

ANÁLISIS A LAS GARANTÍAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN - CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

26 de junio de 2023

Introducción

En el desarrollo de las elecciones y en las etapas posteriores, las autoridades electorales encargadas de la logística y aquellas que tienen como función brindar las garantías para todos los actores en contienda, generan cierta cantidad de información y de datos. Por lo tanto, si estas cumplieran con el principio de máxima publicidad y previeran todos los mecanismos institucionales para el acceso oportuno y en formatos accesibles, se aportaría a la integridad y confianza de los comicios, toda vez que la ciudadanía, organizaciones políticas, candidaturas, medios de comunicación y cualquier actor interesado contarían con la información necesaria para:

- Tener mayor certeza de la integridad, justicia y transparencia del certamen.
- Ejercer control a la gestión de las autoridades y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.
- Disminuir las asimetrías que aún persisten en la información que se genera en cada una de las etapas de los comicios.
- Aportar recomendaciones para el fortalecimiento de los procesos electorales.

Al respecto, la iniciativa de Datos Electorales Abiertos del Instituto Nacional Demócrata (NDI por su sigla en inglés), quizás la pionera en estos temas, ha señalado que a través de los datos abiertos se puede mejorar la eficacia de los órganos electorales, aumentar la participación ciudadana, reducir las tensiones (en la medida que a partir del uso de estos datos se pueden monitorear los resultados), mejorar la inclusión (por ejemplo cuando a partir de los datos se proponen soluciones para mejorar la accesibilidad), entre otros aspectos.

En diferentes países ya sea mediante iniciativas lideradas desde la sociedad civil o por las autoridades electorales se ha avanzado en una política de datos electorales abiertos. Sin embargo, en Colombia es poco lo que se ha logrado en este sentido. La MOE ha identificado que, aunque los documentos electorales de interés público en su mayoría no son secretos, estos se comparten de manera tal que no cumplen con todas las condiciones requeridas dentro de la Ley 1712 de 2014 para materializar efectivamente el derecho fundamental que tienen los colombianos de tener acceso en los tiempos, formas y formatos adecuados a la información en poder de la Organización Electoral, como sujeto obligado por la norma mencionada.¹

Como un primer aporte, la MOE durante las elecciones de Congreso y Presidencia de la República de 2022 realizó una observación electoral a las garantías de acceso a la información lo que permitió identificar la ausencia de una política de datos electorales abiertos. Teniendo en cuenta los hallazgos derivados de ese ejercicio y a partir de un análisis al conjunto de datos que, de acuerdo con sus funciones, son procesados y administrados por el Consejo Nacional Electoral - CNE, se elaboró el presente informe con el propósito de que el CNE adopte una política institucional que garantice el

¹ Sobre el particular se puede consultar el informe “El derecho al acceso a la información durante las elecciones en Colombia 2022. Una mirada desde la observación electoral” disponible en https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/10/EL-DERECHO-AL-ACCESO-A-LA-INFORMACION-DURANTE-LAS-ELECCIONES-EN-COLOMBIA-2022_RESUMEN-EJECUTIVO.pdf

derecho al acceso a la información a partir de datos que permitan la consulta, descargue, procesamiento y reutilización

I. ¿Cómo entender los datos electorales abiertos?

En Colombia, el artículo 6 de Ley 1712 de 2014, define los “datos abiertos” como “todos aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos”. En este sentido, los datos electorales abiertos pueden ser entendidos como el conjunto de datos que se procesan en los diferentes momentos del ciclo de las elecciones e incluso por fuera de esta y que se encuentren en formatos que faciliten su consulta, descarga, procesamiento y libre circulación.

En este sentido, el Consejo Nacional Electoral, como sujeto obligado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la mencionada Ley, debe avanzar en la adopción e implementación de mecanismos de procesamiento y divulgación proactiva de la información que se encuentra en su poder, en formatos de datos abiertos. Para ello, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ha desarrollado algunos lineamientos como por ejemplo la Guía Nacional de Datos Abiertos² y la Guía de Estándares de Calidad³.

