



Unión Europea  
Misión de Observación Electoral

# **COLOMBIA 2022**

**Informe Final**



## **Elecciones legislativas**

13 de marzo de 2022

## **Primera vuelta de las elecciones presidenciales**

29 de mayo de 2022

## **Segunda vuelta de las elecciones presidenciales**

19 de junio de 2022



## **COLOMBIA**

**Elecciones legislativas  
13 de marzo de 2022**

**Primera vuelta de las elecciones presidenciales  
29 de mayo de 2022**

**Segunda vuelta de las elecciones presidenciales  
19 de junio de 2022**

## **INFORME FINAL**

## **UNIÓN EUROPEA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL**

**Únicamente la versión original en inglés de este informe es oficial**

*Las misiones de observación electoral de la UE son independientes de las instituciones de la Unión Europea. Los puntos de vista y las opiniones expresados en este informe pertenecen a sus autores y no reflejan necesariamente las políticas y posiciones oficiales de la Unión Europea.*

## Índice

I.	Resumen .....	1
II.	Introducción .....	5
III.	Antecedentes políticos .....	6
IV.	Implementación de las recomendaciones de las Misiones de Expertos Electorales de la UE previas.....	8
V.	Marco legal.....	9
VI.	Administración electoral.....	12
VII.	Censo electoral .....	18
VIII.	Inscripción de candidatos .....	22
IX.	Campaña electoral.....	24
X.	Financiación de campañas .....	27
XI.	Medios de comunicación .....	31
XII.	Redes sociales .....	37
XIII.	Participación de las mujeres .....	39
XIV.	Participación de los pueblos indígenas y afrocolombianos .....	41
XV.	Participación de personas con discapacidades .....	42
XVI.	Participación de personas LGBTI .....	43
XVII.	Observación electoral.....	43
XVIII.	Votación, preconteo y escrutinio .....	44
XIX.	Reclamaciones y recursos .....	50
XX.	Resultados y entorno poselectoral.....	53
XXI.	Recomendaciones.....	55
XXII.	Anexos .....	71

## I. Resumen

El 13 de marzo los ciudadanos colombianos eligieron a los miembros de las dos Cámaras del Congreso. Quienes desearon hacerlo votaron también en una de las tres primarias presidenciales, las más plurales jamás celebradas en el país. Asimismo, tal y como prevé el Acuerdo de Paz, los colombianos residentes en los municipios más afectados por el conflicto pudieron, por primera vez desde su firma, elegir a los miembros de las circunscripciones transitorias especiales de paz (CITREP), destinadas a dar a las víctimas una representación directa en el Congreso. La tranquila y bien organizada jornada electoral se vio empañada por errores en el preconteo que, aunque se corrigieron en el escrutinio oficial, provocaron un deterioro de la percepción pública del proceso. Las elecciones legislativas supusieron un aumento de la representación en el Congreso del Pacto Histórico de Gustavo Petro. Los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) consiguieron mantener grupos parlamentarios importantes, mientras que el partido gobernante, Centro Democrático, perdió un número considerable de curules.

Ocho candidatos inscribieron sus candidaturas para la elección presidencial, celebrada el 29 de mayo. A los tres ganadores de las primarias, Gustavo Petro (Pacto Histórico), Sergio Fajardo (Coalición Centro Esperanza) y Federico Gutiérrez (Equipo por Colombia), se unieron en la tarjeta otros cinco candidatos, entre ellos Rodolfo Hernández (Liga de Gobernantes Anticorrupción). La jornada electoral se desarrolló de forma ordenada y transparente, y la divulgación de los resultados fue rápida y precisa, lo que contribuyó a restablecer la credibilidad de la Registraduría. El 19 de junio se celebró una segunda vuelta entre Gustavo Petro y Rodolfo Hernández. Petro fue elegido presidente con el 50,44 por ciento de los votos, mientras que Hernández, que reconoció rápidamente su derrota, obtuvo el 47,3 por ciento. En pocas horas, tanto el presidente Duque como el líder del Centro Democrático, el expresidente Álvaro Uribe, reconocieron los resultados. La participación fue la más alta en las elecciones de Colombia en más de 20 años. La elección de Petro fue la primera de un presidente de izquierdas en Colombia, y supuso un relevo político sin precedentes.

Varias de las **recomendaciones formuladas por las Misiones de Expertos Electorales de la UE** (MEE UE) desplegadas en 2018 se reflejaron en el proyecto de Código Electoral que fue aprobado por el Congreso en 2020, como por ejemplo las medidas para aumentar el acceso de las mujeres a posiciones de poder y la ampliación del horario de votación. Sin embargo, el proyecto de ley fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional por vicios de trámite. No obstante, algunas de las recomendaciones de las MEE UE pudieron aplicarse incluso en ausencia de una reforma legislativa, como la introducción de tarjetones separados para las diferentes circunscripciones (especiales u ordinarias), con el fin de reducir la tasa históricamente alta de votos nulos. Además, la compra de programas informáticos de escrutinio fue coherente con las recomendaciones de la MEE UE, al igual que los esfuerzos por inscribir a ciudadanos de zonas remotas que aún no disponían de cédula de identidad.

**El marco legal electoral** colombiano es complejo y disperso, a veces hasta el punto de que no está claro cuál es la legislación vigente y aplicable, pero en general proporciona una base sólida para la celebración de elecciones democráticas. La Constitución y las leyes consagran los derechos y las libertades políticas, y establecen mecanismos eficaces para su protección, con el apoyo de un sistema judicial y una Corte Constitucional sólidos. Sin embargo, el marco legal también presenta algunas deficiencias y lagunas, sobre todo en lo que respecta a la inscripción de candidatos, a los plazos de reclamación y a la supervisión de la financiación de la campaña electoral.

La Registraduría Nacional del Estado Civil inició **los preparativos electorales** en medio de una pérdida de confianza generalizada en las instituciones públicas, y su credibilidad se cuestionó prácticamente durante todo el proceso electoral, sobre todo a raíz de los errores en el preconteo de las elecciones al Congreso. No obstante, la Registraduría demostró un alto nivel de organización y

profesionalidad, y logró un escrutinio y unos resultados ordenados y transparentes durante las tres jornadas electorales.

La Registraduría aumentó el número de puestos de votación incluso en las zonas rurales de difícil acceso, especialmente en las CITREP. La Registraduría aprovechó la oportunidad de revisar sus procedimientos antes de las elecciones presidenciales e introdujo varias mejoras, en particular la doble digitación de datos para el procesamiento de los resultados oficiales, así como una formación más práctica y específica de los jurados electorales y mayores oportunidades para que los testigos electorales tuviesen acceso a los resultados de las mesas de votación. La Registraduría demostró una gran flexibilidad a la hora de facilitar la acreditación de los testigos de los candidatos en las mesas de votación y las comisiones escrutadoras. Ningún partido político se quejó de no poder desplegar a sus testigos debido a obstáculos administrativos.

En Colombia, la **inscripción de los votantes** es automática una vez que se expide la cédula de identidad. En general se considera que esta inscripción pasiva garantiza un registro electoral ampliamente inclusivo y que pocos colombianos quedan fuera del sistema. Además, en general se entiende que el censo electoral es preciso y está prácticamente libre de inscripciones erróneas. En 2021, la Registraduría puso en marcha una plataforma en línea para realizar inscripciones de cédula (cambios de domicilio), que hasta entonces sólo eran posibles acudiendo a las oficinas de la Registraduría. Sin embargo, este mecanismo arrojó una tasa alta de solicitudes fallidas, la mayoría de las cuales se debieron a que no se completó adecuadamente el proceso en línea, no al incumplimiento de los requisitos. En reconocimiento de los problemas que tuvo el sistema en línea, en el período previo a las elecciones presidenciales la Registraduría optó por suspender las solicitudes en línea antes que las solicitudes presenciales, a fin de garantizar que todos los procesos pudieran completarse.

La legislación colombiana establece criterios de selección generalmente inclusivos para la **inscripción de candidatos**, con la notable excepción de la inhabilitación permanente que establece la Constitución para aquellos que hayan cometido delitos dolosos, independientemente de la gravedad del delito cometido o de la duración de su condena. De hecho, de los 26 candidatos al Congreso que fueron inhabilitados, 17 lo fueron por estos motivos, en la mayoría de los casos por delitos cometidos mucho tiempo antes. No se inhabilitó a ningún candidato a la presidencia.

La **campaña electoral** fue pluralista y, en general, se desarrolló en una atmósfera pacífica. En la mayor parte del país los candidatos y los votantes pudieron organizarse y asistir libremente a actos públicos y, salvo en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, hubo numerosos debates entre candidatos. Sin embargo, la creciente violencia de los grupos armados ilegales, impuesta sobre todo a las comunidades rurales, sendos paros armados del Ejército de Liberación Nacional (ELN), del 23 al 26 de febrero, y del Clan del Golfo, entre el 4 y el 8 de mayo, así como los continuos asesinatos de líderes comunitarios, entorpecieron la campaña en muchas zonas y afectaron a la libertad de movimientos y de reunión tanto de los candidatos como de los ciudadanos a lo largo del proceso.

Los candidatos están obligados por ley a reportar sus **fondos de campaña** al Consejo Nacional Electoral (CNE) en los dos meses siguientes al día de las elecciones. Sin embargo, el CNE no ha sido dotado de recursos y mecanismos suficientes para controlar eficazmente los gastos y los fondos de las campañas. Dadas las capacidades actuales del CNE, es extremadamente difícil rastrear o sancionar a empresas y asociaciones de empresarios que supuestamente hacen contribuciones a las campañas sin reportarlas, según se informó a observadores de la MOE UE en varios departamentos. Esto se refiere especialmente a las contribuciones en especie o en efectivo a las campañas locales, que el CNE no tiene forma de controlar, sobre todo por su falta de estructura territorial a nivel nacional.

Las elecciones en las **nuevas circunscripciones especiales de paz** se enfrentaron a importantes problemas de diseño que se pusieron de manifiesto durante su celebración. Aunque se establecieron nuevos puestos de votación en las CITREP y se proporcionaron dispositivos de seguridad a la mayoría de los candidatos, muchos de ellos afirmaron que éstas fueron insuficientes, y los observadores de la MOE UE denunciaron amenazas directas o ataques a candidatos en casi todas las CITREP. Por otra parte, su delimitación excluyó las cabeceras municipales, con lo que se dejó fuera a muchos ciudadanos desplazados. Además, las ONG y los periodistas de investigación identificaron a decenas de candidatos que no eran víctimas auténticas, sino representantes de partidos políticos tradicionales o grupos de interés. También se criticó la inscripción de candidatos con vínculos familiares con conocidos victimarios. Alegando la falta de condiciones de financiación básicas, como la imposibilidad de obtener anticipos de campaña y la preocupación por la seguridad, más de una docena de candidatos de varias CITREP presentaron recursos oficiales para aplazar las elecciones y algunos retiraron sus candidaturas en los días previos a las elecciones.

A principios de mayo, la Procuraduría ordenó una investigación disciplinaria y la suspensión temporal de cuatro alcaldes electos por su presunta participación en la campaña presidencial. Teniendo en cuenta que la participación en política es inherente a las funciones de los cargos electos, es cuestionable que la prohibición de la participación de los servidores públicos en las campañas electorales sea aplicable a los cargos electos, lo que claramente no cumpliría con los estándares internacionales sobre participación política. Además, la destitución de un cargo electo por una autoridad administrativa y no por un juez competente en un proceso penal, aunque sea temporal, fue declarada violatoria de la Convención Americana de Derechos Humanos por una sentencia vinculante para Colombia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El **marco legal de los medios de comunicación** en Colombia posibilita el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de expresión y el acceso a la información. Sin embargo, algunas normas que afectan a áreas relevantes, como la publicidad institucional y los delitos de injurias y calumnias en los medios de comunicación, no se ajustan a esos derechos o requieren mejoras. La libertad de expresión y las libertades de los medios de comunicación se respetaron en general a lo largo de los diferentes periodos de campaña y la mayoría de los medios pudieron cubrir todo el proceso electoral sin mayores limitaciones. Sin embargo, las condiciones de seguridad en algunas regiones, especialmente Arauca y el Bajo Cauca, restringieron la libertad de los periodistas para trabajar y obligaron a algunas emisoras locales a interrumpir temporalmente sus emisiones.

En general, los medios de comunicación nacionales proporcionaron a los ciudadanos una amplia información sobre el proceso electoral de forma pluralista. Esta incluyó la emisión de entrevistas en estudio, debates y reportajes sobre las actividades de campaña de los contendientes, que también se beneficiaron de espacios de propaganda electoral gratuitos en la televisión, tal y como establece la ley. Sin embargo, los resultados del **monitoreo de medios** de la MOE UE demostraron que algunos medios privados mostraron un claro sesgo en su cubrimiento a lo largo de los tres períodos de campaña en detrimento de Pacto Histórico y Gustavo Petro. Los resultados completos del monitoreo de medios de la MOE UE están disponibles en la página web de la MOE UE.

El uso de las **redes sociales** en la campaña, aún no regulado, fue amplio, con índices relativamente bajos de desinformación, la mayor parte de la cual fue dirigida contra Gustavo Petro. Los candidatos publicaron un número relativamente bajo de mensajes de confrontación con sus adversarios. Sin embargo, la MOE UE detectó una cantidad creciente de lenguaje tóxico y discurso de odio en las menciones a los candidatos, que alcanzó su punto álgido en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Francia Márquez fue objeto de más discursos de odio que cualquier otro candidato en ambas rondas de las elecciones presidenciales. El análisis de los perfiles de Twitter que interactuaron con las publicaciones de los candidatos reveló que al menos el 19 por ciento mostraba características propias de bots.

La reforma constitucional de 2015 introdujo los principios de paridad de género y alternancia en las listas de partidos y candidatos, aunque solo mediante una reforma legal gradual. De hecho, la ley de partidos políticos de 2011, aún en vigor, introdujo el requisito de que las mujeres integraran al menos el 30 por ciento de las listas de candidatos en las circunscripciones de al menos cinco curules. **La participación de las mujeres** aumentó significativamente en las elecciones de 2022, tanto en términos de candidaturas inscritas como elegidas. Durante la legislatura 2022-2026, las mujeres constituirán el 29 por ciento del nuevo Congreso, es decir, un 9,4 por ciento más que en el Congreso saliente.

La Constitución establece curules especiales para las **minorías étnicas** y, por primera vez, una mujer afrocolombiana ha sido elegida vicepresidenta. La Registraduría introdujo materiales electorales en lengua criolla, pero sigue faltando información para los votantes en lenguas minoritarias.

Las tres jornadas **electorales** fueron mayormente pacíficas, aunque en todas ellas se dieron muestras lamentables del trasfondo de violencia que prevalece en varias áreas del país. Las tres jornadas electorales estuvieron bien organizadas y los observadores de la MOE UE constataron que los jurados electorales desempeñaron sus funciones con competencia y transparencia. El secreto de voto no se respetó plenamente en el 18 por ciento de las mesas de votación visitadas durante las elecciones al Congreso, cifra que mejoró en las elecciones presidenciales. La MOE UE registró indicios de compra de votos en el 7 por ciento de las mesas de votación observadas, práctica que se redujo significativamente durante las elecciones presidenciales.

La complejidad de las elecciones al Congreso planteó dificultades particulares, pero estas se superaron en su mayor parte. En particular, la introducción de tarjetas separadas ayudó claramente a reducir la tasa de votos nulos. La Registraduría realizó esfuerzos concertados para subsanar las debilidades identificadas tras las elecciones legislativas y estos, combinados con la relativa sencillez de las elecciones presidenciales, garantizaron que las dos jornadas electorales siguientes se desarrollaran con particular fluidez. Los testigos de los partidos pudieron observar todas las etapas sin restricciones indebidas y tomar fotografías de las actas de resultados.

Un **escrutinio transparente** facilitó la trazabilidad de los resultados desde las mesas de votación hasta los resultados finales, cuya exactitud mejoró en las presidenciales gracias a la doble digitación de datos. Los errores en el preconteo de las elecciones legislativas dieron lugar a denuncias que aumentaron la desconfianza del público. Una comunicación más clara sobre los mecanismos de transparencia existentes podría haber mitigado esa pérdida de confianza.

Tras las elecciones legislativas, se recibieron 2.974 **reclamaciones** sobre los resultados en ambas cámaras del Congreso a nivel municipal -cada una de ellas referida a una mesa de votación- y 3.725 a nivel departamental. A nivel nacional, el pleno del CNE recibió también 1.328 reclamaciones, referidas a unas 50.000 mesas electorales, que impugnaban curules regulares del Senado. A diferencia de las elecciones al Congreso, se recibió un número relativamente bajo de reclamaciones tras las dos vueltas de las elecciones presidenciales, lo que permitió declarar los resultados oficiales sólo cuatro días después de la votación, casi un mes antes que los resultados relativos a los curules del Senado y de la Cámara de Representantes. La ley no prevé plazos para la presentación de reclamaciones administrativas sobre los resultados.

## **Recomendaciones prioritarias**

La MOE UE formuló 24 recomendaciones con el fin de seguir mejorando el desarrollo de las elecciones en Colombia y apoyar los esfuerzos para que se ajusten plenamente a las obligaciones y estándares internacionales en materia de elecciones democráticas. Estas se someten a la consideración del Congreso recién elegido, del nuevo gobierno, de la administración electoral y de la sociedad colombiana. Al final de este informe se incluye una tabla con todas las recomendaciones de la misión. Las recomendaciones prioritarias son:

1. Dotar al CNE de los recursos humanos, financieros y logísticos necesarios para aumentar su capacidad de llevar a cabo un control eficaz de la financiación de las campañas.
2. Para reforzar las medidas destinadas a aumentar el acceso de las mujeres al poder, se recomienda aumentar la cuota mínima candidatas en las listas hasta la paridad y, además, aplicarla a todas las circunscripciones. Con el mismo fin, se podría exigir la alternancia de hombres y mujeres en las listas cerradas. Por último, podrían explorarse mecanismos para hacer efectiva la paridad cuando los partidos presenten listas abiertas.
3. Una campaña de información pública que enfatice el derecho al voto secreto, así como un mejor diseño de los cubículos de votación y la capacitación sobre la ubicación de las mismas, contribuirían a mejorar la garantía del secreto del voto. De hecho, el secreto del voto y el conocimiento de este derecho es una medida clave de prevención contra la compra de votos.
4. Eliminar la inhabilitación permanente para ser candidato al Congreso o a la Presidencia para los condenados por delitos dolosos. Si se mantiene la suspensión del derecho a participar en elecciones como pena vinculada a la prisión, el período de inhabilitación debería ser proporcional a la gravedad del delito o a la duración de la condena.
5. Con el fin de adecuar la legislación colombiana a la Convención Americana de Derechos Humanos y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, suprimir la facultad de suspender o destituir a cargos electos por faltas disciplinarias, conferida por la Constitución a la Procuraduría, que es una institución administrativa. Dicha facultad debería estar exclusivamente en manos del poder judicial, después de un proceso con las debidas garantías procesales.
6. Aprobar una regulación clara de la publicidad institucional que garantice su asignación en los medios de comunicación en virtud de criterios objetivos de justicia, equidad y transparencia, para minimizar el riesgo de que la publicidad de las instituciones públicas sea utilizada como mecanismo de presión económica contra los medios de comunicación críticos.

