúen correcciones en los informes de ingresos y gastos que envían al CNE, afectando así a la transparencia y la eficacia de la propia certificación. La financiación privada se caracteriza por la opacidad y la falta de transparencia. La MEE UE se cuestiona si es idóneo dejar la gestión, el control y la fiscalización de la financiación en el marco del CNE.

23. Si el sistema público y privado de financiación de campañas pudiera parecer el más adecuado al contexto político colombiano, ambos sistemas, tomados individualmente, padecen problemas importantes. Los recursos públicos, vía anticipo y reposición de gasto por votos, buscan promover la equidad en las condiciones de participación. Sin embargo, el procedimiento para acceder a ellos es complejo e ineficaz. La financiación privada constituye una forma legítima de participación en las campañas políticas en la medida que se utilice bajo los parámetros de control, transparencia y rendición de cuentas.
24. Ambas jornadas electorales se desarrollaron en la totalidad del país en un clima pacífico, festivo y de alta participación, sin que ninguna mesa de votación tuviera que ser cerrada o trasladada por efecto de la violencia, al contrario que en elecciones anteriores. Las candidaturas tuvieron testigos en la mayoría de los puestos de votación, lo que contribuyó a la transparencia y credibilidad del proceso. Los procedimientos de votación fueron respetados casi íntegramente. Al final de las dos jornadas electorales, el programa de transmisión y anuncio de resultados preliminares (preconteo) de la RNEC difundió oportunamente los resultados de las votaciones, contribuyendo así a una rápida aceptación de los mismos por los candidatos.
25. Ningún candidato logró la mayoría absoluta de votos en la primera vuelta presidencial del 27 de mayo, por lo que los dos con las más altas votaciones, Iván Duque, con 7.616.857 votos (39,36%) y Gustavo Petro, con 4.855.069 (25,09%), disputaron la segunda vuelta el 17 de junio. El recuento oficial evidenció diferencias en la atribución de más de 130.000 votos con respecto a los resultados del preconteo en todas las candidaturas en liza que, aunque no influyeron de manera determinante en los resultados, sí contribuyeron a cuestionar la manera en que las instituciones electorales del país gestionan el proceso de conteo y consolidación de resultados.
26. Estas diferencias también se sucedieron tras el anuncio del CNE de los resultados oficiales y proclamación de Iván Duque y Martha Lucía Ramírez como presidente y vicepresidenta electos, el 21 de junio de 2018. Así, Iván Duque obtuvo 25.609 más votos que los registrados según el preconteo, mientras que Gustavo Petro logró 6.260. Según estos resultados oficiales, Duque tuvo un total de 10.398.689 (53,98%) votos y Petro, 8.040.449 (41,81%). Igualmente, el número total de votos válidos fue superior en más de 31.000 votos al señalado por el preconteo. Un total de 38.632 votos cambiaron de atribución.
27. La legislación colombiana no prevé plazos para la presentación y resolución de recursos electorales, lo que deja la declaración de resultados en la incertidumbre jurídica y abre las puertas a posteriores reclamaciones ante el Consejo de Estado incluso después de la declaratoria de los resultados por parte del CNE, lo que impide cerrar los procesos electorales de una manera definitiva. De hecho, a la hora de finalizar este informe, el CNE no había declarado aún de manera oficial los resultados de las elecciones legislativas del 11 de marzo 2018.
28. En la materia electoral, la certeza jurídica debe ser un principio irrenunciable y debe prevalecer sobre las demoras que caracterizan la resolución del contencioso electoral colombiano. El Consejo de Estado, ejerciendo su función primordial como órgano del Estado para la resolución de controversias electorales, debería someterse al principio fundamental del respeto a los plazos precisos y perentorios, de relevancia capital en materia electoral, garantizando así no sólo la seguridad jurídica sino también el acatamiento a los términos establecidos para que las autoridades elegidas asuman sus cargos.
29. Este informe presenta una serie de recomendaciones pormenorizadas sobre las elecciones presidenciales de 2018, que desean contribuir al fortalecimiento de futuros procesos electorales democráticos en Colombia. Algunas requerirían reformas legales de calado; otras, por el contrario, podrían implementarse aplicando las normas existentes de una manera más concienzuda o distinta. En cualquier caso, sería conveniente que la implementación de estas recomendaciones contase con el más amplio consenso político e institucional posible. Entre ellas, la MEE UE destaca las siguientes recomendaciones prioritarias:

Marco institucional

- *A fin de reducir la politización del proceso de nombramiento y de la composición efectiva de los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE), la selección de estos podría hacerse a través de un proceso menos condicionado por los partidos representados en el Congreso, en el que las universidades u otras instituciones independientes presentasen candidatos, incluyendo a grupos de la sociedad civil. Además, teniendo en cuenta el carácter administrativo y técnico del cargo, sería oportuno que quien aspire a ser miembro del CNE tenga titulación relacionada con las funciones inherentes al mismo y no haya ejercido funciones partidarias o cargos de elección popular durante al menos dos periodos legislativos. Además, a fin de*

preservar la independencia de los miembros del CNE de los poderes legislativo y ejecutivo sus mandatos no deberían coincidir con los periodos legislativos.

Marco jurídico

- Sería aconsejable la revisión de ciertos elementos de la legislación colombiana para que: i) se ajuste plenamente a los principios y obligaciones regionales e internacionales suscritos por Colombia; ii) resuelva las incongruencias existentes entre la Constitución, el Código Electoral, que es anterior a la Carta Magna, y las otras leyes y reglamentos que se aplican al proceso electoral; iii) se depure y actualice el texto del Código Electoral, elaborando una versión consolidada del mismo; iv) cubra los frecuentes vacíos legales, y v) incorpore mecanismos efectivos de aplicación, fiscalización y control.

Administración electoral

- La MEE UE cree que la RNEC debería permitir en tiempo y forma debidos auditorías independientes e integrales de los softwares utilizados, cuya metodología y resultados deberían ser consultados y debatidos con los partidos y movimientos políticos. Al mismo tiempo, y en línea con la sentencia del Consejo de Estado, debería, bien adquirir herramientas y softwares para este efecto, bien, manteniendo las actuales y futuras subcontratas, reservarse la propiedad o el acceso irrestricto a los mismos, incluidos los códigos fuentes, a fin de que partes fundamentales de un proceso electoral como son la transmisión, consolidación, y anuncio de resultados no queden exclusivamente en manos privadas.
- Sería recomendable que las mesas de votación dispusiesen de una única acta de resultados (E-14), lo que facilitaría enormemente las labores de transcripción de las votaciones y evitaría posibles errores. Esta acta única podría después ser utilizada para los fines previstos en los procedimientos de conteo y escrutinio, incluyendo su publicación en la web de la RNEC y su puesta a disposición de los testigos electorales. Asimismo, con el fin de añadir seguridad a las transcripciones y evitar posibles manipulaciones posteriores, sería conveniente que los resultados se rellenasen también en letra, y no únicamente con números, tal y como se hace actualmente con las actas de consolidación E-26.

Financiación

- Si un incremento de los recursos del Fondo Nacional de Financiamiento Político del CNE podría ser una medida práctica a corto plazo, la MEE UE cree que sería recomendable que a más largo plazo fuese otro órgano del Estado colombiano el que ejerciera las funciones de control, fiscalización y sanción en la materia. Dada su función intrínseca de control financiero de las cuentas públicas, la Contraloría General del Estado sería la institución más adecuada para llevar a cabo esta tarea crucial del proceso electoral garantizando la independencia, la transparencia y la posibilidad de usar sus oficinas territoriales ya existentes.

Proclamación e impugnación de resultados

- Considerando que el sistema escalonado de impugnación de resultados ya ofrece garantías suficientes, la MEE UE recomienda que el legislador no sólo modifique y posiblemente limite las causales de nulidad ante el CNE, sino que también establezca plazos precisos para que los procesos electorales de las elecciones legislativas y presidenciales terminen antes de las respectivas tomas de posesión de los cargos en ellas elegidos.
- La MEE UE recomienda al legislador que incluya claramente al Consejo de Estado en la arquitectura del proceso electoral, manteniendo su competencia como órgano de control de los actos electorales, pero imponiéndole, sin embargo, plazos precisos y perentorios que permitan concluir el proceso electoral antes de la toma de posesión de la autoridad elegida, evitando así comprometer la voluntad popular que se expresó a través las urnas.

II. ANTECEDENTES

Invitada por el Consejo Nacional Electoral (CNE), la Unión Europea (UE) envió a Colombia una Misión de Expertos Electorales (MEE UE) integrada por dos miembros para observar las elecciones presidenciales de 2018. El mandato de la MEE UE consistió en realizar un análisis del proceso electoral con el fin de evaluar el cumplimiento de los compromisos regionales e internacionales suscritos por Colombia en la materia y proponer una serie de recomendaciones que contribuyan al fortalecimiento de futuros procesos electorales democráticos en Colombia.

La MEE UE se reunió con la administración electoral, representantes de la sociedad civil, organizaciones políticas, candidatos, medios de comunicación y grupos de observadores nacionales e internacionales, entre otros. Durante las jornadas electorales la MEE UE visitó un número limitado de centros de votación en Bogotá. La Misión ha efectuado tres visitas de campo a los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar, Atlántico y Magdalena.

La Misión expresa su más sincero agradecimiento por la cooperación y apoyo recibidos al Gobierno de Colombia, al Consejo Nacional Electoral (CNE) y a la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), a las autoridades electorales departamentales, a los partidos y organizaciones políticas, a las organizaciones de la sociedad civil, a la Delegación de la UE en Bogotá, a los representantes de los Estados Miembros de la UE y al resto de embajadas. En particular, la MEE EU quiere agradecer a las organizaciones Misión de Observación Electoral (MOE) y Transparencia por Colombia por la colaboración constante que brindaron a la Misión. Finalmente, la Misión quiere expresar su gratitud a los ciudadanos colombianos por la cálida acogida dispensada.

III. CONTEXTO DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES

Los resultados¹ del referéndum del 2 de octubre de 2016 sobre el Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) revelaron una fuerte polarización entre la población del país. Las elecciones legislativas² y presidenciales de 2018, las primeras llevadas a cabo tras la firma de estos acuerdos reflejaron en parte esta circunstancia y por lo tanto su celebración fue crucial para determinar su implementación, de la que se tendrá que encargar el nuevo presidente elegido en las urnas, Iván Duque.

Juan Manuel Santos, actual presidente de Colombia reconoció a principios de mayo de 2018 que la implementación del proceso de paz se enfrentaba a retrasos significativos. Según su Gobierno, esta implementación se ha visto afectada por casos de corrupción, tráfico de drogas y la aparición de grupos disidentes tras la desmovilización de las FARC. Al mismo tiempo, organizaciones sociales y líderes políticos han criticado la incapacidad del Estado de garantizar la seguridad de exguerrilleros de las FARC, así como de líderes rurales y sociales que continúan siendo blanco de grupos armados relacionados con la propiedad de la tierra y la sustitución de cultivos.

El 10 de mayo de 2018, el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) reanudaron el diálogo, suspendido en enero de 2018, en La Habana con el objetivo de alcanzar un acuerdo de alto el fuego antes de las elecciones del 27 de mayo. El 14 de mayo, el ELN anunció un cese al fuego unilateral del 25 al 29 de mayo para crear condiciones favorables que permitan a los colombianos expresarse en las elecciones. Igualmente, el 11 de junio el ELN anunció otro cese al fuego de cinco días, del 15 de junio al 19 de junio, para facilitar la celebración de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en las zonas donde están presentes.

Si las elecciones legislativas se caracterizaron por la participación de las FARC en el proceso electoral, las elecciones presidenciales, en particular la primera vuelta, sufrieron episodios de tensión durante la campaña, que en algunos casos causaron enfrentamientos verbales y físicos entre simpatizantes de las distintas candidaturas, así como por la existencia de amenazas contra algunos candidatos. Por el contrario,

¹ El NO al Acuerdo de Paz ganó la consulta con el 50,21%. El SI logró el 49,79%. En la consulta participaron 13.066.047 electores (37,43%) con 34.899.945 electores inscritos.

² Véase el informe final de la MEE UE sobre las elecciones legislativas del 11 de marzo 2018.

cabe destacar que el contexto político en el que se desarrolló de la segunda vuelta se caracterizó por un tono menos agresivo entre los candidatos.

IV. MARCO JURÍDICO

A. INSTRUMENTOS UNIVERSALES Y REGIONALES

Colombia ha ratificado los más importantes tratados internacionales³ y regionales⁴ que garantizan elecciones periódicas y democráticas, así como la no discriminación en el goce y ejercicio de los derechos políticos. Además, Colombia reconoce la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y de la Comisión para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

B. LEGISLACIÓN ELECTORAL

Colombia necesita hacer un esfuerzo para estandarizar y sistematizar la legislación electoral en un único cuerpo normativo

El marco jurídico colombiano aplicable a la celebración de elecciones comprende la Constitución Política de la República de 1991, el Código Electoral de Colombia (CEC) de 1986, la Ley 1475/2011 de Partidos Políticos y Procesos Electorales, la Ley 996/2005 sobre la elección del Presidente de la República, la Ley 130/1994 sobre Partidos Políticos y Movimientos Políticos, el Acto Legislativo 02/2015 sobre la reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y la Ley 1864/2017 que añadió cinco nuevos delitos electorales a los 11 ya existentes en el Código Penal. Este marco de referencia a las elecciones presidenciales de 2018, constituye una base adecuada para celebrar elecciones democráticas de acuerdo con las normas regionales e internacionales sobre la materia.

Sin embargo, ciertos elementos de la legislación colombiana podrían ser revisados. Entre ellos, i) su plena conformidad con los principios y obligaciones internacionales y regionales suscritos por el país; ii) las incongruencias entre la Constitución, el CEC y las otras leyes que se aplican al proceso electoral; iii) la existencia de frecuentes vacíos legales que necesitan resolución; y iv) la incorporación de mecanismos de aplicación, fiscalización y control que aseguren el pleno cumplimiento de la ley.

La legislación electoral está muy dispersa entre numerosas leyes, fallos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, reglamentos administrativos y resoluciones del Consejo Nacional Electoral (CNE), lo que dificulta tener la certeza de si las disposiciones que contiene están en vigor, especialmente las que forman parte del CEC, promulgado con anterioridad a la Constitución de 1991. Esta dispersión afecta claramente al principio de seguridad jurídica y debilita en gran medida el marco legal aplicable a las elecciones. Además, los numerosos cambios en la Constitución colombiana⁵, que puede modificarse con relativa facilidad al no requerir una mayoría calificada para su reforma, así como la adopción de varias leyes estatutarias de rango constitucional, contribuyen a la ausencia de estabilidad y armonía del marco regulatorio electoral. Esto es especialmente evidente en materia de financiamiento de partidos y de campañas electorales, lo que obliga a referirse a un órgano administrativo (en este caso, el CNE) para su exégesis.

³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CIEFDR); Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (CDPM); Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEFD); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CIPDTM); Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD); Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, OIT C169 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

⁴ Convención Americana de Derechos Humanos (CADH); Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (CICDPM); Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC); Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CIEDPD) y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (A-68) que Colombia ha firmado en 2014 pero aún no ha ratificado.

⁵ Desde su entrada en vigencia en 1991 y hasta enero 2017, la Constitución se ha reformado 46 veces. De estas reformas, tan solo 5 fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional. El poder de reforma constitucional ha sido utilizado en forma desmedida, propiciando cambios en el ordenamiento jurídico colombiano, lo que fomenta una percepción de inestabilidad e inseguridad normativa.

Entre 2017 y 2018, el CNE aprobó, de conformidad con su potestad normativa prevista en la Constitución y en el CEC, una multitud de resoluciones que han reglamentado e interpretado aspectos técnicos y procedimentales aplicables en elecciones presidenciales, contribuyendo, *de facto*, a la dispersión del marco jurídico⁶. En la práctica, a través de sus resoluciones, el CNE hace un uso excesivo de su poder reglamentario, no solo para suplir necesariamente las lagunas de la legislación en vigor, sino también para resolver, teniendo en cuenta su conformación política⁷, asuntos puntuales y en algunos casos cruciales del proceso electoral, transformándose, de hecho, en un verdadero “legislador electoral”.

Teniendo en cuenta la jerarquía de las normas y la estabilidad de la ley, así como las buenas prácticas internacionales en la materia, la MEE UE quiere subrayar que, al margen de las reglas técnicas y de detalle, que pueden estar incluidas en reglamentos del poder ejecutivo y en resoluciones de la administración electoral, las normas fundamentales que regulan las elecciones deben tener al menos rango de ley y las resoluciones que las complementan deben respetar siempre las disposiciones superiores⁸. En ningún caso la facultad reglamentaria puede extralimitarse en su ejercicio o invadir la órbita legal o incluso constitucional.

Lamentablemente, muchas de las resoluciones del CNE no están disponibles y son de difícil localización. Su página internet no está actualizada y solo gracias al apoyo de USAID se ha creado un buscador que permite localizar en parte las resoluciones y las actas del Consejo⁹. Solo en algunas ocasiones estas resoluciones se publican en la cuenta de Twitter del Consejo.

Según los interlocutores de la MEE UE, el hecho de que el Congreso no haya aprobado, en noviembre de 2017, la reforma electoral propuesta por el Gobierno representa una oportunidad perdida. Indudablemente, el contexto histórico actual, vinculado a una fase crucial en la implementación del Acuerdo de Paz, fue probablemente una oportunidad única para esta reforma y en concreto para la aprobación de un nuevo marco jurídico electoral. A este respecto, Colombia necesitaría hacer para sistematizar la legislación electoral en un solo cuerpo normativo posiblemente antes las elecciones locales previstas para octubre 2019¹⁰.

C. SISTEMA ELECTORAL

El Presidente y el vicepresidente de Colombia son elegidos por un período de cuatro años con una mayoría absoluta de votos válidos que incluyen los votos en blanco. Si ninguna fórmula presidencial alcanza el 50%

⁶ El Consejo de Estado ha subrayado, en sus comentarios a la propuesta de reforma de la Misión Electoral Especial (MEE) que: “La representación de los partidos y movimientos políticos en un órgano con facultades regulatorias en el tema electoral no resulta, per se, contraria al interés general. Sin embargo, en tratándose de las funciones propias de la inspección, vigilancia y control, es necesario garantizar que todas las fuerzas políticas tengan representación y que quienes lleguen al Consejo Nacional Electoral gocen de la neutralidad e imparcialidad que son la esencia de su ejercicio; y así mismo, de las cualificaciones personales y profesionales necesarias para desempeñar con solvencia técnica los desafíos de la entidad”. Fuente: Propuesta Consejo de Estado, 11 de mayo de 2017.

⁷ Como ha destacado la MEE, al eliminarse en el año 2003 la intervención del Consejo de Estado en el nombramiento de los miembros del CNE y al poner en manos del Congreso esta facultad, se acentuó la influencia de los partidos políticos en la conformación de la máxima autoridad electoral, generando desconfianzas sobre su independencia sobre todo en su labor de vigilancia y control sobre la actividad electoral de los mismos partidos y movimientos políticos encargados de postularlos y elegirlos. Además, independientemente de si este nuevo método de selección se concreta en un trato de favor a las organizaciones políticas que postulan a los miembros del CNE, según la MEE, este diseño institucional, que se mantiene en la actualidad, afecta a la credibilidad del Consejo y pone en evidencia el alto grado de influencia que tienen los partidos sobre el mismo, así como las dificultades que el CNE puede llegar a tener en el momento de tomar decisiones que afecten a los partidos políticos que postularon a sus miembros. Fuente: Propuestas Reforma Político y Electoral, abril 2017.

⁸ La Corte Constitucional colombiana ha aclarado que la potestad reglamentaria tiene naturaleza ordinaria, derivada, limitada y permanente. En particular: “es limitada porque encuentra su límite y radio de acción en la Constitución y en la ley; es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador”. Corte Const. Sentencia C-805 de 1 de agosto de 2001; Corte Const. Auto 049 del 20 de febrero de 2008; Corte Constitucional, sentencias C-734/03 y C-852/05. Corte Const. Auto 049 del 20 de febrero de 2008.

⁹ <http://relatoria.cne.gov.co>. Esta página, en línea desde 2017, no está actualizada y la mayoría de las resoluciones de 2018 no se pueden encontrar.

¹⁰ Artículo 7. Acto Legislativo 2/2002.

de los votos válidos más uno, las dos fórmulas con el mayor número de votos válidos pasan a una segunda vuelta a celebrarse tres semanas después de la primera¹¹. La Constitución de 1991 fue enmendada en 2004 para permitir la reelección por un período presidencial¹². Esta enmienda fue derogada a través del Acto Legislativo 02/2015 que revertió a la situación previa a 2004 y prohibió la reelección. El mismo Acto de 2015¹³ otorga al candidato que quede segundo en la elección presidencial la posibilidad de ocupar una curul en el Senado. De la misma manera, su candidato a vicepresidente podrá ocupar un escaño en la Cámara de Representantes.

V. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

A. DESCRIPCIÓN GENERAL

Dos organismos, el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) administran y organizan las elecciones en Colombia. Pese a que sus miembros se llamen magistrados y tengan las mismas incompatibilidades y derechos que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el CNE es un órgano administrativo con funciones reguladoras y de control del proceso electoral. Entre sus funciones se encuentran la de inscribir candidatos, partidos y movimientos políticos que concurren a las elecciones, escrutar a nivel departamental, nacional y del voto en el exterior, proclamar resultados y, dentro de la cadena administrativa, decidir en última instancia sobre recursos, reclamaciones y quejas.

La RNEC es el organismo encargado de organizar todos los aspectos logísticos inherentes a una elección, del mantenimiento y actualización de censo electoral, de la selección de los miembros de las mesas de votación, la transmisión y anuncio de resultados preliminares, así como de la organización de las comisiones escrutadoras. A nivel departamental y municipal, la RNEC cuenta con oficinas permanentes en los departamentos y municipios que proporcionan el necesario apoyo logístico en la organización de los procesos electorales. La RNEC tiene además a su cargo el registro civil y la expedición de las cédulas de identidad, lo que explicaría que desde hace más de 70 años le hayan sido encomendadas las funciones electorales. En el nivel más bajo de la pirámide electoral se encuentran las mesas de votación agrupadas en puestos de votación y gestionadas por un máximo de seis jurados. De las labores de consolidación y escrutinio de resultados se encargaron en estas elecciones 2.080 comisiones escrutadoras zonales, municipales y departamentales, conformadas por jueces y notarios y con presencia de delegados de la RNEC, que actúan como secretarios, y del CNE en el nivel departamental.

Finalmente, la Sala Quinta del Consejo de Estado, la más alta instancia judicial administrativa de Colombia, decide sobre apelaciones al CNE, incluidas sobre los resultados electorales. Otros órganos del Estado como la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, el Ejército y la Policía, entre otros, tienen roles relevantes en la gestión y control del proceso electoral y participan activamente en la toma de decisiones concernientes al mismo. Todo esto conforma una estructura electoral que puede resultar confusa, dada la participación de un importante número de instituciones públicas con responsabilidades en algunos casos duplicadas.

Las instituciones electorales y gubernamentales, más los partidos políticos, candidaturas presidenciales y la organización colombiana de observación electoral Misión de Observación Electoral (MOE), confluyeron en los llamados comités y subcomités de Seguimiento Electoral creados a nivel nacional, departamental y municipal para coordinar y decidir sobre actividades logísticas y de seguridad¹⁴. Estos comités están presididos a nivel nacional por el ministro del Interior, mientras que en los niveles administrativos

¹¹ Artículo 190 de la Constitución.

¹² Artículo 2 del Acto legislativo 02/2004.

¹³ Artículo 1 del Acto Legislativo 02/2015: El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación. Las curules así asignadas en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes serán adicionales a las previstas en los artículos 171 y 176. Las demás curules no aumentarán el número de miembros de dichas corporaciones. En caso de no aceptación de la curul en las corporaciones públicas de las entidades territoriales, la misma se asignará de acuerdo con la regla general de asignación de curules prevista en el artículo 263.

¹⁴ Decreto 2821 de 2013.

inferiores los dirigen las autoridades departamentales y municipales. En ocasiones excepcionales, el Comité Nacional está presidido por el presidente de la República. La MEE UE fue invitada a los cuatro comités de seguimiento nacionales que se celebraron durante las elecciones, dos de ellos antes de la primera vuelta y otros dos en segunda vuelta. Estos comités fueron extremadamente útiles, no sólo para compartir información y proponer iniciativas para el mejor funcionamiento de las elecciones, sino que además sirvieron para calmar los ánimos y despejar dudas sobre la credibilidad del proceso en un ambiente político altamente polarizado.

B. COMPOSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

i. EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE)

El CNE se compone de nueve magistrados elegidos para un periodo de cuatro años por los partidos con presencia en el Congreso mediante un sistema proporcional a su representación establecido en la Constitución¹⁵. Los actuales magistrados del CNE tomaron posesión de sus cargos en 2014 y su mandato concluirá el 31 de agosto de 2018. El nuevo Congreso deberá elegir un nuevo CNE al poco de tomar posesión, haciendo coincidir su mandato con la totalidad del periodo legislativo, lo que le podría restar independencia de la institución que lo ha elegido. Pese a que la Constitución garantiza su autonomía presupuestaria y administrativa¹⁶, su presupuesto está gestionado por la RNEC y carece de oficinas fuera de Bogotá, lo que dificulta el cumplimiento de sus funciones de control y vigilancia. Estas dificultades administrativas se hacen evidentes en elecciones al Congreso y locales, en las que se necesitaría una presencia del CNE en departamentos y municipios para poder desarrollar las funciones que tiene encomendadas y, en menor medida, en elecciones presidenciales.

Sin embargo, estas limitaciones del CNE, ya identificadas por la MEE UE que acompañó las elecciones legislativas de marzo de 2018, se deben también a que la naturaleza de su composición, eminentemente partidista, hace que su independencia sea cuestionada, particularmente en asuntos que afectan directamente a los partidos como la vigilancia y control de sus campañas electorales y su financiación, así como en la revocación de candidaturas e inhabilitación de cargos electos (*véase sección IX Financiación de Campaña*). Asimismo, esta composición provoca en algunas ocasiones disfunciones organizativas: así, desde noviembre de 2017 hasta julio de 2018, es decir, durante casi la totalidad del periodo electoral de 2018, la presidencia del CNE ha sido ejercida de manera interina por uno de sus miembros debido la incapacidad de los magistrados y magistradas de ponerse de acuerdo en quién debería ocupar el cargo¹⁷, lo que unido a la carencia de una verdadera estructura administrativa y ejecutiva que lleve el día a día de la organización, ha restado eficacia a su gestión. Todas estas limitaciones dificultan la toma de decisiones de un órgano que, por su propia naturaleza y composición, debería ser eminentemente colegial.

ii. LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL (RNEC)

A la cabeza de la RNEC se encuentra el registrador nacional del estado civil, elegido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado mediante concurso de méritos por un periodo de cuatro años¹⁸. La RNEC se encarga además de la división política electoral, esto es, la

¹⁵ Artículo 264, reformado por el artículo 14 del Acto Legislativo 1 de 2003.

¹⁶ Artículo 265.

¹⁷ El artículo 11 del Reglamento Interno del CNE (Resolución 65 de 1996) dispone que el presidente o presidenta del Consejo sea elegido por un periodo de un año con el voto a favor de dos tercios de sus miembros. El último presidente del CNE cesó en el cargo en agosto de 2017. Desde entonces, el nombramiento del nuevo presidente ha figurado en el orden del día de todas las sesiones plenarias del Consejo, sin que sus magistrados hubieran logrado acordar un nuevo nombre. Como solución de compromiso, los magistrados aprobaron una resolución en la que la presidencia interina de la institución iría rotando entre sus miembros por orden alfabético de sus apellidos. Sin embargo, tras la última rotación en noviembre de 2017 en la que la presidencia recayó en la magistrada Idayris Yolima Carrillo, no se hicieron más rotaciones, por lo que, durante todo el periodo electoral de 2018, la presidencia del CNE ha estado en situación de interinidad. Esta interinidad concluyó el 9 de julio de 2018, cuando el pleno de magistrados eligió a Carrillo como presidenta en propiedad del CNE. Fuente: CNE, comunicado de prensa 205.

¹⁸ Artículo 266 de la Constitución, modificado por el artículo 15 del Acto Legislativo 1 de 2003.

disposición de los puestos y mesas de votación en el territorio de acuerdo a lo dispuesto en el Código Electoral, la selección de los jurados de votación, la acreditación de los testigos electorales de los partidos y candidaturas en las mesas de votación y comisiones escrutadoras.

La RNEC instaló para estas elecciones un total 96.724 mesas de votación en 11.233 puestos. El número de mesas se redujo en 6.419 con respecto a las elecciones legislativas de marzo, en las que instalaron un total de 103.143. Para dar cabida a un mayor número de electores (véase sección VI Censo Electoral), se aumentó de 360 a 390 el número máximo de votantes por mesa. La RNEC razonó esta medida en el hecho de que los procedimientos de votación en las elecciones presidenciales son más fluidos y rápidos que en las legislativas y, por lo tanto, una mesa podía procesar un número mayor de votantes.

Al igual que en marzo, la RNEC siguió concentrando un alto número de mesas en grandes puestos de votación en las ciudades más pobladas. Así, el 53% del censo electoral colombiano estuvo adscrito al 11% de los puestos de votación¹⁹. Por el contrario, muchas zonas rurales siguieron careciendo de mesas de votación cercanas a los domicilios de los votantes²⁰. De hecho, en aquellos departamentos que concentran el mayor porcentaje de municipios con dificultad de acceso a las mesas, la participación en ambas vueltas fue sensiblemente menor que la media nacional²¹. Tanto la concentración de votantes en grandes puestos de votación como la distancia entre estos en las zonas rurales pudieron comprometer el ejercicio efectivo del derecho al sufragio, ya que pudo limitar el acceso de los electores a las mesas de votación. Mientras que está en mano de la RNEC reducir el tamaño de los grandes puestos de votación y crear puestos más pequeños que permitan un mejor flujo de votantes, la creación de nuevos puestos en zonas rurales dependería de cambios en la ordenación territorial del país. Así el Código Electoral establece un máximo de un puesto de votación por corregimiento o subdivisión interna del municipio, con independencia de su tamaño o población, por lo que la posibilidad de instalar nuevas mesas de votación está ligada a la creación de nuevos corregimientos²².

iii. JURADOS DE MESA Y TESTIGOS ELECTORALES

Un total de 641.739 jurados, de ellos 370.633 (57,75%) mujeres y 271.106 (42,25%) hombres, fueron nombrados por la RNEC para ejercer funciones de jurados de votación en las mesas electorales, encargados de gestionar la votación y el conteo a partir de listas de ciudadanos propuestos por instituciones públicas, empresas privadas y partidos políticos y cuya composición final debe garantizar que ningún partido o movimiento político cope todos los puestos de una misma mesa²³. Según la RNEC, un total de 30.561 instituciones públicas y privadas propusieron 2.158.981 ciudadanos, de los cuales casi millón y medio fueron validados. Tras un proceso de selección aleatorio, la RNEC nombró a los jurados, que trabajaron tanto en la primera como en la segunda vuelta. De ellos, unos cuatro mil fueron propuestos por los partidos políticos.