Ahora bien, los datos para que sean abiertos deben tener en cuenta algunos principios, entre ellos los que a continuación se enuncian y explican y que fueron construidos de acuerdo con los parámetros de la Iniciativa de Datos Electorales del NDI y la normatividad colombiana:

Tabla No. I Principios de datos abiertos en materia electoral.

PRINCIPIOS	EXPLICACIÓN
DESAGREGACIÓN	La información debe estar disponible de forma desagregada al nivel máximo de detalle (unidad primaria, entendida como la unidad mínima de detalle)
OPORTUNIDAD	La información debe estar disponible a tiempo para la toma de decisiones o para el ejercicio de las acciones para las cuales esta es generada.
DESCARGA ÍNTEGRA Y EN BLOQUE	La información debe estar disponible para consulta y descarga en su totalidad, y contenida en un solo archivo.
NO EXCLUSIVIDAD	La información debe estar disponible para cualquier usuario sin que se requieran mecanismos personalizados de acceso a la misma.
DISPONIBILIDAD PERMANENTE	La información debe poder ser consultada y descargada en cualquier momento posterior a su generación, conservándose un archivo histórico de la misma.
ASEQUIBILIDAD	La información debe ser fácilmente accesible y estar contenida en una ubicación de fácil acceso (intuitivo).

² Se puede consultar en: <https://herramientas.datos.gov.co/sites/default/files/2021-08/Guia%20de%20Datos%20Abiertos%20de%20Colombia.pdf>

³ Se puede consultar en: https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-179118_recurso_5.pdf

COMPRESIBLE	La información debe presentarse con herramientas que permitan el fácil seguimiento y entendimiento para el usuario.
CALIDAD	La información debe ser legible, presentarse sin errores y tener una estructuración lógica.
DATOS ANALIZABLES	La información debe estar disponible en un formato que permita su procesamiento y análisis.
TRAZABILIDAD	La información disponible debe permitir el seguimiento a los cambios que ha sufrido y la identificación de datos como fechas de creación, publicación, modificación, corrección y actualización.

Fuente: elaboración propia de acuerdo con el NDI y normatividad colombiana.

2. ¿Qué tipo de información publicar?

Para implementar una política de datos electorales abiertos, es necesario identificar el tipo de información que genera, en este caso, el Consejo Nacional Electoral y que debe estar disponible para el acceso y consulta en general. En este sentido, como se puede apreciar en la siguiente imagen, existen al menos ocho variables de datos sobre información que produce la autoridad en las diferentes etapas del proceso electoral.

Gráfica No. 1 Conjunto de datos del CNE



Fuente: elaboración propia de acuerdo con las funciones del CNE.

Tabla No. 2. Características de la información a publicar por el CNE de acuerdo con el conjunto de datos que procesan.

Componente de las elecciones	Conjunto de datos	Características de la información
1. Financiación de campañas electorales	1.1. Reporte de ingresos de campañas	<ul style="list-style-type: none"> • Año • Corporación o cargo. • Nombre de la organización política o movimiento por el cual se candidatizó. • Departamento, municipio o circunscripción del cargo al que aspiraba. • Género de la persona candidata. • Número de documento de identidad de la persona candidata. • Monto de ingreso • Número de documento de identidad o NIT de la persona natural o jurídica de donde provienen los ingresos. • Fecha de registro de ingreso
	1.2. Reporte de gastos de campañas	<ul style="list-style-type: none"> • Año • Corporación o cargo. • Nombre de la organización política o movimiento por el cual se candidatizó. • Departamento, municipio o circunscripción del cargo al que aspiraba. • Género de la persona candidata. • Número de documento de identidad de la persona candidata. • Monto de gasto. • Número de documento de identidad o NIT de la persona natural o jurídica de donde provienen los ingresos. • Fecha de registro de gasto.
	1.3. Financiación de Grupos significativos de ciudadanos.	<ul style="list-style-type: none"> • Año • Ingresos: Personas (naturales o jurídicas) que aportaron recursos a los GSC. • Género de las personas inscritas en los GSC • Monto del ingreso. • Número de documento de identidad o NIT de la persona financiadora. • Gastos: Personas (naturales o jurídicas) que recibieron recursos de los GSC. • Monto del gasto. • Número de documento de identidad o NIT de la persona receptora. • Nombre del comité promotor. • Nombre de la persona candidata. • Número de documento de identidad de la persona candidata. • Cargo de elección popular para el cual se candidatizó.