## **II. Introducción**

La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea comenzó sus actividades en Colombia el 25 de enero, en respuesta a una invitación del Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). La Misión estuvo dirigida por el observador jefe Javi López, miembro del Parlamento Europeo (España). La MOE UE desplegó entre 110 y 140 observadores<sup>1</sup> procedentes de 27 Estados miembros de la UE, Noruega y Suiza en 31 de los 32 departamentos de Colombia y el distrito de Bogotá para evaluar todo el proceso electoral de acuerdo a las obligaciones y compromisos internacionales para elecciones democráticas y a las leyes de Colombia. Una

---

<sup>1</sup> Las cifras variaron en las tres jornadas electorales.

delegación del Parlamento Europeo, encabezada por Izaskun Bilbao Barandica, miembro del Parlamento Europeo, se unió a la misión en cada una de las tres jornadas electorales.

La misión publicó una declaración preliminar después de cada elección, el 15 de marzo, el 31 de mayo y el 21 de junio. La MOE UE permaneció en Colombia hasta el 14 de julio para observar el proceso de reclamaciones poselectorales. La MOE UE es independiente en sus hallazgos y conclusiones, y se adhiere a la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional aprobada en las Naciones Unidas en octubre de 2005.

### III. Antecedentes políticos

Las elecciones de 2022 se celebraron en un ambiente altamente polarizado. El último año del mandato del presidente Duque estuvo marcado por una tercera ola de protestas sociales (el Paro Nacional<sup>2</sup>), que estalló en algunas regiones del país el 28 de abril de 2021 en respuesta a un proyecto de ley de reforma tributaria que, según sus detractores, aumentaba la presión fiscal sobre una clase media ya debilitada por la pandemia. A pesar de la retirada del proyecto de ley el 2 de mayo de 2021, el movimiento de protesta continuó hasta junio y sus reivindicaciones se ampliaron a otros ámbitos, como la denuncia de la corrupción de la clase política tradicional. En algunas ciudades, las protestas tomaron un cariz violento, con enfrentamientos con la policía, a la que se acusó de uso excesivo de la fuerza y de violación de los derechos humanos de los manifestantes<sup>3</sup>.

Durante gran parte del mismo período, el país fue testigo de un aumento de los niveles de violencia, debido a que el espacio dejado por la guerrilla de las FARC -desmovilizada tras el Acuerdo de Paz de La Habana de 2016- fue ocupado por grupos armados ilegales competidores, en un proceso de aumento constante de enfrentamientos entre ellos y contra las fuerzas armadas y la población. Los continuos combates han provocado desplazamientos forzosos y afectan gravemente a la vida de los ciudadanos de varios departamentos, principalmente en la costa del Pacífico y en la frontera con Venezuela<sup>4</sup>. Los 12 meses anteriores a las elecciones se han considerado los más violentos desde 2014: solo en los primeros seis meses de 2022 se reportó la muerte de 110 líderes comunitarios y firmantes del Acuerdo de Paz<sup>5</sup>. La pandemia, a su vez, dio lugar a un aumento de la delincuencia común en las calles, lo que erosionó aún más la seguridad pública.

El gobierno del Centro Democrático, del presidente Iván Duque, estuvo integrado por el Partido de la U del expresidente Santos, el tradicional Partido Conservador y los pequeños partidos evangélicos MIRA y Colombia Justa Libres!. El Partido Liberal y Cambio Radical se declararon independientes en el Congreso, pero en general apoyaron al gobierno. La mala imagen pública del gobierno y la creciente demanda popular de un cambio respecto a la política de los últimos 20 años hicieron que los partidos tradicionales de derecha y centro-derecha se vieran en dificultades para mantener su

---

<sup>2</sup> Las protestas sociales comenzaron a finales de 2019. El confinamiento por causa del COVID a partir de marzo de 2020 suspendió efectivamente las protestas, que sin embargo se reavivaron con toda su fuerza cuando se levantaron las medidas de confinamiento en septiembre de 2020. Tras un periodo de calma, la reforma fiscal catalizó las protestas de abril de 2021.

<sup>3</sup> La Defensoría del Pueblo reportó la muerte de 42 civiles y dos policías durante las protestas. La ONG Human Rights Watch reportó 67 muertes. También se denunciaron desapariciones y agresiones de diversa índole, incluidas agresiones sexuales.

<sup>4</sup> Los departamentos más afectados son Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Norte de Santander y Arauca.

<sup>5</sup> Véase UNOHCHR, 03.2022 ([https://www.hchr.org.co/informes\\_anuales/informe-de-la-alta-comisionada-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2021/](https://www.hchr.org.co/informes_anuales/informe-de-la-alta-comisionada-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2021/)) e Indepaz (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz) <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2022/>

base de apoyo. El líder de Centro Democrático y figura emblemática de la derecha, Álvaro Uribe, renunció a su curul en el Senado en 2020 y no se presentó a las elecciones de ese año.

Tras perder las últimas elecciones presidenciales de 2018 -pero habiendo aumentado la representación política de la izquierda-, Gustavo Petro se convirtió en un feroz crítico del gobierno de Duque como líder de la oposición. Utilizó esta posición para construir su reputación y la de su partido como potenciales contendientes en las elecciones de 2022, construyendo coaliciones y desarrollando organizaciones locales de base. Esto, unido a los movimientos sociales del año anterior, a los que apoyó firmemente, proporcionó a Petro un importante capital político y, cuando anunció su candidatura y la formación de la coalición Pacto Histórico en septiembre de 2021, lideraba las encuestas de opinión.

### *Elecciones legislativas*

El 13 de marzo los votantes colombianos acudieron a las urnas para elegir el Congreso bicameral: 102 senadores y 181 miembros de la Cámara de Representantes. El Acuerdo de Paz de La Habana de 2016 estableció un marco para la participación política de los guerrilleros desmovilizados de las FARC, así como de las víctimas del conflicto armado, mediante un aumento temporal del número de curules en el Congreso. Para las legislaturas 2018-22 y 2022-26, el partido Comunes, sucesor político de las FARC, tuvo garantizados cinco curules en ambas cámaras, mientras que se establecieron 16 circunscripciones transitorias especiales de paz (CITREP) para representar a las víctimas en 167 de los municipios más afectados por el conflicto en la Cámara de Representantes para las legislaturas 2022-26 y 2026-30 (véase anexo 10)<sup>6</sup>. Los candidatos a estas curules debían ser víctimas certificadas del conflicto<sup>7</sup>, y se excluyó a los partidos políticos tradicionales de esta elección. Se inscribieron nada menos que 403 candidatos para las 16 curules en 203 listas de candidatos, cada una de ellas compuesta por una mujer y un hombre.

La Registraduría inscribió a 2.835 candidatos para las elecciones legislativas antes del 13 de diciembre: 934 para el Senado y 1.901 para la Cámara de Representantes. En la circunscripción nacional para el Senado se inscribieron 16 listas que representaron a 25 partidos y movimientos políticos, y otras nueve en la circunscripción especial indígena. Tres de las 16 listas representaron a coaliciones, especialmente Pacto Histórico, Coalición Centro Esperanza y la coalición de partidos evangélicos Nos Une Colombia<sup>8</sup>. Para la Cámara de Representantes, se inscribieron 263 listas en las circunscripciones territoriales y 45 en las especiales indígenas y afrocolombianas. En la elección de la Cámara de Representantes, los partidos establecieron con frecuencia alianzas regionales que dependieron de las dinámicas locales y estuvieron al margen de las líneas partidistas oficiales definidas por las respectivas coaliciones del Senado.

La legislación electoral colombiana permite tanto listas abiertas como cerradas de partidos. Ocho partidos o coaliciones se presentaron en listas cerradas para el Senado y ocho listas fueron abiertas, con un voto preferencial único<sup>9</sup>. Del mismo modo, para la Cámara de Representantes, donde los candidatos se eligen en circunscripciones departamentales, alrededor de tres cuartas partes de las listas de los partidos fueron abiertas. El voto preferencial implicó que los candidatos en listas abiertas oncurrieron de forma casi independiente, creando así un ambiente de campaña bastante atomizado. A menudo se ha acusado a este sistema de reforzar las prácticas clientelares tradicionales, incluida la compra de votos, de la que los observadores de la UE observaron indicios, especialmente en la región de la Costa Atlántica y en los departamentos con la población más

<sup>6</sup> Acto Legislativo 03/2017, Acto Legislativo 02/2021

<sup>7</sup> Tenían que estar registradas como tales en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

<sup>8</sup> Pacto Histórico: Colombia Humana, Polo Democrático, Unión Patriótica, Alianza Democrática Amplia (ADA) y Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS). Centro Esperanza: Alianza Social Independiente (ASI), Dignidad, Verde Oxígeno y Colombia Renaciente. Nos Une Colombia: MIRA y Colombia Justa Libres!

<sup>9</sup> Artículo 13. Acto Legislativo 01/2003

vulnerable. Esta práctica recurre con frecuencia a mecanismos sofisticados, a menudo coercitivos, y se considera común en amplias zonas del país. La eliminación de las listas abiertas de los partidos ha sido propuesta en varias ocasiones por diferentes grupos del Congreso desde su introducción en 2003.

#### *Elecciones presidenciales*

Por primera vez, la mayoría de los partidos participaron en las consultas presidenciales interpartidistas celebradas junto con las elecciones legislativas. Todos los colombianos con derecho a voto, sin importar su afiliación partidista, pudieron votar por uno de los 15 candidatos que compitieron en las tres diferentes coaliciones: Pacto Histórico (izquierda), Coalición Centro Esperanza (centro) y Equipo por Colombia (derecha). El Centro Democrático del ex presidente Uribe no participó en las primarias y su candidato presidencial, Oscar Iván Zuluaga, se retiró un día después de conocerse los resultados de las primarias. El Partido Liberal, tradicionalmente uno de los partidos más fuertes del Congreso, no presentó candidato presidencial.

Ocho candidatos inscribieron sus candidaturas para las elecciones presidenciales. A los tres ganadores de las primarias, Gustavo Petro (Pacto Histórico), Sergio Fajardo (Coalición Centro Esperanza) y Federico Gutiérrez (Equipo por Colombia), se unieron en el tarjetón Rodolfo Hernández (Liga de Gobernantes Anticorrupción), John Milton Rodríguez (Colombia Justa Libres!) y Enrique Gómez (Movimiento de Salvación Nacional). Ingrid Betancourt (Partido Verde Oxígeno) y Luis Pérez (Colombia Piensa en Grande) permanecieron en los tarjetones, ya que se retiraron de la elección unos días antes de la jornada electoral, cuando éstos ya habían sido impresos.

La primera vuelta de las elecciones presidenciales se celebró el 29 de mayo, seguida de una segunda vuelta el 19 de junio.

#### IV. Implementación de las recomendaciones de las Misiones de Expertos Electorales de la UE previas

##### ***La administración electoral implementó algunas de las recomendaciones de la MEE UE de 2018 que no requerían una reforma legal***

Varias de las recomendaciones formuladas por las Misiones de Expertos Electorales de la UE (MEE UE) desplegadas en 2018 se reflejaron en el proyecto de Código Electoral aprobado por el Congreso en 2020, como las medidas para aumentar el acceso de las mujeres a posiciones de poder y la ampliación del horario de votación. Sin embargo, más de un año después, el proyecto de ley fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional por vicios de trámite. No obstante, se aplicaron algunas recomendaciones de las MEE de la UE que no requerían una reforma legislativa, como el uso de tarjetas separadas en las que los votantes deben elegir a qué circunscripción votar (especiales u ordinarias), con el fin de reducir el elevado índice de votos nulos. Además, la compra de algunos de los programas informáticos de escrutinio fue coherente con las recomendaciones de las MEE UE, al igual que los esfuerzos por inscribir a los ciudadanos de las zonas remotas que aún no tienen documento de identidad.

## V. Marco legal

### ***El marco legal colombiano, complejo y disperso, ofreció una base sólida para la celebración de elecciones democráticas, pero siguen existiendo algunas incoherencias y lagunas***

El marco legal colombiano cumple en general con los estándares internacionales para elecciones democráticas. Colombia ha ratificado la mayoría de los tratados internacionales y regionales relevantes en materia de derechos políticos<sup>10</sup>, y la Constitución de 1991, que ha sufrido continuas reformas desde su promulgación, rige numerosos aspectos del proceso electoral, a menudo de forma inusualmente detallada. En Colombia, los tratados internacionales forman parte de la legislación nacional y, salvo la Constitución, tienen prioridad sobre las leyes del país<sup>11</sup>.

El Código Electoral de 1986 es una de las numerosas leyes que rigen el proceso electoral, y es anterior a la Constitución. De hecho, muchas de las disposiciones del Código han sido derogadas o son incompatibles con la Constitución de 1991 y sus sucesivas enmiendas<sup>12</sup>, o con leyes posteriores. Además de la Constitución y el Código Electoral, las elecciones se rigen por la Ley de Partidos Políticos y Procesos Electorales de 2011, la Ley 996/2005, conocida como Ley de Garantías, que regula específicamente las elecciones presidenciales, y algunas leyes más<sup>13</sup>.

Todas las leyes electorales se definen como leyes estatutarias y, por lo tanto, están sujetas a la revisión del Tribunal Constitucional antes de su entrada en vigor. Por ello, las decisiones del Tribunal son un elemento importante del marco legal. Lo mismo ocurre con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la máxima autoridad judicial en materia electoral. El marco legal colombiano se completa con numerosos reglamentos emitidos por el Consejo Nacional Electoral (CNE), al que la Constitución confirió amplias facultades reglamentarias.

En diciembre de 2020, el Congreso Nacional aprobó un nuevo Código Electoral, que incluía algunas recomendaciones de las Misiones de Expertos Electorales de la Unión Europea (MEE UE) de 2018, como el aumento de la cuota de género para las elecciones al Congreso y la ampliación de la jornada de votación. No obstante, el 21 de abril de 2022, después de más de un año de esperar la revisión judicial como condición para entrar en vigor, el nuevo Código Electoral fue declarado inconstitucional por vicios de trámite<sup>14</sup>. Por lo tanto, el Código Electoral aplicable sigue siendo

---

<sup>10</sup> Colombia es parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CPDP) y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (OIT c. 169). Colombia también es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (A-68), que Colombia firmó en 2014 pero aún no ha ratificado.

<sup>11</sup> Artículo 93 de la Constitución de 1991.

<sup>12</sup> Entre su entrada en vigor en 1991 y enero de 2022, la Constitución ha sido modificada 52 veces. El artículo 375 establece que para modificar la Constitución mediante acto legislativo se requiere el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara.

<sup>13</sup> Ley 130/1994 Estatuto Básico de Partidos y Movimientos Políticos, Ley 1909/2018 Estatuto de la Oposición Política, Ley 163/1994 y Ley 1864/2017, que añade cinco nuevos delitos electorales a los 11 ya establecidos por el Código Penal.

<sup>14</sup> El fallo de la Corte Constitucional se basó en los siguientes motivos: el proyecto de ley fue aprobado en sesiones extraordinarias, es decir, fuera del período legislativo, y las sesiones se celebraron en parte a distancia, en lugar de ser predominantemente presenciales como se exige para las leyes estatutarias. La ausencia de un debate amplio, trascendente y significativo, las consultas previas a las comunidades indígenas y tribales, así como la falta de un estudio de impacto fiscal también fueron motivos señalados para declarar la inconstitucionalidad del proyecto. Seis

anterior a la Constitución, y varias novedades positivas que fueron incluidas en el proyecto de ley quedaron en el aire.

Aunque el marco legal colombiano ofrece una base adecuada para la celebración de elecciones democráticas, su dispersión en numerosos instrumentos, así como en reglamentos y resoluciones administrativas, lo hace complejo, a veces hasta el punto de socavar la seguridad jurídica, ya que no está claro qué legislación es aplicable. Persisten incoherencias no sólo en el Código Electoral principal, sino también, por ejemplo, en la Ley 996/2005 sobre la elección del presidente de la República, que contiene varios artículos sobre la reelección presidencial, eliminados por la reforma constitucional de 2015<sup>15</sup>, y, en consecuencia, la interpretación de algunas normas de la campaña para la elección presidencial es difícil. Además, el marco adolece de la falta de disposiciones claras que establezcan plazos en las fases preelectoral y poselectoral del proceso, así como de vacíos en áreas como la participación política de funcionarios públicos electos y la supervisión del financiamiento de las campañas.

**Recomendación:** Consolidar la legislación electoral en un número limitado de leyes, idealmente en un Código Electoral y una ley de partidos y movimientos políticos.

## Sistema electoral

El presidente y el vicepresidente de Colombia son elegidos por un período de cuatro años. Si ningún candidato obtiene el 50 por ciento de los votos válidos en la primera vuelta, se celebra una segunda vuelta tres semanas después de la primera<sup>16</sup>. El Acto Legislativo 02/2015 reintrodujo la prohibición de la reelección y concedió una curul en el Senado al candidato presidencial que queda en segundo lugar. Al candidato a la vicepresidencia que queda en segundo lugar se le concede un a curul en la Cámara de Representantes.