La función de jurado de mesa es ineludible y se considera un deber cívico²⁴. Pese a ello, su presencia en las sesiones de capacitación no es obligatoria. Según la RNEC, a nivel nacional, más de un 20% de los jurados seleccionados no fueron capacitados²⁵, lo que incidió en las dos jornadas electorales en una deficiente

¹⁹ Un total de 19.315.861 electores votaron en 1.552 puestos de votación con más de 20 mesas. 88 de estos puestos contaron con más de 50 mesas y seis con más de 90, incluidos el puesto censo de Bogotá (394 mesas) y el puesto del consulado de Colombia en Caracas (97 mesas).

²⁰ Existen en Colombia 360 municipios, de un total de 1.112, con dificultad de acceso a los puestos de votación. Fuente: MOE.

²¹ En aquellos departamentos que según la MOE tienen más del 70% de sus municipios en riesgo por dificultad de acceso a los puestos de votación, la participación fue inferior al 50% de media en ambas rondas electorales.

²² El artículo 99 del Código Electoral señala que “en las elecciones deberán colocarse mesas de votación en las cabeceras municipales y en los corregimientos e inspecciones de policía que tengan cupo numérico separado del de la cabecera, o que disten más de cinco kilómetros de la misma, o que tengan un electorado mayor de cuatrocientos sufragantes. Para que se instalen mesas de votación en un corregimiento o inspección de policía, es necesario que este creado con no menos de seis meses de antelación a la fecha de las elecciones”.

²³ Los procedimientos para la postulación y nombramiento de los jurados están detallados en el artículo 5 de la Ley 163 de 1994.

²⁴ Artículo 105. Código Electoral.

²⁵ Este porcentaje fue más alto en algunos departamentos del Pacífico y el Caribe como Bolívar (44,54%), Atlántico (39,25%), Chocó (37,17%), La Guajira (35,05%), Cesar (28,69%) y Magdalena (28,14%).

comprensión, en algunas zonas, de los procedimientos de votación y escrutinio de votos. Esta circunstancia fue especialmente subrayada por la MOE y líderes sociales en los departamentos de Atlántico, Bolívar y Magdalena, que señalaron a la MEE UE que los algunos jurados de mesa en esas demarcaciones presentaron una deficiente formación y un conocimiento no satisfactorio de la mecánica electoral. La Procuraduría General de la Nación (PGN) identificó estas deficiencias de formación en su monitoreo de las elecciones de marzo y sugirió a la RNEC mejorar la formación de los jurados, especialmente en lo relativo al recuento de votos y cumplimentación de las actas de resultados²⁶.

La selección de los jurados debe respetar una distribución aleatoria de los mismos en las mesas a fin de garantizar un desempeño independiente y libre de influencias. Sin embargo, la MEE UE recibió informaciones en Bogotá, Medellín de que algunos jurados de votación que trabajaron durante las legislativas de marzo se conocían entre ellos, lo que sugeriría que la composición definitiva de los jurados no fue tan aleatoria. A esto se le suma que diez días antes de la celebración de la primera vuelta, el senador Armando Benedetti (Partido de la U) denunció que al menos 4.000 jurados seleccionados para las elecciones legislativas no aparecían como empleados de las compañías que los postularon en las bases de datos estatales, entre ellas la de Seguridad Social²⁷. Estas acusaciones sobre la postulación de jurados y los escasos controles en el proceso de selección y nombramiento se acentuaron entre las dos vueltas electorales cuando las redes sociales se llenaron de actas de resultados con enmiendas y correcciones, sugiriendo de este modo una alteración intencionada de los resultados de la primera vuelta (*véase Evaluación de la Organización de las Elecciones*).

El Código Electoral reconoce el derecho de partidos, movimientos políticos y candidaturas presidenciales de disponer de un testigo electoral por mesa de votación y comisión escrutadora²⁸. Los testigos son nombrados por las organizaciones y acreditados por la RNEC. En ambas vueltas electorales, la RNEC amplió hasta 22 horas antes de la jornada de votación el plazo dado a las candidaturas para postular testigos y autorizó la presencia de hasta tres testigos remanentes por candidatura en cada puesto electoral²⁹. En cualquier caso, dada la disposición de las mesas en grandes puestos de votación, un mismo testigo pudo controlar más de una mesa. Pese a que la legislación colombiana no prevé que los testigos reciban copia de las actas de resultados, contrariamente a la buena práctica electoral, sí se permitió que pudiesen tomar fotos de las mismas. Sin embargo, la implementación de esta norma en la primera vuelta fue origen de confusión en algunos casos, ya que la legislación no permite el uso de cámaras y teléfonos móviles en las mesas electorales. Esta aparente contradicción fue corregida en la segunda vuelta mediante una instrucción específica del RNEC al respecto que se incluyó en todos los paquetes electorales.

C. EVALUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES

Desde el punto de vista de la logística y la gestión, las elecciones presidenciales fueron organizadas de una manera eficiente y profesional, lo que permitió que ambas jornadas electorales se desarrollasen sin incidentes y en un clima pacífico y de normalidad democrática, al que también contribuyeron unos resultados preliminares claros y oportunamente anunciados por la RNEC en las dos vueltas (*véase sección XIII Jornadas Electorales*). Sin embargo, al igual que en las elecciones legislativas de marzo de 2018, el nivel de confianza de las diferentes candidaturas, especialmente la de Gustavo Petro, y de organismos de la

²⁶ En su misiva, dirigida al registrador nacional y fechada el 30 de abril, la PGN sugirió además a la RNEC incrementar los controles en la transmisión y escrutinio de resultados preliminares a fin de reducir las divergencias con los resultados oficiales. Oficio CNCAE-0392.

²⁷ Según la denuncia, algunas de estas compañías fueron creadas con el único fin de proponer ciudadanos como jurados de votación que pudieran influir en los resultados electorales. La RNEC negó estas acusaciones alegando que muchos de estos ciudadanos eran estudiantes y que, por lo tanto, no tenían por qué aparecer en base de datos alguna. Las explicaciones de la RNEC no satisficieron a algunos partidos y candidaturas, así como a diversas organizaciones de la sociedad civil.

²⁸ Artículo 121 del Código Electoral. Circular del RNEC 039 del 23 de febrero de 2018.

²⁹ Resolución 1358 de 2018 del CNE. Estas medidas, que tuvieron como objetivo facilitar en la medida de lo posible la presencia de las candidaturas en los procedimientos electorales de votación y escrutinio, no consiguieron que todas las candidaturas tuviesen testigos en todas las mesas de votación y comisiones escrutadoras. Para la jornada electoral de la primera vuelta, la RNEC acreditó a un total de 192.142 testigos de las seis candidaturas en liza: Gustavo Petro e Iván Duque, tuvieron respectivamente 58.549 y 58.319. Germán Vargas Lleras nombró 45.412, mientras que Sergio Fajardo y Humberto de la Calle tuvieron 16.248 y 14.811 respectivamente. Para la segunda vuelta electoral, Iván Duque y Gustavo Petro tuvieron 55.116 y 61.858 testigos respectivamente en mesas de votación y comisiones escrutadoras.

sociedad civil en la RNEC y el CNE estuvo comprometido por una serie de circunstancias derivadas en parte de fallos organizativos y procedimentales que, sin bien no tuvieron impacto en el resultado final de la elecciones, podrían, de persistir en futuros comicios, poner en aprietos a la organización electoral colombiana en el caso de votaciones ajustadas en las que un pequeño número de votos pueden decidir un escaño o un concejal.

Así, el cuestionamiento al CNE y la RNEC se origina en gran medida en la sentencia del Consejo de Estado del 8 febrero de 2018 sobre una demanda de nulidad electoral presentada por el partido MIRA a los resultados de las elecciones legislativas de 2014 y que otorgó tres escaños en el Senado a este partido inicialmente atribuidos a otros partidos³⁰. A esto habría que añadir fallos organizativos en las consultas internas del pasado 11 de marzo, que se plasmaron en la escasez de tarjetones para una de las dos opciones en contienda en algunos puestos de votación³¹. Además, partidos y organizaciones de la sociedad civil se quejaron de que los nombres de las personas que votaron en las elecciones primarias fueron anotados en listas de votantes específicas para cada una de las consultas, con lo que quedaba constancia de su inclinación política. La RNEC destruyó estas listas, casi dos meses después de estas elecciones tras varias peticiones, entre ellas de la FGN y la MOE³².

A estas circunstancias, se le añadieron la no inclusión de la última versión del logotipo de la candidatura de Gustavo Petro en el tarjetón electoral de la primera vuelta, pese a que el cambio fue autorizado por el CNE³³. Otros cambios similares solicitados por otras candidaturas sí fueron tramitados por la RNEC.³⁴ A este ambiente de desconfianza contribuyó además la carta de la PGN al registrador nacional del estado civil³⁵, señalando “diferencias cuantitativas injustificadas” de más de 170.000 votos entre las actas de resultados y las de consolidación en los escrutinios de las elecciones legislativas de marzo, y sugiriendo medidas de control durante la fase de consolidación de resultados, auditorías externas y un mayor acceso de los partidos a los sistemas informáticos contratados por la RNEC para los escrutinios preliminares y oficiales. Finalmente, la ausencia de una auditoría integral internacional al software, solicitada por el procurador general de la nación al CNE y la RNEC a primeros de abril, y que no fue tramitada oportunamente por el CNE y la RNEC, privó al proceso de una voz independiente que hubiera podido añadir confianza al proceso³⁶.

A este respecto, tanto algunas organizaciones de la sociedad civil como candidaturas presidenciales, en especial la de Gustavo Petro, señalaron su preocupación en que estas inconsistencias pudieran repetirse en la primera vuelta de la elección presidencial y cuestionaron los procedimientos informáticos para la transmisión y anuncio de resultados preliminares que la RNEC externalizó en empresas privadas, exigiendo mayores controles y auditorías al software de escrutinio. Estas preocupaciones se plasmaron en las denuncias de un posible fraude que el propio Petro advirtió en la semana previa a la elección del 27 de mayo.

En un intento de ofrecer garantías plenas de un proceso electoral limpio, el presidente de la República convocó el 23 de mayo una reunión extraordinaria del Comité Nacional de Seguimiento Electoral que sirvió

³⁰ El fallo del Consejo de Estado reveló que durante las elecciones de 2014 existieron diferencias injustificadas entre las actas de resultados y las de consolidación, irregularidades en los sistemas de votación y transmisión de resultados, y negligencia en la custodia de los materiales electorales, de las que se responsabilizó al CNE y a la RNEC. La sentencia señaló que todas estas anomalías “vulneraron el derecho constitucionalmente resguardado a elegir y ser elegido” y “afectaron de manera negativa a los principios de transparencia, igualdad y libertad del sistema electoral, quebrantando la pureza del voto y la efectividad del sufragio”. La sentencia completa se puede consultar en <https://goo.gl/6MUVqu>.

³¹ En aquella ocasión y alegando dificultades financieras, la RNEC imprimió para cada una de las dos consultas un número de tarjetones equivalente a la mitad del censo electoral, lo que originó que en algunos puestos de votación faltasen tarjetones, especialmente de la Gran Consulta por Colombia (véase sección 16 del Informe Final de la MEE UE de legislativas).

³² Cartas fechadas el 20 y el 22 de marzo, respectivamente.

³³ Resolución del CNE 0904 del 10 de abril de 2018. Esta resolución fue comunicada oportunamente a la RNEC.

³⁴ El CNE también autorizó cambios en el logo de la candidatura de Germán Vargas Lleras, así como una nueva foto de su candidato vicepresidencial, Juan Carlos Pinzón que sí fueron incluidos en la versión final del tarjetón electoral.

³⁵ Oficio CNCAE-0392.

³⁶ Oficio DP00097. En su carta, fechada el 3 de abril, el procurador general sugiere al CNE y a la RNEC invitar a International Foundation for Electoral Systems (IFES) para que realizase la citada auditoría. Sin embargo, el CNE no tramitó la invitación hasta el 9 mayo, poco más de dos semanas antes de las elecciones del 27 de mayo, sin tiempo suficiente para que se pudiese efectuar una auditoría con garantías. De hecho, el 16 de mayo IFES declinó la invitación.

en gran medida para calmar los ánimos tanto de las candidaturas como de la ciudadanía en general y conocer las medidas adoptadas por la RNEC y el CNE para devolver la confianza en el proceso³⁷, entre ellas la ampliación del plazo para que la acreditación de testigos y un mejor acceso de las candidaturas a las actas de resultados que se utilizarían en la consolidación oficial.

En el periodo comprendido entre la primera y la segunda vuelta, volvieron a surgir las dudas sobre la credibilidad de las operaciones de conteo y consolidación de resultados, así como sobre la escasa capacitación de algunos jurados de votación. A estas dudas se añade la consideración de que unos resultados ajustados en la primera vuelta, que habrían dado lugar a un alto número de reclamaciones, hubieran puesto en aprietos a la organización electoral, dado el escaso tiempo (tres semanas) entre la primera y segunda vuelta electorales³⁸.

Así, en la semana posterior a la primera vuelta, comenzaron a circular por las redes sociales alrededor de 200 actas de resultados supuestamente alteradas, procedentes de la página de internet de la RNEC. Las actas publicadas el mostraban alteraciones y tachaduras que incrementaban aparentemente el número de votos recibidos por Iván Duque. La RNEC reaccionó con rapidez a estas sospechas informando de que las actas alteradas son las que se entregan a la RNEC para su publicación en su página web (E-14 delegados), mientras que las oficiales (E-14 claveros) no presentaban signos de alteración. El origen de estas alteraciones estuvo en el hecho de que los jurados, siguiendo instrucciones de la RNEC marcaban con un guión (-) las casillas vacías de las actas de resultados, lo que permitía su modificación y transformación en números. En un nuevo intento de calmar los ánimos, el ministro del Interior convocó una reunión extraordinaria del Comité de Seguimiento Electoral en la que la RNEC ofreció explicaciones y señaló que las modificaciones fueron producto de errores de los jurados de votación y que se repartieron entre todos los candidatos.

Por su parte, la MOE llevó a cabo una investigación de los hechos, concluyendo que las modificaciones correspondieron al 3,2% de las actas oficiales de resultados y al 2,8% de las actas de delegados, distribuidas aleatoriamente entre todos los candidatos y sin afectar al resultado. La MOE sin embargo alertó de que este porcentaje de actas alteradas sí hubiera tenido un impacto en los resultados de elecciones al Congreso o locales.

En la raíz del problema está el hecho de que los jurados de votación deben rellenar un acta de resultados que se divide en tres partes. Pese a que candidaturas y organismos de la sociedad civil exigieron a la RNEC medidas para simplificar la cumplimentación del acta³⁹, lo que evitaría errores e incrementaría la credibilidad y transparencia de esta fase fundamental del proceso electoral, la RNEC mantuvo los tres componentes del mismo en la segunda vuelta y no mostró intención de revisarlos en profundidad para futuras elecciones. Sin embargo, en intento de evitar los errores de la primera vuelta, la RNEC elaboró nuevas instrucciones sobre la correcta cumplimentación de las actas, en las que además enfatizó que permitieran a los testigos fotografiar los tres componentes del acta, una vez rellenados por los jurados.

VI. CENSO ELECTORAL

A. DERECHO DE SUFRAGIO

La condición de ciudadano se adquiere a partir de los dieciocho años y es necesaria para poder votar. Militares, miembros de la Policía en activo y personas que por sentencia judicial estén inhabilitadas no pueden ejercer el derecho al voto. La Constitución establece que la participación en asuntos públicos es un

³⁷ A este respecto, el CNE aprobó el 22 de mayo dos resoluciones. La primera de ellas (Resolución 1368/2018) autorizaba a los testigos electorales monitorizar los procedimientos de conteo y consolidación de resultados, tener acceso a la captura de datos, verificar las fuentes del software y recibir los archivos de registro. La segunda resolución (Resolución 1364/2018) instaba a la RNEC y a los miembros de las comisiones escrutadoras a facilitar a los testigos copias digitales de las actas oficiales de resultados y consolidación (E-14 claveros y E-24) lo que permitiría a los testigos detectar posibles diferencias entre ellas. Al ser aprobadas pocos días antes de la primera vuelta, las resoluciones no tuvieron la repercusión ni difusión necesarias.

³⁸ Artículo 190. Constitución de Colombia.

³⁹ Estas medidas consistieron en la utilización de una única acta de resultados y en escribir con letra, además de con números, los votos obtenidos por los candidatos, lo que incrementaría la seguridad de los resultados.

deber ciudadano, pese a lo cual el voto no es obligatorio en Colombia⁴⁰. Para las elecciones presidenciales, el censo electoral estuvo conformado por 36.227.267 personas con derecho al voto, de las cuales 18.725.205 (51,69%) fueron mujeres y 17.502.062 (48,31%) fueron hombres, lo que supone un incremento de 201.949 votantes (0,55%) con respecto a las elecciones legislativas de marzo de 2018⁴¹. La inscripción en el censo electoral es automática a partir de la expedición de la tarjeta de identidad, momento en el cual, el votante es asignado a un puesto de votación cercano al lugar de residencia que declara, con la excepción de aquellos que obtuvieron su tarjeta entre 1988 y 2003, que fueron ubicados en su momento a puestos de votación especiales llamados puestos-censo. La cédula de identidad es el único documento válido para ejercer el voto.

La ley 1475 de 2011 establece el corte del censo electoral dos meses antes de elección⁴². Dado que no se permite a los ciudadanos menores de edad obtener una cédula de identidad, aquellos votantes que cumplen 18 años entre la fecha de corte y la fecha de la elección no están incluidos en el censo y por lo tanto no pueden votar, lo que no estaría conforme con las buenas prácticas internacionales.

B. INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS (CAMBIOS DE DOMICILIO ELECTORAL)

La legislación colombiana permite a los votantes cambiar su domicilio electoral, procedimiento conocido en Colombia como inscripción de cédula, durante el año anterior a las elecciones y hasta dos meses antes de su celebración⁴³. Para ello, el votante debe declarar de buena fe que vive en el lugar que desea inscribir como su domicilio electoral, sin que tenga que presentar constancia documental alguna que lo acredite. Para las elecciones presidenciales del 27 de mayo, este periodo, se inició el 27 de mayo de 2017 y concluyó el 27 de marzo de 2018 y durante ocho meses coincidió con el periodo de cambio de domicilio electoral que se abrió para las elecciones legislativas de marzo (de 11 de marzo de 2017 a 11 de enero de 2018). Durante los poco más de dos meses (12 de enero a 27 de marzo de 2018)⁴⁴ que transcurrieron entre la conclusión de los periodos de inscripción para las elecciones legislativas y presidenciales, un total de 1.368.851 votantes cambiaron su domicilio electoral, cinco veces más que los que lo hicieron durante el mismo periodo del anterior ciclo electoral de 2014⁴⁵.

Para algunos interlocutores de la MEE UE este incremento pudo deberse al interés que crearon las elecciones presidenciales entre la población, anticipando así una alta participación en los comicios. Sin embargo, los cambios de residencia pueden dar lugar a prácticas fraudulentas de inflado del censo electoral de una determinada población con el fin de alterar el resultado de las elecciones. Esta práctica, conocida en Colombia como trashumancia electoral, se asocia principalmente a fenómenos de compra de votos en elecciones legislativas o municipales, en las que un bajo número de votos puede cambiar los resultados de circunscripciones electorales pequeñas. A este respecto, algunos interlocutores señalaron a la MEE UE que muchos de estos cambios de domicilio electoral fueron inscritos con miras a las elecciones municipales, previstas para octubre de 2019, ya que su impacto es mucho mayor en ellas que en elecciones presidenciales, en la que sólo existe una única circunscripción nacional.

El cambio fraudulento de domicilio electoral es desde agosto 2017⁴⁶ un delito penado con cuatro a nueve años de cárcel para aquellos que por cualquier medio indebido logren “que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde

⁴⁰ Artículos 40, 98, 219 y 258 de la Constitución.

⁴¹ El censo electoral para las elecciones del 11 de marzo ascendió a 36.025.318 votantes, de los cuales 720.259 correspondieron a la circunscripción del exterior.

⁴² Artículo 48, Ley 1475 de 2011.

⁴³ Artículo 49, Ley 1475 de 2011. Por su parte, el artículo 4 Ley 163 de 1994 señala que “la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral. Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio”.

⁴⁴ La RNEC informó de que se produjeron un total de 1.925.024 cambios de domicilio electoral durante el periodo habilitado para ello durante las elecciones legislativas de marzo. Véase *Informe Final de la MEE UE Colombia para las elecciones legislativas*.

⁴⁵ Más de 280.000 votantes cambiaron su domicilio electoral durante ese periodo. Fuente: RNEC.

⁴⁶ El decreto 1864 de 2017 añadió cinco nuevos delitos electorales a los entonces 11 existentes, entre ellos el de fraude de inscripción de cédulas. Además de penas de cárcel, este delito está penado con multas de hasta 200 salarios mínimos (aprox. 46.000 euros).

hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular”. De igual modo, el delito se extiende a las personas que cambien fraudulentamente su cédula con el propósito de obtener beneficio para sí mismos o para terceros. Desde esa fecha, según datos de la Fiscalía General de la Nación (FGN), al menos un ex candidato a concejal ha sido condenado por estas prácticas⁴⁷.

Pese a que la legislación en la materia se ha endurecido, la investigación de estas prácticas resulta difícil, toda vez que el CNE sólo puede actuar con posterioridad a la inscripción y cuando tiene sospechas fundadas de fraude, mediante la consulta a bases de datos nacionales de Seguridad Social o de beneficiarios de programas sociales. A ello no ayuda tampoco el hecho de que en Colombia no existe el empadronamiento municipal, lo que permitiría tener un registro fehaciente de los ciudadanos que residen en un municipio y cotejarlo con los cambios de domicilio electoral.

C. VOTO DE CIUDADANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR

Los ciudadanos en el extranjero que deseen participar en unas elecciones deben inscribirse en las embajadas y consulados hasta dos meses antes de su celebración⁴⁸. Para las elecciones presidenciales, el censo de votantes en el exterior estuvo conformado por 819.398 personas, lo que supone un incremento de un 12.09% con respecto a las elecciones legislativas de marzo⁴⁹. Para estas elecciones, la RNEC habilitó un total de 1.500 mesas de votación en 69 países.

VII. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS

Seis candidatos presidenciales, todos hombres, se han presentado a las elecciones presidenciales del 27 de mayo. Ellos y sus respectivos candidatos vicepresidenciales fueron: Gustavo Petro y Ángela María Robledo, por la Coalición Petro Presidente; Iván Duque y Martha Lucía Ramírez, de la candidatura del Partido Centro Democrático; Humberto de la Calle con Clara López Obregón, por la Coalición Partido Liberal de Colombia y la Alianza Social Independiente (ASI); Jorge Antonio Trujillo Sarmiento y Fredy Obando Pinillo, por el Movimiento Todos Somos Colombia; Sergio Fajardo y Claudia López, por la Coalición Colombia, y Germán Vargas Lleras con Juan Carlos Pinzón por la Coalición #Mejor Vargas Lleras-Ante Todo Colombia.

Dos candidatas inicialmente inscritas, Viviane Morales, del partido Somos y Piedad Córdoba, de Poder Ciudadano, se retiraron de la contienda. Después de su retirada, Viviane Morales decidió respaldar la candidatura de Iván Duque, mientras que su candidato a la vicepresidencia, Jorge Leyva, apoyó a Germán Vargas Lleras. Viviane Morales y Piedad Córdoba fueron las únicas candidatas presidenciales femeninas. Cuatro mujeres se postularon como candidatas a la vicepresidencia. En un hecho sin precedentes en la historia de Colombia, una mujer, Martha Lucía Ramírez, líder del Partido Conservador, será vicepresidenta.

Por primera vez, se permitieron coaliciones para las elecciones legislativas y presidenciales. La inscripción de las coaliciones creó controversias en el CNE ya que las disposiciones constitucionales que las permiten no estaban detalladas en ley. En el caso específico de las elecciones presidenciales, pueden constituir una posible fuente de confusión para los votantes, ya que algunos candidatos pertenecieron en el pasado a alianzas políticas distintas a aquellas con las que concurren a las elecciones. Por ejemplo, la candidata a la vicepresidencia de Gustavo Petro, Ángela María Robledo, fue miembro de la Cámara de Representantes bajo la Alianza Verde, que ha formado parte de la Coalición Colombia de Sergio Fajardo. Del mismo modo, Clara López Obregón, candidata a la vicepresidencia de De la Calle, también formó parte de Coalición Colombia.

Los partidos políticos y los movimientos políticos pueden inscribir candidatos para las elecciones presidenciales individualmente o dentro de una coalición. Además, los movimientos sociales y los grupos de ciudadanos pueden inscribir candidatos ante la Registraduría, aunque deben presentar firmas que

⁴⁷ El ex candidato al Concejo de Yumbo (Valle del Cauca), Adolfo León Serna Giraldo, fue condenado a cuatro años de cárcel en marzo de 2018 por su responsabilidad en un fraude de inscripción de cédulas para los comicios del año 2015.

⁴⁸ Artículo 50. Ley 1745 de 2011.

⁴⁹ Un total de 720.259 votantes conformaron el censo del exterior para las elecciones legislativas del 11 marzo de 2018.

representen al menos el 3% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones presidenciales⁵⁰. Solo 11 de los 49 comités de aspirantes presidenciales inscritos presentaron firmas para respaldar a los candidatos y alcanzar más de 16 millones de firmas. El RNEC rechazó más de 8 millones de firmas (casi el 50%) por motivos de información inconsistente o faltante⁵¹. Finalmente, solo ocho de los 11 aspirantes obtuvieron el 3% de las firmas requeridas⁵².

De conformidad con la ley y la reglamentación de la RNEC, la inscripción de los candidatos presidenciales comenzó cuatro meses antes de la jornada electoral y tuvo una duración de 30 días hábiles. Las candidaturas podían modificarse dentro de los siguientes cinco días hábiles. En el caso de las elecciones presidenciales de 2018, el plazo para el registro de los candidatos que no participaron en las elecciones primarias se fijó para el 9 de marzo de 2018. Para los que participaron en las consultas interpartidarias del 11 de marzo se estableció cinco días después (16 de marzo)⁵³.

Después de la conclusión del período de registro, el CNE anunció ocho fórmulas presidenciales. Dos candidatas, Piedad Córdoba y Viviane Morales, se retiraron el 9 de abril y el 2 de mayo de 2018 respectivamente. Si bien la RNEC pudo eliminar la candidatura de Córdoba del tarjetón, la retirada de Morales se produjo después de que estos se hubiesen ya imprimido. La RNEC confirmó a la UE EEM que los votos obtenidos por Morales tuvieron únicamente valor estadístico sin que le dieran derecho a ningún tipo de reembolso electoral, aunque hubiese superado el umbral del 4%⁵⁴.

El voto en blanco y la promoción del voto en blanco: una especificidad colombiana

La legislación colombiana ofrece a los votantes la opción de emitir activamente un voto en blanco. Para ello, los tarjetones incluyen por una casilla específica para esta opción. Como los votos en blanco son válidos, pueden reducir la posibilidad de que un candidato presidencial sea elegido en la primera ronda por mayoría absoluta. En un sentido más amplio, hace también que sea más difícil para los candidatos alcanzar el umbral del 4% para tener derecho a la reposición de los gastos de campaña⁵⁵.

Asimismo, los movimientos y partidos también pueden promover el voto en blanco en cualquier elección, para lo que necesitan inscribirse en igualdad de condiciones que aquellos que concurren con candidatos. Al hacerlo, aparecerán en el tarjetón como promotores del voto en blanco⁵⁶. Por primera vez en las elecciones

⁵⁰ Hubo un total de 12.871.600 votos válidos en las elecciones presidenciales de 2014. El 3% de estos votos válidos corresponden a 386.148 firmas válidas.

⁵¹ De las 5.222.088 firmas presentadas por el candidato Germán Vargas Lleras, solo 2.752.287 fueron validadas por la RNEC (4,8%). El candidato Gustavo Petro presentó 852.345 firmas, con el 64,6% de ellas validadas por la RNEC. De las 16.154.288 firmas presentadas por los 11 candidatos potenciales, 7.961.453 fueron invalidadas (49,3%).

⁵² Artículo 7 de la Ley 996/2005: Derecho de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, podrán inscribir, individualmente o en alianzas, candidato a la Presidencia de la República. La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos, por el respectivo representante legal del partido o movimiento. Los movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos tendrán derecho a inscribir candidato a la Presidencia de la República. Para estos efectos, dichos movimientos y grupos acreditarán ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, un número de firmas equivalente al tres (3%) del número total de votos válidos depositados en las anteriores elecciones a la Presidencia de la República. Estas firmas deberán acreditarse ante la Registraduría General del Estado Civil por lo menos treinta (30) días antes de iniciar el periodo de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Esta entidad deberá certificar el número de firmas requerido ocho (8) días antes de iniciarse el citado periodo de inscripción de candidatos.

⁵³ Se celebraron dos elecciones primarias el mismo día de las elecciones legislativas del 11 de marzo 2018. Ambas incluyeron candidatos de diferentes partidos o movimientos. Por un lado, la Gran Consulta por Colombia incluyó al senador Iván Duque del Centro Democrático, la ex ministra Marta Lucía Ramírez y el ex fiscal general Alejandro Ordóñez. Esta primaria fue ganada por Iván Duque, con 4.044.509 votos (67,76%). Por otro lado, la Consulta Inclusión Social por la Paz fue disputada por dos candidatos de izquierda: el ex alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, quien ganó con 2.853.731 votos (84,7%), y el ex alcalde de Santa Marta, Carlos Caicedo.