		<ul style="list-style-type: none"> • Departamento y municipio del cargo al que aspiraba • Fecha del reporte de la información.
	1.4. Financiación de consultas de organizaciones políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Año • Organización política • Ingresos: Personas (naturales o jurídicas) que aportaron recursos a los GSC. • Monto del ingreso. • Número de documento de identidad o NIT de la persona financiadora. • Gastos: Personas (naturales o jurídicas) que recibieron recursos de los GSC. • Monto del gasto. • Número de documento de identidad o NIT de la persona receptora. • Nombre de la organización política que realizó la CIOP. • Cargo de elección popular para la cual se realizó la CIOP. • Fecha de reporte de la información.
	1.5. Solicitudes de anticipos	<ul style="list-style-type: none"> • Año • Cargo de elección popular para el cual se candidatizó. • Nombre de la persona candidata. • Género de la persona candidata. • Nombre de la organización política a la que hace parte. • Monto del anticipo. • Fecha en la que se solicitó el anticipo • Fecha en la que se entregó el anticipo.
	1.6. Reposición de gastos por votos válido	<ul style="list-style-type: none"> • Año • Cargo de elección popular para el cual se candidatizó. • Nombre de la persona candidata. • Género de la persona candidata. • Nombre de la organización política a la que hace parte. • Valor de la reposición. • Fecha en la que se hizo efectiva la reposición, es decir el día en el que la persona candidata recibe el monto determinado.
2. Conformación del censo electoral	2.1. Solicitudes de revocatoria de inscripción de cédulas	<ul style="list-style-type: none"> • Año • Tipo de elección. • Número de solicitudes de revocatoria de inscripción de cédulas • Departamento, municipio • Género.
	2.2. Investigaciones y sanciones sobre revocatoria de	<ul style="list-style-type: none"> • Año • Tipo de elección • Número de cédulas anuladas por departamento y municipio • Género

	inscripción de cédulas.	
3. Revocatoria de inscripción de candidaturas.		<ul style="list-style-type: none"> • Año • Tipo de elección • Cargo al que aspira • Nombres de la persona candidata • Organización política que dio el aval • Departamento o municipio • Causal de revocatoria • Decisión
4. Tribunales de Garantías Electorales		<ul style="list-style-type: none"> • Año • Tipo de elección • Personas que integran los Tribunales por cada departamento • Costo de funcionamiento de los Tribunales • Informes de los Tribunales (número de investigaciones adelantadas por el CNE a partir de la información de los Tribunales, causal legal de la posible infracción o violación a la normatividad, departamento, municipio, tipo de elección, candidatura, decisión final de las investigaciones).
5. Investigaciones y sanciones		<ul style="list-style-type: none"> • Año. • Tipo de elección. • Sujeto sancionado (candidata o electa, gerente de campaña, persona particular, medio de comunicación, organización política) • Género de la persona candidata o electa. • Nombre de la organización política que la postuló. • Cargo de elección popular para el cual se candidatizó. • Circunscripción (departamento, municipio o nacional) • Conducta o falta cometida (diferenciar de acuerdo con lo establecido en la Ley 1475 de 2011 y/o Ley 130 de 1994) • Tipo de sanción recibida. • Fecha de cumplimiento de la sanción. • Valor de la sanción en caso de ser una multa. • Sanciones impuestas a los GSC no reportaron la información sobre ingresos y gastos en los que incurrieron durante la etapa de recolección de apoyos
6. Financiación para el funcionamiento de organizaciones políticas		<ul style="list-style-type: none"> • Año • Organización política • Recursos entregados por el Estado disgregando de acuerdo con las reglas de distribución establecidas en el artículo 17 de la Ley 1475 de 2011. • Recursos entregados por privados • Destinación de los recursos provenientes de la financiación estatal de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 1475 de 2011. las organizaciones políticas al 15% de los recursos