El Congreso colombiano está compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes. De los 108 miembros del Senado, 100 se eligen en circunscripción nacional, en listas que pueden ser abiertas o cerradas, según la elección que hagan las coaliciones, partidos o movimientos políticos que las presenten. La ley colombiana establece un umbral, para reducir la fragmentación en la Cámara Alta: sólo pueden tomar posesión de sus curules las listas que obtengan al menos el 3 por ciento de los votos válidos. Las curules se asignan en proporción a los votos obtenidos por cada lista que haya superado el umbral, según el método d'Hondt<sup>17</sup>.

Además, se eligen dos senadores por la circunscripción especial indígena, también de ámbito nacional, pero para la que no rige el umbral del 3 por ciento. Los electores deciden si votan por la circunscripción especial indígena o por la ordinaria. Por último, en aplicación del Acuerdo de Paz, la reforma constitucional de 2017 garantiza al partido sucesor de la guerrilla de las FARC-EP, Comunes, un mínimo de cinco curules en el Senado durante los periodos 2018-2022 y 2022-2026, incluso en el caso de que esta fuerza política no obtenga suficiente apoyo en las elecciones<sup>18</sup>.

---

magistrados votaron a favor y tres en contra de la decisión de la Corte. Los tres magistrados que se opusieron al fallo de la Corte expresaron votos particulares.

<sup>15</sup> El artículo 197 de la Constitución de 1991 fue modificado en 2004, durante el primer mandato del presidente Uribe, para permitir la reelección, y en 2015, al inicio del segundo mandato del presidente Santos, para prohibirla de nuevo.

<sup>16</sup> Artículo 190 de la Constitución. El voto en blanco es un voto válido en todas las elecciones. En una segunda vuelta presidencial, el candidato con más votos gana, independientemente del porcentaje de voto en blanco.

<sup>17</sup> Las curules para los movimientos que presentan listas abiertas se atribuyen a los candidatos de la lista que obtienen el mayor número de votos preferenciales. Cada votante tiene un solo voto preferente y puede optar, como alternativa, por votar solo al partido.

<sup>18</sup> En las elecciones de 2018, la lista de Comunes al Senado obtuvo apenas el 0,34 por ciento de los votos válidos, muy por debajo del umbral del 3 por ciento. En 2022, Comunes obtuvo aún menos votos: 25.708 votos para el Senado (0,19 por ciento) y 21.508 votos para la Cámara de Representantes (0,12 por ciento).

La **Cámara de Representantes** elegida en 2022 está integrada por 188 miembros. De ellos, 162 se eligen en 33 circunscripciones territoriales ordinarias, en listas que pueden ser abiertas o cerradas. Las circunscripciones corresponden a los 32 departamentos de la República y al distrito de Bogotá. Las curules se distribuyen por el sistema d'Hondt entre las listas que han superado el umbral en su circunscripción<sup>19</sup>.

Además de los representantes elegidos en las circunscripciones territoriales ordinarias, hay dos curules, uno en la circunscripción especial para comunidades afrodescendientes y otro en la circunscripción especial indígena. Ambas circunscripciones son nacionales y los electores deben elegir entre votar por su circunscripción territorial ordinaria o por una de las circunscripciones especiales. Otro miembro de la Cámara es elegido por los colombianos residentes en el extranjero, que pueden votar en embajadas y consulados<sup>20</sup>. También, como se mencionó anteriormente, el segundo candidato a la vicepresidencia más votado puede, si lo desea, ocupar una curul en la Cámara. Durante el período 2022-2026, el partido de las FARC tiene por última vez garantizados cinco curules en la Cámara de Representantes.

Por último, en las elecciones legislativas de 2022 se introdujeron, por primera vez, 16 circunscripciones transitorias de paz en los 167 municipios más afectados por el conflicto, con el objetivo de dar a las víctimas representación directa en la Cámara de Representantes durante dos legislaturas, las de 2022-2026 y 2026-2030<sup>21</sup>. En estas circunscripciones especiales, conocidas como Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), los votantes votan por su representante especial de la CITREP, así como por su otra opción para la elección de la Cámara de Representantes.

El altamente complejo sistema colombiano de elección al Congreso facilita numerosas opciones a los movimientos políticos y a los votantes en cuanto a la forma en que desean participar, y plantea exigencias correspondientemente complejas tanto a los votantes como a la administración electoral, incluidos los jurados electorales. La opción de presentar listas abiertas también dificulta la aplicación de medidas eficaces para aumentar el acceso de las mujeres a los cargos electos.

### **Delimitación de circunscripciones**

El presidente y el Senado se eligen en una circunscripción única a nivel nacional, mientras que los miembros de la Cámara de Representantes se eligen en los 32 departamentos del país y del distrito capital, Bogotá. También se elige a un representante de los colombianos residentes en el extranjero en la Cámara. La Constitución estableció, a partir de 2014, un mecanismo para actualizar el número de curules de cada circunscripción ordinaria de acuerdo con su evolución demográfica<sup>22</sup>. Sin

---

<sup>19</sup> Para la Cámara de Representantes, el umbral equivale al 50 por ciento del cociente electoral, es decir, la cifra resultante de dividir los votos válidos emitidos en una circunscripción por el número de curules a repartir. Si ninguna de las listas supera el umbral, lo que es probable sólo en circunscripciones muy pequeñas, el umbral se ignora. Cuando sólo se elige a dos candidatos, el umbral se fija en el 30 por ciento del cociente electoral.

<sup>20</sup> Los colombianos residentes en el extranjero también pueden votar al presidente y vicepresidente, y al Senado.

<sup>21</sup> Las circunscripciones de paz estaban previstas en el Acuerdo de 2016 y se introdujeron en la Constitución mediante una reforma constitucional votada en 2017. Sin embargo, la mesa del Senado consideró que la reforma no había obtenido una mayoría suficiente para su aprobación. Cuatro años más tarde, la Corte Constitucional (SU 150/2021) consideró que sí se había obtenido dicha mayoría y ordenó que las elecciones para las circunscripciones de paz, previstas en el Acuerdo de Paz para los periodos 2018-2022 y 2022-2026, tuvieran lugar en las elecciones al Congreso de 2022 y 2026.

<sup>22</sup> El artículo 176.2 establece que cada circunscripción tendrá dos representantes y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción superior a 182.500 por encima de los primeros 365.000. La reforma constitucional de 2015 también previó que la circunscripción formada por las tres grandes islas del Caribe colombiano (San Andrés, Providencia y Santa Catalina) eligiera, además, un representante de la comunidad raizal (afrodescendientes de habla inglesa) de ese departamento. Sin embargo, la provisión constitucional para esta circunscripción raizal no se ha desarrollado en la legislación y aún no se ha implementado.

embargo, dicha actualización no se ha llevado a cabo<sup>23</sup>, porque una sentencia de 2015 del Consejo de Estado prohibió el uso de los datos del censo para estos fines, a menos que el censo hubiese sido aprobado antes por el Congreso<sup>24</sup>. En consecuencia, la atribución de curules sigue respondiendo al censo de 1985. En Colombia existe una significativa sobrerrepresentación en la Cámara de Representantes de los departamentos menos poblados y una correlativa subrepresentación de los más poblados. Por ejemplo, aunque, de media, cada curul corresponde a unos 210.000 votantes<sup>25</sup>, las curules en el distrito capital de Bogotá y La Guajira corresponden a más de 320.000 votantes, mientras que en nueve departamentos cada curul corresponde a entre 100.000 y 200.000 votantes. En departamentos como Vaupés, Guainía, Amazonas y Vichada, cada curul corresponde a entre 11.700 y 25.900 votantes.<sup>26</sup> Si bien esta disparidad se debe principalmente a la comprensible disposición constitucional de asegurar un mínimo de representación a los departamentos escasamente poblados de la Amazonía y la Orinoquía, esta se ve agravada por el hecho de que hace tiempo que no se produce una actualización del número de curules por departamento.

**Recomendación:** *A corto plazo, iría en favor de la igualdad de voto -y de la aplicación de la disposición constitucional al respecto- que el Congreso aprobara rápidamente el último censo realizado en 2018, para actualizar la atribución de curules en la Cámara de Representantes en función de la evolución demográfica. La MOE UE recomienda además una reforma legal para que en el futuro la aplicación electoral de los datos del censo no esté supeditada a la aprobación del Congreso, con el fin de facilitar la revisión regular de la atribución de curules a las circunscripciones.*

## VI. Administración electoral

***La Registraduría demostró un alto nivel de profesionalidad y organizó con éxito unas elecciones transparentes, a pesar de ciertas debilidades en la comunicación y del reto de ser cuestionada casi permanentemente***

### **Estructura de la administración electoral**

El órgano electoral colombiano está integrado por dos instituciones: el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). Mientras que el primero es un órgano principalmente de supervisión administrativa, la RNEC se encarga de organizar las elecciones.

#### *Consejo Nacional Electoral*

El CNE es un órgano administrativo encargado de supervisar el proceso electoral. Entre sus funciones está la de otorgar o revocar la personería jurídica de los partidos políticos; determinar la elegibilidad de los candidatos; velar por el cumplimiento de las normas de campaña y de las disposiciones de financiación de la campaña que regulan el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación del Estado; hacer el escrutinio a nivel departamental y nacional, así como

<sup>23</sup> La Resolución Conjunta CNE/RNEC 3202 de abril de 2021 señaló la imposibilidad de actualizar el cálculo de curules ante la ausencia de un nuevo censo de población aprobado por ley desde el censo de 1985, como estableció la Sala Quinta del Consejo de Estado en 2015. Además, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) reconoció que es imposible proyectar la población actual a partir de un censo tan antiguo.

<sup>24</sup> El artículo 7 de la Ley 79 de 1993, que trata del censo nacional, estipula que todo nuevo censo nacional debe presentarse al Congreso para su aprobación en el plazo de un año. En 2015, después de que la Registraduría intentara aplicar la disposición de la Constitución para actualizar la atribución de curules, el Consejo de Estado (15 de octubre de 2015, caso número 2014 - 00835) recordó la mencionada disposición legal y ordenó al presidente y al Organismo Nacional de Estadística (DANE) que presentaran al Congreso el censo más reciente (entonces el de 2005) antes del 16 de marzo de 2016. Sin embargo, esto no ocurrió, y desde entonces no se ha presentado ningún censo al Congreso.

<sup>25</sup> Sin incluir a los votantes residentes en el extranjero.

<sup>26</sup> Para más detalles, véase el anexo 1.

de los votos del extranjero, declarar los resultados y actuar como último recurso administrativo en las reclamaciones, impugnaciones y quejas relativas a cada etapa del proceso electoral<sup>27</sup>.

El CNE está integrado por nueve magistrados elegidos para un periodo de cuatro años por el Congreso, mediante un sistema de representación proporcional establecido por la Constitución<sup>28</sup>. Una disposición transitoria promulgada en 2017 prevé un décimo magistrado, representante del partido Comunes, salido de las FARC, que participa en las deliberaciones, pero no tiene voto<sup>29</sup>.

### *Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC)*

La Registraduría es, en primer lugar, el Registro Civil Nacional, y como tal es responsable, desde 1948, del mantenimiento del registro civil y de la expedición de cédulas de identidad. También es la institución responsable de los preparativos logísticos para la organización de las elecciones, incluyendo la actualización del censo electoral, la selección y formación de los jurados electorales y el preconteo. La Registraduría tiene oficinas permanentes en los departamentos y municipios, que prestan apoyo logístico para organizar las elecciones<sup>30</sup>. El Registrador Nacional del Estado Civil es seleccionado por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado, tras un proceso de selección por concurso.

### **La confianza pública en la administración electoral**

La Registraduría inició los preparativos electorales en medio de una pérdida generalizada de confianza en las instituciones públicas y, de hecho, su credibilidad fue cuestionada casi permanentemente a lo largo del proceso electoral, a pesar de una actuación generalmente sólida y de su tratamiento imparcial de los contendientes. El origen de estos cuestionamientos varió a lo largo del tiempo: en el período previo a las elecciones al Congreso, el ex presidente Andrés Pastrana encabezó una campaña en la que se alegaba que la compra de un software para el escrutinio estaba relacionada con planes de fraude. Hasta finales de 2021, el Pacto Histórico también había cuestionado el software electoral, y, para las elecciones legislativas, la desconfianza se extendió por todo el espectro político. La confianza de los ciudadanos se deterioró gravemente a raíz de las diferencias entre el preconteo y el escrutinio final oficial de las elecciones al Senado del 13 de marzo<sup>31</sup>. A pesar de que el preconteo no tiene valor legal, y de que el partido perjudicado (PH) quedó satisfecho con el proceso del escrutinio, estos errores se utilizaron como una excusa para cuestionar todo el proceso. El expresidente Álvaro Uribe afirmó que no reconocía los resultados y pidió un recuento, aunque el conteo aún estaba en marcha<sup>32</sup>. El 19 de marzo la mayoría de los partidos a lo largo del espectro político rechazaron la petición de un nuevo conteo de las legislativas, afirmando que, aunque imperfecto, el escrutinio no presentaba indicios de fraude y permitía hacer correcciones si era necesario.

No obstante, la confianza pública en la eficacia e imparcialidad de la Registraduría se vio seriamente erosionada en el período comprendido entre las elecciones legislativas de marzo y la primera vuelta presidencial de mayo. El Registrador Nacional, Alexander Vega, se enfrentó a una serie de procesos

---

<sup>27</sup> Artículo 265, Constitución.

<sup>28</sup> Artículo 264, modificado por el artículo 14 del Acto Legislativo 1 de 2003. De hecho, el CNE es, por este motivo, un órgano con representación política.

<sup>29</sup> Acto legislativo 3 del 23 de mayo del 2017 y Auto N° 499/17 de la Corte Constitucional. Esta disposición transitoria se aplicará hasta el año 2026.

<sup>30</sup> Además de 33 oficinas departamentales, incluida la de Bogotá, la Registraduría cuenta con 1.060 oficinas municipales, 26 oficinas distritales (todas en Bogotá) y 39 y 40 oficinas auxiliares y especiales, respectivamente. Colombia tiene 1.102 municipios.

<sup>31</sup> Véase la sección *Procesamiento de Resultados* para más detalles.

<sup>32</sup> Inesperadamente, el presidente Duque y el Registrador Nacional, Alexander Vega se hicieron eco de este llamamiento.

judiciales<sup>33</sup>, ninguno de los cuales ha llegado a conclusiones críticas con el proceso electoral, pero que sirvieron de refuerzo casi diario de las percepciones negativas: los registradores departamentales y municipales informaron del fuerte impacto de la desconfianza pública en su trabajo. El éxito en la organización de la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 29 de mayo propició un cierto reconocimiento de la eficacia de la administración electoral y contribuyó a mejorar la confianza pública. Sin embargo, esta mejoría fue pasajera, ya que, antes de la segunda vuelta presidencial, el Pacto Histórico insistió con creciente frecuencia en su desconfianza en el software de resultados.

Aunque en última instancia ninguna de las acusaciones resultó ser fundada, la posición de la Registraduría se demostró vulnerable, y a ello contribuyó el no haber informado al público sobre las salvaguardas específicas y las medidas de transparencia del proceso electoral en general y del procesamiento de resultados en particular. En lugar de afirmar, como hizo repetidamente, que el fraude era imposible, hubiera sido útil hacer un mayor énfasis y dar explicaciones en estos mecanismos, con explicaciones detalladas, para dar tranquilidad sobre la transparencia del escrutinio, especialmente entre los votantes. Igualmente, las declaraciones públicas del Registrador Nacional en el período previo a la segunda vuelta presidencial, en las que afirmó que uno de los candidatos debía aceptar los resultados, no se cpmpadecieron del todo con la responsabilidad institucional de la administración electoral de generar confianza entre todos los contendientes.

### **Preparativos electorales**

A lo largo del proceso electoral, tanto a nivel central como en los departamentos y municipios del país, la Registraduría demostró un alto nivel de organización y profesionalidad, acorde con su carácter de institución consolidada y su larga trayectoria en la organización de elecciones en Colombia. La Registraduría actuó con imparcialidad hacia los contendientes en las elecciones y logró organizar una votación y un escrutinio ordenados y transparentes en las tres jornadas electorales. La Registraduría facilitó el acceso de la MOE UE a información, lugares y actos electorales en todo el país.

Con el fin de facilitar el acceso y aumentar potencialmente la participación<sup>34</sup>, la Registraduría aumentó el número de puestos de votación en 1.280 en comparación con las elecciones anteriores, hasta un total de 12.512, lo que constituye un aumento del 11 por ciento, ligeramente superior al aumento del 7 por ciento en el número de votantes registrados. Un tercio (441) de los nuevos puestos se encuentran en las zonas rurales más difíciles de atender, 167 de ellos en las CITREP, una media de uno por cada municipio de las circunscripciones especiales. El establecimiento de algunos de los nuevos puestos estuvo sometido a un difícil equilibrio entre facilitar el acceso de los votantes y garantizar su seguridad, pero la coordinación con las fuerzas de seguridad fue exitosa y los nuevos puestos electorales se mantuvieron durante todo el proceso electoral. Los observadores de la MOE UE constataron que algunos votantes aún tuvieron que recorrer distancias considerables para llegar

---

<sup>33</sup> Los casos abiertos contra el Registrador Nacional, Alexander Vega, incluyen la petición de tutela de Andrés Pastrana ante el Tribunal Superior de Bogotá (4 de abril) exigiendo respuestas de Vega sobre varios asuntos electorales, un recurso de un ciudadano particular ante el Tribunal de Cundinamarca para destituir a Alexander Vega (19 de abril) y un proceso disciplinario abierto por la Procuraduría General de la Nación, que es el órgano competente para solicitar la destitución del Registrador Nacional (8 de abril de 2022). El 13 de mayo, la Registraduría cumplió con la solicitud de la Procuraduría de emitir un informe en el que se describiesen las mejoras previstas para la elección presidencial. Además de los casos mencionados, las impugnaciones contra la candidatura de Alexander Vega presentadas ante el Consejo de Estado poco después de su nombramiento en 2019, que habían estado inactivas desde entonces, fueron reactivadas por el Consejo de Estado el 6 de abril de 2022.

<sup>34</sup> En 2018, el 49 por ciento y el 53 por ciento de los votantes participaron en las elecciones legislativas y presidenciales, respectivamente.

a su mesa de votación y que algunos puestos albergaban un número tan elevado de mesas que no había espacio suficiente, en ocasiones en detrimento del secreto del voto.