⁵⁴ Viviane Morales obtuvo 36.138 votos (0,19%) en la primera vuelta de las elecciones presidenciales.

⁵⁵ En la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2014, el voto en blanco obtuvo 770.543 votos válidos (5,98%) y 618.759 votos (4,02%) en la segunda vuelta. En 2018 el voto en blanco obtuvo 338.581 votos válidos (1,75%) y en la segunda vuelta 807.924 votos válidos (4,20%).

⁵⁶ En Colombia, el voto en blanco es una expresión política de disidencia, abstención, insatisfacción o disconformidad con la opción política disponible. Además, el voto en blanco constituye una forma de proteger la libertad del votante. Como

presidenciales en Colombia, un partido político, el Partido de Reivindicación Étnica (PRE), promovió activamente el voto en blanco en las elecciones presidenciales y se inscribió para este fin. En consecuencia, el PRE apareció en el tarjetón con su logotipo y una casilla en blanco⁵⁷. Los votos al PRE se contaron separadamente del voto en blanco “predeterminado” con el fin de determinar si este partido alcanzaba el umbral del 4%. Si los votos en blanco (los “predeterminados” y eventualmente los “promocionados”) sumados son la mayoría absoluta en unas elecciones legislativas, locales o presidenciales, las elecciones deben repetirse con nuevos candidatos⁵⁸. Los tarjetones no marcados se consideran inválidos.

VIII. CAMPAÑA ELECTORAL

A. LEGISLACIÓN APLICABLE A LAS CAMPAÑAS ELECTORALES PRESIDENCIALES

De conformidad con la ley 996/2005⁵⁹, la campaña electoral para las elecciones presidenciales comenzó el 27 de enero de 2018, cuatro meses antes del día de las elecciones, y duró hasta la víspera de la primera vuelta, el 27 de mayo. La campaña para la segunda vuelta se reanudó automáticamente tras la jornada electoral y duró hasta el 16 de junio. De hecho, Iván Duque y Gustavo Petro hicieron el primer discurso de la campaña de la segunda vuelta electoral durante la noche electoral del 27 de mayo de 2018.

Es importante subrayar que en Colombia se puede hacer campaña hasta la víspera electoral, aunque en la semana anterior no se pueden realizar eventos en lugares públicos, tal y como dispone el artículo 2 de la Ley 996/2005. Así, entre el 21 y el 28 de mayo, para la primera vuelta de las elecciones, y del 11 al 18 de junio, para la segunda vuelta, sólo se permitieron actos de campaña en locales cerrados. Aunque estos plazos están claramente definidos en un Decreto de Orden Público del Ministerio del Interior⁶⁰, el artículo 22 de la citada ley limita hasta ocho días antes la fecha de votación la emisión y el acceso equitativo de las candidaturas a los espacios en los medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético. En principio y según la interpretación de algunos miembros del CNE, un candidato podría hacer campaña en espacios públicos hasta la víspera de las elecciones. *De facto*, todos los candidatos en primera y en segunda vuelta se plegaron a las disposiciones del decreto del Ministerio del Interior.

Las campañas presidenciales y legislativas coincidieron durante más de seis semanas, favoreciendo las sinergias y la celebración de actos comunes entre candidatos de ambas contiendas. Antes de organizar mítines, manifestaciones y otros eventos de campaña en lugares públicos, las partes deben notificar a las autoridades, de conformidad con el artículo 53 del Código Nacional de Policía (Ley 1801/2016) y tienen que cumplir con los requisitos reglamentarios del citado código y las regulaciones locales existentes.

B. ENTORNO DE CAMPAÑA

Un rasgo diferenciador de la campaña presidencial de 2018 es que los candidatos organizaron eventos en lugares públicos en mayor número que en campañas presidenciales anteriores, que se caracterizaban por las limitaciones a los derechos de expresión y reunión que imponían la violencia crónica y estructural en Colombia. Algunos candidatos como Gustavo Petro y, en menor medida Sergio Fajardo y Humberto de la Calle, insistieron mucho en el contacto directo con los votantes para transmitir sus mensajes en eventos públicos de gran impacto y visibilidad.

La visibilidad de la campaña en Bogotá y las grandes ciudades del país como Medellín y Cali fue discreta, una circunstancia que puede explicarse por el hecho de que la mayoría de los actos de campaña se han

consecuencia de este reconocimiento, la Constitución asigna al voto en blanco una influencia decisiva en los procesos electorales. (artículo 258 de la Constitución y sentencia de la Corte Constitucional C-490 de 2011.)

⁵⁷ La promoción activa del voto en blanco fue introducida por la Ley 1475/2011. Las disposiciones específicas se encuentran también en la resolución 0920/2011 del CNE.

⁵⁸ Artículo 9 del Acto Legislativo 01/2009 que ha emendado el actual artículo 258 de la Constitución.

⁵⁹ Artículo 2 de la ley 996/2005 mediante la cual se regula la elección del Presidente de la República, en conformidad con el inciso f) del artículo 152 de la Constitución de Colombia, y en conformidad con lo establecido en el Acto Legislativo 02/2004 y otras disposiciones.

⁶⁰ Decreto n°847/2018 del 18 de mayo 2018.

llevado a través de la televisión y las redes sociales. Durante la campaña, los candidatos presidenciales sostuvieron debates sectoriales sobre varios temas. Los debates se transmitieron en directo por televisión y/o las redes sociales (véase sección X Medios de Comunicación).

Por primera vez en muchos años, el conflicto armado y la guerrilla no fueron los temas principales de la campaña y los candidatos debatieron con normalidad sobre corrupción, educación, salud, reducción de la pobreza y el uso de energías alternativas. La actual crisis política en Venezuela, la llegada constante de refugiados y la reelección del presidente Nicolás Maduro también se convirtieron en asuntos de la campaña.

Un uso masivo de las redes sociales con mensajes de intolerancia política contaminó y contribuyó a exacerbar una campaña ya de por sí polarizada

La cobertura de los medios y la información proporcionada a la MEE UE indican que en general se respetaron las libertades fundamentales relacionadas con las campañas electorales, con algunos incidentes aislados de intolerancia política que afectaron a candidatos presidenciales y sus partidarios (véase el informe final de la MEE UE para las elecciones del Congreso). Así, los interlocutores de la Misión definieron la campaña como una de las campañas más duras y polarizadas de la historia reciente de Colombia, donde el aumento del uso de las redes sociales generó episodios de intolerancia política, noticias falsas y ataques personales contra los candidatos. Una encuesta realizada por el Ministerio de Educación entre enero y marzo de 2018 indica que alrededor del 20% de los mensajes en las redes sociales relacionadas con las campañas presidenciales contuvieron un lenguaje que denotaba intolerancia o polarización política.

La campaña electoral de la primera vuelta se caracterizó por una creciente polarización entre los candidatos. Gustavo Petro, de la Coalición Petro Presidente, aumentó el tono y el contenido de su discurso durante los últimos quince días de la campaña. Si al principio su mensaje apuntaba a denigrar a los otros candidatos, en particular Iván Duque y German Vargas Lleras, en un segundo momento se volcó contra la RNEC y el Presidente Juan Manuel Santos⁶¹.

En particular Petro, basándose en la tardía invitación de la RNEC y el CNE a IFES para auditar el software de gestión de resultados electorales y la falta general de confianza en el software de cómputo y escrutinio, que no había sido plenamente auditado, alertó a sus seguidores sobre un posible fraude electoral que podía ser perpetrado contra él el 27 de mayo. Petro además acusó al presidente Juan Manuel Santos de obstruir la verificación del algoritmo de software por una tal “Comisión Técnica Electoral de la Unión Europea⁶²”.

Iván Duque, evitó responder a las acusaciones de Petro y se centró en su campaña electoral y programa gubernamental. Sin embargo, Duque afirmó que “*las acusaciones de Petro son muy peligrosas y tienden a desestabilizar el país y eso también podría dar lugar a eventos violentos si decide no aceptar los resultados y pedir a sus militantes que llenen las plazas*”.

⁶¹ <https://twitter.com/petrogustavo/status/997885119728898048> .

⁶² Las acusaciones dirigidas al presidente Santos fueron hechas por Gustavo Petro durante su reunión pública de clausura en Bogotá el 17 de mayo de 2018. <https://twitter.com/petrogustavo/status/997904216193630208> . El 19 de mayo, la Presidencia de la República emitió un comunicado explicando que el Presidente de la República no tiene responsabilidades en invitar o autorizar misiones de observación nacionales o internacionales, ya que eso es competencia de la RNEC y el CNE. También especificó que la MEE UE estuvo presente desde el 4 de mayo en Colombia, tras la aceptación por parte de la Unión Europea de la invitación hecha por las autoridades electorales colombianas <http://es.presidencia.gov.co/noticia/180519-Comunicado-de-Prensa> . El 20 de mayo, la RNEC, a través de un comunicado de prensa, aclaró que efectivamente la MEE UE estaba presente en Colombia desde el 4 de mayo y que había participado en los tres simulacros a los software de resultados preliminares y escrutinios organizados por la RNEC los días 8, 12 y 19 de mayo de 2018 www.registraduria.gov.co/COMUNICADO-A-LA-OPINION-PUBLICA,25880.html . El mismo día, Gustavo Petro declaró en conferencia de prensa que la Unión Europea estaba lista para enviar una misión técnica a Colombia para auditar el software utilizado por el RNEC pero que la misión no había sido autorizada por la Presidencia y finalmente cancelada por la UE. Pocas horas después de las declaraciones de Gustavo Petro, el ministro del Interior informó que el Gobierno de Colombia nunca se ha opuesto a la presencia de una misión de la UE. El ministro hizo hincapié en que la decisión sobre el formato de la misión era competencia de la UE y no de las autoridades colombianas.

Sergio Fajardo (Coalición Colombia) promovió con éxito una campaña basada en la educación y sobre un futuro próspero de Colombia gracias a su juventud. Coherentemente con su rol de estadista y negociador gubernamental del Acuerdo de Paz, Humberto de la Calle concentró sus esfuerzos de campaña en la promoción y implementación del mismo. Finalmente, German Vargas Lleras, se encargó de promocionar los 27 pilares de su programa de gobierno dentro de una óptica de renovación de los ejes principales y fundamentales de la sociedad colombiana, entre otros, la reforma tributaria y de la justicia, la educación el sector minero y la salud.

La campaña electoral de la segunda vuelta: una campaña sin entusiasmo y sin debate entre los candidatos marcada por alianzas estratégicas

Si la campaña electoral para la primera ronda se caracterizó por la polarización entre los candidatos e incluyó 37 debates, así como numerosos eventos en espacios públicos, la campaña para la segunda vuelta, destacó por la falta de debate entre los candidatos y el poco entusiasmo de la opinión pública colombiana (véase sección X Medios de Comunicación). La estrategia de la campaña de Petro para la segunda vuelta no incluyó eventos públicos, al contrario que en la primera, cuando sus exitosos y masivos mítines provocaron una gran respuesta emocional en sus seguidores. Iván Duque, como en la primera vuelta, privilegió una campaña basada en la promoción de su programa de gobierno, evitando polémicas directas con su rival presidencial.

Las alianzas electorales de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales

En la semana que siguió a la primera vuelta, los candidatos que pasaron a la segunda vuelta del 17 de junio, Iván Duque y Gustavo Petro, fueron respaldados por varios partidos políticos y movimientos.

Duque recibió el apoyo de la mayoría del Partido Liberal y del Partido Conservador. En los días inmediatamente anteriores a la segunda vuelta, la campaña de Duque y el Centro Democrático discutieron la formación de una alianza más grande en el Congreso con el Partido Cambio Radical, y su candidato presidencial, Germán Vargas Lleras, quien respaldó la candidatura de Duque, a pesar de la oposición de algunos de los congresistas de su partido. Mientras tanto, el Partido de la U del presidente Santos no apoyó a ningún candidato. Pese a ello, quince congresistas de ese partido avalaron la candidatura de Duque.

Tras la derrota de su candidato Sergio Fajardo, el Polo Democrático anunció su apoyo a Gustavo Petro y a su candidata presidencial, Ángela María Robledo, para la segunda vuelta. Sin embargo, una parte del Polo Democrático, encabezado por el senador Jorge Enrique Robledo, que obtuvo el mayor número de votos en las últimas elecciones al Senado, se opuso y apoyó la opción del voto en blanco. Petro también fue respaldado por el movimiento político Nuestro partido es Colombia, dirigido por Clara López, ex candidata a la vicepresidencia de Humberto de la Calle.

A pesar de las reiteradas peticiones de Petro a Sergio Fajardo y Humberto de la Calle para que participasen en un eventual gobierno, ambos mantuvieron sus posiciones de votar en blanco.

El 6 de junio, Gustavo Petro y Ángela María Robledo presentaron la Gran Coalición por la Paz con el apoyo de diferentes actores políticos colombianos. Petro comenzó a cortejar a los votantes moderados al abandonar su propuesta de asamblea constitucional, lo que le permitió recibir también el apoyo del senador electo de Alianza Verde y ex alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, y la senadora del mismo partido, Claudia López. El 8 de junio, Mockus y López respaldaron formalmente a Gustavo Petro.

Aunque los miembros del partido Fuerza Alternativa Democrática del Común (FARC) apoyaron extraoficialmente a Gustavo Petro, ninguno de ellos lo hizo públicamente. El 4 de junio, el líder de la FARC, Rodrigo Londoño “Timochenko”, indicó que no le gustaba la opción del voto en blanco y que iría a votar por un candidato, reiterando que la FARC debían apoyar a aquel candidato que pudiera garantizar la implementación y la continuación del Acuerdo de Paz de La Habana.

C. COMPRA DE VOTOS

Las continuas sospechas de compra de votos que planean sobre los procesos electorales colombianos se materializaron el 21 de junio cuando el fiscal general de la nación denunció la existencia de una red de

alcance nacional dedicada a este efecto, con más de 2.000 personas implicadas que favorecieron a diversas candidaturas al Congreso en las pasadas elecciones legislativas de marzo de 2018, ofreciendo regalos y dinero en efectivo a votantes para influir en su voto. Dentro de esa red encontraron dos candidatas a la Cámara de Representantes, Lilibeth Llinas (Cambio Radical) y Margarita Restrepo (Centro Democrático). Estas investigaciones se unen a las existentes contra la senadora por el departamento de Atlántico, Aida Merlano (Partido Conservador), en prisión provisional desde el pasado 19 de abril por supuesta compra de votos y cuyas funciones fueron suspendidas temporalmente por la Procuraduría General de la Nación. Las acusaciones del fiscal se extendieron a funcionarios de la RNEC que supuestamente alteraron la composición de los jurados de votación en Soledad (Atlántico). Aunque las investigaciones de FGN se centraron principalmente en el departamento de Atlántico, las redes de compra de votos denunciadas operaban también en otros departamentos como Cauca, Antioquia o la capital, Bogotá.

Las investigaciones del fiscal sustanciaron las sospechas que numerosos grupos de la sociedad civil y partidos revelaron a la MEE UE en los departamentos de Atlántico y Magdalena, en donde las prácticas de compra de votos se combinan con altos índices de trashumancia electoral, fenómeno con el que está estrechamente conectado (*véase Informe Final MEE UE legislativas*). Así, en localidades como Ciénaga (Magdalena), la MEE UE fue informada de varios casos de compra de votos durante las elecciones legislativas y la primera vuelta de las presidenciales, con la presencia de personas, conocidos como “mochileros” en las cercanías de los puestos de votación, que ofrecían dinero en efectivo a votantes contra la presentación del certificado de votación, el documento que se entrega a los electores tras haber votado. Otras prácticas clientelares consistieron en ofrecer dinero por inscribir la cédula en una mesa de votación y recibir una recompensa final en la jornada electoral tras haber depositado el voto. Según los interlocutores de la MEE UE en esos departamentos, en la compra de votos participaron algunos testigos electorales que se cercioraban de que los electores votasen por la opción política que les compraba el voto.

La compra de votos es un delito en Colombia tipificado como corrupción al sufragante e incluye penas de hasta ocho años de cárcel y multas de hasta mil salarios mínimos (aprox. 231.000 euros).

D. VIOLENCIA ELECTORAL

Todos los interlocutores de la MEE UE coincidieron en señalar que los niveles de violencia en el país descendieron significativamente tras la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en noviembre de 2016, lo que ha permitido a los candidatos hacer campaña en un ambiente mucho más libre y pacífico que en elecciones anteriores. De hecho, estas han sido las primeras elecciones presidenciales en las votaciones pudieron llevarse a cabo en la totalidad del país, sin que hubiera necesidad de cerrar o cambiar de lugar puestos de votación por actos de violencia. Sin embargo, el acuerdo no ha puesto aún un punto y final definitivo a la violencia en Colombia, ya que continúan operando grupos armados en el país. A este clima de menor violencia contribuyeron además los dos ceses de actividades anunciados por el Ejército de Liberación Nacional (ELN) durante la celebración de las jornadas electorales de primera y segunda vuelta (*véase sección Antecedentes*).

Aunque una comparación entre los procesos electorales de 2014 y 2018 revelan una reducción significativa de los actos de violencia política, la MOE alertó en las semanas anteriores a la primera vuelta de un incremento de las agresiones contra líderes sociales y confirmó, tras la segunda vuelta del 17 de junio, que no se podía afirmar que las elecciones de 2018 hayan sido más pacíficas que las de 2014 en lo que se refiere a violencia social.

Desde el final de 2017 y hasta mediados de junio de 2018, la MOE constató un total de 189 actos de violencia política y social durante los periodos de campaña electoral de legislativas y presidenciales. Como ejemplo de esto, un debate organizado en Manizales (Caldas) el 18 de abril con la participación de cuatro candidatos (Iván Duque, Gustavo Petro, Germán Vargas Lleras y Humberto de la Calle) tuvo que ser cancelado después de que se registrasen enfrentamientos entre simpatizantes de las distintas candidaturas en las inmediaciones de lugar señalado para el debate. Asimismo, se cuentan siete agresiones a igual número de candidatos al Congreso en los departamentos de Antioquia, Arauca, Boyacá, Caquetá, Santander y el distrito capital de Bogotá. Durante la campaña presidencial se registraron episodios de intolerancia política contra los candidatos presidenciales o sus simpatizantes, entre los que se incluye un

asesinato, nueve ataques (tres de ellos contra sedes de partido o campaña) y cinco episodios de amenazas. Tres de estos incidentes incidieron en las campañas de Gustavo Petro, y dos en las de Iván Duque y Germán Vargas Lleras.

Entre los ataques a candidatos destacan los perpetrados contra Gustavo Petro en Cúcuta (Norte de Santander) el 2 de marzo (*véase el Informe Final de la MEE UE legislativas*) o sus oficinas de campañas en Valledupar (Cesar), así como una amenaza de muerte directa a Petro a través de Twitter por parte de un antiguo sicario relacionado con cárteles de la droga. Asimismo, la MOE identificó 76 municipios en 17 departamentos por riesgo de violencia electoral durante las elecciones presidenciales y señaló que desde las elecciones legislativas del 11 de marzo se registraron 143 actos violentos por parte de grupos armados en varias zonas del país (los departamentos de Chocó, Arauca, Guaviare y Catatumbo y las zonas del sur de Bolívar y norte de Antioquia), en donde continúan operando el ELN, disidencias de las FARC y bandas criminales relacionadas con el narcotráfico.

La violencia continuó afectado a líderes sociales. A este respecto, la oficina colombiana del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) informó de un total de 441 ataques a líderes sociales en 2017, 84 asesinatos a defensores de Derechos Humanos, y 23 miembros de organizaciones sociales, entre ellos 14 mujeres y tres activistas LGTBI. Desde principios de años, se han registrado un total de 16 supuestos asesinatos de líderes sociales en la región de Urabá y los departamentos de Antioquia y Córdoba, que la oficina colombiana de OACDH se encontraba en proceso de verificación a la hora de finalizar este informe. De verificarse, significaría un incremento significativo con respecto al mismo periodo de 2017.

IX. FINANCIACIÓN DE CAMPAÑA

A. LEGISLACIÓN APLICABLE A LA FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES

Financiamiento de campaña: un sistema complejo sin garantías de control efectivo

Como ya mencionó el informe final de la MEE UE de legislativas, el financiamiento político y de las campañas electorales es uno de los mayores problemas que sufren los procesos electorales colombianos. Según varios interlocutores consultados por la MEE UE, la financiación de campañas es considerada una fuente potencial de corrupción del sistema político, dado que los instrumentos de control y supervisión han demostrado no ser suficientes para combatir las posibles irregularidades. Además, la multitud y la dispersión de textos normativos aplicables y vigentes crean un desorden jurídico funcional que en muchas ocasiones ha sido utilizado de manera consciente por parte de los partidos políticos para sus cálculos políticos y para evitar cualquier tipo de sanción⁶³. De hecho, las disposiciones sobre financiación política aplicables se encuentran en 11 leyes, 4 decretos, 14 resoluciones y 11 conceptos del CNE⁶⁴. Además, la coexistencia de dos normas que regulan el funcionamiento de los partidos políticos, la Ley 130 de 1994 y la Ley 1475 de 2011, implica que existan varias interpretaciones sobre las sanciones a aplicar.

Colombia tiene un sistema mixto de financiamiento político. Las fuentes de financiamiento privado para las campañas de elecciones presidenciales incluyen recursos propios, ingresos de eventos públicos y préstamos (siempre que no excedan los límites de gasto establecidos). Para las elecciones presidenciales, las contribuciones de personas jurídicas están prohibidas y las contribuciones totales de las personas naturales no pueden exceder el 20% de los gastos totales; sin embargo, las campañas presidenciales no pueden recibir aportes o donaciones individuales de personas naturales superiores al 2% del monto fijado como tope de la campaña. Los aportes de los candidatos y sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad,

⁶³ Constitución, Ley 57 de 1887, Ley 130 de 1994, Ley 136 de 1994, Ley 996 de 2005, Ley 1437 de 2011, Ley 144 de 1994, Ley 1474 de 2011, Ley 1475 de 2011, Ley 1712 de 2014, Ley 1757 de 2015, Ley 1778 de 2016, Ley 1864 de 2017, Decreto 2241 de 1986, Decreto 2547 de 1989, Decreto 624 de 1989, Decreto 863 de 2006, Resolución CNE 2007-0330, Resolución CNE 2010-0285, Resolución CNE 2013-1586, Resolución CNE 2013-2544, Resolución CNE 2013-3097, Resolución CNE 2013-3619, Resolución CNE 2014-0004, Resolución CNE 2015-0865, Resolución CNE 2017-0172, Resolución CNE 2017-0173, Resolución CNE 2017-0174, Resolución CNE 2017-0175, Resolución CNE 2017-0170, Resolución CNE 2017-0171, Concepto CNE 2011-15897, Concepto CNE 2013-3270, Concepto CNE 2014-0124, Concepto CNE 2014-1513, Concepto CNE 2015-2096, Concepto CNE 2015-4140, Concepto CNE 2015-4394, Concepto CNE 2015-7546, Concepto CNE 2016-0982, Certificación DANE – 2016, Circular CNE- PGN 2015-017, Circular externa 2014-029 SuperFinanciera y Concepto 2014001896-001 SuperFinanciera.

⁶⁴ Estos últimos, aunque no son vinculantes, definen el alcance e interpretación aplicable de ciertas disposiciones.

segundo de afinidad o primero civil no pueden superar en conjunto el 4% del monto fijado como tope por el CNE⁶⁵.

Por su parte, el financiamiento público se basa en el concepto de reposición por voto obtenido y con un sistema de anticipos determinado por el CNE, que lo autoriza teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias. Estos dos mecanismos constituyen el sistema colombiano de financiamiento público directo, mientras que el financiamiento público indirecto se otorga a través de subsidios para el acceso a los medios.

El CNE es el organismo competente para el control de los gastos de campaña, regulado mediante una legislación muy compleja que establece mecanismos para asegurar un equilibrio y un tope máximo del gasto de campaña, un sistema de anticipos y reembolsos, un método de control y un plan de sanciones. Para aumentar la transparencia, el CNE lanzó en 2011 un sistema electrónico a través de página web, denominado Cuentas Claras, en el que partidos políticos y candidatos están obligados a declarar sus ingresos y gastos. Pese a que su implementación ha permitido un mejor conocimiento de la financiación de las campañas, los partidos políticos reportan parcialmente y con retraso los gastos en los que han incurrido, mientras que el CNE se ha caracterizado hasta la fecha por la ineficiencia y la falta de recursos humanos y materiales para cumplir con su función de control. Por su parte, la MOE considera que un sistema de financiamiento de campaña es insostenible cuando no se informa sobre el monto, origen y destino de los ingresos, ya que, al omitirse el reporte y los controles, se abre la posibilidad de que entren recursos ilegales en las campañas o de que se sobrepasen los límites establecidos de gasto.

Tal y como anticipó la MEE UE en su informe final de legislativas, el CNE supervisa los informes financieros de las organizaciones políticas. Entre las sanciones aplicables están las amonestaciones, multas, suspensión o cancelación de la financiación estatal, la pérdida de investidura y la suspensión o cancelación de la personería jurídica del partido. Aunque la ley permite al CNE realizar auditorías sobre ingresos y gastos en cualquier momento, en la práctica sus posibilidades están limitadas por la carencia de recursos técnicos, operacionales, funcionales y presupuestarios, así como por su carencia de sedes en los departamentos que faciliten esta labor. Otro obstáculo para indagar sobre el origen de los recursos es que la mayor parte del gasto se produce en efectivo y muchas de las donaciones se hacen en especie, referenciando un valor de mercado muy inferior al real. Además, el CNE no tiene potestades para levantar el secreto bancario.

En lo que respecta a la supervisión, el CNE se limita a realizar una revisión formal de los informes financieros, sin verdaderas herramientas de investigación, lo que resulta en un sistema ineficaz. A esto se añade además la dificultad del CNE de actuar independientemente de los partidos políticos que nombraron a sus miembros. Finalmente, en la actual legislación colombiana, no hay un plazo establecido para que los partidos efectúen correcciones en los informes de ingresos y gastos que envían al CNE, lo que incide negativamente en el proceso de certificación de los informes, afectando así a la transparencia y la eficacia de la propia certificación. Asimismo, la unidad del CNE dedicada a velar por el estricto cumplimiento a la financiación de partidos y campañas electorales, el Fondo Nacional de Financiamiento Político⁶⁶ padece un claro problema de gestión y funcionamiento por falta de recursos humanos y materiales. Por todo lo anterior, la MEE UE se cuestiona si es idóneo dejar la gestión, el control, la fiscalización de la financiación en el marco del CNE.

Desde la aprobación de la ley 1475/2011, no se han aplicado sanciones a los candidatos o partidos que infringieron la normativa en materia de financiación en las campañas electorales legislativas o presidenciales. Según los interlocutores de la MEE UE, esta ausencia de sanciones fomenta las irregularidades en el financiamiento.

Finalmente, en un intento de aumentar la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales, la Ley 1864/2017 introdujo cinco nuevos delitos electorales. En particular, cabe mencionar ellos relativos a la financiación de la campaña con fuentes de ingresos prohibidas, la violación del tope de gastos y la omisión de información sobre el contribuyente a la campaña. La MEE UE espera que la implementación de

⁶⁵ Artículo 14 de la Ley 996/2005.

⁶⁶ Mediante el Artículo 38 de la Ley 130/1994, se creó el Fondo Nacional de Financiación Política, sin personería jurídica, como sistema especial de cuentas adscrito al CNE. Véanse también la Resolución del CNE n°3619/2013 del 12 de diciembre de 2013.

esta nueva legislación aumente el número de investigaciones y conduzca a la implementación de sanciones reales en la materia.

B. FINANCIACIÓN Y GASTOS DE LA CAMPAÑA ELECTORAL

Financiamiento de las campañas: una falta de trazabilidad evidente de los gastos de campaña de los candidatos

De acuerdo con la resolución del CNE 2586/2017, el tope de gastos permitidos para la campaña presidencial de 2018 se estableció en 24.235554.964 de pesos para la primera vuelta (aproximadamente 7.150.000 euros). Para la segunda ronda, el CNE estableció un tope de gastos de 11.335.756.166 pesos (aproximadamente 3.350.000 euros). En ambos casos, el techo de gasto incluye el financiamiento público y privado.

Los candidatos a las elecciones presidenciales que reúnan los requisitos establecidos por las leyes 996/2005 y 1475/2011, pudieron exigir un anticipo de 6.598.628.518 pesos (1.950.000 euros aproximadamente). De estos, 4.528.470.552 (aproximadamente 1.318.000 euros) se destinarán a la propaganda política y los 2.070.157.966 millones restantes a otros costes de campaña (aproximadamente 600.000 euros). En caso de una segunda vuelta, los dos candidatos recibirían como anticipo, si lo hubieran pedido, una suma de 3.962.411.733 pesos (aproximadamente 1.170.000 euros). Dos campañas pidieron anticipos en la primera: la de Iván Duque y la de Humberto de la Calle. Entre el 21 y el 25 de mayo, Humberto de la Calle requirió un anticipo adicional del 10% (2.423.555.496 pesos), pasando de 6.598.628.518 pesos a 9.022.184.014 pesos (aproximadamente 2.710.000 euros). Iván Duque también solicitó un adelanto estatal de 6.598.628.518 millones de pesos (aproximadamente 1.980.500 euros)⁶⁷.

El segundo componente del financiamiento público previsto en la legislación es la reposición de gasto por votos válidos, que arranca tras la celebración de las elecciones. Cada año, el CNE define el costo real de las campañas electorales, y en base a este costo se fija el valor de reposición de cada voto, así como los límites máximos de los gastos de las campañas. Para las elecciones presidenciales de 2018, el reembolso electoral, en caso de que los candidatos hayan obtenido un anticipo, fue fijado en 2.760 pesos por voto válido obtenido (aproximadamente 0,80 euros). En segunda vuelta, el reembolso, en el caso de que los candidatos hubiesen pedido anticipo, sería de 1.378 pesos (aproximadamente 0,40 euros). Finalmente, en caso de que los candidatos no hayan recibido ningún anticipo, el reembolso es de 5,625 pesos por cada voto válido recibido por el candidato (aproximadamente 1,65 euros).