		estatales asignados para fortalecer la participación política de mujeres, jóvenes y personas étnicas, disgregando cada una de estas categorías.
7. Marco Legal		<ul style="list-style-type: none"> • Normas que regulan cada proceso electoral, tales como resoluciones, conceptos, instructivos, manuales y/o protocolos.

3. Análisis de las garantías de acceso a la información por parte del Consejo Nacional Electoral

Con el propósito de presentar recomendaciones para que el CNE diseñe una política institucional que garantice el derecho al acceso a la información a partir de datos electorales abiertos que permitan su consulta, descargue, procesamiento y reutilización; la MOE realizó un análisis en el que se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

1. La transparencia activa, es decir aquella información que es divulgada y publicada proactivamente por el CNE a través de su portal web.
2. La transparencia pasiva, que se refiere a la información a la que se tuvo acceso a través de respuestas de derecho de petición.
3. Aplicación de los principios de datos electorales abiertos.
4. Los siguientes componentes de las elecciones, diferenciados de acuerdo con la fuente de información analizada:

Componente de las elecciones	Conjunto de datos	Fuente de la información analizada
1. Financiación de campañas electorales	1.1. Reporte de ingresos de campañas	Transparencia activa. Cuentas Claras
	1.2. Reporte de gastos de campañas	Transparencia activa. Cuentas Claras
	1.3. Financiación de Grupos significativos de ciudadanos.	Transparencia activa. Cuentas Claras
	1.4. Solicitudes de anticipos	Transparencia pasiva. Respuesta de derecho de petición
	1.5. Reposición de gastos por votos válido	Transparencia pasiva. Respuesta de derecho de petición
2. Tribunales de Garantías Electorales		Transparencia pasiva. Respuesta de derecho de petición
3. Investigaciones y sanciones		Transparencia pasiva. Respuesta de derecho de petición

FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS ELECTORALES (Reporte de ingresos y gastos de campaña)				
Características del acceso a la información solicitada	Estado de cumplimiento			Observaciones
	Transparencia activa			
	Sí	No	Parcial	
Descarga en bloque e íntegra		X		La información sobre los ingresos y gastos de campañas electorales no se encuentra en bases procesables, por lo cual no es posible realizar la consulta y descarga en su totalidad dentro de un solo archivo.
Datos analizables		X		La información se encuentra en formato PDF y no en datos procesables, lo cual dificulta su procesamiento y análisis
No exclusividad			X	La información sobre gastos de campañas electorales está disponible para su consulta a través del portal web www.cuentasclaras.gov.co en documentos PDF, sin embargo, para que se pueda acceder a esta en formatos procesables es necesario contar con un usuario y contraseña, por lo tanto, existe exclusividad en los formatos para que esta pueda ser considerada abierta. En el portal www.datos.gov.co el CNE solamente ha alojado información ingresos de las elecciones de 2019 y gastos de las elecciones de 2022
Trazabilidad		X		En los archivos en PDF no se puede identificar o seleccionar el periodo de tiempo en el cual han sido registrada la información sobre los ingresos y gastos de campañas electorales, de tal manera que no se puede realizar un análisis temporal.
Desagregación por corporación y cargo	X			La información se encuentra desagregada por corporación y cargo. Sin embargo, no existe la posibilidad de visualizar toda la información relacionada con un solo cargo o corporación de acuerdo al tipo de elección.
Desagregación por ingresos			X	Aunque existe información desagregada por el tipo de ingreso, esta se encuentra en formato PDF, lo cual limita el procesamiento de la información. Adicionalmente, es necesario hacer la consulta de los documentos uno a uno para contar con información desagregada por el tipo de ingreso.
Desagregación por gastos			X	Aunque existe información desagregada por el tipo de gasto, esta se encuentra en formato PDF, lo cual limita el procesamiento de la información. Adicionalmente, es necesario hacer la consulta de los documentos uno a uno para contar con información desagregada por el tipo de gasto.