**Recomendación:** *Reconociendo los avances logrados en ese terreno en 2022, la MOE UE recomienda seguir aumentando el número de puestos de votación para acercar las mesas a los ciudadanos, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.*

En un intento por reducir las altas tasas históricas de votos nulos en Colombia<sup>35</sup>, en las elecciones legislativas de 2022 se dispusieron tarjetas separadas para cada uno de los diferentes tipos de elección: una para el voto regular en el Senado y otra para las curules indígenas del mismo, así como una para los candidatos departamentales a la Cámara de Representantes, y sendas tarjetas para la curul indígena y las curules afrodescendientes de la Cámara. Así, los votantes eligieron una sola tarjeta para cada cámara del Congreso<sup>36</sup>. En las elecciones anteriores, los votantes habían recibido una tarjeta para la Cámara de Representantes y otra para el Senado, y cada una mostraba opciones para varios tipos de elecciones, aunque los votantes sólo podían votar en una<sup>37</sup>. El nuevo enfoque siguió el sistema ya utilizado para las consultas interpartidistas, y fue aprobado por todo el espectro político. La Registraduría hizo un esfuerzo encomiable en los medios de comunicación y en las redes sociales para informar a los ciudadanos de los nuevos procedimientos de votación con tarjetas separadas. El notable descenso de los votos nulos confirma el éxito de la iniciativa.

La Registraduría demostró una gran flexibilidad a la hora de facilitar la acreditación de los testigos de las candidaturas en las mesas de votación y comisiones escrutadoras, ampliando el plazo de las solicitudes de acreditación hasta la víspera de las tres jornadas electorales, dado que los partidos solían dejar esta tarea para el último momento. Las acreditaciones se emitieron electrónicamente y se pudieron imprimir o presentar por vía electrónica, lo que solventó los problemas de distribución y permitió el alargamiento de los plazos. Así, aunque algunos partidos políticos lamentaron ciertas dificultades para transmitir por Internet los datos de sus testigos, finalmente ninguno se quejó de no poder desplegar a sus testigos por causa de obstáculos administrativos. No obstante, a raíz de las dificultades experimentadas en los preparativos de las elecciones legislativas, la Registraduría flexibilizó el proceso de solicitud y proporcionó más apoyo a los partidos: para las jornadas electorales presidenciales, los partidos pudieron utilizar la plataforma en línea dispuesta anteriormente o inscribir sus propuestas de testigos en las Registradurías municipales y departamentales, donde los funcionarios electorales verificaban que todas las secciones de la solicitud estaban correctamente cumplimentadas.

La selección de los más de 720.000 jurados se realizó de acuerdo con el sistema establecido de selección aleatoria a partir de un conjunto de propuestas de diversos actores, que incluyeron a partidos políticos, centros educativos, y entidades públicas y privadas. El sistema se aplicó con transparencia: las selecciones públicas se realizaron en todos los municipios, y los nombres seleccionados se publicaron localmente y en la página web de la Registraduría. En el período previo a las elecciones presidenciales la Registraduría compartió datos mejorados sobre la selección de los jurados. Sin embargo, el sistema es innecesariamente complejo y consume mucho tiempo de las autoridades electorales; además tiende a despertar sospechas, ya que los contendientes cuestionan

---

<sup>35</sup> En Colombia, todas las tarjetas incluyen la opción de voto en blanco, equivalente a "ninguna de las anteriores opciones", que cuenta como un voto válido. Además, las tarjetas no marcadas se cuentan por separado. Dado que se ofrecen estas oportunidades para comunicar la insatisfacción con las opciones electorales, se puede suponer razonablemente que, en general, el voto nulo es resultado de una tarjeta mal marcada.

<sup>36</sup> En las CITREP, los votantes también recibieron una tarjeta para la circunscripción transitoria especial.

<sup>37</sup> El mayor índice de votos nulos para la Cámara de Representantes -para la que hay tres opciones de voto- en comparación con el del Senado -para el que hay dos- apoya la hipótesis de que muchos votos nulos se debieron a que se marcó la tarjeta en más lugares de los permitidos. En 2018, mientras que los votos nulos en las elecciones presidenciales fueron menos del 1,5 por ciento, los votos nulos en las elecciones al Senado alcanzaron el 6,38 por ciento, y en las elecciones a la Cámara de Representantes, el 9,24 por ciento.

la afiliación política de diferentes sectores. Además, en un contexto en el que ya supone un gran esfuerzo para los partidos políticos desplegar testigos en todos los puestos de votación, la posibilidad de designar jurados es sin duda una tensión adicional que ya no tiene la relevancia que solía tener en un sistema bipartidista.

Si bien los jurados de las elecciones legislativas tuvieron un buen desempeño general, su reputación colectiva sufrió por haber sido acusados por el Registrador Nacional de los errores que se produjeron durante la transmisión de los resultados oficiosos del preconteo<sup>38</sup>. Antes de las elecciones presidenciales se llevó a cabo una nueva selección, aplicando el mismo sistema, pero dando prioridad a la experiencia electoral. Así, se sustituyó a algo más de la mitad de los jurados, reemplazándolos en muchos casos por personas con experiencia en elecciones anteriores.

El material de formación para los jurados fue de gran calidad, y la organización de muchas sesiones de formación, junto con la flexibilidad para garantizar que los jurados seleccionados pudieran asistir, se combinaron para optimizar la familiaridad con los procedimientos de votación y conteo, a menudo complejos. Como parte de sus medidas de revisión y mejora continuas, la Registraduría dispuso más ejercicios prácticos en las sesiones de capacitación antes de las elecciones presidenciales y proporcionó más guías paso a paso para los jurados. Además, la capacitación y los materiales pusieron un énfasis importante en dar prioridad a cuál había sido la clara intención del votante a la hora de determinar el sentido de su voto. La Registraduría informó de que más del 70 por ciento de los jurados asistió a las sesiones de capacitación.

Tras las elecciones legislativas y como parte de sus esfuerzos por mejorar la comunicación y el consenso, la Registraduría organizó una serie de mesas técnicas entre los partidos políticos y los directores y técnicos de la administración electoral, para explicar, debatir y potencialmente adaptar los procedimientos que se iban a aplicar.

Los comités de seguimiento electoral, organizados por el Ministro del Interior y, en niveles inferiores, por gobernadores y alcaldes, merecen ser mencionados en el contexto de los preparativos electorales, ya que sus reuniones fueron un foro útil para que todas las partes interesadas se reunieran para compartir información y plantear inquietudes. Además de los partidos políticos, en las reuniones participaron representantes de la Registraduría y el CNE, la Fiscalía, la Procuraduría y las fuerzas de seguridad, así como observadores electorales y organizaciones internacionales. Se convocaron comités de seguimiento electoral a nivel nacional, departamental y municipal. A nivel nacional, todos los partidos siempre recibieron invitación y casi todos participaron, mientras que a nivel departamental y municipal la participación de los partidos políticos fue menos constante, a veces por elección y otras porque no siempre fueron informados.

Aunque la MOE UE no observó las votaciones fuera del país, reconoce la importante tarea de organizar las elecciones en 67 países, donde se votó durante toda una semana, hasta la fecha de cada una de las jornadas electorales de Colombia.

**Recomendación:** *Simplificar el sistema de selección de jurados electorales, extrayéndolos, por ejemplo, del censo electoral.*

---

<sup>38</sup> Los jurados no participan en la divulgación de los resultados preliminares, pero sí rellenan los formularios de resultados E-14 en los que se basan el preconteo y el escrutinio oficial. La crítica del Registrador se refería principalmente a las marcas excesivas o desordenadas en estos formularios. El PH también dio a entender que los jurados participaban en la comunicación o el escaneo de los formularios de resultados, lo que es incorrecto.

## Software de procesamiento de resultados

Aunque las críticas al software de procesamiento de resultados en Colombia son anteriores a las elecciones de 2022<sup>39</sup>, este asunto fue un foco particular de atención y, con mayor frecuencia, de controversia. La Registraduría anunció que, en cumplimiento del fallo del Consejo de Estado de 2018<sup>40</sup>, había adquirido un sistema de la empresa española INDRA, aunque posteriormente se supo que el software adquirido sólo se utilizaría para el escrutinio final de resultados a nivel nacional. El escrutinio en los niveles inferiores se realizaría con el software proporcionado por DISPROEL, una unión temporal de empresas registrada en Colombia, que también fue contratada, como había sido habitual durante décadas, para garantizar la impresión y el embalaje de todo el material electoral, y el procesamiento de los resultados preliminares (preconteo)<sup>41</sup>.

Como se detalla más adelante<sup>42</sup>, los dos programas informáticos utilizados para el escrutinio oficial demostraron ser fiables y transparentes, y permitieron seguir los resultados a lo largo de todo su recorrido, desde la mesa de votación hasta que su consolidación final. Junto con otras medidas de transparencia dispuestas por la Registraduría, en particular la publicación inmediata de las actas de las mesas electorales, conocidas como formularios E-14, esto garantizó que cualquier error o intento de cambiar los resultados pudiera ser detectado e impugnado.

Sin embargo, el programa informático utilizado para el escrutinio oficial fue objeto de continuas acusaciones de irregularidades por parte de actores de distintos sectores del espectro político, sin que ninguno de ellos pudiera probar que estaban basados en defectos reales. Las acusaciones fueron desde las denuncias generales sobre la contratación del software, que implicaban que estaba diseñado para favorecer al Pacto Histórico -principalmente expresadas por los expresidentes Pastrana y Uribe, en los períodos previo y posterior a las elecciones al Congreso respectivamente- hasta las afirmaciones del Pacto Histórico, antes de la segunda vuelta presidencial, según las cuales el movimiento no había tenido acceso a informaciones relevantes sobre el funcionamiento del software, y que no confiaban en su capacidad para reflejar verazmente los votos emitidos. Sin embargo, la Registraduría facilitó a todos los contendientes un acceso pleno al software y a su funcionamiento.

El 1 de abril el CNE ordenó una auditoría (tanto retrospectiva como prospectiva) del software utilizado para el escrutinio oficial, así como del utilizado para registrar los cambios de residencia electoral, e *Infovotantes*, la aplicación para teléfonos inteligentes diseñada para informar a los votantes sobre su mesa de votación, entre otras cosas. Aunque se liberaron fondos para facilitarla, y se lanzó una licitación, la auditoría no se contrató<sup>43</sup>, y esto se mencionó como una de las

---

<sup>39</sup> El MIRA recurrió los resultados del Senado en 2014, de acuerdo con los cuales el partido no había superado el umbral del 3 por ciento que le permitía ocupar curules. Casi cuatro años después, el Consejo de Estado les dio la razón y el MIRA ocupó tres curules en el Senado durante los pocos meses que quedaban para las elecciones de 2018.

<sup>40</sup> Tras aceptar que el hecho de que el MIRA no superara el umbral mínimo del 3 por ciento se había debido a errores en el proceso de conteo y escrutinio, el Consejo de Estado se pronunció sobre varios aspectos del caso, incluida la constatación de que se había impedido al partido examinar determinados elementos del software de escrutinio, alegando que se trataba de una propiedad privada de uso comercial. Sobre esta base, el Consejo de Estado determinó que el software utilizado para el escrutinio garantizara la trazabilidad de los resultados desde las mesas de votación hasta los resultados finales y, además, que fuera propiedad del organismo electoral, para asegurar que los intereses comerciales no impidieran el acceso a su funcionamiento. Sentencia del 8 de febrero de 2018 n° 11001-03-28-00-2014-00117-00.

<sup>41</sup> El contrato adjudicado en septiembre de 2021 abarcaba las elecciones juveniles (celebradas en noviembre de 2021), las elecciones al Congreso de 2022 y la primera vuelta de las elecciones presidenciales. Este contrato se menciona como una de las razones por las que el software de procesamiento de resultados adquirido a INDRA solo se hiciera cargo de la última etapa del escrutinio.

<sup>42</sup> Véase la sección sobre comisiones escrutadoras.

<sup>43</sup> Al menos en parte porque los licitadores inicialmente interesados se retiraron.

preocupaciones del Pacto Histórico en la fase previa a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales.

Sin perjuicio de la evaluación de la MOE UE de que el sistema de procesamiento de resultados a todos los niveles garantizó la transparencia de los resultados electorales, la confianza pública en el proceso electoral se habría visto favorecida si las explicaciones públicas de la Registraduría sobre el software hubieran sido más claras. Podría haber logrado esto, en primer lugar, siendo franca sobre el uso de dos sistemas diferentes, y usando de manera precisa y coherente el concepto de auditoría, y en segundo lugar, proporcionando proactivamente explicaciones al público sobre los sólidos mecanismos de transparencia que permitieron a los partidos políticos identificar e impugnar cualquier error en los resultados.

## VII. Censo electoral

*El censo electoral es generalmente inclusivo y preciso, aunque los ciudadanos no recibieron suficientes explicaciones sobre la nueva plataforma para inscribir su cédula antes de las elecciones al Congreso*

### **El derecho al voto**

La ley colombiana consagra el principio del sufragio universal, aunque, por razones administrativas, los ciudadanos más jóvenes no pueden votar a no ser que hayan cumplido 18 años al menos cuatro meses antes del día de las elecciones.

La ciudadanía y el derecho al voto se confieren a todos los colombianos a partir de los 18 años. No pueden votar los miembros activos de las fuerzas armadas y de la policía, ni los ciudadanos condenados por una sentencia judicial que suspenda su derecho al voto. La Constitución establece que la participación en los asuntos públicos es un deber ciudadano, pero el voto no es obligatorio en Colombia<sup>44</sup>.

Actualmente, el censo electoral se cierra a nuevas inscripciones y a cambios de dirección desde dos meses antes de las elecciones<sup>45</sup>. Sin embargo, las inscripciones de los jóvenes que cumplen 18 años y obtienen su primera cédula de ciudadanía se suspenden cuatro meses antes de la jornada electoral<sup>46</sup>. En consecuencia, este proceso administrativo priva del derecho a voto a los ciudadanos más jóvenes de Colombia.

**Recomendación:** *La adopción de un método para identificar a los colombianos que tengan 18 años el día de las votaciones, con el fin de tramitar sus cédulas e incluirlos en el censo electoral, aunque las cédulas sólo las reciban al cumplir los 18 años, propiciaría la aplicación efectiva de la universalidad del sufragio.*

---

<sup>44</sup> Artículos 40, 98, 219 y 258 de la Constitución. No obstante, existen algunos beneficios para quienes puedan presentar el certificado electoral que demuestre que han votado, como un descuento del 10 por ciento en las tasas de una matrícula educativa, un descuento en el coste de la tramitación del pasaporte, medio día de permiso remunerado o una reducción de un mes del servicio militar obligatorio.

<sup>45</sup> El proyecto de nuevo Código Electoral prevé que esta suspensión de los cambios en el censo electoral se dé desde cinco meses antes de la jornada electoral.

<sup>46</sup> El artículo 66 del Código Electoral (decreto 2241 de 1986), modificado por el artículo 6 de la Ley 6 de 1990, prevé la suspensión de las nuevas cédulas desde cuatro meses antes de las elecciones.

## Proceso de inscripción de votantes

En Colombia, la inscripción en el censo electoral es automática al expedir la cédula de identidad. Existe un amplio consenso sobre el hecho de que esta inscripción pasiva propicia un censo electoral muy inclusivo, que deja a pocos colombianos fuera del sistema.

Con vistas a la puesta en marcha de las circunscripciones transitorias especiales de paz (CITREP), la Registraduría lanzó una campaña de cedulaación en dichas circunscripciones<sup>47</sup>. Como resultado de esta campaña, 1.029 ciudadanos obtuvieron cédulas de identidad. El número relativamente bajo pudo deberse en parte a las altas tasas de registro existentes, pero también quizá a la poca antelación y la corta duración de la campaña de cedulaación en un terreno tan difícil.

Para las elecciones al Congreso del 13 de marzo de 2022, se censaron como votantes 38.819.901 colombianos (908.566 de los cuales eran residentes en el exterior), lo que constituye un incremento del 7 por ciento respecto a las últimas elecciones generales de 2018. El censo de las elecciones presidenciales, celebradas el 29 de mayo y el 19 de junio, incluyó a 39.002.239 votantes, de los cuales 972.764 residían en el exterior, un aumento ligero y razonable con respecto al censo del Congreso, coherente con las 10 semanas que median entre el cierre de los censos de las respectivas elecciones<sup>48</sup>.

En general, se considera que el censo electoral es preciso y está prácticamente libre de entradas erróneas. Los esfuerzos de depuración de la Registraduría incluyeron la eliminación de las inscripciones de ciudadanos fallecidos, tanto reportados directamente como no reportados (296.037 y 316.317, respectivamente, estos últimos verificados a través las agencias gubernamentales de servicios sociales, pensiones y seguros), así como la cancelación de las inscripciones de personas que no habían renovado su registro desde la introducción de la cédula de ciudadanía amarilla en 2000<sup>49</sup> (744.219 inscripciones, principalmente atribuidas a emigrantes, pero también a víctimas de la violencia, para las cuales nunca se emitió un certificado de defunción). Por último, a raíz de una investigación realizada conjuntamente con los servicios de inmigración, la Registraduría anuló las cédulas de identidad de 43.022 colombo-venezolanos que tenían derecho a la ciudadanía colombiana por tener al menos un progenitor colombiano<sup>50</sup>. Los afectados se quejaron de que no se les notificó ni la investigación ni la decisión, y de que se convirtieron en indocumentados de la noche a la mañana. En conjunto, estas iniciativas supusieron la depuración de casi 1,4 millones de registros y, a excepción de las relativas a los despojados de la ciudadanía, no se registraron quejas por bajas indebidas.

---

<sup>47</sup> Debido a la prolongada prevalencia de la violencia en estas zonas, es más probable que los ciudadanos queden fuera del sistema de registro civil.

<sup>48</sup> El censo electoral para las elecciones al Congreso se cerró el 13 de enero, dos meses antes de la votación del 13 de marzo. El de las elecciones presidenciales se cerró el 29 de marzo, dos meses antes de la primera vuelta del 29 de mayo.