Es importante subrayar que, en la reposición de gastos, aunque tenga que hacerse una multiplicación del valor de reposición por los votos recibidos, la campaña solo recibirá el gasto máximo reportado. Como ya se ha adelantado, el valor de la reposición cambia si el candidato solicitó un anticipo o no. Las tablas siguientes, a través de una comparación de los gastos en primera y en segunda vuelta y los votos obtenidos permiten conocer la cifra aproximada que las campañas de Iván Duque y Gustavo Petro recibirán por concepto de reposición de gastos por votos.

Valores a recibir por reposición (primera vuelta)

⁶⁷ Según los interlocutores de la MEE UE en la última semana de la campaña Duque pidió el anticipo para cubrir los costos de la campaña, incluso si esto implica una menor cantidad de reembolso electoral en la fase post-electoral.

CANDIDATO	TOTAL GASTOS (12 DE JUNIO)	TOTAL VOTOS (Res. 1413 del CNE)	COSTO POR VOTO	VALOR REPOSICION DE GASTOS POR VOTOS	VALOR A RECIBIR POR REPOSICIÓN*
GUSTAVO PETRO	\$ 12.105.685.082	4.855.069	\$2.493	\$5.625 El candidato NO solicitó anticipos	\$27.309.763.125 *Aunque esta cifra corresponde a la multiplicación de los votos por el valor asignado, la campaña sólo recibirá el gasto máximo reportado.
IVAN DUQUE	\$ 23.820.640.320	7.616.857	\$3.127	\$ 2.760 El candidato SÍ solicitó anticipos	\$21.022.525.320 *A este monto se le deben descontar los recursos recibidos por concepto de anticipos *Teniendo en cuenta que la campaña recibió \$6.598.628.518 por anticipo estatal, el valor aproximado de su reposición de gastos por votos es de \$14.423.894.802

Fuente: Transparencia por Colombia (informe actualizado al 20 de junio 2018)

Valores a recibir por reposición (segunda vuelta)

CANDIDATO	TOTAL GASTOS (19 DE JUNIO)	TOTAL VOTOS (Preconteo 19 de junio 2018 Registraduría)	COSTO POR VOTO	VALOR REPOSICION DE GASTOS POR VOTOS	VALOR A RECIBIR POR REPOSICIÓN*
GUSTAVO PETRO	\$ 670.370.056	8.034.189	\$83	\$5.625 El candidato NO solicitó anticipos	\$ 45.192.313.125 *Aunque esta cifra corresponde a la multiplicación de los votos por el valor asignado, la campaña sólo recibirá el gasto máximo reportado.
IVAN DUQUE	\$ 8.328.303.371	10.373.080	\$803	\$ 2.760 El candidato SÍ solicitó anticipos	\$28.692.700.800 * Esta cifra corresponde a la multiplicación de los votos por el valor asignado. Este valor supera el tope máximo de segunda vuelta y además sólo se recibe el gastos máximo reportado (menos los anticipos), es decir \$4.375.891.371

Fuente: Transparencia por Colombia (informe actualizado al 20 de junio 2018)

Aunque el sistema permite solicitar anticipos, penaliza al candidato que lo pide. Además, una resolución del CNE, conforme al artículo 11 de la Ley 1475/2011 establece que, si el candidato solicita el anticipo, y obtiene al menos el 4% de los votos válidos, el reembolso sería significativamente menor que si no hubiese solicitado. Además de esta penalización, las campañas reciben los anticipos solicitados con retraso, lo que no garantiza que todos los candidatos participen en igualdad de condiciones. De hecho, los grandes partidos políticos con recursos financieros no tienen interés en solicitar un anticipo y prefieren beneficiarse del reembolso electoral completo entregado posteriormente.

Según los interlocutores de la MEE UE, el sistema de reposición tiene un efecto limitado en el proceso electoral, dado que en Colombia los candidatos deben recurrir, si disponen de ellas, a fuentes privadas para financiar sus campañas. El hecho de que una parte de ellos pueda presentar informes transparentes de sus gastos no produce efectos concretos considerables y no genera un nivel razonable de competencia política, porque aquellos que ya se benefician de recursos importantes o que poseen un patrimonio personal significativo están *de facto* en una situación de clara ventaja sobre sus competidores.

La financiación privada se caracteriza por la opacidad y la falta de transparencia. Todos los interlocutores de la MEE UE confirmaron que los actores políticos no informan y reportan sobre todas las contribuciones privadas recibidas, que es, de hecho, el mayor problema en el complejo esquema de la financiación. Concretamente, como no es posible conocer las cantidades totales de contribuciones privadas que reciben los candidatos, es imposible determinar su origen, lo que podría facilitar la entrada de dinero ilegal en la campaña.

Transparencia por Colombia pudo verificar los informes financieros que las campañas reportaron en el aplicativo Cuentas Claras. Al momento del cierre de este informe, la información disponible estaba actualizada hasta el 20 de junio 2018. Los candidatos que participaron en la primera vuelta de las elecciones presidenciales deben consolidar toda la información relativa a los gastos de campaña en Cuentas Claras antes del 28 de junio de 2018. Con respecto a las campañas de Iván Duque y Gustavo Petro,

calificadas para la segunda vuelta, el plazo para la consolidación de la información es el 18 de julio de 2018. En cuanto al tope de gastos para la primera vuelta, Iván Duque gastó el 98%, German Vargas Lleras el 62%, Gustavo Petro el 50%, Humberto de la Calle el 44%, Sergio Fajardo el 33%, Viviane Morales el 10%, Jorge Antonio Trujillo el 0,5%, Piedad Córdoba el 0,1% y el Comité promotor del voto en blanco, Partido de Reivindicación Étnica-PRE, aunque aparecen registrados en el aplicativo Cuentas Claras, a la fecha no han reportado ni ingresos ni gastos de campaña.

Candidato	Total Ingresos	Total Gastos	% Frente al tope de gastos
IVAN DUQUE Partido Centro Democrático	\$ 23.377.537.249	\$23.820.640.320	98%
GERMÁN VARGAS Mejor Vargas Lleras Partido Cambio Radical	\$15.718.700.000	\$15.091.414.702	62%
GUSTAVO PETRO G.S.C. Colombia Humana	\$14.468.357.000	\$12.205.685.082	50%
HUMBERTO DE LA CALLE Partido Liberal Colombiano	\$10.608.971.895	\$10.616.239.595	44%
SERGIO FAJARDO Coalición Colombia	\$8.767.902.546	\$8.107.934.047	33%
VIVIANE MORALES Partido Somos (ALAS)	\$241.558.183	\$241.558.183	10%
JORGE ANTONIO TRUJILLO Movimiento Político Todos Somos Colombia	\$ 120.582.000	\$ 120.581.765	0.5%
PIEDAD CORDOBA GSC Poder Ciudadano	\$30.000.000	\$24.636.101	0.1%
TOTAL	\$73.333.608.873	\$70.228.698.795	

Fuente: Transparencia por Colombia (informe actualizado al 12 de junio 2018)

Los gastos mayores en los que incurrieron las campañas fueron en propaganda electoral, transporte y eventos públicos, seguidos de gastos administrativos. Aunque las campañas presidenciales no pueden recibir directamente aportes de personas jurídicas, a fin ofrecer una mayor igualdad de condiciones y proteger las elecciones presidenciales de la influencia de los intereses privados, esta prohibición se puentea con relativa facilidad ya que los partidos políticos sí pueden contribuir a las campañas con hasta un 20% del monto máximo permitido y no existen restricciones a los aportes de personas jurídicas a los partidos⁶⁸.

El CNE⁶⁹ aclaró recientemente que solo los partidos o los movimientos políticos con personería jurídica que respaldan o presentan candidatos para la Presidencia están autorizados de conformidad a la ley a hacer contribuciones a las campañas de sus candidatos. Dado que los partidos políticos que recibieron fondos privados no tienen obligación de justificar origen de estos aportes, la posible donación que un partido haga a una campaña presidencial es muy difícil rastrear ya que aparecería como aporte de partido cuando podría tratarse en realidad de una aportación privada a una campaña presidencial⁷⁰. El CNE confirmó a la MEE UE y a Transparencia por Colombia que la aplicación Cuentas Claras se actualizará próximamente para incluir este elemento fundamental de trazabilidad, lo que permitiría una mayor transparencia en el sistema de financiamiento de campañas privadas. A juicio de la MEE UE esto debería materializarse de inmediato y prioritariamente en la legislación.

⁶⁸ Decisión de la Corte Constitucional n° C-1153/2005.

⁶⁹ Resolución del CNE n°0989/2018.

⁷⁰ Como ha reportado Transparencia por Colombia en su informe actualizado al 20 de junio por, “para la campaña de Iván Duque a la presidencia, se han configurado varios créditos con el partido Centro Democrático, los cuales asciende a la fecha a \$3.400.000.000 (\$2.700.000.000 pesos en primera vuelta y 700.000.000 en segunda vuelta). Frente a esta situación sigue siendo necesario establecer el origen real de dichos recursos. Como se ha dicho en informes anteriores, este valor no corresponde a los recursos propios de la organización política, lo que indicaría que otras personas naturales y/o jurídicas están dando recursos a la campaña a través del partido. Asimismo, es necesario que la campaña de Duque indique el acuerdo de pago de estos créditos y los intereses pactados”.

Los ingresos y los gastos de las campañas para la segunda vuelta: un balance aun no definitivo

La resolución 2586/2017 de la CNE, inspirada en los criterios fijados por la ley 996/2005, estableció el tope máximo de gastos para la segunda vuelta⁷¹.

En línea con la información disponible y actualizada al 20 de junio de 2018, Iván Duque declaró, ingresos por 10.152.412.000 de pesos (aproximadamente 2.990.000 euros) y un gasto de 8.328.303.371 pesos (aproximadamente 2.450.000 euros) equivalente al 73% del gasto máximo permitido. A diferencia de la primera ronda, la campaña de Duque no reportó todavía aportes de personas naturales. Tal y como sucedió en la primera vuelta, la misma campaña pidió un anticipo por un monto de 3.952.412.000 pesos (aproximadamente 1.160.000 euros) El 71% de los gastos reportados están relacionados con la propaganda electoral en la radio y la televisión. Por su parte, la campaña de Gustavo Petro aún no reportó ningún ingreso, aunque sí informa de un desembolso de 670.370.056 pesos (alrededor de 198.000 euros). Hasta el momento, el 86% de los gastos reportados están relacionados con la publicidad electoral. Sorprendentemente, la campaña de Petro, que no solicitó anticipo, reportó haber gastado solo el 6% del límite máximo de gasto permitido.

Candidato	Total ingresos (actualizado al 20 de junio)	Total de gastos (actualizado al 20 de junio)	% del tope de gastos permitido (11.335.756.166 pesos)	Demanda de Anticipo para la segunda vuelta
Iván Duque	\$10.152.412.000 (\$6.200.000 de recursos privados mas \$3.952.412 de anticipo)	\$8.328.303.371	73%	SI (\$3.952.412.000)
Gustavo Petro	\$ 0	\$ 670,370,056	6%	NO

Fuente: Transparencia por Colombia (informe actualizado al 20 de junio 2018)

Financiamiento de campaña: la imprecisión y dispersión del marco legal colombiano son, por enésima vez, una fuente de interpretaciones distintas

Dado que Humberto de la Calle no alcanzó el umbral requerido (establecido en el 4% de los votos válidos), no tendría derecho a recibir reembolso electoral⁷² y por lo tanto debería devolver el anticipo recibido. Sin embargo, la legislación aplicable es contradictoria e imprecisa sobre su obligación de devolverlo. De hecho, según el artículo 11 de la ley 996/2005, todo el anticipo debe devolverse si el candidato no alcanza el 4% requerido. Por el contrario, el artículo 22 de la ley 1475/2011 establece que el beneficiario del anticipo debe devolverlo en su totalidad dentro de los tres meses posteriores a la proclamación de los resultados, salvo en el caso de las campañas electorales presidenciales. En este caso, el candidato no estaría obligado a reembolsar el importe recibido como anticipo, siempre que se haya gastado de acuerdo con la ley.

Aunque los magistrados del CNE no mostraron una posición uniforme sobre este asunto, la mayoría de aquellos con los que la MEE UE discutió este asunto parecía inclinarse por la aplicación de la disposición más favorable al candidato (la prevista por el artículo 22 de la ley 1475/2011). En cualquier caso, será

⁷¹ De acuerdo con el artículo 4 de la resolución 2586/2017 del CNE en caso de solicitud del anticipo, el 50% debe destinarse a la propaganda política y el resto a otros gastos relacionados con las actividades de la campaña.

⁷² El artículo 11 de la ley 996/2005, establece que "Para tener derecho a la reposición de votos los candidatos deberán obtener en la elección para Presidente de la República, al menos una votación igual o superior al cuatro por ciento (4%) de los votos válidos depositados. Quien no consiga este porcentaje mínimo, no tendrá derecho a la financiación estatal de la campaña por el sistema de reposición de votos, y deberá devolver el monto de la financiación estatal previa en su totalidad".

responsabilidad del próximo CNE, que será nombrado por el nuevo Congreso en septiembre de 2018, de decidir sobre este asunto. Por otra parte, de la Calle solicitó un préstamo privado por un monto de 1.500.000.000 de pesos (aproximadamente 450,000 euros). Sin ningún tipo de reembolso y con la incertidumbre sobre la restitución del anticipo estatal, un grupo de simpatizantes inició una campaña de crowdfunding solidario llamada #UnaVacaPorDeLaCalle. La campaña, que terminó el 19 de junio, recaudó 728.136.388 pesos (aproximadamente 215.000 euros)⁷³.

X. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

A. PAISAJE MEDIÁTICO

La Constitución colombiana garantiza el derecho a la libertad de expresión y libertad de información en sus artículos 16 y 20, así como el derecho de libre asociación en el artículo 38 y de la actividad periodística libre en su artículo 73. El marco legal que regula los medios de comunicación está establecido en un conjunto de leyes y reglamentos que dictan normas para el funcionamiento de los medios audiovisuales y de telecomunicaciones. Entre otras, cabe destacar la Ley 72/1989 sobre el derecho a las telecomunicaciones públicas, la Ley 14/1991 que regula las telecomunicaciones y la Ley 335/1996 sobre la creación de la televisión privada. Los periódicos e Internet no están regulados por la ley. El marco legal bajo el que estos medios de comunicación desarrollan sus actividades es considerado generalmente garantista por periodistas, asociaciones profesionales y grupos defensores de la libertad de prensa.

Como ya señaló el informe de la MEE UE sobre las elecciones del Congreso, Colombia cuenta con una extensa red de medios de comunicación social, que incluye dos diarios de tirada nacional, prensa local en las principales ciudades, emisoras de radio y televisión de difusión nacional, departamental y municipal, tanto de titularidad pública como privada, y webs de información política.

B. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y CONDICIONES LABORALES DE LOS PERIODISTAS

Generalmente los medios de comunicación trabajan en condiciones difíciles y los periodistas enfrentan un alto nivel de violencia, incluidos ataques físicos y amenazas en todo el país (*véase el informe final de la MEE UE sobre las elecciones legislativas*). A nivel local, las amenazas son más frecuentes y peligrosas. Frecuentemente los políticos y los partidos piden censura y difaman a los periodistas. Debido al miedo que estas situaciones generan, la autocensura es común. Positivamente, las amenazas y los episodios de violencia hacia periodistas han bajado desde la firma del Acuerdo de Paz. Las noticias falsas en WhatsApp y Twitter son práctica generalizada e intoxican, sobretodo en periodo de campaña, a la opinión pública colombiana.

C. ACCESO A LOS MEDIOS EN PERIODO ELECTORAL

Con el fin de divulgar sus programas de gobierno y obtener sostén electoral, los candidatos a la presidencia tienen derecho a realizar diversos actos de propaganda electoral tanto en espacio público como en medios de comunicación social. Estas disposiciones encuentran su fundamento en la Ley 130/1994, la Ley 996/2005, la Ley 1475/ 2011 y algunas resoluciones del CNE. Los candidatos presidenciales tienen acceso a los medios de comunicación, para lo cual tienen derecho a: i) espacios gratuitos en radio y televisión privada ii) espacios gratuitos en canal institucional y radiodifusora nacional iii) espacios contratados en televisión, radio y prensa. Para divulgar sus tesis y programas de gobierno, 60 días antes de las elecciones y hasta 8 días antes de las votaciones y por el término de un mes, los candidatos presidenciales tienen acceso gratuito por parte del Estado a espacios concesionados a operadores de radio y televisión privadas, que el CNE distribuye por sorteo. Finalmente, las empresas que prestan el servicio de televisión por suscripción en Colombia, tienen prohibida la transmisión o divulgación de propaganda electoral referente a la campaña presidencial ni que sean transmitidos en canales de televisión extranjeros.

⁷³ <https://vaki.co/vaki/UnaVacaPorDeLaCalle>.

Por la primera vuelta, el CNE⁷⁴ otorgó a las campañas de los candidatos a la Presidencia de la República para el periodo constitucional 2018-2022 y al comité promotor del voto en blanco inscrito para las elecciones del 27 de mayo de 2018, espacios diarios en televisión de dos minutos en horario de máxima audiencia, durante un mes, en el periodo comprendido entre el 9 de abril y el nueve 9 de mayo para que divulguen sus tesis y programas de gobierno. El 9 de abril de 2018 los candidatos y el comité promotor del voto en blanco pudieron realizar una intervención de hasta 5 minutos cada uno, en transmisiones que se tenían que realizar en enlace nacional de todos los canales de televisión y emisoras de radio estatales, públicas y privadas, con el fin de que los ciudadanos conozcan sus programas de gobierno. El 16 de mayo de 2018, los candidatos presidenciales y el comité promotor del voto en blanco, pudieron realizar una intervención de hasta 10 minutos cada uno, con el fin de presentar a los ciudadanos sus palabras de cierre de campaña; estas transmisiones se tenían que realizar en enlace nacional de todos los canales de televisión y emisoras de radio estatales.

El 1 de junio de 2018⁷⁵, el CNE asignó, a través de un sorteo, los espacios institucionales en la televisión para los dos candidatos a la segunda vuelta, durante el cual pudieron presentar su plataforma política y su programa de gobierno. El tiempo de antena asignado tenía que emitirse en los cuatro canales de televisión nacionales, los ocho canales públicos de televisión regionales y 21 canales de televisión locales entre el 5 y el 15 de junio de 2018. El 7 de junio, los dos candidatos tuvieron una intervención de 5 minutos para presentar su programa de gobierno y el 15 de junio tuvieron 10 minutos para el cierre de la campaña.

D. DEBATES ENTRE CANDIDATOS

La campaña electoral para la primera vuelta se caracterizó por la realización de 37 debates entre los candidatos, así como más de 80 eventos en espacios públicos en los que participaron la mayoría de los candidatos. En la segunda vuelta, los dos candidatos fueron invitados a tres debates televisivos, incluido un cara a cara final, el 15 de junio 2018, que tenía que celebrarse los estudios de la televisión privada Caracol TV. Como los candidatos no confirmaron su asistencia a ninguno de estos debates, ocho canales públicos regionales⁷⁶ invitaron a los dos aspirantes presidenciales a un debate el 14 de junio y extendieron la invitación a los tres canales privados de televisión nacionales más importantes, Caracol, Canal 1 y RCN. Los tres canales de televisión aceptaron la invitación. Gustavo Petro aceptó la invitación al debate.

Gustavo Petro declaró, el 7 de junio, que Iván Duque canceló todos los debates y que su comportamiento *“es sistemático y debido al miedo a un debate en profundidad sobre la situación en Colombia”*. El mismo día, Duque respondió desde Barranquilla afirmando estar listo para las discusiones, como durante los cuatro meses de la campaña presidencial, pero sin confirmar oficialmente su presencia en ningún debate futuro.

El 13 de junio, los ocho canales de televisión públicos regionales cancelaron el debate debido a la falta de acuerdo entre las dos campañas, y las dificultades logísticas y técnicas para organizar un debate en tan poco tiempo sin tener por segura la participación de los candidatos. Los canales de televisión motivaron esta decisión en su obligación de garantizar la necesaria neutralidad, pluralidad e imparcialidad en la información y que este debate presidencial debería haber tenido lugar únicamente si los dos candidatos estaban de acuerdo en participar⁷⁷.

El 14 de junio, la Coalición Petro Presidente y el Ministro del Interior⁷⁸, solicitaron al CNE que decidiera si Gustavo Petro tenía el derecho a exigir un debate aún en el caso de que Iván Duque no participase. El

⁷⁴ Resolución del CNE n° 0887/2018 del 27 de marzo 2018.

⁷⁵ Comunicado de prensa del 1 de junio n°196 del CNE. https://twitter.com/CNE_COLOMBIA/status/1002655768619966466

⁷⁶ Teleantioquia, Telecaribe, Telecafé, Teleislas, Canal TRO, Telepacífico, Canal Trece y Canal Capital. El debate tenía que realizarse en los estudios televisivos de Canal Capital en Bogotá.

⁷⁷ El mismo día, el ex ministro Carlos Holmes Trujillo y miembro del comité de campaña de Duque dijo que el debate no era necesario. Según él, los electores, en la primera vuelta, aprovecharon la oportunidad para escuchar a todos los candidatos en los 37 debates y que ahora no era necesario escucharlos individualmente.

⁷⁸ En su calidad de presidente de la Comisión de Seguimiento y Garantías Electorales.

mismo día, el CNE, por falta de mayoría calificada de 6 miembros⁷⁹, no tomó ninguna decisión formal, dejando de hecho el problema sin resolver.

Desde un punto de vista estrictamente legal, el artículo 23 de la ley 996/2005 establece que durante la campaña presidencial los partidos políticos o movimientos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban a un candidato a la Presidencia de la República, tienen derecho a participar en tres debates de 60 minutos cada uno por solicitud conjunta de todos los candidatos presidenciales o algunos de ellos, con las normas y los temas que señalen en la solicitud.

Además, la Corte Constitucional declaró que esta obligación no se aplica sólo para la primera vuelta sino también para la segunda ya que la ley no distingue entre las dos⁸⁰. Teniendo en cuenta estas circunstancias, la MEE UE cree, al igual que la MOE que se pronunció públicamente al respecto, que, si bien Iván Duque tenía pleno derecho a no participar en un debate, su ausencia no podía menoscabar el derecho del candidato Gustavo Petro a exigir que un debate fuera organizado por un canal de televisión pública según lo establecido en el artículo 23 e interpretado por la Constitución.

La Misión cuestiona la necesidad de solicitar al CNE que decida y evalúe la cuestión de fondo, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional ya se había expresado claramente al respecto. Además, la falta de decisión del CNE creó una mayor incertidumbre sobre la aplicación de la legislación existente sobre debates, ya que, al no haber utilizado su amplio poder regulador para ajustarse al contenido de la ley, no garantizó el fin último de todo debate, que es el de informar a la ciudadanía sobre las opciones políticas y candidatos en liza.

Esta situación de extrema incertidumbre se tradujo en la presencia de Gustavo Petro en el estudio del Canal Institucional la víspera de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Tras esperar 15 minutos y constatada la ausencia de Iván Duque, Gustavo Petro comenzó un diálogo con algunos periodistas presentes y algunos miembros de su campaña que fue transmitido través de la página de Facebook y el perfil de Twitter del candidato. Es importante destacar que la señal de televisión del Canal institucional no transmitió en directo la intervención de Gustavo Petro, continuando transmitiendo los espacios institucionales pre-registrados con ambos candidatos. Al mismo tiempo, Iván Duque y Martha Lucía Ramírez intervenían en el canal de Facebook de Iván Duque, hablando sobre su programa del gobierno para los siguientes cuatro años.

La MEE UE considera que los debates entre varios candidatos durante la primera vuelta y los de segunda vuelta entre dos candidatos no pueden ser agrupados bajo un único concepto. Un debate entre los dos candidatos presidenciales hubiera permitido a los electores votar de una manera más informada, con pleno respeto al ejercicio democrático que representa una elección. La MEE UE cree que este asunto merece una revisión normativa para que definitivamente y sin ninguna posible interpretación por parte del CNE, se defina el estatus de los debates presidenciales, respetando los derechos y las obligaciones de las campañas políticas sobre este tema.

Como conclusión, la MEE UE considera que el fin último de los debates es informar a la ciudadanía sobre las opciones electorales en liza y que, por lo tanto, esta circunstancia debe prevalecer sobre otras consideraciones. Los medios de comunicación deberían a este respecto haber facilitado los instrumentos necesarios para la celebración de los debates, dejando la plena responsabilidad a las campañas presidenciales de participar en ellos o no.

XI. PARTICIPACIÓN DE GRUPOS VULNERABLES

Colombia ha firmado y ratificado la gran mayoría de las convenciones internacionales y regionales contra la discriminación de la mujer, las minorías étnicas y las personas con discapacidad. Entre estas se encuentran la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CIEFDR, 1966), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de la Discriminación contra la Mujer (CEFDM,

⁷⁹ Artículo 20 del CEC: “Modificado. Ley 96 de 1985, Artículo 7º. En las reuniones del Consejo Nacional Electoral el quórum para deliberar será el de la mitad más uno de los miembros que integran la corporación y las decisiones en todos los casos se adoptarán por las dos terceras partes de los integrantes de la misma”.

⁸⁰ Decisión de la Corte Constitucional C-1153/05 del 11 noviembre 2005.

1979) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD, 2006), entre otros instrumentos de ámbito universal. Dentro del contexto regional americano, Colombia es signataria y ha ratificado la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (CICDM, 1948), Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CIEDPD, 1999) y Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (A-68, 2013)⁸¹.

Por su parte, la Constitución de 1991 reconoce el derecho de todos los colombianos a ser iguales ante la ley sin discriminación por razón de sexo o raza y señala la obligación del Estado de promover medidas que fomenten la igualdad en favor de grupos discriminados o marginados, así como de proteger especialmente a aquellas personas en situación de debilidad física o mental⁸².

A. PARTICIPACIÓN DE LA MUJER

El censo electoral colombiano contiene un total de 18.725.205 mujeres (50,81% del total). Aunque globalmente el número mujeres censadas es ligeramente mayor al de hombres, en línea con la proporción general según los últimos datos de población⁸³, en 11 de los 32 departamentos y Bogotá el número de hombres censados fue mayor al de mujeres, lo que podría indicar la existencia de subregistro electoral femenino en esas demarcaciones⁸⁴. Dado que ocho de estos 11 departamentos están, según la MOE, entre los nueve que registran mayores tasas de subregistro electoral general, se podría inferir que éste afecta en mayor medida a mujeres que hombres.⁸⁵ No es posible sin embargo establecer el porcentaje de mujeres que votaron en ambas rondas electorales ya que la RNEC no facilitó datos de votantes desglosados por género.

Por primera vez en su historia, una mujer, Martha Lucía Ramírez, será vicepresidenta de Colombia. De las seis candidaturas que concurren en primera vuelta a las elecciones presidenciales, tres incluían mujeres como vicepresidentas. Así, a la ya señalada de Ramírez (Centro Democrático), se añaden las de Ángela María Robledo (Coalición Petro Presidente), Claudia López (Coalición Colombia Humana) y Clara López (Partido Liberal-ASI).

Dos mujeres, Piedad Córdoba (Movimiento Poder Ciudadano) y Viviane Morales (Partido Somos) retiraron sus candidaturas el 9 de abril y el 2 de mayo respectivamente, lo que privó a las colombianas y colombianos de la posibilidad de votar a una mujer en la elección a presidente. Piedad Córdoba adujo razones personales, mientras que Viviane Morales alegó motivos económicos. Ambas coincidieron en señalar además trato discriminatorio por parte de los medios de comunicación, que no las invitaron a los primeros debates presidenciales celebrados en Barranquilla y Medellín.⁸⁶

B. PARTICIPACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTE

El total de colombianos que se declaran indígenas o afrodescendientes está entre el 4% y el 11%, respectivamente, del total de la población del país⁸⁷. De entre las seis listas que concurren a las

⁸¹ Colombia firmó la A-68 en septiembre de 2014, pero aún no la ha ratificado.

⁸² Artículo 13. El artículo 43 destaca específicamente la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

⁸³ Según proyecciones del Departamento Nacional de Estadística (DANE) la población total de Colombia es de 48.203.405 personas, de las cuales 24.130.117 (50,16%) son mujeres. En la actualidad, Colombia se encuentra inmersa en la elaboración de un censo general de población, el primero desde 2005. <https://goo.gl/3ikLB3>.

⁸⁴ Estos departamentos son: Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Magdalena, Putumayo, Sucre, Vaupés y Vichada. Fuente: RNEC.

⁸⁵ Página 225. Mapas y factores de riesgo electoral. MOE, febrero 2018.

⁸⁶ A partir de su retirada, Morales apoyó abiertamente la candidatura de Iván Duque. Su tardía retirada, a poco más de tres semanas de la primera vuelta y con los tarjetones electorales en proceso de impresión, provocó que su nombre apareciera en las papeletas. La RNEC decidió en ese caso que los votos que pudiera obtener Viviane Morales fueran contabilizados únicamente a efectos estadísticos. Piedad Córdoba no expresó apoyo por ninguno de los candidatos que permanecieron en la liza. Véase: <https://goo.gl/MYBiPK> y <https://goo.gl/evVczU>.

⁸⁷ Datos del censo general de 2005, en el que se incluyó una casilla de auto reconocimiento étnico. Otros estudios elevan la población afrodescendiente colombiana a casi el 30 por ciento del total el país. El nuevo censo de población actualmente en elaboración también incluye esta casilla.

elecciones sólo el movimiento Todos Somos Colombia presentó un candidato afrodescendiente en la persona de Freddy Obando Pinillo, que concurrió a la vicepresidencia de la República. Piedad Córdoba, de origen afrodescendiente, alegó esta circunstancia como uno de los motivos de su retirada⁸⁸.

En general, las particularidades de las comunidades indígenas y afrodescendiente, que sufren tradicionalmente altos índices de pobreza y marginación⁸⁹, no han estado en las agendas de las campañas presidenciales, más allá de declaraciones por parte de los candidatos⁹⁰. En general, los grupos indígenas se vieron más representados por la candidatura de Gustavo Petro, en cuya coalición Petro Presidente se incluyó el partido indígena Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) y que obtuvo el respaldo de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), una de las principales instituciones indígenas del país⁹¹.