FINANCIACIÓN DE GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS (Reporte de ingresos y gastos de campaña)				
Características del acceso a la información solicitada	Estado de cumplimiento			Observaciones
	Transparencia activa			
	Sí	No	Parcial	
Descarga en bloque e íntegra		X		La información sobre ingresos y gastos durante la recolección de firmas no se encuentra en bases procesables, por lo cual no es posible realizar la consulta y descarga en su totalidad dentro de un solo archivo.
Datos analizables		X		La información se encuentra en formato PDF y no en datos procesables, lo cual dificulta su procesamiento y análisis
No exclusividad			X	La información sobre ingresos y gastos durante la recolección de firmas está disponible para su consulta a través del portal web www.cuentasclaras.gov.co en documentos PDF, sin embargo, para que se pueda acceder a esta en formatos procesables es necesario contar

				con un usuario y contraseña, por lo tanto, existe exclusividad en los formatos para que esta pueda ser considerada abierta.
Trazabilidad		X		En los archivos en PDF no se puede identificar o seleccionar el periodo de tiempo en el cual han sido registrada la información sobre ingresos y gastos durante la recolección de firmas, de tal manera que no se puede realizar un análisis temporal. En este sentido, no se puede tener certeza sobre si estos GSC cumplieron con los plazos establecidos en las resoluciones del CNE.
Desagregación por corporación y cargo	X			La información se encuentra desagregada por corporación y cargo. Sin embargo, no existe la posibilidad de visualizar toda la información relacionada con un solo cargo o corporación de acuerdo con el tipo de elección.
Desagregación por ingresos			X	Aunque existe información desagregada por el tipo de ingreso, esta se encuentra en formato PDF, lo cual limita el procesamiento de la información. Adicionalmente, es necesario hacer la consulta de los documentos uno a uno para contar con información desagregada por el tipo de ingreso.
Desagregación por gastos			X	Aunque existe información desagregada por el tipo de gasto, esta se encuentra en formato PDF, lo cual limita el procesamiento de la información. Adicionalmente, es necesario hacer la consulta de los documentos uno a uno para contar con información desagregada por el tipo de gasto.

SOLICITUDES DE ANTICIPOS				
Características del acceso a la información solicitada	Estado de cumplimiento			Observaciones
	Transparencia pasiva			
	Sí	No	Parcial	
Transparencia activa		X		Dentro del portal web del CNE no existe un espacio dedicado para acceder a la información, en bases procesables ni en archivos PDF, que permita identificar las solicitudes de anticipos realizadas por las organizaciones políticas y candidaturas. Por esta razón, no es posible realizar la consulta y descarga en su totalidad dentro de un solo archivo.
Datos analizables	X			La información se entregó en un archivo en formato procesable.
Desagregación	X			La información se encuentra desagregada de acuerdo con los siguientes criterios: tipo de elección, corporación, circunscripción, fecha de solicitud, organización política, valor garantizado, fecha de resolución. Sin embargo, no es posible poder identificar la fecha de entrega de los recursos, la cual puede ser diferente a la fecha de la resolución que aprobó la entrega.
No exclusividad		X		Esta información no está disponible en la página del CNE, para acceder a ella es necesario realizar solicitudes directas a través de derecho de petición.
Trazabilidad		X		No se puede identificar si existen cambios o actualizaciones en la información.