<sup>49</sup> La cédula amarilla, que incluye la huella dactilar y la fotografía del portador, se introdujo en el año 2000 y fue el único documento de identidad válido entre 2010 y julio de 2021, cuando entró en vigor la nueva cédula de identidad digital. La adopción voluntaria de la nueva cédula de identidad digital está aún en fase inicial.

<sup>50</sup> La Registraduría afirmó haber analizado los registros de unos 300.000 venezolanos que habían entrado en Colombia desde 2014 y que habían obtenido la ciudadanía colombiana aduciendo que tenían padres colombianos. Mientras el registrador Alexander Vega afirmó que se habían detectado falsedades y acciones fraudulentas, otras fuentes de la Registraduría adujeron, más concretamente, que ciertos documentos presentados durante el proceso de solicitud debían haber sido notariados en el país de origen, y no lo habían sido. Algunos afectados afirmaron que las oficinas locales de la Registraduría no pudieron explicar lo sucedido, ni cómo proceder, mientras que otros dijeron haber sido objeto de una selección aleatoria de personas.

## Inscripciones de cédula

Desde el 8 de enero de 2003, los colombianos son asignados automáticamente a una mesa electoral cuando reciben o renuevan su cédula de identidad. Pueden actualizar su dirección -en un proceso conocido como inscripción de cédula- durante el año anterior a las elecciones, hasta los dos meses anteriores al día de las votaciones<sup>51</sup>. En consecuencia, los cambios de domicilio electoral para las elecciones al Congreso fueron posibles entre el 13 de marzo de 2021 y el 13 de enero de 2022.

En 2021, cuando las condiciones relacionadas con el COVID todavía limitaban los movimientos y los servicios públicos presenciales, la Registraduría lanzó una plataforma en línea que permitía las inscripciones de cédula, que hasta entonces sólo eran posibles acudiendo a las oficinas municipales o departamentales de la Registraduría. Sin embargo, este mecanismo arrojó tasas extremadamente altas de solicitudes fallidas, la gran mayoría de las cuales se debieron a que no se completó adecuadamente el proceso en línea, y no al incumplimiento de los requisitos. De hecho, casi la mitad de las solicitudes en línea fallaron por razones relacionadas con el requisito de subir una fotografía para confirmar la identidad del solicitante en los dos días siguientes a la presentación de la solicitud. De las 1.622.102 inscripciones de cédula en línea, 715.343 fallaron porque no se envió ninguna fotografía (483.609) o porque la fotografía no cumplía con las normas requeridas (231.734)<sup>52</sup>. Otras 138.111 solicitudes en línea fallaron porque se proporcionó una dirección de correo electrónico que ya se estaba utilizando en otra solicitud. La MOE UE considera que la puesta en marcha de una nueva solución tecnológica potencialmente complicada que garantice el ejercicio efectivo de un derecho fundamental, hace recaer en la institución la responsabilidad de explicar y guiar a los ciudadanos a través del proceso. Además, la confirmación final del éxito o fracaso de una inscripción de cédula sólo estuvo disponible una vez que se anunció el censo de votantes definitivo, cuando era demasiado tarde para rectificar o completar los formularios de solicitud<sup>53</sup>. Para los que vivían en otra ciudad o país, esto puso en peligro su posibilidad de votar.

En total, se confirmaron 1.784.326 inscripciones de cédula antes de las elecciones al Congreso de marzo, de los cuales casi un millón se tramitaron en persona y 808.427 en línea.

En el período previo a las elecciones presidenciales, reconociendo las dificultades que presentaba el sistema en línea, la Registraduría suspendió las solicitudes por Internet dos semanas antes del fin del plazo para limitar el riesgo de solicitudes incompletas. Entre el 14 de enero y el 29 de marzo, se confirmaron 1.750.980 inscripciones de cédula, de las cuales la gran mayoría (1.171.736) se solicitaron en persona, en las oficinas de la Registraduría o en los puestos de divulgación desplegados en los centros urbanos del país<sup>54</sup>. Según la Registraduría, sólo 65.000 de las inscripciones de cédula solicitadas para las elecciones presidenciales fueron de personas que habían intentado y no habían logrado notificar un cambio de domicilio a tiempo para las elecciones al Congreso.

---

<sup>51</sup> Artículo 49, Ley 1475 / 2011. El artículo 4 de la Ley 163/ 1994 también 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.” El artículo 183 de la Ley 136 del 2 de junio de 1994 también define, para los efectos establecidos en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia como “el lugar donde una persona habita o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo”.

<sup>52</sup> La Registraduría declaró que en estos casos se enviaron correos electrónicos a los ciudadanos informándoles de que debían enviar una fotografía en un plazo de dos días.

<sup>53</sup> Numerosos informes, incluso en los medios de comunicación, citaron a ciudadanos que suponían que su inscripción de cédula había concluido, y que sólo se enteraron cuando se publicaron los datos finales del censo electoral de que en realidad no era así.

<sup>54</sup> En este período, casi 300.000 solicitudes exitosas fueron en línea, y otras 80.000, también en línea, se rechazaron.

A los ciudadanos cuya cédula de identidad fue emitida entre el 1 de enero de 1998 y el 7 de enero de 2003 y que no han renovado su cédula o no han actualizado su dirección desde entonces se les asigna un puesto censo (puesto de votación especial). Para las elecciones de 2022 había 108 puestos censo en todo el país, en los que estaban registrados 1.518.349 votantes<sup>55</sup>. En cada una de las 1.775 mesas de votación de los puestos censo se registró una media de 855 votantes, más del doble que en las mesas normales. Aunque esto se debe a la menor probabilidad de que los votantes de los puestos censo acudan a las urnas<sup>56</sup>, los puestos censo tendieron a estar hacinados.

**Recomendación:** *Convertir la inscripción de cédula en un proceso permanente en lugar de limitarla al año anterior a las elecciones, acompañándola de una campaña de divulgación pública para darla a conocer.*

**Recomendación:** *Para acelerar la desaparición de los puestos censo sería útil lanzar una campaña dirigida a los 1,5 millones de personas afectadas, para animarlas a tramitar ante la Registraduría su asignación a un puesto de votación normal.*

### **Disposiciones sobre votantes con obligaciones laborales relacionadas con la elección lejos de la mesa de votación en que están registrados**

Está previsto que los jurados electorales puedan votar en el lugar en el que desempeñan sus funciones, en caso de que este no sea el lugar en el que están censados para votar<sup>57</sup>. Hubo denuncias, ampliamente divulgadas, de que esta disposición se aprovechó para votar dos veces<sup>58</sup>; sin embargo, a pesar de las exhaustivas investigaciones de la Registraduría, no surgieron pruebas que apoyaran las denuncias, que, aunque técnicamente posibles, constituirían un delito electoral y serían fáciles de detectar a posteriori.

Además, el Código Electoral<sup>59</sup> prevé que ciertas categorías de personas voten en mesas en las que no están inscritas, principalmente aquellas cuya cédula de identidad fue anulada por concluir erróneamente que la persona había fallecido, o por otros casos de error u omisión. Cuando se comprueban estos hechos, los ciudadanos afectados pueden solicitar en una oficina de la Registraduría un formulario E-12 que les permita votar<sup>60</sup>. En febrero de 2022, la Registraduría publicó dos resoluciones<sup>61</sup> ampliando esta posibilidad a los funcionarios destinados fuera de su residencia habitual (esto ocurrió con un número importante de jurados electorales), así como a los votantes cuya inclusión en el censo había sido ordenada por una autoridad judicial. Tras la preocupación por el hecho de que decenas de miles de empleados temporales de la empresa privada que implementaba partes del proceso electoral no pudiesen votar por estar desplegados por todo el país<sup>62</sup>, la Registraduría consideró extenderles las disposiciones del E-12 para la segunda vuelta de las elecciones presidenciales a ellos, pero finalmente entendió que esto podría ser una fuente de

<sup>55</sup> En 2018 se asignaron 1.893.116 ciudadanos a 116 puestos censo en todo el país, lo que indica un descenso muy leve.

<sup>56</sup> Esta disposición responde al hecho de que una proporción significativa de ciudadanos inscritos en puestos censo puede haber fallecido o haber abandonado el país, pero, en ausencia de las correspondientes pruebas, la Registraduría acertadamente no los depura del censo electoral. Mediante la renovación o la inscripción de su cédula, el objetivo a largo plazo de la Registraduría es reducir progresivamente el recurso a los puestos censo.

<sup>57</sup> La lista de votantes de cada mesa de votación incluye espacios para hasta seis jurados electorales, donde pueden firmar que optan por votar donde desempeñan sus funciones.

<sup>58</sup> Esta denuncia, presentada por Colombia Transparente, una ONG fundada en diciembre de 2021, fue ampliamente reproducida y la esgrimió en su momento el candidato presidencial Federico Gutiérrez.

<sup>59</sup> Artículo 117, Código Electoral

<sup>60</sup> Los votantes provistos de un formulario E-12 deben votar en la última mesa de su puesto de votación (que siempre tiene el menor número de votantes registrados), donde su nombre se añade a la lista de votantes y el E12 se guarda con otros materiales sensibles.

<sup>61</sup> Resolución 3832 de 2022 y Resolución 4753 de 2022

<sup>62</sup> Entre ellos se encontraban los operadores de los 20.250 dispositivos biométricos instalados en algunos puestos de votación, así como el personal que participó en la transmisión de los resultados preliminares, entre otros.

confusión o desinformación<sup>63</sup>, dados los altos niveles de desconfianza existentes y el poco tiempo disponible antes de la votación.

### VIII. Inscripción de candidatos

***La legislación colombiana establece unos requisitos de inscripción de candidatos generalmente inclusivos, con la notable excepción de la inhabilitación permanente que impone la Constitución a los candidatos que hayan cometido delitos dolosos, independientemente de la gravedad del delito o de la duración de la condena***

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden inscribir candidatos a la presidencia y al Congreso de forma individual o como parte de una coalición, al igual que los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos, si reúnen un número suficiente de firmas de apoyo<sup>64</sup>. Se aplican requisitos específicos de inscripción a los candidatos que se presentan en circunscripciones especiales del Congreso, como las curules de las minorías étnicas, los colombianos residentes en el extranjero y las curules de las CITREP<sup>65</sup>. La Registraduría Nacional del Estado Civil es el organismo competente en materia de inscripción de candidatos, mientras que el CNE se responsabiliza de evaluar las posibles causas de inhabilitación.

El presidente debe ser colombiano de nacimiento y mayor de treinta años<sup>66</sup>, y los ciudadanos que hayan ocupado determinados cargos en el año anterior a la elección no pueden presentarse a la presidencia<sup>67</sup>. La Constitución prohíbe la elección por más de un mandato presidencial de cuatro años. Para ser elegidos senadores los candidatos deben tener treinta años, y veinticinco en el caso de la Cámara de Representantes.

La inscripción de los candidatos al Congreso tuvo lugar entre el 13 de noviembre y el 13 de diciembre, a lo que siguieron cinco días para cambios. La Registraduría inscribió a 2.835 candidatos, de los cuales 934 se presentaron al Senado y 1.901 a la Cámara de Representantes. De los 1.901, 403 eran candidatos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

El periodo de inscripción para las elecciones presidenciales fue del 29 de enero al 11 de marzo, mientras que los precandidatos que se inscribieron en las consultas interpartidistas tuvieron que hacerlo antes del 4 de febrero. La Registraduría inscribió ocho candidatos presentados por partidos, movimientos o grupos de ciudadanos<sup>68</sup> y a ellos se sumaron los tres candidatos que ganaron las consultas interpartidistas. De los once candidatos presidenciales inscritos, tres se retiraron poco

---

<sup>63</sup> En cambio, la Registraduría instó a DISPROEL, el consorcio temporal de empresas contratada para el proceso electoral, a facilitar el voto de su personal, en la medida de lo posible.

<sup>64</sup> Para la Presidencia, en las elecciones de 2022, se requirió un mínimo de 580.620 de firmas de apoyo, equivalentes al 3 por ciento de los votos válidos en las elecciones presidenciales de 2018. Para el Senado, se requirió un mínimo de 50.000 firmas. Para la Cámara de Representantes, el número de firmas requerido varía, ya que depende del tamaño de la circunscripción, y nunca es superior a 50.000.

<sup>65</sup> Para las curules de minorías étnicas, los candidatos deben haber ocupado un cargo de autoridad tradicional o una posición de liderazgo en la comunidad respectiva, certificado por una organización y por el Ministerio del Interior. Los candidatos a las curules de paz no se pueden presentar por partidos políticos y deben estar oficialmente registrados y reconocidos como víctimas del conflicto armado. Su inscripción debe estar avalada por el equivalente al 10 por ciento del censo electoral de la circunscripción correspondiente. El número máximo de firmas de apoyo es de 20.000.

<sup>66</sup> Artículo 191 de la Constitución de 1991.

<sup>67</sup> Artículo 197 de la Constitución de 1991.

<sup>68</sup> Seis candidatos (John Milton Rodríguez, Enrique Gómez Martínez, Ingrid Betancourt Pulencio, Oscar Iván Zuluaga, Luis Gilberto Murillo y Germán Córdoba Ordóñez) se inscribieron por partidos políticos y dos (Rodolfo Hernández Suárez y Luis Emilio Pérez Gutiérrez) por movimientos significativos de ciudadanos.

después de su inscripción<sup>69</sup> y dos después de la impresión de los tarjetones<sup>70</sup>. En las elecciones del 29 de mayo se presentaron seis candidaturas presidenciales<sup>71</sup>.

El CNE puede rechazar, de oficio o a raíz de una denuncia, la inscripción de los candidatos considerados inelegibles<sup>72</sup>. En total, el CNE tramitó 186 peticiones de impugnación de inscripción de candidatos al Congreso y 8 peticiones de la presidencia. Además de los criterios razonables de inelegibilidad, como el desempeño de determinadas funciones o cargos, la doble filiación política o el incumplimiento de la cuota de género en las listas de candidatos al Congreso<sup>73</sup>, la Constitución establece que los candidatos al Congreso que hayan cometido delitos dolosos, independientemente de la gravedad del delito o de la duración de la pena, quedan inhabilitados de forma permanente<sup>74</sup>. Lo mismo ocurre con los candidatos a la Presidencia<sup>75</sup>. De los 26 candidatos al Congreso que fueron inhabilitados, 17 lo fueron por estos motivos, en la mayoría de los casos por delitos cometidos tiempo atrás<sup>76</sup>. La MOE UE considera que la inhabilitación permanente es desproporcionada y no cumple con los compromisos de Colombia en relación con el derecho a la participación política<sup>77</sup>.

**Recomendación:** *Reformar los artículos 179.1 y 197.2 de la Constitución para eliminar la inhabilitación permanente para ser candidato al Congreso o a la Presidencia para los condenados por delitos dolosos. Si se mantiene la suspensión del derecho a ser candidato como pena asociada a la prisión, la MOE UE considera que el periodo de inhabilitación debería ser proporcional a la gravedad del delito o a la duración de la pena.*

La ley permite a un partido o movimiento sustituir a un candidato inhabilitado, siempre que la decisión del CNE se emita más de un mes antes de las elecciones. Sin embargo, la ley no establece plazos ni para la presentación<sup>78</sup> ni para la resolución de las peticiones, lo que hace que las inhabilitaciones se produzcan fuera del período en el que los candidatos pueden ser sustituidos. En el caso del Congreso, seis candidatos no pudieron ser sustituidos en las listas, ni eliminados de las tarjetas.

En el caso de la Presidencia, de las ocho peticiones de impugnación de la inscripción de candidatos presentadas al CNE, sólo una se resolvió dentro del plazo que permitía la sustitución del candidato. Seis se resolvieron en la semana anterior a las elecciones, y otra, que impugnaba la candidatura de

<sup>69</sup> Oscar Iván Zuluaga, del Partido Democrático; Germán Córdoba Ordoñez, del Partido Cambio Radical; y Luis Gilberto Murillo, de Colombia Renaciente. Este último renunció a su candidatura presidencial para formar parte de la candidatura de Sergio Fajardo con la Coalición Centro Esperanza.

<sup>70</sup> Luis Emilio Pérez se retiró el 11 de mayo, Ingrid Betancourt el 20 de mayo.

<sup>71</sup> Rodolfo Hernández y Marelén Castillo (Liga Gobernantes Anticorrupción), John Milton Rodríguez y Sandra de las Lajas Torres (Colombia Justa Libres!), Federico Gutiérrez y Rodrigo Lara (*Equipo por Colombia*), Sergio Fajardo y Luis Gilberto Murillo (Coalición Centro Esperanza), Enrique Gómez Martínez y Carlos Cuartas Quiceno (Salvación Nacional), Gustavo Petro y Francia Márquez Mina (Pacto Histórico).

<sup>72</sup> Artículos 179 de la Constitución de 1991 y artículos 2 y 28 de la Ley 1475/2011 sobre partidos políticos y procesos electorales.

<sup>73</sup> La Ley 1475/2011 establece una cuota mínima de género del 30 por ciento para las candidatas al Senado, y la misma proporción mínima de mujeres en las listas a la Cámara de Representantes en las circunscripciones que elijan más de cinco representantes. El artículo 6 del Acto Legislativo 02 de 2021 estableció que las listas de las CITREP estarán compuestas por dos candidatos, uno de cada sexo.

<sup>74</sup> Los artículos 122 y 179.1. de la Constitución de 1991 establecen que no pueden ser elegidos para el Congreso los candidatos que hayan sido condenados por sentencia judicial a pena de prisión en cualquier tiempo, salvo por delitos políticos y no dolosos. Los ex miembros desmovilizados de las FARC han sido eximidos por los Acuerdos de Paz.

<sup>75</sup> Artículo 197 de la Constitución.

<sup>76</sup> Resoluciones del CNE 1631, 1388, 1164, 0990 (inhabilitando a dos candidatos), 1232, 1455, 1117, 1227, 1601, 1228, 1155, 1236, 1231, 1268 y 1279 (todas de 2022).

<sup>77</sup> Colombia ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el 21 de diciembre de 1966 y su artículo 25 establece que todo ciudadano tendrá el derecho y la oportunidad de ser elegido, sin restricciones injustificadas.

<sup>78</sup> El CNE recibió 44 peticiones después del plazo establecido para la sustitución de candidatos (13 de febrero).

Rodolfo Hernández, seguía pendiente el día de las elecciones. Ningún candidato presidencial fue inhabilitado.