Resultados de las elecciones al Congreso en las circunscripciones indígenas y afrodescendiente

Las comunidades indígenas y afrodescendiente tienen derecho a circunscripciones especiales en el Senado y Cámara de Representantes, a las que concurren candidaturas étnicas tras un proceso de aval por parte de las instituciones legalmente constituidas de estas comunidades (véase sección 11.2 *Participación de Población Indígena y Afrodescendiente del Informe Final de la MEE UE legislativas*). Al momento de votar, los electores deben elegir si votan para las circunscripciones ordinarias de Cámara o Senado, o a las específicas para comunidades indígenas o afrodescendiente, ya que el censo electoral no discrimina por razón de etnia y no existe un tarjetón electoral específico para estas demarcaciones. Esto podría afectar a la representatividad de indígenas y afros, reconocida en la existencia de sus circunscripciones especiales, ya que cualquier votante, con independencia de su etnia, puede votar para ellas y, al mismo tiempo, a los votantes por estas circunscripciones especiales se les priva de su derecho a ser representados como ciudadanos colombianos en las circunscripciones ordinarias, lo que no estaría del todo conforme con las buenas prácticas internacionales en la materia⁹². La combinación de estos dos factores tiene el efecto de desnaturalizar el cuerpo electoral con derecho a votar en las circunscripciones especiales indígenas y afrodescendiente en Cámara y Senado⁹³.

En las pasadas elecciones legislativas, el voto en blanco fue la opción mayoritaria en las circunscripciones indígenas al Senado (68,19%) y Cámara de Representantes (58,96%). Dado que la Constitución establece que los comicios a cargos de elección popular deben repetirse si el voto en blanco es mayoritario⁹⁴, existen dudas sobre si el CNE debería convocar de nuevo elecciones en estas dos circunscripciones, en aplicación del precepto legal. Algunos interlocutores comentaron a la MEE UE que la repetición sólo sería aplicable si el voto en blanco hubiera sido mayoritario en la totalidad de la corporación y no en una de sus circunscripciones electorales. Otros en cambio creen que, dada las especificidades de las circunscripciones étnicas, las elecciones sí deberían repetirse. A la hora de escribir este informe final, el CNE aún no se había pronunciado al respecto. Independientemente de la decisión que se tome, la MEE UE considera que una repetición electoral pondría de manifiesto los vacíos y debilidades existentes para la efectiva implementación del derecho de las comunidades indígenas a elegir a sus representantes, ya que todo el cuerpo electoral colombiano estaría llamado a votar en estas hipotéticas elecciones.

C. PARTICIPACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El Código Electoral señala que los votantes que lo necesiten pueden ser asistidos para ejercer el voto por alguna persona de su confianza. Los jurados, los testigos electorales, la fuerza pública y los funcionarios de

⁸⁸ Véase: <https://goo.gl/YQTX4t>.

⁸⁹ Véase: <https://goo.gl/HSiwwK>.

⁹⁰ Véase: <https://goo.gl/v8EhUf>.

⁹¹ Véase: <https://goo.gl/YxLgEb>.

⁹² “Asimismo, puede estar previsto que las personas pertenecientes a minorías nacionales tengan el derecho de emitir su voto tanto por candidatos de las listas generales como de las listas de las minorías nacionales.” Párrafo 23. Código de Buenas Prácticas en Material Electoral. Comisión de Venecia, 2002.

⁹³ Existe una circunscripción indígena al Senado (dos representantes) y otra en la Cámara (un representante). Los afrodescendientes tienen una circunscripción especial en la Cámara, con dos representantes.

⁹⁴ Artículo 258 de la Constitución.

la RNEC no pueden ejercer esta función. La ley no limita el número de votantes a la que una misma persona puede asistir, lo que puede abrir la puerta a posibles coacciones y violaciones del secreto del voto de las personas en situación de discapacidad.

Alrededor de 1.2 millones de votantes con algún tipo de discapacidad visual tuvieron la oportunidad de usar tarjetones en braille, gracias a un convenio de colaboración entre el Instituto Nacional de Ciegos (INCI) y la RNEC, lo que brindó a estos votantes la oportunidad de votar sin la necesidad de asistencia. Estos tarjetones estuvieron a disposición de los votantes que los solicitaron en los centros de votación, tanto en la primera como en la segunda vuelta presidencial. Según el INCI se distribuyeron unos 90.000 tarjetones braille.

Tal y como sucedió en las elecciones legislativas del 11 de marzo, muchos centros de votación carecían de medidas para facilitar la accesibilidad a personas con movilidad reducida. A este respecto, las autoridades no han implementado en su totalidad las recomendaciones dirigidas a Colombia por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas⁹⁵, cuyo objetivo es asegurar que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean accesibles a todos los electores, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

D. PARTICIPACIÓN DE GRUPOS LGTBI

La sociedad colombiana se caracteriza en gran medida por un alto grado de tolerancia hacia la diversidad sexual, lo que se refleja en una legislación que garantiza plenamente sus derechos de participación política, entre ellas las correcciones de género en el Registro Civil y en la Cédula de Identidad⁹⁶. Aunque ninguno de los candidatos, tanto en primera como en segunda vuelta, expresaron opiniones en contra respecto a asuntos de interés para los grupos LGTBI, algunos representantes de estos grupos manifestaron a la MEE UE su temor a que una victoria de Duque pudiera significar un retroceso en las libertades conseguidas, dados los apoyos que ha tenido de partidos y personalidades políticas de marcada tendencia conservadora.

XII. OBSERVACIÓN ELECTORAL NACIONAL E INTERNACIONAL

La observación electoral en Colombia está regulada por la Resolución 447 de 1997 del CNE, que establece los derechos y obligaciones de los observadores electorales y su necesidad de estar acreditados ante el CNE para el ejercicio de sus funciones. Asimismo, el artículo 45 de la Ley 1745 de 2011 hace referencia al derecho de los organismos de observación a ejercer labores de vigilancia de los procesos electorales en Colombia.

En Colombia existe una red de organizaciones de la sociedad civil muy comprometidas con la mejora de la calidad democrática. Entre ellas destaca la organización Misión de Observación Electoral (MOE), que realizó una observación de largo plazo y publicó informes sobre distintas fases del proceso electoral. Asimismo, participa activamente en las reuniones de la Comisión de Seguimiento Electoral a nivel nacional y departamental. Durante la jornada electoral de primera vuelta, la MOE desplegó 3.524 observadores de corto plazo en 523 municipios del país. Para la segunda vuelta del 17 de junio, la organización envió a 3.414 observadores. Las observaciones de la MOE contribuyeron de manera especial a generar confianza entre los distintos actores políticos y, sobre todo, a despejar las dudas de un supuesto fraude en la generación de las actas de resultados que se cernieron sobre las elecciones entre la primera y la segunda vueltas. Por su parte, Transparencia por Colombia es una organización implicada en la lucha contra la corrupción que, entre otras actividades, realiza informes sobre el cumplimiento de la normativa sobre financiación política.

El CNE acreditó a misiones internacionales de la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos (OEA), el Centro Carter y UNASUR, entre otros. La OEA desplegó unos 35 observadores en cada una de las dos vueltas electorales. En su informe preliminar tras la conclusión de la segunda vuelta destacó la alta

⁹⁵ Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia. Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. Agosto 2016.

⁹⁶ Decreto 1227 de 2015. Ministerio del Interior.

participación, la ausencia de debate en la segunda vuelta y recomendó la sistematización de la legislación electoral y el establecimiento de plazos para la presentación de resolución de contenciosos electorales.

Por su parte, el CNE y la RNEC invitaron a miembros de organismos electorales y otras personas relacionadas con la observación electoral, la política⁹⁷ y el mundo académico a acompañar las dos vueltas electorales. Todos estos invitados fueron englobados en una denominada Misión de Observación Internacional, que se desplegó dos días antes de las jornadas electorales y cuyas actividades, además de recibir una elevada cobertura mediática y apoyo institucional, fueron en gran parte dirigidas por el CNE y la RNEC. La MEE UE considera que la organización y sostenimiento financiero de una misión de observación por parte de un organismo electoral confunde sobre los verdaderos objetivos de una observación electoral independiente, en línea con la Declaración de Principios para una Observación Internacional de Elecciones y el Código de Conducta de los Observadores Internacionales de Elecciones, que han firmado las principales organizaciones internacionales con reputación en esta materia.

XIII. JORNADAS ELECTORALES Y ANUNCIOS DE RESULTADOS (PRIMERA Y SEGUNDA VUELTA)

La MEE UE no llevó a cabo una observación sistemática de las jornadas electorales, aunque sí visito varios puestos de votación y comisiones escrutadoras en la ciudad de Bogotá y sus inmediaciones, en los que presencié los procesos de votación, conteo y consolidación de resultados. Tanto en la primera como en la segunda vuelta, la Misión estuvo presente en el Puesto de Mando Unificado (PMU) del Ministerio del Interior, desde donde se coordinaron todas las actividades de coordinación logística y de seguridad y se recibían actualizaciones sobre el desarrollo de las votaciones, y en el centro de información de la RNEC y el CNE donde se centralizó la difusión de los resultados preliminares (preconteo). Ambas jornadas electorales contaron con la protección de 116.000 miembros de la Policía y el Ejército coordinados por los Ministerios de Interior y Defensa de acuerdo al “Plan Democracia 2018”, que tuvieron como principal objetivo garantizar el normal desarrollo de los comicios.

En ambas jornadas electorales, la RNEC instaló aparatos para identificación biométrica de votantes en 4.714 puestos de votación en 15 localidades, principalmente de la región del Caribe. Estos aparatos facilitaron la identificación de los electores y evitaron la suplantación de identidad.

Cabe destacar que la votación se lleva a cabo durante ocho horas (de las ocho de la mañana a las cuatro de la tarde) y que, contrariamente a las buenas prácticas electorales, no se permite votar a aquellas personas que estén en la fila.

Como en las elecciones de marzo, la RNEC, a través de compañías subcontratadas al efecto, puso en marcha un programa de preconteo de votos que tuvo como objetivo informar a la población de los resultados de las elecciones a las pocas horas de finalizar la votación, a partir de las actas de escrutinio de las 96.724 mesas de votación en Colombia y el extranjero, transmitidas vía telefónica a centros de procesos de datos para su consolidación a nivel nacional. Los resultados del preconteo solamente tuvieron un valor informativo y no pueden considerarse como oficiales, que corresponden a los del escrutinio y consolidación oficiales que tramitaron las comisiones escrutadoras a nivel municipal, departamental y nacional.

Sin embargo, pese a su mero valor informativo, el preconteo permitió conocer oportunamente a la población y a las candidaturas cuáles fueron los candidatos que pasaron a la segunda vuelta y quién fue el ganador de las elecciones presidenciales. La RNEC dedicó grandes recursos financieros y humanos al preconteo. De este modo, a los pocos minutos de haber cerrado las mesas en ambas rondas, se tuvo un resultado claro de las elecciones, lo que dio seguridad y certeza a las elecciones. Sin embargo, el escrutinio oficial, a partir del cual se proclaman resultados y se pueden presentar reclamaciones, goza de mucha menor atención y recursos. De hecho, el CNE, a la hora de escribir este informe, aún no ha proclamado ni

⁹⁷ El CNE revocó el 14 de mayo la acreditación a una de sus invitadas, Lorena Ruiz-Huerta, diputada regional española, por haber manifestado su apoyo inequívoco a una de las dos candidaturas en liza en la segunda vuelta. (Resolución 1439 de 2018) <https://goo.gl/GYRHRV>. La participación de políticos sin experiencia en observación electoral ha abierto un debate su idoneidad como miembros de misiones internacionales de observación.

los resultados ni los candidatos ganadores de las elecciones legislativas de marzo (*véase sección XIV Recursos Electorales*).

Primera vuelta (27 de mayo de 2018)

A. APERTURA Y VOTACIÓN

La votación se desarrolló en un clima de calma en todo el país sin que se registrasen incidentes dignos de mención de acuerdo a la información proporcionada por el Ministerio del Interior. La gran mayoría de las mesas abrieron a la hora estipulada (08:00), aunque sí se registraron retrasos menores en las localidades de Ituango y Turbo (Antioquia) y Aguachica (Cesar). Alrededor de 140 mesas en los departamentos de Amazonas, Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Casanare, Caldas, Cesar, Huila, Magdalena, Meta, Risaralda, Santander and Norte de Santander tuvieron que ser trasladadas a otras localizaciones debido a las adversas condiciones meteorológicas.

En los puestos de votación visitados, la MEE UE constató un ambiente festivo y de madurez democrática, así como un gran número de votantes que, junto al alto número de consultas recibidas en la página de internet de la RNEC de electores que deseaban conocer la localización de sus mesas, presagiaron una elevada participación.

La RNEC acreditó a un total de 194.142 testigos electorales, de los cuales 58.549 pertenecían a la candidatura de Iván Duque, 58.319 a la de Gustavo Petro, 45.152 a la de Vargas Lleras, 16.248 a la de Sergio Fajardo y 14.811 a la de Humberto de la Calle. Aunque ningún candidato logró tener testigos en las 95.224 mesas de votación en Colombia, el hecho de que una elevada mayoría de ellas se ubicaran en grandes centros de votación ofreció la posibilidad monitorizar más de una mesa, garantizando así el derecho de las candidaturas estar presentes durante los procesos de votación y escrutinio de resultados. Los observadores de la MOE, que llevó a cabo una observación integral de la jornada electoral, constataron la presencia de testigos electorales en el 72% de las mesas de votación que visitaron.

La MEE UE comprobó en las mesas visitadas que la disposición de las mesas de votación y la colocación de los cubículos no protegía adecuadamente la marcación de los tarjetones. Aunque se trató de fallos no intencionados, en algunas ocasiones sí se pudo comprometer el secreto del voto. Los jurados de votación, algunos de ellos con experiencia previa en la tarea, demostraron un buen conocimiento de sus funciones, aunque se pudo comprobar que en algunas mesas los jurados no firmaban el reverso de los tarjetones, tal y como establecían los procedimientos.

B. CONTEO, ESCRUTINIO Y ANUNCIO DE RESULTADOS DEL PRECONTEO

El conteo de votos por parte de los jurados de votación se inició a las cuatro de la tarde, una vez cerradas las mesas. Aunque en gran medida se siguieron las instrucciones sobre el escrutinio en las mesas visitadas, la MEE UE pudo comprobar que un gran número de tarjetones fueron anulados porque los votantes marcaron todas casillas para el voto en blanco (una por cada circunscripción) contenidas en ellos. Estos errores no pueden ser atribuibles a los votantes o a los jurados, que determinaron correctamente la validez del voto según los procedimientos, sino a un confuso diseño del tarjetón. Una vez concluido el escrutinio en las mesas, se inició la consolidación de resultados en las comisiones escrutadoras municipales.

En paralelo, comenzó la transmisión y anuncio de resultados preliminares a partir de las actas de resultados, que permitió que sólo 90 minutos después del cierre se tuviesen resultados con el 95% de las mesas escrutadas y con el 100% tres horas después, a las 21:15 horas de la noche.

Segunda vuelta (17 de junio de 2018)

A. APERTURA Y VOTACIÓN

Al igual que en la jornada electoral de primera vuelta, el ambiente en las mesas y puestos de votación fue calmo y festivo. Alrededor de 230 mesas de votación tuvieron que ser trasladadas en los departamentos de Antioquia, Meta y Cauca debido a las malas condiciones climáticas. Los jurados de votación siguieron

correctamente los procedimientos de votación, lo que indicó una buena comprensión de los mismos. Sin embargo, persistieron los mismos problemas de ubicación de los cubículos en las mesas, lo que pudo también esta vez comprometer el secreto del voto. La MOE, que desplegó para esta ocasión un número similar de observadores de corto plazo que, en la primera vuelta, evaluó negativamente los procedimientos de apertura y votación en 106 mesas observadas debido a paquetes electorales que llegaron abiertos a las mesas, tarjetones sin firma en el reverso o problemas de índole menor con las acreditaciones de los observadores.

Las candidaturas tuvieron un total de 102.202 testigos acreditados en mesas y comisiones escrutadoras. De ellos, 61.858 fueron testigos de Petro y el resto, 55.116, de Duque. Al igual que en la jornada electoral del 27 de mayo, ninguna candidatura logró enviar testigos a la totalidad de las mesas y comisiones, aunque la MOE constató un incremento significativo en su número, ya que fueron vistos esta vez en el 87% de las mesas observadas, frente al 72% de la elección anterior.

B. CONTEO, ESCRUTINIO Y ANUNCIO DE RESULTADOS DEL PRECONTEO

Para esta ocasión, la RNEC emitió una nueva instrucción para el correcto cumplimiento de las actas con la que pretendía evitar que se repitiesen las modificaciones y alteraciones detectadas en las actas de la primera vuelta. La instrucción también recordaba a los jurados que debían permitir que los testigos fotografiasen las tres partes del acta (E-14 claveros, E-14 delegados y E-14 transmisión). El conteo en las mesas fue rápido y los procedimientos establecidos fueron en general respetados en las mesas visitadas por la MEE UE.

Tal y como sucedió en la primera vuelta, el programa de transmisión y difusión de resultados preliminares logró que se pudiera anunciar el vencedor de la elección y presidente electo de Colombia en un tiempo récord de 45 minutos después del cierre de las mesas, con un 95% de las mesas escrutadas. Antes de las nueve de la noche, la RNEC anunció resultados completos con el 100% de las mesas.

XIV. RECURSOS ELECTORALES

A. IMPUGNACIÓN DE RESULTADOS

Las instituciones encargadas de la resolución del contencioso electoral son el CNE y la Sección Quinta del Consejo del Estado⁹⁸. El Código Electoral y las resoluciones del CNE garantizan el derecho a presentar impugnaciones en materia de inscripción de votantes y candidatos, los procedimientos de votación y escrutinio y la declaración oficial de los resultados por parte del CNE. Teniendo en cuenta su condición de órgano administrativo, las decisiones del CNE pueden apelarse ante la Sección Quinta del Consejo del Estado, que es la última instancia de resolución.

Las reclamaciones relacionadas con la votación y el recuento en la mesa de votación deben ser presentadas por escrito por los partidos políticos o los representantes de los movimientos políticos en la mesa electoral que se quiere contestar; estas reclamaciones deben resolverse en la misma mesa de votación después de la conclusión del conteo. Las reclamaciones pueden también presentarse durante los escrutinios que practican las comisiones escrutadoras distritales, municipales o auxiliares, o durante los escrutinios generales que realizan los delegados del CNE. Los candidatos o sus representantes pueden exigir el recuento de los votos. En caso de que la comisión escrutadora a nivel municipal rechace la petición de recuento, se puede presentar un recurso ante la comisión escrutadora departamental de acuerdo las disposiciones del CEC. En ese nivel, la Comisión no puede negar el recuento de los votos si hay una diferencia de al menos 10% en el acta de escrutinio. El CNE tiene la competencia para decidir sobre las reclamaciones contra las decisiones de las comisiones municipales y departamentales.

Como ha aclarado en varias ocasiones el CNE en sus resoluciones, el procedimiento de escrutinio implica una actuación administrativa escalonada y preclusiva, según la cual, se van agotando en cada comisión escrutadora las distintas reclamaciones y peticiones que permiten ajustar los resultados hasta la

⁹⁸ Artículos 237 y 265 de la Constitución, Artículo 6 de la Ley 163/1994 y Artículo 187 del CEC.

declaración de los mismos por parte del CNE. Es importante destacar que las comisiones escrutadoras están también conformadas por jueces, lo que aumenta el rigor de la fase de escrutinio municipal y departamental.

Este sistema presenta en principio indudables garantías y permite que en la etapa final ante el CNE sólo se presenten los resultados consolidados (formulario E-26). El hecho, sin embargo, de que sea un formulario consolidado impide que quede constancia y trazabilidad en el mismo de los cambios que hayan podido efectuar las comisiones escrutadoras a nivel municipal y departamental. Así, la redistribución entre los diversos candidatos de 130.540 votos en la primera vuelta y 38.632 en la segunda ronda es una clara señal de la necesidad que tiene el CNE de esclarecer cómo y dónde tuvieron lugar esos cambios y que los candidatos puedan en todo momento acceder a los documentos en los que se constaten dichos cambios. En el caso de una elección con resultados muy ajustados esos cambios pueden ser determinantes en la atribución de una curul o de un cargo. Por estas razones la MEE UE anima al CNE a que realice un esfuerzo adicional para mejorar la transparencia del proceso de consolidación de los resultados.

Sin embargo, a pesar del sistema de preclusión vigente en Colombia, en cada proceso electoral el CNE se encuentra en la situación de recibir, gestionar y resolver una multitud de reclamaciones a nivel nacional⁹⁹. A modo de ejemplo, las elecciones legislativas del 11 de marzo se recibieron más de 4.000 reclamaciones que se traducen concretamente en más de 300.000 enmiendas en las actas de escrutinio.

Durante la fase de declaración de los resultados de la primera vuelta, la Coalición Petro Presidente presentó el 6 de junio 27 reclamaciones ante el CNE sobre la base de supuestas discrepancias entre las actas de escrutinio (E-14) y las actas de escrutinio consolidadas (E-24) en 1.705 mesas electorales en 27 departamentos del país. El 8 de junio, el CNE revisó las actas, encontró discrepancias en 84 de ellas y ordenó la adición de 238 votos para Gustavo Petro y la detracción de 257 votos para Duque. En las actas restantes, el CNE no encontró inconsistencias. El CNE concluyó en su Resolución n°1412/2018 del 8 de junio que las quejas no tuvieron impacto en los resultados finales de la primera vuelta de las elecciones presidenciales y declaró los resultados de la primera vuelta a través de la resolución n°1413/2018 del mismo día. Con respeto a los resultados de la segunda vuelta no se presentaron reclamaciones y el CNE declaró los resultados el 21 de junio a través de la Resolución n°1453/2018.

Desde un punto de vista puramente procedimental, la legislación vigente tiene problemas estructurales que deben ser destacados. El mismo Consejo de Estado se ha pronunciado sobre la viabilidad de establecer un plazo para la presentación de reclamaciones ante el CNE. Sorprendentemente, la legislación no prevé plazos dentro de los cuales se pueden presentar reclamaciones según las causales establecidas en el artículo 192 del CEC. Al permitirse la presentación de reclamaciones sin límite de tiempo el proceso de declaración de los resultados queda en un limbo temporal, abriendo la puerta a nuevas reclamaciones, que impiden tramitar y concluir el acto administrativo.

Por este motivo, el CNE, a través de las Resoluciones n°744/2018 y 1399/2018, ha establecido un protocolo para el desarrollo de los escrutinios nacionales en el que dispone que toda reclamación, con fundamento en el artículo 192 del CEC, deberá presentarse y sustentarse por escrito dentro del día siguiente a la finalización de la exhibición de las actas del escrutinio general. Finalizado el plazo para la radicación de las reclamaciones el CNE analizara, en una audiencia reservada, las pruebas que estime necesarias para resolver las impugnaciones interpuestas.

Sin embargo, aunque este protocolo ha resuelto uno de los principales problemas de procedimiento, al señalar un plazo para la presentación de recursos, la legislación colombiana no determina un término al CNE para su resolución, quien en teoría podría extenderse más allá de las fechas establecidas en la Constitución para la toma de posesión del presidente de la República (7 de agosto) y de apertura del nuevo Congreso (20 de julio). En la práctica, las elecciones legislativas y presidenciales siguen el calendario dictado por la Constitución y, por lo tanto, la administración electoral tiene que adaptar la resolución de los recursos a este calendario.

⁹⁹ Artículo 192 del CEC. Concretamente el CNE tiene la competencia para decidir sobre las reclamaciones que se les formulen con fundamento en cualquiera de las causales contempladas en el Artículo 192 apreciando cuestiones de hecho o de derecho y que hayan sido presentadas por escrito durante los escrutinios respectivos por los candidatos inscritos o los testigos electorales legalmente constituidos.

El efecto perverso que se produce es que el CNE debe necesariamente suspender la tramitación de hecho de los recursos de las elecciones legislativas, tradicionalmente muy numerosos, para concentrarse en las elecciones presidenciales y, sobre todo, en la resolución de los reclamos recibidos tras la primera vuelta. Aun así, solo 27 reclamaciones, presentadas por parte de la campaña de Gustavo Petro en la primera vuelta de las elecciones presidenciales, fueron suficientes para socavar el sistema de desalojo del contencioso administrativo del CNE, circunstancia que fue destacada por su presidenta durante la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral previa a la segunda vuelta, y que obligó al CNE a proclamar los resultados oficiales de la primera vuelta el 8 de junio, tres días antes del inicio de las votaciones en el exterior. Aunque la segunda vuelta electoral se celebra tres semanas después de la primera, según dispone la Constitución, este plazo se reduce en la práctica a dos ya que el voto en el exterior inicia el lunes anterior a la jornada electoral en Colombia.

Por esta razón, es esencial que el legislador no solo modifique y posiblemente limite, las causales de la nulidad ante el CNE, considerando que el sistema escalonado ya ofrece garantías suficientes, sino que también establezca plazos precisos para que concluyan ambos procesos electorales antes de las respectivas tomas de posesión. El problema es tan evidente, que, al cierre de este informe, el 11 de julio de 2018, el CNE aún no había declarado los resultados de las elecciones legislativas del 11 de marzo de 2018 y que solo el resultado neto e incontestable de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales ha impedido un ulterior solapamiento de los procesos de resolución de las reclamaciones.

En Colombia, el control judicial de los actos relacionados con el proceso electoral está a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa encabezada por el Consejo de Estado en su Sección Quinta. El Consejo ejerce un control sobre las causales de nulidad actuando como una jurisdicción administrativa y no electoral tomando en cuenta que cada declaratoria de los resultados del CNE es, *per se*, un acta administrativa. Aunque el artículo 264 de la Constitución prevé que la jurisdicción contencioso administrativa decida la acción de nulidad electoral en un año, en la práctica algunos casos son resueltos por parte de la Sección Quinta en un lapso de tiempo incompatible con las necesidades principales del derecho electoral que, como el mismo Consejo de Estado colombiano ha subrayado en sus fallos, son la celeridad y prontitud con las que debe definirse la controversia electoral¹⁰⁰. Estos principios requieren consolidar la certeza o no sobre la legalidad del acto de elección o designación que interesa no sólo al elegido o al nombrado sino también a los electores quienes legítimamente hicieron uso del derecho político de elegir.

En la materia electoral, la certeza jurídica debe ser un principio irrenunciable y debe prevalecer sobre la gran lentitud procedimental que caracteriza la resolución del contencioso electoral colombiano. El Consejo de Estado¹⁰¹, ejerciendo su función primordial como órgano del Estado para la resolución de controversias electorales, debería someterse al principio fundamental, que es de relevancia capital en la materia electoral, del respecto a los plazos precisos y perentorios, garantizando así no sólo la seguridad jurídica sino también el respeto a los términos en los cuales las autoridades elegidas tienen que asumir el cargo.

Otro problema en Colombia en el marco de las elecciones es la existencia de la acción de tutela. Esta acción es un mecanismo que tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales fundamentales, aun cuando no se encuentren consagrados en la Constitución, si estos resultan vulnerados

¹⁰⁰ El fallo del Consejo de Estado n° 11001-03-28-00-2014-00117-00 del 8 de febrero 2018 sobre la acción de nulidad propuesta por el partido MIRA en 2014. La MOE ha identificado, junto al caso MIRA, otros casos en los cuales el Consejo de Estado ha decidido muy tardíamente: i) Para las elecciones del periodo 2002-2006, solo hasta julio de 2005 se conoció la decisión, tres años después de la posesión de los Congresistas; ii) Periodo 2006-2010, la decisión se dio en julio de 2009, tres años después. El Consejo de Estado declaró la nulidad electoral de los actos que declararon la elección del Senado de la República, por lo tanto, se convocó a audiencia pública para la realización de nuevos escrutinios; iii) Periodo 2010- 2014, la decisión se conoció en mayo de 2013, igualmente tres años después. Al igual que el anterior caso, El Consejo de Estado declaró la nulidad electoral de la elección del Senado de la República y se convocó a audiencia pública para la realización de nuevos escrutinios; iv) Periodo 2014- 2018, el comunicado en el que se anunció la decisión se conoció el 9 de febrero de 2018, a un mes de las elecciones del nuevo Congreso y a 5 meses de terminarse el periodo constitucional. El Consejo de Estado decidió declarar la nulidad de tres congresistas y en su lugar le otorgó tres curules al MIRA.

¹⁰¹ El mismo Consejo de Estado es sus argumentaciones en respuesta a las recomendaciones dictadas por parte de la MEE ha afirmado que: “Para obtener decisiones, ojalá antes de que ocurra la posesión, se propone que la caducidad de la acción de nulidad electoral vuelva a ser como lo fue hasta la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, es decir de 20 días”.

o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública¹⁰². Desde una perspectiva puramente dogmática y práctica, la acción de tutela debería ser improcedente en materia electoral, y solo debería ser utilizada siempre que el accionante no tenga otro medio jurídico para hacer valer su derecho, o cuando pretenda evitar un perjuicio irremediable, para lo cual debe fundar su petición en pruebas que acrediten la necesidad de una oportuna intervención del operador judicial. Para evitar que la acción de tutela sea utilizada de forma capciosa durante los procesos electorales¹⁰³, la MEE UE cree que sería oportuno introducir, como ha recomendado el Consejo de Estado¹⁰⁴, la nueva figura de la acción especial de amparo electoral frente a la cual no procedería ningún recurso y hará tránsito a cosa juzgada.

B. DELITOS ELECTORALES

Como ya adelantó el informe de la MEE UE de las elecciones del Congreso, la reforma al Código Penal de agosto de 2017 a través de la Ley 1864/2017 ha aumentado de 11 a 16 los delitos electorales. Esta ley es un paso importante en la lucha contra la corrupción en las elecciones dando a la Fiscalía General de la Nación (FGN) y a la Procuraduría General de la Nación (PGN) un nuevo instrumento de control y sanción de irregularidades y crímenes.

La Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL), la herramienta existente para la presentación de denuncias relacionadas con las elecciones, recibió, en la primera vuelta de las elecciones presidenciales, un total de 1.239 quejas a lo largo de las horas de votación, la mayoría de ellas relacionadas con la intimidación a los votantes. La PGN recibió un total de 130 quejas, que incluyeron compra de votos, intimidación a votantes, participación de funcionarios públicos en actividades de campaña y otras causales. La mayoría de estas quejas se presentaron en Bogotá y en los departamentos de Atlántico, Norte de Santander y Valle del Cauca. Por su parte, la FGN detuvo a un total de 110 personas por presuntos delitos relacionados con las elecciones.