SOLICITUDES DE REPOSICIÓN				
Características del acceso a la información solicitada	Estado de cumplimiento			Observaciones
	Transparencia pasiva			
	Sí	No	Parcial	
Transparencia activa		X		Dentro del portal web del CNE no existe un espacio dedicado para acceder a la información, en bases procesables ni en archivos PDF, que permita identificar las solicitudes de reposición de gastos por voto válido realizadas por las organizaciones políticas y candidaturas. Por esta razón, no es posible realizar la consulta y descarga en su totalidad dentro de un solo archivo.
Datos analizables	X			La información se entregó en un archivo en formato procesable.
Desagregación	X			La información se encuentra desagregada de acuerdo con los siguientes criterios: fecha de elección, tipo de elección, corporación, circunscripción, departamento, municipio, organización política, valor neto girado, número de resolución, fecha de resolución. Sin embargo, no es posible poder identificar la fecha de entrega de los recursos, la cual puede ser diferente a la fecha de la resolución que aprobó la entrega.
No exclusividad		X		Esta información no está disponible en la página del CNE, para acceder a ella es necesario realizar solicitudes directas a través de derecho de petición.
Trazabilidad		X		No se puede identificar si existen cambios o actualizaciones en la información.

TRIBUNALES DE GARANTÍAS ELECTORALES				
Características del acceso a la información solicitada	Estado de cumplimiento			Observaciones
	Transparencia pasiva			
	Sí	No	Parcial	
Transparencia activa		X		Dentro del portal web del CNE no existe un espacio dedicado para acceder a la información, en bases procesables, la integración de los Tribunales de garantías electorales para cada proceso electoral, en qué lugar se encuentran ubicados estos departamentos, el costo de funcionamiento de cada uno de los tribunales y los informes que estos presentan.
Datos analizables		X		La información entregada no está disponible de tal manera que se pueda realizar un procesamiento y análisis sobre la gestión de los tribunales, por ejemplo, en temas como la integración de los tribunales, costo de funcionamiento e informes.
No exclusividad		X		Para acceder a este tipo de información es necesario realizar solicitudes a través de derechos de petición.

INVESTIGACIONES Y SANCIONES IMPUESTAS A ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y CANDIDATURAS				
Características del acceso a la información solicitada	Estado de cumplimiento			Observaciones
	Transparencia pasiva			
	Sí	No	Parcial	

Transparencia activa		X		Dentro del portal web del CNE no existe un espacio dedicado para acceder a la información, en bases procesables, sobre investigaciones y sanciones impuestas a organizaciones políticas y candidaturas. Por esta razón, no es posible realizar la consulta y descarga en su totalidad dentro de un solo archivo. De otra parte, en la sección de notificaciones de decisiones administrativas del CNE se puede identificar alguna de la información sobre el régimen sancionatorio de la autoridad, sin embargo, esta se encuentra en formato PDF y no en datos procesables, lo cual dificulta su procesamiento y análisis; a su vez esta información no está organizada por criterios tales como año, tipo de sanción, organización política, entre otros.
Datos analizables		X		La información entregada no está disponible de tal manera que se pueda realizar un procesamiento y análisis, toda vez que los datos sobre organización política o persona que se sanciona, tipo de sanción, causal y año se encuentran agregados en una sola columna.
Desagregación		X		Aunque la información por cada año está desagregada en diferentes pestañas y se puede identificar el magistrado ponente, los datos necesarios para el procesamiento y análisis tales como organización política o persona que se sanciona, tipo de sanción, causal y año se encuentran agregados en una sola columna.
No exclusividad		X		Si bien en la página del CNE se puede consultar alguna información sobre sanciones impuestas a organizaciones políticas y candidaturas, en caso de requerirse acceder a la base de datos que contempla esta información únicamente se puede hacer a través de derecho de petición.
Trazabilidad		X		No se puede identificar o seleccionar el periodo de tiempo en el cual se han impuesto estas sanciones, como también si han sido impugnadas y las decisiones finales.