**Recomendación:** *Establecer plazos para la presentación de impugnaciones de la inscripción de candidatos y para su resolución por parte del CNE, para garantizar que, en caso necesario, los candidatos puedan ser sustituidos.*

## IX. Campaña electoral

***Una campaña pluralista en un ambiente generalmente pacífico, aunque la violencia de los grupos armados afectó a la libertad de movimientos y de reunión en muchas zonas, especialmente en las circunscripciones transitorias especiales de paz***

La ley establece un sistema escalonado de fechas de inicio de campaña, permitiendo primero la campaña en espacios públicos y luego la publicidad gratuita y de pago en la prensa<sup>79</sup>. La campaña se permite oficialmente cuatro meses antes de cada jornada electoral. En realidad, la campaña comienza oficiosamente un año antes de las elecciones, ya que algunos candidatos y los GSC (grupos significativos de ciudadanos) empiezan a recoger las firmas necesarias para la inscripción de candidatos.

### **Campaña de las elecciones al Congreso**

La campaña fue pluralista y, en general, se desarrolló en un ambiente pacífico. En la mayor parte del país, los candidatos y los votantes pudieron organizarse y asistir a actos públicos libremente. Sin embargo, la creciente violencia, impuesta principalmente a las comunidades rurales por los grupos armados ilegales, el paro armado del ELN del 23 al 26 de febrero y la serie continua de asesinatos de líderes comunitarios debilitaron la campaña en muchas zonas e impactaron en la libertad de movimientos y reunión tanto de los candidatos como de los ciudadanos durante todo el proceso. Ningún candidato fue asesinado durante el proceso electoral, aunque se denunciaron amenazas y ataques contra candidatos en casi todos los departamentos del país, con mayor frecuencia en las CITREP. Aunque se dijo que el 40 por ciento de los candidatos tuvieron algún tipo de protección al amparo del Plan Ágora 2 del Ministerio del Interior, muchos afirmaron que los dispositivos de seguridad se desplegaron tarde o fueron insuficientes.

Las elecciones al Congreso se caracterizaron por una relativa falta de propuestas programáticas y, en su lugar, por una mayor atención a individualidades locales. Pacto Histórico sacó partido de la popularidad de su candidato presidencial, contando con la popularidad de Gustavo Petro para impulsar a sus candidatos al Congreso, mientras que la campaña de otros movimientos estuvo dominada por las maquinarias locales tradicionales de los partidos. La campaña fue relativamente discreta y los actos de campaña presenciales fueron en su mayoría de pequeña escala, en parte debido a los limitados fondos disponibles y en parte a causa de las restricciones del covid-19. En cambio, en los medios de comunicación y en las redes sociales hubo una campaña animada que incluyó decenas de debates que permitieron a los candidatos expresar sus propuestas e iniciativas políticas en un entorno abierto y libre. El hecho de que casi todas las principales fuerzas participaran en una de las tres consultas presidenciales multipartidistas que se celebraron en paralelo a las elecciones legislativas, hizo que la campaña al Congreso quedara eclipsada por las primarias. La mayor parte

---

<sup>79</sup> Ley 1475/2011 de Partidos Políticos y Procesos Electorales

del cubrimiento mediático nacional, así como de las actividades de la campaña, se centraron en las primarias.

Según los informes de los observadores de la MOE UE, las normas municipales sobre publicidad de campaña no se respetaron plenamente en la mayoría de las regiones y una cuarta parte de los municipios del país no había emitido ninguna normativa de este tipo, a pesar de estar previsto en la ley (artículo 29, Ley 130/1994). Esta situación mejoró un poco durante la campaña presidencial, ya que el CNE emitió una circular el 21 de abril en la que pedía a todos los municipios que dictaran normas sobre publicidad de la campaña, algo que no todos los ayuntamientos hicieron. En los casos en los que hubo reglamentos, las sanciones por las infracciones denunciadas -sobre todo en lo que respecta a la cantidad de publicidad exterior, observada en muchos departamentos- fueron desiguales. Las omisiones dieron lugar con frecuencia a un entorno no regulado del que algunos candidatos pudieron sacar partido. Aunque hay numerosas normas para las campañas electorales, su naturaleza dispar no favorece su cumplimiento<sup>80</sup>.

### **Circunscripciones transitorias especiales de paz (CITREP)**

Se crearon 16 circunscripciones transitorias de paz para dar representación a víctimas en los 167 municipios más afectados por el conflicto armado. Los candidatos debían ser víctimas inscritas<sup>81</sup> y se excluyó a los partidos políticos de su elección. Las elecciones en las circunscripciones especiales de paz se enfrentaron a varios problemas, ya que durante su realización se revelaron importantes fallos en su diseño y planificación.

El Ministerio del Interior proporcionó dispositivos de seguridad a la mayoría de los candidatos debido a la violencia existente en la mayoría de estas circunscripciones, aunque muchos afirmaron que los planes fueron insuficientes. Los observadores de la MOE UE en casi todos los departamentos con CITREP informaron de amenazas directas o ataques a candidatos. Además, las delimitaciones de las 16 circunscripciones dejaron fuera a las cabeceras municipales y abarcaron exclusivamente las zonas rurales, excluyendo así a muchos ciudadanos desplazados del diseño de las CITREP.

Los estrictos requisitos administrativos establecidos para la inscripción de los candidatos y las organizaciones que los propusieron en estas circunscripciones parecen haber dado lugar a la exclusión, en lugar de la inclusión deseada, de muchos aspirantes y organizaciones sociales genuinos. Además, las ONG y los periodistas de investigación identificaron a decenas de candidatos, muchos de los cuales resultaron elegidos, que no eran víctimas genuinas, sino representantes de partidos políticos tradicionales o grupos de interés. La inscripción de candidatos con vínculos familiares con conocidos victimarios fue recibida con críticas. Alegando la falta de condiciones financieras básicas, como la imposibilidad de obtener anticipos de campaña (véase la sección *Financiación de la campaña*) y problemas de seguridad, más de una docena de candidatos de varias CITREP presentaron recursos oficiales para aplazar las elecciones y varios retiraron sus candidaturas en los días previos a las elecciones.

---

<sup>80</sup> La publicidad de la campaña está regulada por varias leyes estatutarias (1475/2011, 996/2005, 130/1994, 163/1994), así como por numerosas resoluciones de la CNE y por decretos municipales.

<sup>81</sup> Inscritas en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

## **Campaña presidencial**

Las primarias de marzo desviaron mucho la atención de las elecciones al Congreso celebradas el mismo día, y la campaña se intensificó aún más una vez que éstas terminaron y se definieron los candidatos presidenciales. Los candidatos tuvieron libertad para expresar sus opiniones sin limitaciones en la esfera pública y se organizaron varios actos masivos, así como muchos de menor escala, en todo el país. Sólo dos candidatos, Gustavo Petro y Federico Gutiérrez, recorrieron el país a lo largo y ancho para aparecer en actos públicos, mientras que los demás realizaron campañas más austeras centradas en las redes sociales y los medios de comunicación tradicionales, con apariciones en persona más limitadas.

La campaña fue en gran medida pacífica, a pesar de la violencia continua en algunas partes del país. Sin embargo, el paro armado impuesto por el Clan del Golfo entre el 4 y el 8 de mayo afectó gravemente al orden público, limitando las actividades de la campaña y restringiendo la libertad de movimientos de los ciudadanos en algunas zonas del noroeste. La violencia continuada de los grupos armados ilegales, entre ellos y contra las fuerzas armadas y la ciudadanía, siguió afectando a numerosas comunidades, en su mayoría rurales, provocando el desplazamiento de un número significativo de personas. Informaciones de supuestos complotos para asesinar a Gustavo Petro en la primera vuelta y a Rodolfo Hernández en la segunda llevaron a estos candidatos a cancelar algunos actos públicos.

A principios de mayo la Procuraduría ordenó una investigación disciplinaria y la suspensión temporal de cuatro alcaldes electos, incluidos los de Medellín e Ibagué, por su presunta participación en la campaña presidencial. Teniendo en cuenta los derechos conferidos por la Constitución colombiana<sup>82</sup>, así como las normas internacionales sobre participación política y libertad de expresión, es cuestionable que la prohibición de la participación de servidores públicos en las campañas electorales se aplique a cargos electos, lo que claramente incumpliría los estándares internacionales sobre participación política. Además, la destitución, aunque temporal, de un cargo electo por una autoridad administrativa y no por un juez competente en un proceso penal, fue declarada violatoria del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos por una sentencia vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2020 contra Colombia<sup>83</sup>. Por el contrario, no se sancionó al comandante de las fuerzas armadas que, infringiendo el artículo 219 de la Constitución y una tradición de décadas, hizo declaraciones públicas contra uno de los candidatos.

Teniendo en cuenta que la participación en la política es inherente a las funciones de los cargos elegidos democráticamente, la MOE UE considera que su participación en la campaña de unas elecciones a las que no se presentan debe considerarse a la luz de los estándares internacionales que garantizan su derecho a la libertad de expresión y sus derechos políticos, manteniendo la prohibición de utilizar recursos públicos para actividades de campaña. Estas consideraciones no se aplican a los miembros de la judicatura y de las fuerzas armadas, ni a otros cargos no electos, cuyo deber de neutralidad puede prevalecer razonablemente sobre ciertos derechos políticos.

---

<sup>82</sup> El artículo 127 de la Constitución establece que los funcionarios del Estado que trabajan en el poder judicial, la administración electoral, los órganos de control y de seguridad tienen prohibido participar en actividades políticas. El mismo artículo indica que, para los demás servidores públicos, las prohibiciones se regularán en una ley estatutaria, que no ha sido adoptada hasta la fecha. Aparte de la prohibición de hacer un uso indebido de los recursos públicos, no existe ninguna ley estatutaria que restrinja el derecho de los cargos electos a expresar sus opiniones políticas o incluso a participar activamente en las campañas electorales. De hecho, la suspensión de los alcaldes se hizo sobre la base de una ley no estatutaria, el Código General Disciplinario de la administración pública, que establece la participación política de los servidores públicos como una falta disciplinaria sin mencionar explícitamente a los cargos electos (Art. 60, Ley 1952/2019, Código General Disciplinario).

<sup>83</sup> La Constitución autoriza a la Procuraduría a vigilar la conducta oficial de los servidores públicos, incluidos los que son elegidos, y a imponer sanciones disciplinarias (Art. 277.6).

**Recomendación:** *Con el fin de alinear la legislación colombiana con la Convención Americana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la MOE UE recomienda que se suprima la facultad conferida por la Constitución a la Procuraduría -una institución de carácter administrativo- para suspender o destituir a cargos electos por faltas disciplinarias. Esta potestad debería estar exclusivamente en manos del poder judicial, tras un proceso con las debidas garantías.*

En algunos actos de campaña observados por la MOE UE en siete departamentos, se informó de pruebas directas o indirectas de que se había pagado a los participantes por asistir. En el 14 por ciento de los actos, los observadores recibieron denuncias de que algunos funcionarios habían sido presionados por los gobiernos locales para asistir. Durante el período de campaña, varios empresarios de alto nivel publicaron mensajes advirtiendo a sus empleados de que no votaran por Petro.

En contraste con la intensa y muy visible campaña pública de la primera vuelta, en la segunda ambos candidatos se retiraron en gran medida de la escena pública. Mientras sus equipos de campaña llevaban a cabo actividades puerta a puerta y principalmente pequeños actos locales, los candidatos centraron sus esfuerzos de campaña en los medios de comunicación tradicionales y las redes sociales. Rodolfo Hernández optó por no participar en ningún debate y desapareció de la escena pública durante gran parte de las tres semanas. Su decisión provocó una discusión sobre si los candidatos deberían estar obligados a participar en debates; la MOE UE considera que la legislación colombiana establece la participación en ellos como un derecho, no como una obligación. A pesar de un controvertido fallo judicial que obligó a los candidatos a solicitar conjuntamente un evento de este tipo en la televisión nacional bajo condiciones mutuamente acordadas, este no se llevó a cabo<sup>84</sup>. A medida que los sondeos de opinión apuntaban cada vez más a un virtual empate entre los candidatos, el tono de la campaña se intensificó y arreciaron los ataques personales. La publicación en medios de comunicación y redes sociales de grabaciones privadas de mediados de 2021 del equipo de campaña de Petro alimentó una campaña de desprestigio contra el candidato. Al cierre de este informe, el origen y la legalidad de las grabaciones aún no se han determinado<sup>85</sup>.

## X. Financiación de campañas

### ***La CNE carece de la capacidad y los recursos para ejercer un control efectivo de la financiación de las campañas***

La dispersión de las normas de campaña es especialmente notable en relación con la financiación de la campaña, que se regula a través de la Constitución, una docena de leyes estatutarias y ordinarias, decretos y resoluciones del CNE y municipales. Las disposiciones son a menudo contradictorias y hay muchas lagunas que son aprovechadas por partidos y candidatos para evitar sanciones. Por ejemplo, la normativa sobre la financiación de los partidos políticos es más permisiva que la de las campañas. Los candidatos suelen aprovechar esta laguna para financiar las

---

<sup>84</sup> El CNE denegó una petición que pretendía obligar a los candidatos a participar en los debates del 8 de junio. (Resolución del CNE 3135/2022). Otras peticiones similares fueron presentadas ante los tribunales por ciudadanos particulares, argumentando que los debates de los candidatos eran obligatorios, con base en los derechos a elegir y ser elegido, a participar en las elecciones y a recibir información veraz e imparcial. El Tribunal Superior de Bogotá se pronunció sobre una unificación de estas peticiones, obligando a los dos candidatos a organizar un debate en un plazo de 48 horas.

<sup>85</sup> El 11 de junio el Pacto Histórico presentó una denuncia oficial ante la Fiscalía General del Estado en relación con los vídeos, por violación de la intimidad y la confidencialidad, y por la interceptación de las comunicaciones.

campañas, canalizando las donaciones realizadas a los partidos, para las cuales -al contrario de lo que ocurre en las campañas- no hay límite para las donaciones individuales.

La mayor parte de la financiación de las campañas es privada, pero todos los candidatos inscritos disponen también de financiación estatal durante la campaña. Esta se desembolsa tanto a través de anticipos -en función de los votos recibidos en las elecciones anteriores- como de reembolsos de los gastos de campaña en proporción al número de votos recibidos. Los candidatos que no obtienen al menos el 4 por ciento de los votos válidos deben devolver los anticipos recibidos y no reciben reembolsos. El CNE establece los límites de gasto para cada elección, así como el valor del reembolso por voto recibido<sup>86</sup>. Para los partidos que reciben financiación anticipada, el valor de reembolso de cada voto se reduce a la mitad<sup>87</sup>, una disposición que favorece indebidamente a los partidos y candidatos que disponen de más fondos o patrimonio personal. Además, para los partidos cuya personería jurídica se restableció en 2021 tras una sentencia del Tribunal Constitucional (Nuevo Liberalismo, Partido Verde Oxígeno y Movimiento de Salvación Nacional), fue imposible cumplir con los criterios para recibir anticipos, que se basan en los resultados electorales pasados<sup>88</sup>. Como la normativa no contempla esta circunstancia y la Corte Constitucional no suspendió estos criterios para los partidos reactivados, estos no pudieron obtener anticipos de campaña.

La complejidad del sistema de financiación público-privado afectó a muchos candidatos, a los que la ley obliga a abrir una cuenta bancaria única. Algunos pudieron cumplir fácilmente con este requisito, mientras que a otros -personas sin historial crediticio, especialmente mujeres- se les denegó debido a requisitos administrativos. Al parecer, esto se debió en parte a la reticencia de los bancos a tratar con los candidatos, ya que intentaron evitar que se les asociara con el posible blanqueo de dinero y las actividades ilícitas relacionadas con él, mientras que algunos candidatos consideraron que la negativa a abrir una cuenta se debió a menudo a prejuicios políticos. Este fenómeno creó unas condiciones desiguales, que favorecieron a los partidos más grandes e institucionalizados y a sus candidatos.

Además, todos los partidos y candidatos están obligados a presentar una póliza de seguro o un aval bancario para acceder a los anticipos del fondo estatal de campaña. Estos productos financieros no están fácilmente disponibles en el mercado o tienen un precio muy elevado, lo que supone un obstáculo serio para la participación de formaciones políticas nuevas o minoritarias. En conjunto, los requisitos de las pólizas de seguro y las cuentas bancarias, junto con el efecto penalizador de la reducción a la mitad de los reembolsos para quienes obtienen anticipos, crean un conjunto de condiciones restrictivas que pueden limitar el derecho a la participación política de los partidos y candidatos pequeños o nuevos.

Las restricciones financieras fueron especialmente severas para los candidatos de las CITREP, cuya financiación de la campaña se reguló de forma aún más estricta que en las circunscripciones ordinarias, con el fin de excluir la influencia de los partidos tradicionales. La ley garantiza la financiación pública a todos los candidatos mediante anticipos, y prohíbe la financiación privada directa. Sin embargo, los anticipos quedaron supeditados a la obtención de un seguro, aunque ninguno de los candidatos pudo obtenerlo. A principios de marzo, el CNE emitió una resolución que obligaba a *La Previsora*, la compañía de seguros del Estado, a proporcionar pólizas de seguro a los candidatos. Sin embargo, la mayoría nunca recibió ningún anticipo y los pocos que lo hicieron

---

<sup>86</sup> Los límites de gasto fueron de 27.453.094.557 pesos (6,6 millones de euros) en la primera vuelta presidencial, 12.840.703.931 pesos (3,1 millones de euros) en la segunda, y 96.215.827.231 pesos (21,5 millones de euros) por lista para el Senado. En el caso de la Cámara de Representantes, el límite de gastos de campaña varió en función de la población de la circunscripción (Resolución del CNE 1677/2021).

<sup>87</sup> CNE Res. 0227/2021, CNE Res. 1678/2021

<sup>88</sup> En su sentencia unificada (SU-257/2021), el Tribunal dictaminó la restitución de la personería jurídica de los tres partidos, basándose en que la pérdida de la misma se había derivado de la violencia en Colombia, que había conducido a la cancelación de sus proyectos políticos.

lo recibieron un día antes de la jornada electoral. Así, a casi todos los candidatos de las CITREP se les negaron efectivamente los medios para hacer campaña, obligándoles a depender de sus propios recursos personales o a recurrir a la financiación ilegal de la campaña.