Durante la segunda vuelta, la URIEL recibió 519 quejas durante el horario de votación, la mayoría de ellas relacionadas con la intimidación de los votantes y la compra de votos. Esto representa menos de la mitad de las quejas presentadas durante la primera ronda. La PGN recibió 160 denuncias relacionadas con la compra de votos, la participación de funcionarios públicos en actividades de campaña y otras causales. La mayoría de estas quejas se presentaron en Bogotá, Santander, Antioquia, Atlántico y Bolívar. La FGN detuvo a 8 personas por presuntos delitos relacionados con las elecciones en los departamentos de Bogotá, Antioquia, Tolima, Cauca y Arauca. La FGN declaró que estas fueron las elecciones más pacíficas de los últimos años. En Santa Marta (Magdalena), la FGN investigó un caso de más de 300 vehículos del movimiento Colombia Humana que transportó ilegalmente, según la denuncia recibida, a un grupo de votantes que apoyaban a Gustavo Petro. En Medellín (Antioquia), un agente de la Colombia Humana fue arrestado con 36 papeletas previamente marcadas, presumiblemente utilizadas para la formación de testigos. El caso está aún bajo investigación.

XV. RESULTADOS

A. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES GENERALES PRESIDENCIALES

¹⁰² La acción de tutela fue desarrollada por el decreto con fuerza de ley número 2591, de noviembre 19 de 1991, expedido por el Presidente César Gaviria, en virtud de las facultades otorgadas por el literal b) del artículo 5 transitorio de la Constitución; y, posteriormente, este decreto-ley fue reglamentado por el decreto presidencial 306 del 19 de febrero de 1992, dictado, con base a las facultades otorgadas por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución.

¹⁰³ Por ejemplo, el 15 de junio a solo 48 horas de la segunda vuelta, el Tribunal de Cundinamarca resolvió negativamente una acción de tutela presentada por un ciudadano colombiano que pretendía excluir la casilla del voto en blanco del tarjetón de la segunda vuelta y pidiendo a la RNEC de anular la inscripción de Marta Lucia Ramírez como fórmula vicepresidencial de Iván Duque.

¹⁰⁴ El Consejo de Estado recomendó que sería oportuno: *“crear la acción especial de amparo electoral, cuya competencia será la señalada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para los actos de contenido electoral, -según la autoridad que la expida- y en un término muy corto resolverá sobre la legalidad de los actos administrativos que expida la organización electoral en estos casos, frente a la cual no procederá ningún recurso y hará tránsito a cosa juzgada, antes de que se realice el proceso de votación”*.

Primera vuelta (27 de mayo de 2018)

Las elecciones del 27 de mayo fueron las primeras presidenciales celebradas en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz de noviembre de 2016. Por primera vez en una elección de este tipo, la votación pudo llevarse a cabo en la totalidad del país sin los impedimentos que el conflicto ponía en el pasado al ejercicio efectivo del derecho al voto. Esta circunstancia, unida a la alta polarización existente, la amplitud de ofertas políticas que presentaron los candidatos y al incremento del censo electoral, se tradujo en la más alta participación en unas elecciones presidenciales (54,22%) y, en términos absolutos, en más de 6.5 millones de nuevos votantes con respecto a las mismas elecciones de 2014.

Tal y como adelantaron todas las encuestas, ningún candidato logró la mayoría absoluta de votos válidos, por lo que aquellos con la más alta votación, Iván Duque (Centro Democrático) con el 39,36% y Gustavo Petro (Coalición Petro Presidente), con el 25,09% pasaron a la segunda vuelta electoral. A ambos les siguieron Fajardo (Coalición Colombia) con 23,78% de los votos (a poco más de 250.000 votos de Petro), Germán Vargas Lleras (Coalición #Mejor Vargas Lleras Ante Todo Colombia) 7,30%, Humberto de la Calle (Coalición Partido Liberal-ASI) 2,05%, Jorge Trujillo (Todos Somos Colombia) con 0,34%, and los promotores del voto en blanco (Partido de Reivindicación Étnica, PRE) con el 0,16% de los votos.

Duque venció en 23 de las 33 demarcaciones (32 departamentos y el distrito capital de Bogotá), principalmente en los valles del centro del país, mientras que Petro lideró en nueve, en su mayoría en el Pacífico y algunos departamentos de la zona del Caribe: Nariño, Cauca, Chocó, Putumayo, Sucre Vaupés, La Guajira y Atlántico. En lo que respecta a las principales ciudades, Fajardo quedó primero en Bogotá, con el 33,77% de los votos, y Cali (Valle del Cauca), con el 32,55%. Duque ganó en Medellín (Antioquia) con el 53,4% y Bucaramanga (Santander), con el 39,67%. Petro venció en Barranquilla (Atlántico) con el 38,07%, y Cartagena (Bolívar), con el 45,37%.

Aunque todas las encuestas adelantaron en mayor o menor medida que haría falta una segunda vuelta entre Duque y Petro, ninguna predijo el resultado de Fajardo, que obtuvo un 8% más de votos que el resultado previsto por los sondeos y se quedó a las puertas de la segunda vuelta. Con respecto a Vargas Lleras, los buenos resultados de su partido Cambio Radical en las elecciones al Congreso no se tradujeron en apoyos a su candidatura, lo que se explica por la prevalencia en las elecciones presidenciales del voto libre frente al voto clientelar, más frecuente en elecciones legislativas o locales.

Poco después de que el preconteo de la RNEC indicase una tendencia irreversible, todos los candidatos, incluido Gustavo Petro, que había expresado en las semanas anteriores sus dudas en la credibilidad de las instituciones electorales colombianas, aceptaron los resultados. Tanto Duque como Petro, conscientes del enorme caudal de votos que obtuvo Fajardo, se apresuraron a felicitarle en un intento de atraer a su electorado en la segunda vuelta. Por su parte, Humberto de la Calle se lamentó de que la falta de acuerdo entre él y Fajardo para la celebración de una primera presidencial dispersó sus votos. De hecho, la suma de los votos de ambos superó ligeramente a la votación obtenida por Petro.

Segunda vuelta (17 de junio de 2018)

Al igual que en la primera vuelta del 27 de mayo, la participación batió de nuevo un record y fue la más alta registrada en una segunda vuelta presidencial desde 1994, con un 53,92% de votantes que acudieron a las urnas a elegir entre Iván Duque y Gustavo Petro, sólo un 0,30 % más baja que el 27 de mayo.

Iván Duque ganó claramente las elecciones, con un 54,03% de los votos válidos, mientras que Petro obtuvo un 41,77%. El voto en blanco, una opción a la que se abonaron los excandidatos Sergio Fajardo y Humberto de la Calle, logró el 4,20% de los votos, lo que indicó que la gran mayoría de los votantes de ambos en la primera vuelta optaron por alguna de las dos opciones en liza.

Iván Duque venció en 24 de las 33 demarcaciones, prácticamente en las mismas que en la primera vuelta. Por su parte, Gustavo Petro ganó en ocho departamentos de las regiones del Pacífico y el Caribe. En lo que respecta a las demarcaciones más poblados, Petro ganó en Bogotá (53,35%) y en el Valle del Cauca (51,76), mientras que Petro obtuvo una victoria incontestable en Antioquia (72,53%).

La gran diferencia entre Duque y Petro (2.358.240 votos, 12,26%) contribuyó a una aceptación de los resultados, a lo que se unió la rápida difusión de los resultados del preconteo. Así, 90 minutos después de

cierre de las urnas, una vez que los resultados de preconteo mostraron una tendencia irreversible, Gustavo Petro admitió su derrota y la victoria de Iván Duque.

Cabe destacar que Petro obtuvo 3.185.380 más votos que en la primera vuelta, lo que indicó que fue capaz de aglutinar una buena parte del electorado que en aquella ocasión se decantó por Sergio Fajardo y Humberto de la Calle. Por su parte, Iván Duque logró 2.781.832 nuevos votos, que se explican gracias a la alianza de centro-derecha que logró aglutinar a su alrededor. Sin embargo, sus resultados no fueron tan contundentes como había previsto algunos analistas políticos y la mayoría de las encuestas¹⁰⁵.

Asimismo, el voto en blanco (807.924, 4,20%) no fue tan alto como se esperaba, aunque sí más del doble que en la primera vuelta.¹⁰⁶ Los llamamientos a votar en blanco por parte de Fajardo y De la Calle solo fueron seguidos parcialmente. Las estimaciones de las encuestas, que preveían en que el voto en blanco superase de media el 10% no acertaron¹⁰⁷.

En su primer discurso como Presidente electo, Iván Duque hizo un llamamiento a la unidad y dejó claro que Colombia debía dejar atrás la polarización de los meses anteriores. Duque señaló que su prioridad sería la lucha contra la corrupción y el clientelismo y matizó su respeto a los acuerdos de paz, aunque enfocando su implementación en el respeto a las víctimas y la reforma de la justicia transicional. Asimismo, anunció un gobierno paritario. Por primera vez en su historia, Colombia tendrá una vicepresidenta, Martha Lucía Ramírez.

Por su parte, Gustavo Petro resaltó el valor político de los más de ocho millones de votos que consiguió y anunció que tomará posesión como senador para liderar la oposición a Duque¹⁰⁸. Petro destacó además que tras las elecciones del 17 de junio había nacido la “verdadera oposición” y que comenzaría a trabajar en la consolidación de su movimiento político con el fin de ganar las elecciones presidenciales de 2022 y las locales de octubre de 2019. Asimismo, subrayó que defenderá la paz y la implementación de los acuerdos y que se opondrá a la reforma judicial que anunció Duque durante la campaña.

B. ANUNCIO DE RESULTADOS OFICIALES

El 8 de junio, diez días después de la primera vuelta, el CNE anunció los resultados oficiales¹⁰⁹ de la elección y proclamó a Iván Duque, con 7.616.857 votos (39,36%) y Gustavo Petro, con 4.855.069 (25,09%), como los dos candidatos a disputar la segunda vuelta electoral, el 17 de junio. Sergio Fajardo obtuvo 4.602.916 votos (23,78%), Germán Vargas Lleras 1.412.392 (7,30%), Humberto de la Calle 396.151 (2,05%), Jorge Antonio Trujillo 65.767 (0,34%). Finalmente, los promotores del voto en blanco (Partido de Reivindicación Étnica, PRE) recibieron un total de 30.128 votos (0,16%) y Viviane Morales que se retiró de la contienda después de que los tarjetones fueran impresos, obtuvo 36.138 votos (0,19%).

Existieron diferencias de mención entre los resultados del preconteo y los oficiales del CNE, que resultaron en un total de 130.540 votos que cambiaron de atribución. Así, los resultados oficiales constataron que Duque, Petro y Fajardo obtuvieron respectivamente 47.164, 3.815 y 13.220 más votos que en el preconteo. Por el contrario, Humberto de la Calle y Jorge Trujillo tuvieron 3.029 y 9.847 menos votos que en los resultados del preconteo. El caso más significativo fue el de los promotores del voto en blanco, cuya votación bajó casi un 50% (de 60.312 en el preconteo a 30.128 en el resultado oficial). Según el anuncio del CNE, hubo 17.865 más votos válidos, 2.506 menos votos en blanco, 1.643 menos votos nulos y 9.260 menos tarjetones no marcados. Aunque estas diferencias no influyeron de manera determinante en los resultados, sea para en el umbral del 4% que da derecho a la reposición de gastos de campaña, sea para determinar los candidatos que pasaron a segunda vuelta sí es cierto que contribuyó a cuestionar el modo en que en Colombia se efectúan los procesos de conteo y consolidación de votos. Estas variaciones, de haber

¹⁰⁵ La mayoría de las encuestas publicadas entre la primera y la segunda vuelta electorales previeron una diferencia de entre el 20% y el 16,5 % entre Duque y Petro

¹⁰⁶ En la primera vuelta hubo un total 338.581 (1,75%) de votos en blanco.

¹⁰⁷ Las ocho encuestas que se publicaron entre las dos rondas electorales previeron de media un 10,48% de voto en blanco (máx. 18,3% - min. 5,5%).

¹⁰⁸ El artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2015 prevé que el candidato que llegue segundo en una elección presidencial tendrá asiento en el Senado, mientras que su vicepresidente lo tendrá en la Cámara de Representantes.

¹⁰⁹ Resolución 1413 del 8 de junio.

sucedido en unas elecciones legislativas o municipales, hubieran sido suficientes para cambiar la atribución de escaños.

La RNEC adujo razones técnicas para explicar algunas de las diferencias más significativas. Así los más de 47.000 votos que el anuncio del CNE atribuyó a Duque y los más de 30.000 que restó a los promotores del voto en blanco se debieron, según la RNEC, a errores en la cumplimentación de las actas de resultados y de los formularios de transmisión del preconteo. Aunque es normal que los resultados oficiales nunca coincidan al 100% con los de un preconteo, ya que este último no tiene en cuenta las correcciones aritméticas y los recuentos efectuados en las comisiones escrutadoras según las causales que marca la ley¹¹⁰, las razones aducidas por la RNEC no explican suficientemente las discrepancias existentes.

De igual modo, aunque algo menores, estas diferencias también se dieron tras el anuncio por parte del CNE de los resultados oficiales y proclamación de Iván Duque y Martha Lucía Ramírez como presidente y vicepresidenta electos de Colombia, el 21 de junio de 2018¹¹¹. Así, Iván Duque obtuvo 25.609 más votos que los registrados según el preconteo, mientras que Gustavo Petro logró 6.260. Según estos resultados oficiales, Duque tuvo un total de 10.398.689 (53,98%) votos y Petro, 8.040.449 (41,81%). Igualmente, el número total de votos válidos fue superior al señalado por el preconteo: 19.247.062 del primero frente a los 19.215.637 del segundo. Un total de 38.632 votos cambiaron de atribución.

XVI. RECOMENDACIONES

La MEE UE somete a la consideración de las autoridades del Estado colombiano, las autoridades electorales, los partidos y movimientos políticos y la sociedad civil las siguientes recomendaciones para mejorar futuros procesos electorales en Colombia. Algunas requerirían reformas legales sustanciales; otras, por el contrario, podrían implementarse aplicando las normas existentes de una manera más estricta o

¹¹⁰ El CNE informó de que se efectuaron recuentos de mesas de votación en 18 departamentos.

¹¹¹ Resolución 1453 del 21 de junio.

diferente. De cualquier manera, sería conveniente que la implementación de estas recomendaciones contase con el consenso político e institucional más amplio posible para que se conviertan así en normas y procedimientos eficaces, aceptables y duraderos. Las recomendaciones presentadas en este informe fueron debatidas con las autoridades electorales y otros actores políticos, institucionales y de la sociedad civil colombiana, y evaluadas a la luz de los propósitos para los que fueron concebidas y diseñadas, así como los principios y buenas prácticas regionales e internacionales en materia de elecciones.

Las recomendaciones que la MEE UE considera prioritarias están marcadas en negrita.

Marco institucional

- 1. A fin de reducir la politización del proceso de nombramiento y de la composición efectiva de los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE), la selección de estos podría hacerse a través de un proceso menos condicionado por los partidos representados en el Congreso, en el que las universidades u otras instituciones independientes presentasen candidatos, incluyendo a grupos de la sociedad civil. Además, teniendo en cuenta el carácter administrativo y técnico del cargo, sería oportuno que quien aspire a ser miembro del CNE tenga titulación relacionada con las funciones inherentes al mismo y no haya ejercido funciones partidarias o cargos de elección popular durante al menos dos periodos legislativos. Además, a fin de preservar la independencia de los miembros del CNE de los poderes legislativo y ejecutivo sus mandatos no deberían coincidir con los periodos legislativos.**

Marco jurídico

- 2. Sería aconsejable la revisión de ciertos elementos de la legislación colombiana para que: i) se ajuste plenamente a los principios y obligaciones regionales e internacionales suscritos por Colombia; ii) resuelva las incongruencias existentes entre la Constitución, el Código Electoral Código Electoral , que es anterior a la Carta Magna, y las otras leyes y reglamentos que se aplican al proceso electoral; iii) se depure y actualice el texto del Código Electoral , elaborando una versión consolidada del mismo; iv) cubra los frecuentes vacíos legales, y v) incorpore mecanismos efectivos de aplicación, fiscalización y control.**

Administración electoral

- 3. Teniendo en cuenta que la legislación permite a las mesas de votación funcionar con sólo dos jurados, la MEE UE cree que la RNEC debería considerar una reducción del número máximo de jurados por mesa y, al mismo tiempo, ligar su asistencia a las capacitaciones al ejercicio efectivo de sus funciones, de manera que se pueda reducir en la mayor medida posible el número de jurados no capacitados. En paralelo, dada las responsabilidades y funciones que ejercen, la RNEC podría considerar una capacitación específica para los presidentes de mesa y, en la medida de lo posible, efectuar para ellos un proceso de selección distinto del general de los jurados. Finalmente, la obligación cívica de ejercer como jurado no debe estar reñida con la aplicación de algunos incentivos, como por ejemplo una remuneración que sirva como compensación por el deber ejercido.**
- 4. Sería recomendable que, en respuesta a las previsiones constitucionales que otorgan al CNE autonomía presupuestaria y administrativa, se otorgasen al Consejo más y mejores medios para que realice con plenas garantías las funciones que tiene encomendadas por ley, reequilibrando de este modo la disparidad entre los recursos que disponen el Consejo y la Registraduría.**
- 5. Sería aconsejable otorgar al CNE los medios necesarios para el ejercicio sus funciones, entre los que se deberían incluir tanto la posibilidad de tener delegaciones fuera de Bogotá y un incremento de su plantilla permanente.**
- 6. La MEE UE cree que la RNEC debería permitir en tiempo y forma debidos auditorías independientes e integrales de los softwares utilizados, cuya metodología y resultados deberían ser consultados y debatidos con los partidos y movimientos políticos. Al mismo tiempo, y en línea con la sentencia del Consejo de Estado, debería, bien adquirir herramientas y softwares para este efecto, bien, manteniendo las actuales y futuras subcontratas, reservarse la propiedad o el acceso irrestricto a los mismos, incluidos**

los códigos fuentes, a fin de que partes fundamentales de un proceso electoral como son la consolidación, transmisión y anuncio de resultados no queden exclusivamente en manos privadas.

7. **Sería recomendable que las mesas de votación dispusiesen de una única acta de resultados (E-14), lo que facilitaría enormemente las labores de transcripción de las votaciones y evitaría posibles errores. Esta acta única podría después ser utilizada para los fines previstos en los procedimientos de conteo y escrutinio, incluyendo su publicación en la web de la RNEC y su puesta a disposición de los testigos electorales. Asimismo, con el fin de añadir seguridad a las transcripciones y evitar posibles manipulaciones posteriores, sería conveniente que los resultados se rellenasen también en letra, y no únicamente con números, tal y como se hace actualmente con las actas de consolidación E-26.**
8. **Sería deseable desligar la creación de nuevos puestos de votación del desarrollo de la organización administrativa de Colombia, lo que permitiría a la RNEC incrementar su número en áreas rurales y facilitar el ejercicio efectivo del voto. Al mismo tiempo, la RNEC, en el ejercicio de sus facultades, debería considerar la creación de nuevos puestos de votación en zonas urbanas que permitan desconcentrar los puestos existentes y, de hecho, acercarlos a los votantes.**

Censo electoral

9. **Con el fin de tener un censo lo más inclusivo posible, se deberían reforzar las campañas de expedición de cédulas de identidad en aquellas áreas y entre aquellos segmentos de población más afectados por bajos niveles de cedulación.**
10. **Sería aconsejable que se dispusiesen los mecanismos técnicos y normativos necesarios a fin de que todas las personas con derecho al voto, incluidos todos aquellos que hayan cumplido 18 años entre el corte del censo y la fecha de las elecciones puedan ejercerlo efectivamente sin impedimentos técnicos o normativos.**

Financiación

11. **Si un incremento de los recursos del Fondo Nacional de Financiamiento Político del CNE podría ser una medida práctica a corto plazo, la MEE UE cree que sería recomendable que a más largo plazo fuese otro órgano del Estado colombiano el que ejerciera las funciones de control, fiscalización y sanción en la materia. Dada su función intrínseca de control financiero de las cuentas públicas, la Contraloría General del Estado sería la institución más adecuada para llevar a cabo esta tarea crucial del proceso electoral garantizando la independencia, la transparencia y la posibilidad de usar sus oficinas territoriales ya existentes.**
12. **A juicio de la MEE UE sería oportuno y aconsejable: i) fortalecer las formas directas de financiación pública a través de una entrega efectiva del anticipo con la antelación necesaria para desarrollar las actividades de campaña sin que el hecho de recibirla penalice la reposición de gasto, ii) aumentar la financiación pública indirecta a través la financiación parcial por el Estado de la publicidad en los medios de comunicación; iii) reducir y limitar la financiación privada, en particular en las elecciones locales donde la influencia de las redes clientelares es más palpable. Por ejemplo, se podría fijar un tope en valores absolutos para las donaciones y los aportes que provienen de los recursos propios de los candidatos, las personas naturales y jurídicas, los créditos bancarios y los recursos propios de los partidos políticos.**

Medios de comunicación

13. **La MEE UE cree que la celebración de debates en segunda vuelta presidencial merece una mínima aclaración normativa que explique definitivamente, y sin ninguna posible exégesis por parte del CNE, el estatus de los debates presidenciales, teniendo en cuenta los derechos y las obligaciones de las campañas políticas y el interés superior del ciudadano colombiano de votar de una manera informada, en pleno respeto del ejercicio democrático que representa una elección.**

Encuestas

14. **La divulgación de una ficha técnica completa puede ayudar a evaluar la fiabilidad de las encuestas electorales. Los medios de comunicación podrían entonces someterse a normas de autoregulación sobre la publicación de encuestas durante la campaña, incluyendo la obligación de divulgar no sólo los datos más**

básicos (tipo de muestra, fechas de campo, número de personas encuestadas y margen de error) sino también otros como la dispersión geográfica de la muestra, la tasa de respuesta, el número de intentos realizados por los entrevistadores y si existió o no supervisión de las entrevistas realizadas. Por estas razones los medios de comunicación podrían firmar, antes del comienzo de la campaña electoral, un código de conducta que los obligase a divulgar una ficha completa.

Grupos vulnerables

15. Sería aconsejable que se garantizase el derecho de las comunidades indígenas y afrodescendiente a votar efectivamente para sus circunscripciones. Para ello, se deberían habilitar medidas para que se crease un censo exclusivo para estas circunscripciones especiales y que, al mismo tiempo, de conformidad con las mejores prácticas internacionales en la materia, no se vea perjudicado el derecho de indígenas y afrodescendientes, como ciudadanos colombianos, a votar también en las circunscripciones ordinarias.

Jornada electoral

16. Sería conveniente que se ampliasen los horarios de votación y que, en línea con las mejores prácticas electorales, se habilitasen procedimientos que permitan votar a aquellas personas se encuentren haciendo fila en los puestos y mesas de votación llegado el cierre de las votaciones. Ambas medidas darían más y mejores posibilidades al ejercicio efectivo del derecho del voto.

Resultados electorales

17. Sería recomendable que se verificasen de manera sistemática los procedimientos establecidos para el conteo y consolidación de resultados preliminares y oficiales, a fin de que se despejen las dudas que ocasionaron las diferencias existentes entre ambos, que únicamente deberían producirse como consecuencia de los recuentos y revisiones de actas que pudieran efectuar las comisiones escrutadoras.

Proclamación e impugnación de resultados

18. Considerando que el sistema escalonado de impugnación de resultados ya ofrece garantías suficientes, la MEE UE recomienda que el legislador no sólo modifique y posiblemente limite las causales de nulidad ante el CNE, sino también que establezca plazos precisos para que los procesos electorales de las elecciones legislativas y presidenciales terminen antes de las respectivas tomas de posesión de los cargos en ellas elegidos.
19. La MEE UE recomienda al legislador que incluya claramente al Consejo de Estado en la arquitectura del proceso electoral, manteniendo su competencia como órgano de control de los actos electorales, pero imponiéndole, sin embargo, plazos precisos y perentorios que permitan concluir el proceso electoral antes de la toma de posesión de la autoridad elegida, evitando así comprometer la voluntad popular que se expresó a través las urnas.
20. Para evitar que la acción de tutela sea utilizada de forma capciosa durante los procesos electorales, la MEE UE cree que sería oportuno introducir la nueva figura de la acción especial de amparo electoral frente a la cual no procedería ningún otro recurso y hará tránsito a cosa juzgada.

XVII. LISTA DE ACRÓNIMOS

CCC. Corte Constitucional de Colombia

CEC. Código Electoral de Colombia

CE. Comisión Europea.

CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CNE. Consejo Nacional Electoral

CSJ. Corte Suprema de Justicia

ELN. Ejército de Liberación Nacional

EPL. Ejército de Liberación Popular

FARC. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FARC. Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

FGN. Fiscalía General de la Nación

FLIP. Fundación para la libertad de Prensa

MEE. Misión Electoral Especial

MEE UE. Misión de expertos electorales de la Unión Europea

MOE. Misión de Observación Electoral

MIRA. Movimiento Independiente de Renovación Absoluta

OEA. Organización de Estados Americanos

PGN. Procuraduría General de la Nación

RNEC. Registraduría del Estado Civil

SEAE. Servicio Europeo de Acción Exterior.

UE. Unión Europea.

UNIORE. Unión Interamericana de Organismos Electorales.

URIEL. Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral

XVIII. ANEXOS

Anexo I: Tabla de recomendaciones

Esta tabla recoge las recomendaciones que las dos Misiones de Expertos Electorales, enviadas por parte de la UE en Colombia para las elecciones al Congreso y Presidenciales de 2018, someten a la consideración de las autoridades del país, instituciones electorales, partidos y movimientos políticos y organismos de la sociedad civil. Para su fácil identificación, se utiliza un código de colores:

- Recomendaciones exclusivas de las elecciones al Congreso – **Color rosa**
- Recomendaciones exclusivas de las elecciones presidenciales – **Color naranja**
- Recomendaciones comunes a ambas elecciones – **Color azul**

N°	Motivación	Recomendación	¿Requiere cambio o desarrollo legislativo? Sí/NO	Instrumentos internacionales y regionales aplicables / Buena práctica (BP)	Disposiciones del marco legal a las que afecta	Institución a la que se dirige
Marco institucional (Recomendación n°1)						
1	Reducir la politización del proceso de nombramiento y de la composición efectiva de los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE). (páginas 10, 11, 23, 24 y 25 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)	→ La selección de los miembros del CNE podría hacerse a través de un proceso menos condicionado por los partidos representados en el Congreso en el que las universidades u otras instituciones independientes presentasen candidatos, incluyendo a grupos de la sociedad civil. Además, teniendo en cuenta el carácter administrativo y técnico del cargo, sería oportuno que quien aspire a ser miembro del CNE tenga titulación relacionada con las funciones inherentes al cargo y no haya ejercido funciones partidarias o cargos de elección popular durante al menos dos periodos legislativos. Además, a fin de preservar la independencia de los miembros del CNE de los poderes legislativo y ejecutivo sus mandatos no deberían coincidir con los periodos legislativos.	La parte de la recomendación que tiene que ver con la selección y nombramiento de los miembros del CNE NO requiere cambio legislativo. La referida a los periodos de mandato SÍ requiere cambio.	Naciones Unidas (NU), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Comité de Derechos Humanos (CCPR), Observación General 25, párrafo 20: <i>“Debe establecerse una autoridad electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolla en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto”.</i>	Constitución: artículos 264 y 265. Código Electoral: artículos de 9 hasta 25.	Congreso CNE

Marco jurídico (Recomendaciones n°2 y 3)						
2	<p>A pesar de las múltiples reformas políticas y electorales que se han aprobado en los últimos años, ninguna de ellas ha logrado plasmarse en una revisión integral del marco jurídico, lo que ha provocado distorsiones en el coherente funcionamiento del sistema electoral. La legislación electoral está muy dispersa entre numerosas leyes, fallos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, reglamentos administrativos y resoluciones del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, lo que dificulta conocer si las disposiciones que contienen están en vigor. Esta dispersión afecta claramente al principio de seguridad jurídica y debilita en gran medida el marco legal aplicable a las elecciones.</p> <p><i>(páginas 8 y 9 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</i></p> <p><i>(páginas 23 y 24 informe MEE UE Colombia elecciones legislativas)</i></p>	<p>→ Por estas razones, sería necesaria la revisión de ciertos elementos para que la legislación colombiana:</p> <p>i) se ajuste plenamente a los principios y obligaciones regionales e internacionales suscritos por Colombia;</p> <p>ii) resuelva las incongruencias existentes entre la Constitución, el Código Electoral, que es anterior a la Carta Magna, y las otras leyes y reglamentos que se aplican al proceso electoral;</p> <p>iii) se depure y actualice el texto del Código Electoral, elaborando una versión consolidada del mismo;</p> <p>iv) cubra los frecuentes vacíos legales;</p> <p>v) incorpore mecanismos efectivos de aplicación, fiscalización y control.</p>	Sí. Reforma constitucional y legislativa	<p>NUUU, PIDCP, artículo 2.2: “Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter”.</p> <p>Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 19/36 del 2012 (A/HRC/RES/19/36), párrafo 16: “Exhorta a los Estados a que no cejen en sus esfuerzos por fortalecer el estado de derecho y promover la democracia: ...c) Velando por que la ley se aplique con suficiente seguridad jurídica y previsibilidad para que no se cometan arbitrariedades”.</p>	<p>Constitución</p> <p>Código Electoral</p> <p>Leyes estatutarias</p> <p>Resoluciones del CNE</p>	<p>Corte Constitucional</p> <p>Congreso</p> <p>CNE</p> <p>RNEC</p>
3	<p>El umbral para atribuir curules en la Cámara de Representantes varía dependiendo del número de votos en cada circunscripción departamental. Cada una de estas circunscripciones elige un mínimo de dos miembros a la Cámara, número que se va incrementando en función de su población. Existe además una gran disparidad en el número de votantes por curul entre las circunscripciones más grandes y las más pequeñas, que varía entre los 316.132 de Bogotá y los 10.799 de Vaupés, lo que podría afectar al principio de igualdad del voto recogido en los compromisos internacionales firmados por Colombia.</p> <p><i>(página 6 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</i></p>	<p>→ Se podría considerar la mejora de garantías para la igualdad del sufragio en la elección a la Cámara de Representantes de conformidad con los compromisos internacionales adquiridos por Colombia.</p>	Sí. Reforma constitucional y legislativa	<p>PIDCP, Observación General 25, párrafo 21: “Todo sistema electoral vigente en un Estado Parte debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores. Debe aplicarse el principio de un voto por persona y, en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro. La delimitación de los distritos electorales y el método de asignación de votos no deben desvirtuar la distribución de los votantes ni comportar discriminación alguna contra ningún grupo, ni tampoco excluir o restringir en forma irrazonable el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes”.</p>	<p>Constitución: artículo 176.</p> <p>Acto Legislativo 2/2015: Artículo 6.</p>	<p>Corte Constitucional</p> <p>Congreso</p>

				<p>Comisión de Venecia (CV). Código de buenas practicas en el ámbito de los partidos políticos. CDL-AD (2009)021, párrafo 15: “La desviación máxima admisible con relación al criterio de repartición adoptado depende de cada situación específica; no debería sobrepasar 10% y, en todo caso, nunca ser superior al 15%, excepto en circunstancias realmente especiales (unidad administrativa con baja densidad demográfica, pero de la misma importancia que otras que están representadas por lo menos por un diputado, o concentración de una minoría nacional específica”.</p>		
Administración electoral (Recomendaciones n°4,5,6,7,8 y 9)						
4	<p>La función de jurado de mesa es ineludible y se considera un deber cívico. Pese a ello, su presencia en las sesiones de capacitación no es obligatoria. Según la RNEC, a nivel nacional, más de un 20% de los jurados seleccionados no fueron capacitados, lo que incidió en las jornadas electorales en una deficiente comprensión, en algunas zonas, de los procedimientos de votación y escrutinio del voto. La selección de los seis jurados que componen la mesa de votación debe respetar una distribución aleatoria de los mismos en las mesas a fin de garantizar un desempeño independiente y libre de influencias.</p> <p><i>(páginas 12 y 13 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</i></p> <p><i>(páginas 18, 19 y 20 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</i></p>	<p>→ A este respecto, y teniendo en cuenta que la legislación permite a las mesas de votación funcionar con sólo dos jurados, la MEE UE considera que la RNEC debería considerar una reducción del número máximo de jurados por mesa y, al mismo tiempo, ligar la asistencia a las capacitaciones de las personas seleccionadas al ejercicio efectivo de sus funciones, de manera que se pueda reducir en la mayor medida posible el número de jurados no capacitados. En paralelo, dada las responsabilidades y funciones que ejercen, la RNEC podría considerar una capacitación específica para los presidentes de mesa y, en la medida de lo posible, efectuar para ellos un proceso de selección distinto del general de los jurados. Finalmente, la obligación cívica de ejercer como jurado no debe estar reñida con la aplicación de algunos incentivos, como por ejemplo una remuneración que sirva como compensación por el deber ejercido.</p>	<p>Sí. Resolución RNEC y pequeñas enmiendas a algunas disposiciones del Código Electoral</p>	<p>NNUU, Asamblea General, Resolución A/RES/68/164(2013), punto 6: “La Asamblea General observa la importancia de contar con recursos suficientes para celebrar elecciones de forma eficiente y transparente en los niveles nacional y local, y recomienda que los Estados Miembros asignen recursos suficientes para esas elecciones y que, entre otras cosas, consideren la posibilidad de establecer mecanismos internos de financiación, siempre que sea posible”.</p> <p>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUC), artículo 5.1: “Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas”.</p> <p>La Convención Interamericana contra la</p>	<p>Código Electoral: artículos 26, 33, 41, 48, 56, 60, 99, 101, 102, 104, 105, 112, 113, 114, 116, 122, 135, 136, 142, 151, 163, 164, 166, 172, 187, 192 y 200.</p> <p>Ley 163/1994: artículo 5.</p> <p>Decreto Ley 1010/2000, artículo 5 numeral 11.</p>	<p>Congreso RNEC</p>

				Corrupción (Art.III.12) recomienda a los Estados Partes el estudio de medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.		
5	<p>Mientras que la RNEC dispone de enormes recursos para el cumplimiento de sus funciones, el CNE carece del presupuesto propio y la autonomía administrativa que, no obstante, le garantiza la Constitución, lo que dificulta el cumplimiento de sus funciones de control y vigilancia, así como de consolidación y anuncio de resultados oficiales.</p> <p><i>(páginas 37, 38, 39 y 40 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</i></p> <p><i>(páginas 18, 19 y 20 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</i></p>	<p>→ Sería a este respecto recomendable que, en respuesta a las previsiones constitucionales que otorgan al CNE autonomía presupuestaria y administrativa, se otorgasen al Consejo más y mejores medios para que realice con plenas garantías las funciones que tiene encomendadas por ley, reequilibrando de este modo la disparidad entre los recursos que disponen una y otra institución electoral.</p>	NO. Aunque sí desarrollo normativo	<p>PIDCP, artículo 2.2: <i>“Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter”.</i></p> <p>PIDCP, artículo 25(b): <i>“Todos los ciudadanos gozarán...de los siguientes derechos y oportunidades: (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.</i></p> <p>NNUU, Asamblea General, Resolución A/RES/68/164(2013), punto 6: <i>“La Asamblea General observa la importancia de contar con recursos suficientes para celebrar elecciones de forma eficiente y transparente en los niveles nacional y local, y recomienda que los Estados Miembros asignen recursos suficientes para esas elecciones y que, entre otras cosas, consideren la posibilidad de establecer mecanismos internos de financiación, siempre que sea posible”.</i></p>	<p>Constitución: artículos 264 y 265.</p> <p>Código Electoral: artículos de 11 hasta 25.</p>	<p>Congreso RNEC CNE</p>
6	<p>El CNE carece de oficinas fuera de Bogotá, lo que dificulta el cumplimiento de sus plenas funciones de control y vigilancia. Estas dificultades administrativas se hacen evidentes en elecciones al Congreso y locales, en las que se necesitaría una presencia del CNE en departamentos y municipios</p>	<p>→ Sería entonces aconsejable otorgar al CNE los medios necesarios para el ejercicio sus funciones, entre los que se deberían incluir tanto la posibilidad de tener delegaciones fuera de Bogotá y un incremento de su plantilla permanente.</p>	NO. Aunque sí desarrollo normativo	<p>NNUU, Asamblea General, Resolución A/RES/68/164(2013), punto 6: <i>“La Asamblea General observa la importancia de contar con recursos suficientes para celebrar elecciones de forma eficiente y transparente en los niveles nacional y local, y recomienda que los Estados Miembros</i></p>	<p>Constitución: artículos 264 y 265.</p> <p>Código Electoral: artículos de 11</p>	<p>Congreso RNEC CNE</p>

	<p>para poder desarrollar las funciones que tiene encomendadas y, en menor medida, en elecciones presidenciales. A ello se une el hecho de que el CNE carece de una verdadera estructura administrativa y ejecutiva que lleve el día a día de la organización.</p> <p><i>(página 11 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</i></p> <p><i>(páginas 18, 19 y 20 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</i></p>			<p><i>asignen recursos suficientes para esas elecciones y que, entre otras cosas, consideren la posibilidad de establecer mecanismos internos de financiación, siempre que sea posible”.</i></p>	<p>hasta 25.</p>	
7	<p>El RNEC subcontrata con varias empresas la realización de los escrutinios y el anuncio de resultados preliminares, incluidos el software necesario para tal efecto. Para ello pone a disposición de esta actividad grandes recursos financieros, mientras que el escrutinio oficial, el único con validez y efectos jurídicos, dispone de mucha menos atención y presupuesto. Esta disparidad, que ya ha sido advertida por partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, así como el hecho de que tanto las herramientas como el software utilizado para la transmisión y anuncio de resultados preliminares sean propiedad de las empresas subcontratadas y no de la propia RNEC, ha estado en el origen de la gradual pérdida de confianza en la capacidad de las instituciones electorales de proporcionar resultados fiables. A esta circunstancia se unen la sentencia del Consejo de Estado sobre el “caso MIRA” en la que exhorta a la RNEC a adquirir el software necesario para la realización de estos cometidos, y la ausencia de una verdadera auditoría integral e independiente al sistema que hubiese incrementado la confianza de las candidaturas en el mismo.</p> <p><i>(páginas 11 y 12, 13, 14, 15 y 16 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</i></p> <p><i>(páginas 18, 19 y 20 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</i></p>	<p>→ A este respecto, la MEE UE cree que la RNEC debería permitir en tiempo y forma debidos auditorías independientes e integrales de los softwares utilizados, cuya metodología y resultados deberían ser consultados y debatidos con los partidos y movimientos políticos. Al mismo tiempo, y en línea con la sentencia del Consejo de Estado, debería, bien adquirir herramientas y softwares para este efecto, bien, manteniendo las actuales y futuras subcontratas, reservarse la propiedad o el acceso irrestricto a los mismos, incluidos los códigos fuentes, a fin de que partes fundamentales de un proceso electoral como son la transmisión, la consolidación, y anuncio de resultados no queden exclusivamente en manos privadas.</p>	NO	<p>NNUU, Asamblea General, Resolución A/RES/68/164(2013), punto 6: <i>“La Asamblea General observa la importancia de contar con recursos suficientes para celebrar elecciones de forma eficiente y transparente en los niveles nacional y local, y recomienda que los Estados Miembros asignen recursos suficientes para esas elecciones y que, entre otras cosas, consideren la posibilidad de establecer mecanismos internos de financiación, siempre que sea posible;</i></p>	<p>Código Electoral: artículos 26, 33 y 41 y contratos directos con las empresas propietarias de los softwares.</p>	RNEC
8	<p>Los resultados de la votación a nivel de mesa se</p>	<p>→ Por este motivo sería recomendable</p>	NO	<p>PIDCP, artículo 25(b): <i>“Todos los ciudadanos gozarán...de los siguientes</i></p>	<p>Constitución:</p>	RNEC

	<p>plasman en un acta de resultados dividido en tres componentes: el primero de ellos, denominado <i>E-14 Claveros</i>, se envía a las comisiones escrutadoras para su consolidación y es el único de los tres con valor y efectos jurídicos. El segundo, <i>E-14 Delegados</i>, es digitalizado por la RNEC para su publicación en su página de internet. El tercer <i>E-14, E-14 Transmisión</i>, se entrega a las empresas que realizan el preconteo. Así, los jurados de votación tienen que rellenar tres veces los resultados de la votación, lo que da pie a errores de transcripción y, como consecuencia, motiva posibles denuncias de fraude, al no coincidir necesariamente los resultados de en los tres E-14 por este motivo. Esta circunstancia se agrava en elecciones al Congreso y municipales, donde la cumplimentación de las actas de resultados es más complicada.</p> <p><i>(páginas 13, 14, 15 y 16 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</i></p> <p><i>(páginas 18, 19 y 20 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</i></p>	<p>que las mesas de votación dispusiesen de una única acta (E-14), lo que facilitaría enormemente las labores de transcripción de los resultados de las votaciones y evitaría posibles errores. Esta acta única podría después ser utilizada para los fines previstos en los procedimientos de conteo y escrutinio, incluyendo su publicación en la web de la RNEC y su puesta a disposición de los testigos electorales. Asimismo, con el fin de añadir seguridad a las transcripciones y evitar posibles manipulaciones posteriores, sería conveniente que los resultados se rellenasen también en letra, y no únicamente con números, tal y como se hace actualmente con las actas de consolidación E-26.</p>		<p><i>derechos y oportunidades: (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.</i></p> <p>PIDCP, artículo 2.2: <i>“Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.”</i></p> <p>PIDCP, artículo 19: <i>“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”</i></p>	<p>artículos 152 literal f y 266.</p> <p>Código Electoral: artículos 142, 143, 144.</p>	
9	<p>La RNEC concentra un alto número de mesas en grandes puestos de votación en las ciudades más pobladas. Por el contrario, muchas zonas rurales carecen de mesas de votación cercanas a los domicilios de los votantes. De hecho, en aquellos departamentos que concentran el mayor porcentaje de municipios con dificultad de acceso a las mesas, la participación en ambas vueltas de la elección presidencial fue sensiblemente menor que la media nacional. Tanto la concentración de votantes en grandes puestos de votación como la distancia entre estos en las zonas rurales pudieron comprometer el ejercicio efectivo del derecho al sufragio, ya que pudo limitar el acceso de los electores a las mesas.</p> <p><i>(páginas 16 y 17 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</i></p>	<p>→ A este respecto sería deseable desligar la creación de nuevos puestos de votación del desarrollo de la organización administrativa de Colombia, lo que permitiría a la RNEC incrementar su número en áreas rurales y facilitar el ejercicio efectivo del voto. Al mismo tiempo, la RNEC, en el ejercicio de sus facultades, debería considerar la creación de nuevos puestos de votación en zonas urbanas que permitan desconcentrar los puestos existentes y, de hecho, acercarlos a los votantes.</p>	<p>Sí. Reforma legislativa.</p>	<p>PIDCP, artículo 25(b): <i>“Todos los ciudadanos gozarán...de los siguientes derechos y oportunidades: (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.</i></p> <p>PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, párrafo 11: <i>“Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo”.</i></p>	<p>Artículo 266 de la Constitución.</p> <p>Ley Estatutaria 1475/2011: artículos 5 y 6.</p> <p>Código Electoral: artículo 85.</p> <p>Decreto Ley 2241/1986 artículo 26 numeral 2º, 89 y artículo 99.</p> <p>Decreto Ley 1010/2000:</p>	<p>Congreso</p> <p>RNEC</p>

	(páginas 14, 15 y 16 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)				artículos 5 numeral 11 y artículo 25. Resoluciones de la RNEC n°5733/2018 y n°2597/2018	
Censo electoral (Recomendaciones n°10, 11 y 12)						
10	<p>Aunque su fiabilidad no ha sido una preocupación prioritaria para los partidos, el censo arrastra un número indeterminado de personas fallecidas o emigradas y no incluye a casi 800.000 personas por no estar ceduladas.</p> <p>(páginas 16 y 17 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</p> <p>(páginas 14, 15 y 16 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</p>	<p>→ Con el fin de tener un censo lo más inclusivo posible, se deberían reforzar las campañas de expedición de cédulas de identidad en aquellas áreas y entre aquellos segmentos de población más afectados por bajos niveles de cedulación.</p>	NO	<p>PIDCP, artículo 25(b): “Todos los ciudadanos gozarán...de los siguientes derechos y oportunidades: (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.</p> <p>PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, párrafo 11: “Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo”.</p> <p>CADH, artículo 23 (b): Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.</p>	Código Electoral: artículo 66 y de 76 hasta 87.	Congreso RNEC
11	<p>Dado que no se permite a los ciudadanos menores de edad obtener una cédula de identidad, aquellos votantes que cumplen 18 años entre la fecha de corte del censo y la fecha de la elección no están incluidos en el censo y por lo tanto no pueden votar.</p> <p>(páginas 16 y 17 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</p> <p>(páginas 14, 15 y 16 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</p>	<p>→ A este respecto, sería aconsejable que se dispusiesen los mecanismos técnicos y normativos necesarios a fin de que todas las personas con derecho al voto, incluidos todos aquellos que hayan cumplido 18 años entre el corte del censo y la fecha de las elecciones puedan ejercerlo efectivamente sin impedimentos técnicos o normativos.</p>	Sí. Reforma legislativa	<p>PIDCP, artículo 25(b): “Todos los ciudadanos gozarán...de los siguientes derechos y oportunidades: (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.</p> <p>PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, párrafo 11: “Para garantizar el ejercicio efectivo de los</p>	Constitución de Colombia. Artículo 98. Código Electoral: artículos 59, 66 y de 76 hasta 87.	Congreso RNEC

				<p>derechos consagrados en el artículo 25 por una comunidad bien informada es preciso hacer campañas de educación e inscripción de los votantes”.</p> <p>CADH, artículo 23 (b): Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.</p> <p>CV. Código de buenas prácticas en materia electoral (CDL-AD (2002)023rev), párrafo 18: “Un censo suplementario puede permitir el voto de aquellas personas que han cambiado de domicilio o que han alcanzado la edad legal para ejercer el voto desde la publicación definitiva de la lista”.</p>		
12	<p>Dado que no existe una definición clara de residencia electoral y que el votante no tiene que presentar ningún documento acreditativo, los cambios de residencia pueden dar lugar a prácticas fraudulentas. Según los interlocutores de la MEE UE, la inscripción fraudulenta de cambios de residencia y, como consecuencia de ello, el cambio de centro de votación estuvo ligada a la compra-venta de votos. La adscripción de votantes a un número reducido de puestos de votación facilita su control y los hace dependientes de quienes le han comprado el voto para trasladarse en la jornada electoral al puesto de votación en el que se han inscrito, que puede estar alejado en algunos casos de sus lugares de residencia.</p> <p>(páginas 16 y 17 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</p> <p>(páginas 14, 15 y 16 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</p>	<p>→ Las solicitudes de cambio de domicilio electoral deberían incluir razonablemente documentos probatorios de residencia efectiva, como por ejemplo facturas de servicios públicos o contrato de alquiler de vivienda.</p>	<p>NO. Aunque sí desarrollo legislativo.</p>	<p>PIDCP, artículo 25(b): “Todos los ciudadanos gozarán...de los siguientes derechos y oportunidades: (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.</p> <p>PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, párrafo 11: “Cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla. Si, para hacer la inscripción, existen requisitos relativos al lugar de residencia, éstos serán razonables y no deberán imponerse de forma que impidan a las personas que carezcan de vivienda ejercer su derecho de voto”.</p>	<p>Código Electoral: artículos 76, 77 y 78</p> <p>Ley 163/94: artículo 4</p> <p>Ley 1864/2017.</p>	<p>Congreso</p> <p>CNE</p> <p>RNEC</p>
<p>Inscripción de candidatos (Recomendaciones n°13, 14, 15 y 16)</p>						

13	<p>Los partidos políticos obtienen o mantienen su personería jurídica con la consecución de una curul en la Cámara de Representantes o al menos un tres por ciento de votos en las elecciones al Senado, umbral que se fijó en 2013 para reducir la cantidad de partidos políticos. Por esta razón, varios partidos podrían perder su personería jurídica en las elecciones al Congreso.</p> <p><i>(páginas 16, 17 y 18 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</i></p>	<p>→ La MEE UE considera importante que no se establezcan requisitos tan drásticos, pues pueden desalentar o limitar la participación política.</p>	<p>Sí. Reforma legislativa</p>	<p>PIDCP, artículo 22.2: “El ejercicio de tal derecho [de asociación] sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.</p> <p>Observación general n°25, párrafo 26: “El derecho a la libertad de asociación, en particular el derecho a fundar organizaciones y asociaciones interesadas en cuestiones políticas y públicas y a adherirse a ellas es un complemento esencial de los derechos amparados por el artículo 25. Los partidos políticos y sus afiliados desempeñan una función primordial en la dirección de los asuntos públicos y en los procesos electorales”.</p> <p>Directrices sobre Regulaciones a Partidos Políticos. Consejo de Europa (Comisión de Venecia), Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OSCE-ODIHR), párrafo 88: “En algunos países, el partido político que no alcanza un umbral mínimo de resultados en una elección pierde su inscripción. Esta práctica está lejos de ser ideal y no debería incluirse en la legislación. Si un partido reunió todos los requisitos que se le pidieron para poder ser inscrito, debería entonces poder seguir realizando sus actividades fuera de las elecciones”.</p>	<p>Acto Legislativo 1/2003: artículo 108.</p>	<p>Congreso</p>
14	<p>La inscripción de coaliciones para las elecciones legislativas generó debate en el CNE ya que el precepto constitucional no había sido desarrollado</p>	<p>→ Sería necesario regular de forma integral y mediante ley estatutaria las coaliciones de partidos y movimientos en</p>	<p>Sí. Reforma legislativa.</p>	<p>PIDCP, artículo 22.2: “El ejercicio de tal derecho [de asociación] sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la</p>	<p>Ley 1475/2011: artículo 29</p>	<p>Congreso</p>

	<p>en una ley estatutaria. La revocatoria de estas coaliciones hubiera supuesto la descalificación de unos 170 candidatos. Finalmente, el CNE decidió inscribir las coaliciones. La MEE UE considera que esta decisión está en consonancia con los compromisos internacionales de Colombia que protegen el derecho a ser elegido.</p> <p><i>(páginas 16 y 17 informe elecciones final MEE UE Colombia legislativas)</i></p>	<p>todos los niveles de elección.</p>		<p><i>ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.</i></p>		
15	<p>Para las elecciones al Congreso se presentaron más de 140 solicitudes de inscripción y finalmente tres superaron el proceso de validación. Aunque el número de firmas varía en función del censo de población, el máximo de firmas exigidas para inscribir un candidato al Congreso asciende a 50.000, un requisito significativamente más severo para los Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC) que para los partidos.</p> <p><i>(páginas 16 y 17 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</i></p>	<p>→ Debería someterse a consideración la posibilidad de establecer condiciones iguales para la presentación de candidaturas por parte de los partidos y los GSC.</p>	<p>Sí. Reforma legislativa</p>	<p>PIDCP, artículo 25(b): <i>“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.</i></p> <p>PIDCP. Observación General 25, párrafo 16: <i>“Las condiciones relacionadas con la fecha, el pago de derechos o la realización de un depósito para la presentación de candidaturas deberán ser razonables y no tener carácter discriminatorio</i></p> <p>PIDCP. Observación General 25, párrafo 17: <i>“El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios [para presentar su candidatura] deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura”.</i></p>	<p>Ley 1475/2011: art 28 a 33</p>	<p>Congreso CNE</p>
16	<p>Un caso de especial atención mediática fue la revocatoria de la inscripción de la candidata a la Cámara de Representantes por Sucre, Karina Espinosa, hermana de un alto cargo del Ministerio del Interior, por inhabilidad por vínculo familiar prevista en la Constitución. Este caso abrió un</p>	<p>→ Aunque este tema pone de manifiesto una preocupación general sobre el tradicional nepotismo en la política colombiana, esta causal de inhabilitación podría ser cuestionable en virtud de la interpretación de la ley nacional y en</p>	<p>Sí. Reforma legislativa</p>	<p>PIDCP, artículo 25(b): <i>“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (b) Votar y ser elegidos en elecciones</i></p>	<p>Constitución de Colombia: art. 179 Código Electoral: art.</p>	<p>Congreso CNE</p>

	<p>debate sobre la interpretación de este precepto constitucional.</p> <p><i>(páginas 29 y 30 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</i></p>	<p>relación a los compromisos internacionales de Colombia sobre el derecho a ser elegido.</p>	<p><i>periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.</i></p> <p>PIDCP. Observación General 25, párrafo 15: “La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio”.</p>	<p>204</p>	
Financiación de campaña (Recomendaciones n°17 y 18)					
<p>17</p>	<p>A pesar de la existencia de un marco legal muy extenso que ofrece herramientas de fiscalización y sanción, la multitud y la dispersión de textos normativos aplicables y vigentes en materia de financiación de las campañas electorales crean un desorden jurídico funcional que en muchas ocasiones ha sido utilizado por parte de los partidos políticos para evitar cualquier tipo de sanción. Además, el CNE se ha caracterizado hasta la fecha por la ineficiencia y la falta de recursos humanos y materiales para cumplir con su deber de fiscalización y sanción lo que resulta en un sistema ineficaz lo que lleva a discutir si hay limitaciones en la voluntad de tomar decisiones de manera objetiva e independiente de los partidos políticos y del Congreso.</p> <p><i>(páginas desde 23 hasta 29 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</i></p> <p><i>(páginas 9, 10 y 11 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</i></p>	<p>→ Si un incremento de los recursos del Fondo Nacional de Financiamiento Político del CNE podría ser una medida práctica a corto plazo, la MEE UE cree que sería recomendable que a más largo plazo fuese otro órgano del Estado colombiano el que ejerciera las funciones de control, fiscalización y sanción en la materia. Dada su función intrínseca de control financiero de las cuentas públicas, la Contraloría General del Estado sería la institución más adecuada para llevar a cabo esta tarea crucial del proceso electoral garantizando la independencia, la transparencia y la posibilidad de usar sus oficinas territoriales ya existentes.</p>	<p>Sí. Reforma legislativa</p> <p>PIDCP, artículo 2.2: “Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter”.</p> <p>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUC), artículo 5.1: “Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas”.</p>	<p>Constitución, Ley 57 de 1887, Ley 130 de 1994, Ley 136 de 1994, Ley 996 de 2005, Ley 1437 de 2011, Ley 144 de 1994, Ley 1474 de 2011, Ley 1475 de 2011, Ley 1712 de 2014, Ley 1757 de 2015, Ley 1778 de 2016, Ley 1864 de 2017, Decreto 2241 de 1986, Decreto 2547 de 1989, Decreto 624 de 1989, Decreto 863 de 2006, Resolución CNE 2007-0330, Resolución CNE 2010-0285, Resolución CNE 2013-1586, Resolución CNE 2013-2544, Resolución CNE 2013-3097, Resolución CNE 2013-3619, Resolución CNE 2014-0004, Resolución CNE 2015-0865,</p>	<p>Congreso CNE Contraloría General del Estado</p>

				<p>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUC), artículo 7.3: <i>“Cada Estado Parte considerará así mismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos”.</i></p> <p>Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 19/36 del 2012 (A/HRC/RES/19/36), párrafo 16: <i>“Exhorta a los Estados a que no cejen en sus esfuerzos por fortalecer el estado de derecho y promover la democracia: ...c) Velando por que la ley se aplique con suficiente seguridad jurídica y previsibilidad para que no se cometan arbitrariedades”.</i></p> <p>CV. Código de buenas practicas en el ámbito de los partidos políticos. CDL-AD (2009)021 (párrafo 39, 40, 41, 42, 43 y 44)</p>	<p>Resolución CNE 2017-0172, Resolución CNE 2017-0173, Resolución CNE 2017-0174, Resolución CNE 2017-0175, Resolución CNE 2017-0170, Resolución CNE 2017-0171, Concepto CNE 2011-15897, Concepto CNE 2013-3270, Concepto CNE 2014-0124, Concepto CNE 2014-1513, Concepto CNE 2015-2096, Concepto CNE 2015-4140, Concepto CNE 2015-4394, Concepto CNE 2015-7546, Concepto CNE 2016-0982, Certificación DANE – 2016, Circular CNE- PGN 2015-017, Circular externa 2014-029 SuperFinanciera y Concepto 2014001896-001 SuperFinanciera.</p>	
18	<p>Si el sistema mixto (público y privado) de financiación pareciera el más adecuado al contexto político colombiano ambos sistemas, individualizados, padecen problemáticas importantes. Los recursos públicos, vía anticipos y reposición de gasto por votos, buscan promover la equidad en las condiciones de participación. Sin embargo, el procedimiento para acceder a estos recursos es demasiado complejo e ineficaz. Con respecto a la financiación privada, estos recursos constituyen una forma legítima de participación en las campañas políticas en la medida que se utilicen bajo parámetros de control, transparencia y rendición de cuentas. En Colombia, la ausencia de restricciones y controles efectivos puede comportar varios riesgos que afectan la equidad, la igualdad de oportunidades y la transparencia de las elecciones.</p>	<p>→ A juicio de la MEE UE sería oportuno y aconsejable:</p> <p>i) fortalecer las formas directas de financiación pública a través de una entrega efectiva del anticipo con la antelación necesaria para desarrollar las actividades de campaña sin que el hecho de recibirla penalice la reposición de gasto;</p> <p>ii) aumentar la financiación pública indirecta a través la financiación parcial por el Estado de la publicidad en los medios de comunicación;</p> <p>iii) reducir y limitar la financiación privada, en particular en las elecciones locales donde la influencia de las redes</p>	<p>Sí. Reforma legislativa</p>	<p>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUC), artículo 7.3: <i>“Cada Estado Parte considerará así mismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos”.</i></p> <p>CV. Código de buenas practicas en el ámbito de los partidos políticos. CDL-AD (2009)021 (párrafo 39, 40, 41, 42, 43 y 44)</p>	<p>Misma normativa que en la Recomendación nº 17.</p>	<p>Congreso CNE Contraloría General del Estado</p>

	<p>(páginas desde 23 hasta 29 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</p> <p>(páginas 9, 10 y 11 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</p>	<p>clientelares es más palpable. Por ejemplo, se podría fijar un tope en valores absolutos para las donaciones y los aportes que provienen de los recursos propios de los candidatos, las personas naturales y jurídicas, los créditos bancarios y los recursos propios de los partidos políticos.</p>				
Medios de comunicación (Recomendaciones n°19 y 20)						
19	<p>Si la campaña electoral para la primera vuelta presidencial se caracterizó por la existencia de 37 debates entre los candidatos, así como más de 80 eventos de campaña en espacios públicos, no hubo ningún debate durante la campaña de la segunda vuelta. Teniendo en cuenta las disposiciones legales existentes y la interpretación que dio la Corte Constitucional al respeto, la MEE UE cree que, si bien no puede existir la obligación de participar en un debate, la decisión de no asistir no puede menoscabar el derecho del candidato que ha solicitado el debate o que desee asistir a él. De hecho, la pregunta que debe hacerse es si el mero cálculo político de una campaña política debe prevalecer sobre el derecho de los ciudadanos colombianos a conocer las propuestas políticas y gubernamentales de los candidatos.</p> <p>(páginas 30 y 31 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</p>	<p>→ La MEE UE es de la opinión que este asunto merece una mínima aclaración normativa que explique definitivamente, y sin ninguna posible exégesis por parte del CNE, el estatus de los debates presidenciales, teniendo en cuenta los derechos y las obligaciones de las campañas políticas y el interés superior del ciudadano colombiano de votar de una manera informada, en pleno respeto del ejercicio democrático que representa una elección.</p>	<p>NO. Eventualmente una mínima aclaración de las normas ya existentes en la materia.</p>	<p>PIDCP, Comité de Derechos Humanos (CCPR), Observación General 34, párrafo. 13: <i>La libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable. Ello comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres y capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública. El público tiene también el correspondiente derecho a que los medios de comunicación les proporcionen los resultados de su actividad”.</i></p> <p>PIDCP, artículo 19: <i>“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”</i></p> <p>Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) artículo 13.1: <i>“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro</i></p>	<p>Ley 996/2005: artículo 23.</p> <p>Decisión de la Corte Constitucional C-1153/05 del 11 noviembre 2005.</p>	<p>Congreso</p> <p>Medios de comunicación</p>