**Recomendación:** *Garantizar que los bancos abran cuentas a los candidatos y los partidos sin restricciones indebidas, de modo que el requisito de centralizar todas las transacciones relacionadas con la campaña en una cuenta bancaria específica no constituya un obstáculo para participar en las elecciones.*

**Recomendación:** *Simplificar los requisitos para acceder a la financiación anticipada, especialmente en lo que respecta a la necesidad de obtener una póliza de seguro. Además, calcular las cantidades a reembolsar independientemente de que el candidato haya solicitado o no anticipos de la financiación pública.*

La ley obliga a los candidatos a informar de todos los fondos y gastos de campaña al CNE en los dos meses siguientes al día de las votaciones<sup>89</sup>. Sin embargo, el CNE no ha sido dotado de recursos y mecanismos suficientes para controlar eficazmente los gastos y fondos de las campañas. Dadas las capacidades actuales del CNE, es extremadamente difícil rastrear las contribuciones de las empresas y asociaciones empresariales cuando las campañas no las reportan, según informaron observadores de la MOE UE de varios departamentos. Esto se aplica especialmente a las contribuciones en especie o en efectivo a las campañas locales, que el CNE no tiene forma de controlar, sobre todo por su falta de estructura territorial a nivel nacional. Además, aunque las sanciones por infracciones a la financiación de las campañas están establecidas en la ley, en la práctica el CNE impuso muy pocas sanciones durante las elecciones de 2018. A menudo se considera que esto se debe no solo a los limitados recursos del CNE, sino también a su composición partidista, que puede hacer que sus miembros sean reacios a intervenir en ciertas cuestiones que afectan directamente a los partidos, como la supervisión de la financiación de sus campañas, a pesar de que esto es parte del mandato del CNE.

**Recomendación:** *Dotar al CNE de los recursos humanos, financieros y logísticos necesarios, a fin de aumentar su capacidad de realizar un control efectivo de las finanzas de las campañas. Para ello, podría considerarse la transferencia temporal de recursos humanos y técnicos de organismos públicos especializados.*

Además de la presentación de informes a posteriori que exige la ley, una resolución del CNE pide a los candidatos que informen de sus finanzas a través de la plataforma digital Cuentas Claras durante la campaña. Sin embargo, no se trata de una obligación vinculante y en la práctica los informes en la plataforma son esporádicos<sup>90</sup>. Si se cumpliera con esta publicación con mayor rigor y a intervalos más cortos (por ejemplo, mensualmente) durante la campaña, Cuentas Claras podría ser una herramienta importante para la supervisión pública y daría una mayor transparencia a las finanzas de la campaña.

---

<sup>89</sup> En el momento de redactar este documento, no había transcurrido el plazo de las declaraciones financieras para las elecciones presidenciales.

<sup>90</sup> Según un informe de la organización de la sociedad civil local Transparencia por Colombia, a 10 de marzo -tres días antes de las elecciones legislativas- sólo el 41 por ciento de los candidatos al Congreso había informado de los gastos de campaña y el 43 por ciento de la financiación. Esta cifra aumentó hasta el 81 por ciento en la fecha límite de presentación de informes (<https://transparenciacolombia.org.co/2022/03/01/primer-informe-seguimiento-en-tiempo-real-elecciones-legislativas-2022/>)

**Recomendación:** Establecer la obligatoriedad de informar a través de legal Cuentas Claras, para garantizar la rendición de cuentas sobre los gastos de campaña antes de las elecciones. Con el mismo fin, se podría aumentar la frecuencia de los informes en la plataforma, y dotar al CNE de la facultad de sancionar el incumplimiento de la presentación de los informes durante el período de campaña, y no sólo después.

Según las declaraciones de la plataforma Cuentas Claras, Gustavo Petro gastó más que todos los demás candidatos en la primera vuelta, superando ligeramente el límite de gasto establecido (28.517.124.029 pesos / 6,3 millones de euros declarados). Federico Gutiérrez también gastó cerca del límite (24.414.904.488 pesos / 5,4 millones de euros). Rodolfo Hernández reportó sólo 4.724.124.561 pesos en gastos (1 millón de euros), mientras que Sergio Fajardo gastó más que el reembolso al que tiene derecho por los votos obtenidos (8.710.549.712 pesos / 1,9 millones de euros). En la segunda vuelta, Petro se quedó por debajo del límite de gasto (12.843.706.922 pesos / 2,8 millones de euros), y Hernández gastó aún menos (2.966.007.685 pesos / 0,65 millones de euros).

Tras admitir públicamente que financiaba en parte su propia campaña, Rodolfo Hernández fue acusado de financiar ilegalmente la misma, ya que sus aportaciones se produjeron mientras estaba procesado por un delito contra la administración pública. Sorprendentemente, la ley prohíbe las donaciones no sólo de las personas condenadas por dichos delitos, sino también de las acusadas o imputadas, violando el principio constitucional de presunción de inocencia<sup>91</sup>.

#### *Uso de recursos públicos*

El uso indebido de recursos públicos no fue ampliamente denunciado en esta campaña electoral. Sin embargo, los observadores de la MOE UE de varios departamentos informaron de indicios de pago a funcionarios del Estado y de presiones ocasionales para que asistieran a actos públicos de campaña del candidato presidencial de Equipo por Colombia.

En mayo, el Tribunal Constitucional anuló la suspensión de la cláusula de la Ley de Garantías que prohíbe la contratación pública en los cuatro meses anteriores a las elecciones presidenciales<sup>92</sup>. Aunque la sentencia del Tribunal prohibió la contratación pública durante el resto del período electoral, los contratos ya celebrados siguieron siendo válidos, lo que pudo dar lugar a que los fondos públicos se utilizaran como incentivos en el periodo preelectoral o se canalizaran directamente hacia la campaña, contribuyendo así a unas condiciones desiguales. Debido al momento en que se dictó la sentencia judicial - seis meses después de la aprobación de la ley y sólo tres semanas antes de las elecciones - la prohibición quedó efectivamente suspendida durante la mayor parte del período de campaña. Otras disposiciones de la ley, como la prohibición de inaugurar proyectos públicos, también se infringieron durante la campaña, sin que se impusieran sanciones.

---

<sup>91</sup> Artículo 27.5 Ley 1475/2011

<sup>92</sup> En su sentencia (C-153/2022), el Tribunal declaró inconstitucional la modificación de una ley estatutaria mediante la aprobación de la Ley ordinaria de Presupuestos de 2022, en noviembre de 2021.

## XI. Medios de comunicación

***Las libertades de expresión y de prensa se respetaron en general durante todo el proceso electoral y los medios de comunicación nacionales proporcionaron amplia información a los ciudadanos de forma plural, aunque algunos mostraron una clara parcialidad en su cubrimiento del proceso***

### **Panorama de los medios de comunicación**

El panorama de los medios de comunicación en Colombia es extenso e incluye una amplia gama de medios públicos y privados a nivel nacional, departamental, municipal y comunitario. Colombia cuenta con más de 1.600 emisoras de radio, unos 50 canales de televisión y más de 50 periódicos. A pesar de ello, la concentración de los principales medios de comunicación en manos de unos pocos grupos privados y su centralización en las principales ciudades limitan la pluralidad y el acceso a la información en gran parte del país. Según una investigación realizada por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), en 353 municipios (3,9 millones de habitantes) no existen medios de comunicación que proporcionen información local a los ciudadanos<sup>93</sup>.

La televisión es el medio de comunicación más popular en Colombia, con presencia en el 91 por ciento de los hogares y un consumo medio diario de cuatro horas. A pesar de la existencia de más de 800 emisoras de televisión en el país (nacionales, regionales, locales, comunitarias y por suscripción), el 80 por ciento de la audiencia televisiva se concentra en dos canales privados en abierto: Caracol TV y RCN TV. Además, el Canal 1, propiedad del Estado, pero gestionado por un consorcio privado de empresas de comunicación, es el tercer canal privado de televisión en abierto disponible en el país. Hay 30 canales privados de televisión por suscripción y 10 canales públicos: Señal Colombia y Canal Institucional, de alcance nacional y operados por RTVC Sistema de Medios Públicos, y ocho canales regionales, operados por diferentes entidades departamentales o municipales.

En cuanto a la radio, según cifras del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), actualmente existen en Colombia 649 emisoras comerciales, 691 comunitarias y 312 de propiedad pública. De estas últimas, 63 son operadas por RTVC Sistema de Medios Públicos, entre las cuales hay 12 Emisoras de Paz que han entrado en funcionamiento progresivamente tras la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las FARC en 2018. De las 312 emisoras de radio de interés público, 106 son operadas por entidades adscritas al Ministerio de Defensa como la Policía, el Ejército, la Armada o la Fuerza Aérea.

En cuanto a los medios de comunicación impresos, las únicas publicaciones colombianas de tirada nacional son dos diarios - El Espectador y El Tiempo - y el semanario Semana. Además de estos, existen varios diarios económicos y un medio impreso en cada región del país. El panorama mediático se completa con medios digitales como La Silla Vacía, Vorágine, El Armadillo, Cuestión Pública y Los Danieles. Estos medios tienen una audiencia menor como consecuencia de la escasa penetración del Internet fijo en el país (menos del 30 por ciento, según cifras del MinTIC), pero producen un encomiable periodismo de investigación.

Aunque la firma del Acuerdo de Paz supuso un descenso en el número de agresiones registradas, los periodistas colombianos siguen sufriendo amenazas, violencia física y restricciones a su trabajo de forma habitual. Según el informe anual de agresiones contra la prensa elaborado por Reporteros sin Fronteras (RSF), en 2021, Colombia fue el segundo país más peligroso de América Latina para el ejercicio del periodismo. En los últimos cinco años, ocho periodistas colombianos han sido asesinados por razones relacionadas con su trabajo. El último informe anual de la FLIP registró un total de 684 ataques contra la prensa durante 2021 (incluido un asesinato y 168 agresiones físicas).

<sup>93</sup> Cartografías de la Información <https://flip.org.co/cartografias-informacion/>

Varios interlocutores también señalan como aspectos preocupantes el uso habitual de acciones judiciales contra los periodistas como forma de intimidación y la creciente dependencia de muchos medios de comunicación de la publicidad institucional, que no está suficientemente regulada.

### **Marco legal de los medios de comunicación**

La Constitución de 1991 prohíbe la censura y garantiza la libertad de expresión y el derecho a recibir información veraz e imparcial. Este último derecho se complementa con el derecho de acceso a la información, regulado por la Ley de Transparencia de 2014, una ley pionera en América Latina que, además de a las instituciones públicas, incluye a los partidos políticos como sujetos con la obligación de informar rutinariamente sobre sus actividades de interés público. A pesar de ello, periodistas y representantes del sector mediático colombiano consideran que obtener información de las instituciones públicas sigue siendo una tarea ardua.

El marco legal de los medios de comunicación y las telecomunicaciones en Colombia incluye varias leyes y reglamentos, entre ellos la Ley 72/1989 sobre la organización de las telecomunicaciones en Colombia, la Ley 14/1991 que regula los servicios públicos de radio y televisión y la Ley 335/1996 sobre el establecimiento de la televisión privada. El MinTIC regula el espectro radioeléctrico y se encarga de otorgar las licencias de radiodifusión, que conllevan compensaciones económicas y obligaciones de servicio público. Asimismo, la Ley 1978/2019 dio vida a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), un órgano regulador encargado de supervisar que los medios de comunicación cumplan con la ley.

A pesar de estas numerosas leyes y de la existencia de un apartado específico en el Acuerdo de Paz de 2016 en el que se solicitan actuaciones en esta materia<sup>94</sup>, la asignación de publicidad institucional en los medios de comunicación sigue estando poco regulada. Sólo un artículo de la Ley Anticorrupción (artículo 10 de la Ley 1747/2011<sup>95</sup>) se refiere a este asunto, aunque sin establecer disposiciones claras sobre la contratación y asignación de publicidad institucional. Según instituciones mediáticas y organizaciones de la sociedad civil, esto ha dado lugar a la utilización de la publicidad de las instituciones públicas, especialmente por parte de las administraciones locales y regionales, como mecanismo de presión económica contra los medios críticos.

**Recomendación:** *Aprobar una regulación clara de la publicidad institucional que garantice su asignación en los medios de comunicación en virtud de criterios objetivos de imparcialidad, equidad y transparencia.*

Al mismo tiempo, el Código Penal colombiano prevé penas de hasta 54 y 72 meses de prisión para los delitos de injuria y calumnia, respectivamente, y estas penas se incrementan entre una sexta parte y la mitad si el delito se comete a través de los medios de comunicación. Aunque el número de periodistas colombianos que han sido condenados a penas de prisión por delitos de injurias o calumnias es muy limitado, los estándares internacionales sobre libertad de expresión abogan por la eliminación de las penas de prisión para estos delitos, ya que pueden ser un instrumento de intimidación.

**Recomendación:** *Sustituir las penas de prisión para los delitos de injurias y calumnias en los medios de comunicación por sanciones económicas proporcionadas.*

Con referencia a las elecciones, la Constitución otorga a todos los partidos políticos con personería jurídica el derecho de acceso a los medios de comunicación del Estado en todo momento, mientras que el artículo 25 de la Ley 996/2005 establece la obligación de las emisoras de radio y televisión privadas de garantizar el pluralismo, el equilibrio y la veracidad en su cubrimiento informativo de

<sup>94</sup> Sección 2.3.3.2 del Acuerdo de Paz:

[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\\_1.2016nuevoacuerdoofinal.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdoofinal.pdf)

<sup>95</sup> <https://secretariageneral.gov.co/transparencia/normatividad/normatividad/ley-1474-2011>

las elecciones presidenciales. Según esta disposición, los medios de comunicación deben presentar informes semanales de su cobertura electoral al CNE, que debe hacerlos públicos y, en caso de detectar incumplimientos, debe solicitar a los medios afectados una corrección. Si es necesario, el CNE también puede acordar con el MinTIC o la CRC y los medios de comunicación afectados otras medidas apropiadas.

Por su parte, la Ley 1475/2011 regula el acceso a los espacios de propaganda electoral gratuitos en radio y televisión, tanto públicos como privados, para aquellos partidos y movimientos políticos y sociales que tengan candidatos inscritos para las elecciones a la Presidencia y al Congreso de la República, o que promuevan el voto en blanco, desde dos meses antes de la fecha de las elecciones y hasta 48 horas antes de las mismas. Según esta ley, el CNE emite resoluciones específicas y asigna espacios gratuitos por sorteo para su posterior difusión en franjas horarias de máxima audiencia. En el caso de las elecciones al Congreso, la asignación a cada candidatura se realiza de forma proporcional en función de la representación que tengan en este.

Asimismo, y mediante resoluciones específicas emitidas para cada elección, el CNE establece el número máximo de spots televisivos y radiofónicos de propaganda electoral de pago que las distintas candidaturas, así como los movimientos que promueven el voto en blanco, pueden emitir diariamente en los medios de comunicación privados durante el periodo de campaña. Lo mismo ocurre con el número de anuncios de propaganda electoral en publicaciones escritas, que no puede superar el 20 por ciento del gasto autorizado para cada candidatura. Para las elecciones de 2022, el CNE estableció los límites de la propaganda electoral en los medios de comunicación privados a nivel nacional, regional y provincial para las elecciones presidenciales, legislativas y de las CITREP mediante las resoluciones número 0228, 1605, 1946 y 5879 (véase *tabla en el Anexo 3*). Los medios de comunicación nacionales monitoreados por la MOE UE cumplieron con las disposiciones incluidas en estas resoluciones.

### **Campaña en los medios de comunicación**

La libertad de expresión y la libertad de prensa fueron generalmente respetadas a lo largo de los diferentes periodos de campaña y la mayoría de los medios pudieron cubrir todo el proceso electoral sin mayores limitaciones. Sin embargo, las condiciones de seguridad en algunas regiones, especialmente en Arauca y Bajo Cauca, limitaron el trabajo de los periodistas. Los observadores de la UE informaron de casos de amenazas e intimidaciones a periodistas locales en Cundinamarca, Atlántico, Antioquia, Risaralda, Arauca, Norte de Santander y Tolima, así como de limitaciones de movimientos a la prensa local en Cauca, Valle del Cauca, Caquetá, Meta y Guaviare, principalmente debido al ambiente hostil creado por los grupos armados ilegales activos en estas zonas. La MOE UE también constató que la emisora comunitaria de Pailitas, en el departamento de Cesar, se vio obligada a dejar de emitir el 25 de febrero, debido a un paro armado convocado por la guerrilla del ELN, y que 22 emisoras de radio de los departamentos de Antioquia, Sucre y Córdoba se vieron obligadas a interrumpir sus emisiones durante cinco días a principios de mayo, tras ser amenazadas o intimidadas por miembros del Clan del Golfo, que impuso un paro armado en varias zonas del país.

En general, los medios de comunicación nacionales ofrecieron a los ciudadanos amplia información sobre el proceso electoral de forma pluralista. Sin embargo, algunos medios mostraron claros desequilibrios y sesgos en su cubrimiento del proceso a lo largo de los tres periodos de campaña, en detrimento de Pacto Histórico y Gustavo Petro (véase, más abajo, la sección de *Resultados del seguimiento de los medios de comunicación*).

El cubrimiento de los medios de comunicación incluyó la emisión de entrevistas en estudio y debates con los candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia (excepto durante el periodo de campaña de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales), así como informes sobre las actividades de

campana de los contendientes de las distintas opciones políticas. Por su parte, y especialmente durante el periodo de campana para las elecciones legislativas, los medios digitales y las ediciones en línea de los periódicos nacionales hicieron esfuerzos encomiables para proporcionar información detallada sobre los candidatos al Senado y a la Cámara de Representantes. En una iniciativa positiva, muchos medios de comunicación nacionales difundieron pedagogía electoral e información útil sobre diferentes aspectos del proceso, incluidos los procedimientos de votación.