				<p>procedimiento de su elección.”</p> <p>NNUU, Doc. E/CN.4/1999/64 artículo 17.1: “El Estado debe asegurarse de que se dé la mayor libertad posible a los medios. Ello puede lograrse, entre otras cosas mediante: Información de los medios al público acerca de los partidos políticos, los candidatos, las cuestiones de la campaña y los procesos de votación; los medios del gobierno deberán ser equilibrados e imparciales en la información acerca de las elecciones, no discriminar contra ningún partido político o candidato en la concesión de tiempo de emisión para garantizar que las noticias, las entrevistas y los programas de información no sean parciales en favor o en contra de algún partido o candidato”.</p>		
20	<p>Varios medios de comunicación pusieron a disposición de los ciudadanos direcciones electrónicas o cuentas oficiales en redes sociales para que enviaran mensajes difundidos en redes y se comprobaba su veracidad. Este tipo de iniciativas son meritorias, pero parecen insuficientes ante la dimensión que ha cobrado el problema.</p> <p><i>(páginas 13 y 14 informe elecciones final MEE UE Colombia legislativas)</i></p>	<p>→ Sería recomendable que los poderes públicos, en particular la autoridad electoral, hicieran campañas de carácter pedagógico, tal vez en colaboración con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, para enseñar a los usuarios de Internet, particularmente a los más jóvenes, cuáles son las claves para distinguir entre una información veraz y una información falsa, y evitar que colaboren en la difusión de las últimas, impidiendo que se extiendan y se asienten como ciertas en la opinión pública.</p>	NO	<p>PIDCP. Observación General 34, párrafo 21: “El párrafo 3 [de la OG 34] señala expresamente que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales. Por este motivo, se prevén dos tipos de restricciones que pueden referirse al respeto de los derechos o la reputación de otras personas o a la protección de la seguridad nacional y el orden público, o de la salud y la moral públicas.”</p> <p>PIDCP. Observación General 34, párrafo 43: “Toda limitación al funcionamiento de los sitios web, los blogs u otros sistemas de difusión de información en Internet, electrónicos o similares, incluidos los sistemas de apoyo a estas comunicaciones, como los proveedores de servicios de Internet o los motores de búsqueda, solo serán admisibles en la medida en que sean compatibles con el párrafo 3”.</p>		<p>Gobierno de Colombia</p> <p>Instituciones del Estado</p>
Encuestas (Recomendación n°21)						
21	<p>Las encuestas son herramientas de investigación falible que sirve para hacer una medición de la intención de voto válida para las fechas en que se ha realizado y dentro de un margen de error conocido. En Colombia, la utilización de las</p>	<p>→ La divulgación de una ficha técnica completa puede ayudar a evaluar su fiabilidad. Los medios de comunicación podrían entonces someterse a normas de autoregulación sobre la publicación de</p>	NO	<p>PIDCP, artículo 19: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras,</p>	<p>Código Electoral: artículo 28.</p> <p>Ley 996/2006:</p>	<p>CNE</p> <p>Medios de comunicación</p>

	<p>encuestas y su fiabilidad son frecuentemente cuestionadas por parte de los candidatos y partidos políticos.</p> <p><i>(páginas 41, 42 y 43 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</i></p>	<p>encuestas durante la campaña, incluyendo la obligación de divulgar no sólo los datos más básicos (tipo de muestra, fechas de campo, número de personas encuestadas y margen de error) sino también otros como la dispersión geográfica de la muestra, la tasa de respuesta, el número de intentos realizados por los entrevistadores y si existió o no supervisión de las entrevistas realizadas. Por estas razones los medios de comunicación podrían firmar, antes del comienzo de la campaña electoral, un código de conducta que los obligase a divulgar una ficha completa.</p>		<p><i>ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”</i></p> <p>Guía ESOMAR (Sociedad Europea de Opinión e Investigación de Mercados) y la WAPOR (Asociación Mundial de Investigación de la Opinión Pública) para sondeos de opinión y encuestas publicadas.</p>	<p>artículo 28</p> <p>Circular externa CNE 001-2018</p> <p>Nota aclaratoria CNE a la circular externa 001-2018</p> <p>Circular externa CNE 007-2018</p>	
Grupos vulnerables (Recomendaciones n°22, 23 y 24)						
22	<p>La ley exige que las organizaciones políticas destinen al menos un 15% de la financiación pública a la inclusión efectiva en la política de mujeres, jóvenes y minorías étnicas. Sin embargo, el aplicativo “Cuentas Claras” reveló que durante el ejercicio 2017 sólo un 2,5% de la financiación estatal a los partidos se invirtió en fortalecer la participación de las mujeres. La enmienda constitucional de Equilibrio de Poderes de 2015 (Acto Legislativo 02/2015) estableció que las candidaturas a cargos de elección popular se deben regir por los principios de paridad, alternancia y universalidad, pero aún no se ha reglamentado.</p> <p><i>(páginas 20, 21, 22 y 23 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</i></p>	<p>→ Las autoridades deberían incrementar sus esfuerzos para asegurar la participación igualitaria de mujeres y hombres en el proceso electoral. Debería alentarse a los partidos políticos a adoptar más medidas en pro de una mayor participación de las mujeres tanto en las actividades de los partidos como en su calidad de candidatas.</p>	Sí	<p>Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), artículo 4: “La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.</p>	<p>Acto Legislativo 1475/2011: artículo 28.</p> <p>Acto Legislativo 02/2015</p> <p>Ley 581/2000, artículo 4.</p>	Congreso

<p>23</p>	<p>Las comunidades indígenas y afrodescendiente tienen derecho a circunscripciones especiales en el Senado y Cámara de Representantes, a las que concurren candidaturas étnicas tras un proceso de aval por parte de las instituciones legalmente constituidas de estas comunidades. Al momento de votar, los electores deben elegir si votan para las circunscripciones ordinarias de Cámara o Senado, o a las específicas para comunidades indígenas o afrodescendiente, ya que el censo electoral no discrimina por razón de etnia y no existe un tarjetón electoral específico para estas demarcaciones. Esto podría afectar a su representatividad.</p> <p><i>(página 33 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</i></p> <p><i>(páginas 20, 21, 22 y 23 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</i></p>	<p>→ Sería entonces aconsejable que se garantizase el derecho de estas comunidades a votar efectivamente para sus circunscripciones. Para ello, se deberían habilitar medidas para que se crease un censo exclusivo para estas circunscripciones especiales y que, al mismo tiempo, de conformidad con las mejores prácticas internacionales en la materia, no se vea perjudicado el derecho de indígenas y afrodescendientes, como ciudadanos colombianos, a votar también en las circunscripciones ordinarias.</p>	<p>Sí</p>	<p>PIDCP, artículo 26: <i>“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.</i></p> <p>Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, (CIEDR) artículo 5: <i>“Los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: [...] (c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido.”</i></p> <p>CADH artículo 23: <i>“Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y libertades: b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.</i></p> <p>CV. Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral. CDL-AD (2002)023. párrafo 23: <i>“Ciertas medidas adoptadas para garantizar una representación mínima de las minorías, sea reservándoles escaños, sea previendo excepciones a las reglas habituales en materia de atribución de los escaños, [...], no infringen el principio de igualdad. Asimismo, puede estar previsto que las personas pertenecientes a minorías nacionales tengan el derecho de emitir su voto tanto por candidatos de las listas generales como de las listas de las minorías nacionales.</i></p>	<p>Constitución: artículos 171 y 176. Ley 649/2001. Corte Constitucional: sentencia C 169/2001 del 14 febrero 2001.</p>	<p>Congreso CNE RNEC</p>
-----------	--	--	-----------	---	---	----------------------------------

<p>24</p>	<p>La RNEC incluyó plantillas braille para que las personas con discapacidad visual pudieran votar sin necesidad de asistencia, lo que les permitió el ejercicio del voto en igualdad de condiciones. Sin embargo, la Registraduría no puso en marcha medidas suficientes para mejorar la accesibilidad a los puestos de votación para personas con movilidad reducida. A este respecto, las autoridades no han implementado en su totalidad las recomendaciones dirigidas a Colombia por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, cuyo objetivo es asegurar que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean accesibles a todos los electores, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.</p> <p><i>(página 34 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</i></p> <p><i>(páginas 20, 21, 22 y 23 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</i></p>	<p>→ Como país signatario de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), Colombia debería garantizar que los votantes con discapacidad puedan ejercer sus derechos políticos en igualdad de condiciones con el resto de los votantes, particularmente en cuanto al derecho al voto secreto y a la accesibilidad a las mesas de votación. Esto incluye también a los colombianos con discapacidad mental o cognitiva que por decisión judicial no puedan ejercer el derecho al voto.</p>	<p>Sí. En lo relativo a personas con discapacidad cognitiva.</p>	<p>Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), artículo 5.3: “A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptaran todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables”.</p> <p>CDPD, artículo 29: “Los Estados-Partes se comprometerán a:</p> <p>(a) <i>Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:</i></p> <p><i>i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;</i></p> <p><i>ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda.</i></p> <p>Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad. Observaciones finales a España (2011) párrafo 48: “El Comité recomienda que se revise toda la legislación pertinente para que todas las personas con discapacidad, independientemente de su deficiencia, de su condición jurídica o de su lugar de residencia, tengan derecho a votar y a participar en la vida pública en pie de igualdad con los demás. El Comité pide al</p>	<p>Constitución de Colombia. artículos 98 y 99. Ley 163/1994. Artículo 16</p>	<p>Congreso CNE RNEC</p>
-----------	---	---	---	---	---	----------------------------------

				Estado parte que modifique el artículo 3 de la Ley orgánica No 5/1985, que autoriza a los jueces a denegar el derecho de voto en virtud de decisiones adoptadas en cada caso particular. La modificación debe hacer que todas las personas con discapacidad tengan derecho a votar".		
Jornada electoral (Recomendaciones n°25, 26 y 27)						
25	<p>Las votaciones en Colombia se llevan a cabo durante ocho horas (de las ocho de la mañana a las cuatro de la tarde), un horario tal vez reducido si se compara con la práctica electoral habitual en otros países de la región y a nivel internacional. Asimismo, una vez llegada la hora de cierre de las votaciones, no se permite votar a las personas que puedan estar en la fila, contrariamente a los estándares internacionales en la materia.</p> <p><i>(páginas 35, 36 y 37 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</i></p> <p><i>(páginas 25 y 26 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</i></p>	<p>→ Sería conveniente que se ampliasen los horarios de votación y que, en línea con los estándares internacionales electorales, que se habilitasen procedimientos que permitan votar a aquellas personas se encuentren haciendo fila en los puestos y mesas de votación llegado el cierre de las votaciones. Ambas medidas darían más y mejores posibilidades al ejercicio efectivo del derecho del voto.</p>	SÍ	<p>PIDCP, artículo 25(b): "Todos los ciudadanos gozarán...de los siguientes derechos y oportunidades: (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores".</p> <p>PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, párrafo 11: "Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo".</p> <p>Convención Americana de los Derechos Humanos, artículo 23: "Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y libertades: b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores".</p>	<p>Constitución: artículos 152 literal f y 266.</p> <p>Código Electoral: artículo 111.</p>	<p>Congreso</p> <p>CNE</p> <p>RNEC</p>
26	<p>La inscripción fraudulenta de cambios de residencia y, como consecuencia de ello, el cambio de puestos de votación estuvo ligada a la compra-venta de votos. La adscripción de votantes a un número reducido de puestos de votación facilita su control y los hace dependientes de quienes le han comprado el voto para trasladarse en la jornada electoral al puesto de votación en el que se han inscrito, que puede estar alejado en algunos casos de sus lugares de residencia.</p> <p><i>(páginas 14, 15 y 16 informe final MEE UE Colombia)</i></p>	<p>→ Los partidos políticos deben desarrollar nuevos mecanismos para atraer el apoyo del electorado, sin necesidad de acudir a la compra de votos. La aplicación de los mecanismos de control y sanción existentes contra estas prácticas debe ir acompañada de campañas de información sobre las garantías de ejercicio del secreto del voto, entre otras.</p>	NO	<p>PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, párrafo 19: "Las personas con derecho de voto deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato y a favor o en contra de cualquier propuesta que se someta a referéndum o plebiscito, y de apoyar al gobierno u oponerse a él, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores. Estos deberán poder formarse una opinión de</p>	<p>Ley 1864/2017: artículo 6.</p> <p>Modifica el artículo 390 de la Ley 599/200 (Código Penal)</p>	<p>CNE</p> <p>RNEC</p> <p>Partidos políticos</p>

	elecciones legislativas)			manera independiente, libres de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo”.		
27	<p>La RNEC no digitalizó ni publicó en su página web las actas de resultados de las consultas internas por problemas presupuestarios.</p> <p>(páginas 27, 28 y 29 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</p>	<p>→ La RNEC debe facilitar información detallada sobre resultados y escrutinios y debe incluir entre estas informaciones, las relativas a las consultas interpartidarias en las que participe todo el cuerpo electoral colombiano.</p>	NO	<p>PIDCP. Observación General 34, párrafo 19: “Los Estados partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del gobierno que sea de interés público. Los Estados partes deberían hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información. Además, los Estados partes deberían poner en aplicación los procedimientos necesarios para tener acceso a la información”.</p> <p>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), artículo 10: “Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:</p> <p>a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público u administración pública”.</p>	Código Electoral: artículos 155 y 156.	RNEC
Resultados electorales (Recomendaciones n°28 y 29)						
28	<p>Existieron diferencias entre los resultados del preconteo que anunció la RNEC y los oficiales que declaró el CNE que, aunque no influyeron de manera determinante en los resultados, sí que contribuyeron a cuestionar el modo en que en Colombia se efectúan los procesos de conteo y</p>	<p>→ A este respecto, sería aconsejable que se verifiquen de manera sistemática los procedimientos establecidos para el conteo y consolidación de resultados preliminares y oficiales, a fin de que se despejen las dudas que ocasionaron estas</p>	NO. Sí revisión de procedimientos	<p>PIDCP, artículo 19: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma</p>	<p>Constitución: artículos 264, 265 y 266.</p> <p>Ley Estatutaria 1475/2011:</p>	<p>Congreso</p> <p>RNEC</p> <p>CNE</p>

	<p>consolidación del voto. <i>(páginas 41, 42 y 43 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</i></p>	<p>diferencias, que únicamente deberían existir como consecuencia de los recuentos y revisiones de actas que pudieran efectuar las comisiones escrutadoras.</p>		<p><i>impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.</i></p> <p>PIDCP, artículo 25(b): <i>“Todos los ciudadanos gozarán...de los siguientes derechos y oportunidades: (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”</i></p> <p>CV. Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral. CDL-AD (2002)023, párrafo 51: <i>“Debe informarse con toda claridad a la población que el resultado final puede ser muy diferente de los resultados provisorios, o incluso totalmente opuesto, sin que haya habido ninguna manipulación”.</i></p>	<p>artículos 41,42 y 43.</p> <p>Código Electoral: artículos 58, 155 y 156.</p> <p>Circulares de la RNEC (departamento de informática).</p>	
29	<p>La MEE UE observó una gran cantidad de votos que se anularon porque los votantes marcaron más de una de las tres casillas de voto en blanco disponibles en el tarjetón. Esto afectó fundamentalmente al número total de votos válidos, ya que los votos en blanco son clasificados de esta manera y se contabilizan para determinar el umbral de atribución de escaños. Otras causas de anulación fueron la existencia de más de una marca en el tarjetón y los votos deliberadamente anulados por los votantes. El voto en blanco estuvo ligeramente por encima del 5%, mientras que la suma de nulos y no marcados superó el 10% tanto en las elecciones al Senado como a la Cámara.</p> <p><i>(páginas 30 y 31 informe final MEE UE Colombia elecciones legislativas)</i></p>	<p>→ La RNEC debería rediseñar el tarjetón electoral para el Senado y la Cámara de Representantes a fin de evitar el alto número de votos nulos causados por errores debidos a un diseño confuso.</p>	NO	<p>CV. Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral. CDL-AD (2002)023. párrafo 31: <i>“El procedimiento de votación deberá ser sencillo”.</i></p>	<p>Constitución de Colombia. Artículo 258.</p> <p>Código Electoral. Artículo 58.</p>	<p>CNE RNEC</p>

Proclamación e impugnación de resultados (Recomendaciones nº30,31 y 32)						
30	<p>Las instituciones encargadas de la resolución del contencioso electoral son el CNE y la Sección Quinta del Consejo del Estado. El procedimiento de escrutinio implica una actuación administrativa escalonada y preclusiva, según la cual, se van agotando en cada comisión escrutadora las distintas reclamaciones y peticiones, permitiendo así ajustar los resultados hasta la declaración de los mismos por parte del CNE. Sin embargo, a pesar de este sistema de preclusión, en cada proceso electoral el CNE se encuentra en la situación de recibir, gestionar y resolver una multitud de reclamaciones a nivel nacional. Además, la legislación colombiana no dispone un plazo al CNE para la resolución de las reclamaciones presentadas.</p> <p><i>(páginas 37, 38, 39 y 40 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</i></p>	<p>→ Por estas razones, considerando que el sistema escalonado de impugnación de resultados ya ofrece garantías suficientes, la MEE UE recomienda que el legislador no sólo modifique y posiblemente limite las causales de la nulidad ante el CNE, considerando que el sistema escalonado ya ofrece garantías suficientes, sino también que establezca plazos precisos para que los procesos electorales de las elecciones legislativas y presidenciales terminen antes de las respectivas tomas de posesión de los cargos en ellas elegidos.</p>	<p>Sí. Reforma constitucional y legislativa</p>	<p>PIDCP, artículo 25(b): <i>“Todos los ciudadanos gozarán...de los siguientes derechos y oportunidades: (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.</i></p> <p>PIDCP, artículo 2(3): <i>“Cada Estado Parte se compromete a garantizar que: (a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo”.</i></p> <p>Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) artículo 8: <i>“Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”.</i></p>	<p>Constitución: artículos 237, 264 y 265</p> <p>Código Electoral: artículos 187, 192,193.</p> <p>Ley 163/1994: artículo 6.</p> <p>Resoluciones del CNE nº744/2018 y 1399/2018.</p> <p>Reglamento interior del Consejo de Estado: Acuerdo 2/1971, acuerdo 1/1978, acuerdo 58/1999, acuerdo</p>	<p>Congreso CNE</p> <p>Consejo de Estado</p>

					45/2000, acuerdo 35/2001, acuerdo 19/2002 y 30/2002.	
31	<p>En Colombia, el control judicial de los actos relacionados con el proceso electoral está a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa encabezada por el Consejo de Estado en su Sección Quinta. El Consejo ejerce un control sobre las causales de nulidad actuando como jurisdicción administrativa y no electoral teniendo en cuenta que cada declaratoria de los resultados del CNE es, per se, un acta administrativa. Aunque la Constitución prevé que la jurisdicción contencioso administrativa decida la acción de nulidad electoral en un año, en la práctica algunos casos son resueltos en un lapso de tiempo incompatible con las necesidades principales del derecho electoral, que son la celeridad y prontitud con las que debe definirse la controversia electoral.</p> <p><i>(páginas 37, 38, 39 y 40 informe final MEE UE Colombia elecciones presidenciales)</i></p>	<p>→ Por estas razones, la MEE UE recomienda al legislador que incluya claramente al Consejo de Estado en la arquitectura del proceso electoral, manteniendo su competencia como órgano de control de los actos electorales, pero imponiéndole, sin embargo, plazos precisos y perentorios que permitan concluir el proceso electoral antes de la toma de posesión de la autoridad elegida, evitando así comprometer la voluntad popular que se expresó a través las urnas.</p>	<p>Sí. Reforma constitucional y legislativa</p>	<p>PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, párrafo. 20: <i>“Debe haber un escrutinio de votos y un proceso de recuento independientes y con posibilidad de revisión judicial o de otro proceso equivalente a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y recuento de los votos”.</i></p> <p>PIDCP, artículo 2(3): <i>“Cada Estado Parte se compromete a garantizar que: (a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo”.</i></p> <p>Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) artículo 8: <i>“Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”.</i></p>	<p>Misma normativa que en la Recomendación nº 30.</p>	<p>Congreso</p> <p>CNE</p> <p>Consejo de Estado</p>
32	<p>Otro problema en Colombia, en el marco de las elecciones, es la existencia de la acción de tutela. Esta acción es un mecanismo cuyo objetivo es la protección de derechos constitucionales fundamentales. Desde una perspectiva puramente dogmática y práctica, la acción de tutela debería ser improcedente en materia electoral, y solo debería ser utilizada siempre que el accionante no tenga otro medio jurídico para hacer valer su derecho, o cuando pretenda evitar un perjuicio irremediable, para lo cual debe fundar su petición en pruebas que acrediten la necesidad de una oportuna intervención del operador judicial.</p> <p><i>(páginas 37, 38, 39 y 40 informe final MEE UE)</i></p>	<p>→ Para evitar que la acción de tutela sea utilizada de forma capciosa durante los procesos electorales, la MEE UE cree que sería oportuno introducir la nueva figura de la acción especial de amparo electoral frente a la cual no procedería ningún otro recurso y hará tránsito a cosa juzgada.</p>	<p>Sí. Reforma constitucional y legislativa</p>	<p>PIDCP, Comité de Derechos Humanos, Observación General 31, párrafo 6: <i>“Los Estados Parte deben abstenerse de violar los derechos reconocidos por el Pacto y cualesquiera restricciones a cualquiera de esos derechos debe ser permisible de conformidad con las disposiciones pertinentes del Pacto. Cuando se introducen restricciones, los Estados deben demostrar su necesidad y adoptar únicamente las medidas que resulten proporcionales a la consecución de los legítimos objetivos para lograr una protección constante y eficaz de los derechos del Pacto”.</i></p>	<p>Constitución: artículos 23,40 86, 236, 237, 241 y 265</p> <p>Código Electoral: artículos 187, 192,193.</p> <p>Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso</p>	<p>Congreso</p> <p>CNE</p> <p>Consejo de Estado</p>

	Colombia elecciones presidenciales)				administrativo: artículos 139 y 275. Ley 1437/2011: artículo 139 Decreto 2591/1991.	
--	-------------------------------------	--	--	--	--	--

Leyenda de los instrumentos internacionales, regionales y documentos informativos y técnicos aplicables		
A	- (PIDCP) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.	
B	- (PFPIDCP) Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.	
C	- (CIEDR) Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965.	
D	- (PIDESC) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.	
E	- (PFPIDESC) Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución A/RES/63/117 adoptada el 10 de diciembre de 2008	
F	- (CEFDM) Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979;	
G	- (PFCEDM) Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999	
H	- (CDPD) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Adoptada en Nueva York, el 13 de diciembre de 2006.	
I	- (PFCPC) Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad Adoptada en Nueva York, el 13 de diciembre de 2006.	
J	- (DPI) Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas. Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/61/L.67 y Add.1)].	Informativo y técnico

K	- (DPAV) Declaración y Programa de Acción de Viena (Conferencia Mundial de Derechos Humanos) . Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.	Informativo y técnico
L	- Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing) . IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, reunida en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995, aprueba la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.	Informativo y técnico
M	- (CADH) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) . Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969. Adoptada en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.	
N	- (PACADH) Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) .	
Ñ	- (CIDPM) Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (OEA, 1948)	
O	- (CIEDPD) Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad . Adoptado en Ciudad de Guatemala, Guatemala. Fecha: 06/07/99. Vigésimo Noveno Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Entrada en vigor: 09/14/01. Trigésimo día a partir de la fecha de depósito del sexto instrumento de ratificación por un estado miembro de la OEA (Artículo VIII, 3).	
P	- (CDI) Carta Democrática Interamericana . Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001	Informativo y técnico
Q	- (DUDH) Declaración Universal de Derechos Humanos . Adoptado por RES. N° 217 A (III) en la ciudad de París, 10/DIC/1948.	
R	- (DADH) Declaración Americana de los Derechos Americanos de los Derechos y Deberes del Hombre . Adoptado durante la IX Conferencia Americana, Bogotá 1948.	
S	- Declaración de principios para la Observación internacional de Elecciones y Código de conducta para observadores internacionales de elecciones . Acto de conmemoración celebrado en las Naciones Unidas el 27 de octubre de 2005 Nueva York.	Informativo y técnico
T	- Convenio de la OIT N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes . Adopción: Ginebra, 76ª reunión CIT (27 junio 1989).	Informativo y técnico
U	- Convenio Europeo de Derechos Humanos . Modificado por los Protocolos n. 11 y 14 completado por el Protocolo adicional y los Protocolos n. 4, 6, 7, 12 y 13.	Informativo y técnico
V	- (CV) Comisión de Venecia : La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, más conocido por el nombre de la Comisión de Venecia, ciudad donde se encuentra, es un órgano asesor del Consejo de Europa sobre cuestiones constitucionales.	Informativo y técnico
W	Guía ESOMAR (Sociedad Europea de Opinión e Investigación de Mercados) y la WAPOR (Asociación Mundial de Investigación de la Opinión Pública) para sondeos de opinión y encuestas publicadas.	Informativo y técnico
X	Unión Interparlamentaria (UIP), Declaración sobre los criterios para unas elecciones libres y justas (1994) .	Informativo y técnico
Y	- Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA) .	
Z	- (CDHNU) Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas . Comentario General N° 25 (1996) El derecho a participar en asuntos públicos y el derecho a voto (PIDCP).	Informativo y técnico
ZZ	(CNUC) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción . Resolución 58/4 de la Asamblea General, del 31 de octubre de 2003.	

Anexo II: Resultados oficiales y preliminares de la segunda vuelta de la elección presidencial y comparación entre ambos

	Resultados preconteo. Segunda vuelta 17 de junio 2018		Resultados oficiales Segunda vuelta 21 de junio 2018		Diferencia entre resultados oficiales y preconteo	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
Iván Duque Martha Lucía Ramírez <i>(Partido Centro Democrático)</i>	10.373,080	53,98%	10.398.689	54,03%	25.609	0,25%
Gustavo Petro Ángela María Robledo <i>(Coalición Petro Presidente)</i>	8.034.189	41,81%	8.040.449	41,77%	6.260	0,08%
Votos en blanco	808.368	4,21%	807.924	4,20%	-444	-0,05%
VOTOS VÁLIDOS (candidatos + blancos)	19.215.637	98,48%	19.247.062	98,52%	31.425	0,16%
Votos nulos	265.857	1,36%	263.373	1,35%	-2.484	-0,94%
Tarjetones no marcados	29.674	0,15%	25.969	0,13%	-3.705	-14,27%
PARTICIPACIÓN (Válidos + nulos + no marcados)	19.511.168	53,85%	19.536.404	53,92%	25.236	0,13%
Votos que cambiaron de atribución entre los resultados oficiales y el preconteo	38.632					
Censo electoral	36.227.267*					

*A efectos de contabilización, la RNEC añadió un total de 556.673 votantes teóricos, con lo que el total de votantes según los boletines de resultados preliminares que la Registraduría emitió durante la jornada electoral fue de 36.783.940. Este añadido de más de medio millón de votantes se debe, según la Registraduría, a la necesidad técnica de sumar al censo electoral de 36.227.267, el número total de electores adscritos a aquellas mesas de votación en el exterior (del total de 1.500) en las que se pudo votar del lunes 11 al sábado 16 de junio y que por motivos técnicos debieron ser contabilizadas de forma individualizada, junto a su total de votantes adscritos, por cada uno de los días en los que se pudo votar en ellas. La RNEC aclara este particular en su página de escrutinios preliminares. <https://goo.gl/BJ367J>.

Anexo III: Resultados oficiales y preliminares de la primera vuelta de la elección presidencial y comparación entre ambos

	Resultados preconteo 27 mayo 2018		Resultados oficiales 8 junio 2018		Dif. resultados oficiales y preconteo	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
Iván Duque Martha Lucía Ramírez <i>(Partido Centro Democrático)</i>	7.569.693	39,14%	7.616.857	39,36%	47.164	0,6%
Gustavo Petro Ángela María Robledo <i>(Coalición Petro Presidente)</i>	4.851.254	25,08%	4.855.069	25,09%	3.815	0,1%
Sergio Fajardo Claudia López <i>(Coalición Colombia)</i>	4.589.696	23,73%	4.602.916	23,78%	13.220	0,3%
Germán Vargas Lleras Juan Carlos Pinzón <i>(Coalición #Mejor Vargas Lleras)</i>	1.407.840	7,28%	1.412.392	7,30%	4.552	0,3%
Humberto de la Calle Clara López <i>(PAR, Alianza Social Independiente ASI)</i>	399.180	2,06%	396.151	2,05%	-3.029	-0,8%
Jorge Antonio Trujillo Freddy Obando <i>(Todos somos Colombia)</i>	75.614	0,39%	65.767	0,34%	-9.847	-13%
Partido de Renovación Étnica (PRE) <i>(Promotores del voto en blanco)</i>	60.312	0,31%	30.128	0,16%	-30.184	-49,9%
Viviane Morales Jorge Leyva <i>(Partido Somos)</i>	41.458	0,21%	36.138	0,19%	-5.320	-12,8%
Votos en blanco	341.087	1,76%	338.581	1,75%	-2.506	-0,7%
VOTOS VÁLIDOS (candidatos + blancos)	19.336.134	98,46%	19.353.999	98,53%	17.865	0,1%
Votos nulos	243.645	1,24%	242.002	1,23%	-1.643	-0,7%
Tarjetones no marcados	56.935	0,28%	47.675	0,24%	-9.260	-16,3%
PARTICIPACIÓN (Válidos + nulos + no marcados)	19.636.714	54,20%	19.643.676	54,22%	6.962	0,04%
Votos que cambiaron de atribución entre los resultados oficiales y el preconteo			130.540			
Censo electoral			36.227.267*			

*A efectos de contabilización, la RNEC añadió un total de 556.673 votantes teóricos, con lo que el total de votantes según los boletines de resultados preliminares que la Registraduría emitió durante la jornada electoral fue de 36.783.940. Este añadido de más de medio millón de votantes se debe, según la Registraduría, a la necesidad técnica de sumar al censo electoral de 36.227.267, el número total de electores adscritos a aquellas mesas de votación en el exterior (del total de 1.500) en las que se pudo votar del lunes 21 al sábado 26 de mayo y que por motivos técnicos debieron ser contabilizadas de forma individualizada,

junto a su total de votantes adscritos, por cada uno de los días en los que se pudo votar en ellas. La RNEC aclara este particular en su página de escrutinios preliminares. <https://goo.gl/BJ367J>.