Basándose en los informes semanales presentados por 18 emisoras de radio y televisión, el CNE aprobó el 24 de mayo su informe sobre "Equilibrio y Pluralismo Informativo" en el que se puso de manifiesto la falta de equilibrio de varios medios de comunicación en el cubrimiento electoral de la primera vuelta de las elecciones presidenciales. El CNE convocó a la CRC, al MinTIC, a los candidatos presidenciales y a los directores de los medios de comunicación a una reunión para abordar la situación y adoptar las medidas necesarias. Esta iniciativa, sin embargo, fue ineficaz ya que se tomó sólo cinco días antes del día de las votaciones y no fue secundada por la CRC, que consideró que no era su responsabilidad adoptar medidas para restablecer el equilibrio informativo. El CNE no publicó el mencionado informe (tal y como establece la Ley 996/2005) y sólo aprobó un reporte sobre el cubrimiento mediático referido a la primera vuelta de las elecciones presidenciales, pero ninguno para la segunda vuelta de estas elecciones, ni de las primarias presidenciales.

**Recomendación:** Sería recomendable que el CNE estableciera una unidad de monitoreo de medios para detectar desequilibrios en el cubrimiento electoral con base en sus propios hallazgos -y no en los reportes de los medios- y que publicara los informes pertinentes de manera efectiva y oportuna.

Positivamente, y tal como prevé la ley, el CNE asignó a los partidos y candidatos espacios gratuitos de propaganda electoral en 29 canales de televisión (4 nacionales, 8 regionales y 17 locales, que incluyeron tanto emisoras públicas como privadas) del 4 de febrero al 10 de marzo (elecciones legislativas, primarias y CITREP<sup>96</sup>), del 7 de abril al 26 de mayo (primera vuelta de las elecciones presidenciales) y del 6 al 16 de junio (segunda vuelta de las elecciones presidenciales).

#### *Resultados del seguimiento de los medios de comunicación*

Del 13 de febrero al 18 de junio, la MOE UE supervisó toda la información relacionada con las elecciones emitida y publicada por 12 medios de comunicación nacionales<sup>97</sup> con el fin de evaluar si los partidos políticos y los candidatos tuvieron un acceso libre y equitativo a los medios de comunicación y si la información proporcionada a los ciudadanos se presentó de forma neutral y equilibrada. El seguimiento de los medios de comunicación abarcó tres periodos diferentes en función de las tres elecciones celebradas:

- Primer periodo de control (elecciones legislativas -incluyendo las CITREP- y primarias presidenciales): del 13 de febrero al 12 de marzo de 2022.
- Segundo periodo de control (primera vuelta de las elecciones presidenciales): del 20 de abril al 28 de mayo de 2022.
- Tercer periodo de control (segunda vuelta de las elecciones presidenciales): del 31 de mayo al 18 de junio de 2022.

---

<sup>96</sup> Los espacios de propaganda electoral gratuitos para los candidatos que se presentan en las CITREP se asignaron únicamente en los ocho canales de televisión regionales.

<sup>97</sup> La muestra incluyó los medios públicos Señal Colombia y Radio Nacional de Colombia, y los medios privados Canal 1, Caracol TV, RCN TV, Caracol Radio, RCN Radio, La W, La FM, Blu Radio, El Tiempo y El Espectador. En el caso de las emisoras de radio y televisión, se monitorearon los programas de mayor audiencia y los principales boletines informativos emitidos desde las 5:00 de la mañana hasta las 11:30 de la noche.

El monitoreo reveló que, en general, los medios de comunicación nacionales proporcionaron amplia información a los ciudadanos sobre el proceso electoral de manera pluralista. Sin embargo, algunos medios mostraron claros desequilibrios y sesgos en su cubrimiento, en detrimento de Pacto Histórico y Gustavo Petro<sup>98</sup>.

Los dos medios de comunicación públicos analizados por la misión, Señal Colombia y Radio Nacional de Colombia, ofrecieron un cubrimiento del proceso electoral considerablemente menor que los medios privados. Ambos medios públicos se limitaron principalmente a resumir las actividades de campaña de los diferentes candidatos en todo el país, aunque también realizaron algunas entrevistas en estudio con los candidatos o sus representantes. Aunque Radio Nacional de Colombia mostró cierto desequilibrio, el cubrimiento del proceso por parte de ambos medios públicos fue en general de tono neutro y no mostró un claro sesgo hacia una candidatura específica. Tanto Señal Colombia como Radio Nacional de Colombia realizaron esfuerzos considerables por difundir espacios educativos para los votantes.

En cuanto a los medios de comunicación privados, el monitoreo de medios de la MOE UE halló diferentes grados de desequilibrio en las distintas fases del proceso electoral, con cuatro medios (La FM, RCN TV, RCN Radio y El Tiempo) que mostraron una tendencia de cubrimiento sesgado desfavorable a Pacto Histórico y Gustavo Petro a lo largo de los tres períodos de campaña.

Durante el periodo de campaña para las elecciones legislativas y las primarias presidenciales, el interés por estas últimas se tradujo en un gran número de entrevistas en estudio y debates televisados entre los precandidatos presidenciales, junto con candidatos de todo el espectro político que no participaron en las primarias. Sin embargo, el cubrimiento de los medios de comunicación, sobre todo de las televisiones nacionales, dio prioridad a las primarias (66 por ciento del total del cubrimiento televisivo de las elecciones y 61 por ciento del total del cubrimiento radiofónico de las elecciones), eclipsando en cierta medida las elecciones al Congreso (*véase el gráfico de monitoreo número 1 del Anexo 4*).

El monitoreo de medios de la MOE UE reveló que el cubrimiento relacionado con las primarias favoreció a la Coalición Centro Esperanza, que recibió el 49,7 por ciento del tiempo de emisión en radio y el 36,1 por ciento del tiempo de emisión en televisión, mientras que Equipo por Colombia recibió el 26,2 y el 27,8 por ciento del tiempo de emisión en radio y televisión, respectivamente, y Pacto Histórico el 13,2 y el 20,9 por ciento del tiempo de emisión, respectivamente. En los periódicos la distribución del espacio fue equilibrada, pero Pacto Histórico fue la coalición que recibió la mayor cantidad de cubrimiento de tono negativo: 19,2 por ciento (*véase el gráfico de monitoreo número 2 en el Anexo 4*). En cuanto a la elección al Congreso, los partidos de derecha se beneficiaron de la mayor cantidad de cubrimiento en radio (42,7 por ciento del tiempo de emisión), televisión (40,6 por ciento del tiempo de emisión) y periódicos (38,1 por ciento del espacio) frente al 21,8, 37,1 y 32,3 por ciento de cubrimiento, respectivamente, asignado a los partidos de centro y el 27,5, 20,2 y 24,2 por ciento de cubrimiento, respectivamente, dedicado a los partidos de izquierda. También en este caso Pacto Histórico fue el que más cubrimiento de tono negativo recibió en radio (20,4 por ciento de su cubrimiento fue negativo) y en televisión (6,2 por ciento). (*Véase el gráfico de monitoreo número 3 del Anexo 4*).

---

<sup>98</sup> Los resultados completos del monitoreo de los medios de comunicación de la MOE UE están disponibles en los siguientes enlaces:

Elecciones legislativas: <https://www.eeas.europa.eu/eom-colombia-2022/media-monitoring-charts-eu-eom-colombia-2022-legislative-elections-and-en?s=4512>

Primera vuelta de las elecciones presidenciales: <https://www.eeas.europa.eu/eom-colombia-2022/media-monitoring-charts-eu-eom-colombia-2022-1-st-round-presidential-elections-en?s=4512>

Segunda vuelta de las elecciones presidenciales: <https://www.eeas.europa.eu/eom-colombia-2022/media-monitoring-charts-eu-eom-colombia-2022-2nd-round-presidential-elections-en?s=4512>

En cuanto al primer período de campaña para las elecciones presidenciales, las actividades y mensajes de campaña de Gustavo Petro, Federico Gutiérrez, Sergio Fajardo y Rodolfo Hernández dominaron la atención de los medios. De acuerdo con los resultados del monitoreo de medios de la MOE UE, durante el período analizado la mayoría de los medios privados monitoreados realizaron una asignación razonablemente equilibrada de tiempo y espacio entre los diferentes candidatos, en proporción a su peso político. Sin embargo, el monitoreo también mostró que Gustavo Petro fue el candidato que recibió la mayor cantidad de cubrimiento de tono negativo en televisión (5,4 por ciento de su cubrimiento), radio (13,9 por ciento) y periódicos (9,5 por ciento). *(Véase gráfico de seguimiento número 4 en el Anexo 4).*

Durante el periodo de campaña de la segunda vuelta, los medios de comunicación nacionales continuaron proporcionando amplia información sobre el proceso electoral, incluyendo entrevistas con los candidatos y los miembros de sus equipos de campaña, así como reportajes sobre las actividades de campaña de ambos contendientes. Sin embargo, y a diferencia de anteriores períodos de campaña, no se organizaron debates presidenciales por parte de las televisiones, ya que Rodolfo Hernández optó por no participar en dichos eventos. Además, cinco días después del inicio del segundo período de campaña, Hernández dejó de conceder entrevistas a los medios de comunicación colombianos.

El sesgo en el cubrimiento de algunos medios de comunicación se acentuó en este período de campaña de la segunda vuelta, favoreciendo a Hernández y en detrimento de Petro. En este caso, el monitoreo de medios de la MOE UE encontró que, en general, Gustavo Petro recibió el 32,5 por ciento del cubrimiento de tono negativo (16,6 por ciento en radio, 5,6 por ciento en TV y 10,3 por ciento en periódicos) frente al 7,7 por ciento de cubrimiento negativo de Rodolfo Hernández (2,1 por ciento en radio, 0,4 por ciento en TV y 5,2 por ciento en periódicos). En cuanto a la cantidad de cubrimiento, la candidatura de Hernández/Castillo recibió el 53 por ciento del tiempo de emisión en televisión frente al 46,8 por ciento del tiempo de emisión asignado a Petro/Márquez, mientras que en la radio la candidatura de Petro/Márquez recibió el 55,2 por ciento del tiempo de emisión, frente al 44,6 por ciento dedicado a Hernández/Castillo. En los periódicos, en general, la distribución del espacio a cada candidatura fue equilibrada *(véase gráfico de monitoreo número 5 en el Anexo 4).*

El monitoreo de medios de la MOE UE también encontró que, durante el período de campaña de la segunda vuelta los medios de comunicación dedicaron una atención muy limitada a los candidatos a la vicepresidencia, que sólo recibieron el 4,2 por ciento (Marelen Castillo) y el 2,1 por ciento (Francia Márquez) de todo el cubrimiento relacionado con los candidatos *(véase el gráfico de monitoreo número 5 en el Anexo 4).*

En cuanto a la propaganda electoral de pago, durante el primer período de campaña de las elecciones presidenciales Federico Gutiérrez fue el candidato con mayor número de spots en televisión (36,7 por ciento de todos los spots de los candidatos), seguido de cerca por Gustavo Petro (33,3 por ciento) y Sergio Fajardo (14,7 por ciento), mientras que en la radio el candidato que registró la mayor cantidad de propaganda electoral fue Fajardo (37 por ciento de todos los spots de los candidatos), seguido por Petro (34,8 por ciento) y Gutiérrez (27 por ciento). *(Véase gráfico de monitoreo número 6 en el Anexo 4).* Para el período de campaña de la segunda vuelta, Gustavo Petro redujo significativamente su inversión en propaganda electoral tanto en radio (59 por ciento menos spots que en la primera vuelta) como en televisión (46 por ciento menos spots que en la primera vuelta). *(Véase gráfico de monitoreo número 7 en el Anexo 4).*

## XII. Redes sociales

*El uso de las redes sociales en la campaña, aún no reguladas, fue amplio, con índices relativamente bajos de desinformación, la mayoría de la cual se refirió a Gustavo Petro*

### Panorama de las redes sociales

Colombia, con un 82 por ciento de ciudadanos que son usuarios activos<sup>99</sup>, recurre más a las redes sociales que la media de los países latinoamericanos, El uso de Internet por parte de los adultos es amplio, lo que sitúa al país en el segundo lugar de la región en cuanto a tiempo dedicado a las redes sociales, sólo superado por Brasil<sup>100</sup>.

Facebook es la plataforma de redes sociales más utilizada en Colombia (91,7 por ciento de los usuarios adultos de redes sociales), seguida por Instagram (84,4 por ciento), TikTok (69,5 por ciento) y Twitter (50,8 por ciento). Los candidatos hicieron campaña en todas estas plataformas, pero el monitoreo de las redes sociales realizado por la MOE UE se centró en Twitter y Facebook, que son espacios políticos preeminentes.

Entre los servicios de mensajería instantánea, WhatsApp lidera las estadísticas de usuarios (90,7 por ciento), seguida por Facebook Messenger (70,4 por ciento) y Telegram (20,6 por ciento). En las elecciones colombianas, algunos candidatos utilizaron WhatsApp para reclutar simpatizantes y difundir mensajes de campaña. Sin embargo, los servicios de mensajería instantánea no entraron en el ámbito de monitoreo de la MOE UE.

### Marco legal

La Constitución colombiana garantiza la libertad de expresión y el derecho a la intimidad<sup>101</sup>. No hay leyes o reglamentos que regulen la campaña política en las redes sociales.

En 2020 el Consejo Nacional Electoral (CNE) emitió un comunicado en el que declaraba que las publicaciones en las redes sociales que promovieran a los candidatos se considerarían publicidad política. Sin embargo, dado que el CNE no aclaró el alcance ni los detalles de esta declaración -ni dio una explicación sobre cómo tratar la publicidad en línea o el silencio electoral en las redes sociales-, la interpretación de esta declaración, que no fue legalmente vinculante, se dejó a la discreción de los partidos y los candidatos. La MOE UE observó, por ejemplo, que los candidatos no respetaron el silencio de la campaña en Twitter y Facebook durante los días de las votaciones.

La falta de un marco normativo pone de manifiesto la necesidad de regular las campañas en línea, como primer paso para que el CNE monitoree su cumplimiento.

El proyecto de Código Electoral de 2020, declarado inconstitucional por la Corte Constitucional el 21 de abril, introdujo algunas normas de campaña en las redes sociales, como la obligación de informar sobre los gastos de publicidad en línea, el silencio de campaña y la prohibición de publicar encuestas de opinión fuera de los plazos establecidos.

**Recomendación:** *La MOE UE recomienda que la campaña electoral en las redes sociales esté regulada por ley. El CNE podría llevar a cabo un monitoreo de las redes sociales para garantizar que las cuentas de los candidatos y los partidos respeten estas normas.*

<sup>99</sup> Digital 2022: Colombia, DataReportal, 2022. <https://datareportal.com/reports/digital-2022-colombia>

<sup>100</sup> Digital 2022: Global Overview Report, DataReportal, 2022. <https://datareportal.com/reports/digital-2022-global-overview-report>

<sup>101</sup> Artículos 15 y 20 de la Constitución de 1991.

## Hallazgos del monitoreo de redes sociales

La unidad de monitoreo de redes sociales de la MOE UE seleccionó una muestra de las cuentas de los candidatos en Facebook y Twitter para cada elección (legislativas, primarias presidenciales y las dos rondas de las elecciones presidenciales). También se tomaron muestras de las interacciones de los usuarios con las publicaciones de los candidatos para determinar cuáles generaron más debate, e identificar la posible presencia de mensajes tóxicos, discursos de odio y bots<sup>102</sup>.

El volumen de interacciones registrado por la MOE UE durante las tres elecciones (50 millones en Twitter y 97 millones en Facebook) confirmó el amplio uso de las redes sociales en Colombia. En la primera vuelta de las elecciones presidenciales, Gustavo Petro, Rodolfo Hernández y Federico "Fico" Gutiérrez acapararon el 92 por ciento de todas las interacciones de los usuarios (la mitad de ese porcentaje correspondió solo a Petro). En la segunda vuelta, Gustavo Petro obtuvo el 72 por ciento y Rodolfo Hernández el 28 por ciento. Los usuarios de Twitter mencionaron a ambos candidatos en tono negativo en dos de cada tres mensajes.

Los candidatos publicaron un número relativamente bajo de mensajes de confrontación con sus adversarios (el 2 por ciento de todos los mensajes en las elecciones legislativas, el 8 por ciento en la primera vuelta de las elecciones presidenciales y el 12 por ciento en la segunda vuelta), y no se observó ningún discurso de odio entre ellos. Casi todas las críticas de los contendientes se dirigieron contra Gustavo Petro.

Sin embargo, la MOE UE detectó una cantidad creciente de lenguaje tóxico y discurso de odio en las menciones a los candidatos, que alcanzó su punto álgido en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, cuando tres de cada cien mensajes contuvieron lenguaje tóxico y uno de cada cien incluía discurso de odio (contenido racista, sexista, xenófobo o LGTBIfóbico). Francia Márquez (candidata a la vicepresidencia de Petro) fue objeto de más discursos de odio que otros candidatos en las dos vueltas de las elecciones presidenciales.

El análisis de los perfiles de Twitter que interactuaron con las publicaciones de los candidatos reveló que al menos el 19 por ciento mostraba características propias de bots<sup>103</sup>. De ellos, el 47 por ciento interactuó a favor de la izquierda, el 36 por ciento a favor de la derecha y solo el 2 por ciento a favor del centro del espectro político.

Algunos actores políticos advirtieron de la posibilidad de interferencia electoral y de la difusión de desinformación realizada desde el extranjero<sup>104</sup>. Sin embargo, la MOE UE no observó indicios de una campaña sistemática y masiva. Los verificadores de información colombianos<sup>105</sup> informaron de 120 publicaciones o artículos de desinformación en línea, un número relativamente pequeño para un período de observación de cinco meses. En la primera vuelta de las elecciones presidenciales, el 59 por ciento de la desinformación se dirigió contra Gustavo Petro, el 20 por ciento contra Federico "Fico" Gutiérrez y el 12 por ciento contra Francia Márquez. En la segunda vuelta, Gustavo Petro y Rodolfo Hernández fueron atacados casi por igual.

---

<sup>102</sup> La unidad de monitoreo de la MOE UE recogió las interacciones en Twitter con los candidatos entre el 17 de diciembre de 2021 y el 20 de junio de 2022.

<sup>103</sup> La unidad de monitoreo de la MOE UE procesó interacciones de 200.000 usuarios con Botometer, un detector de bots desarrollado por la Universidad de Indiana, seleccionando aquellos con una probabilidad mayor o igual al 80 por ciento de ser bots. La unidad de monitoreo comprobó y etiquetó manualmente a esos usuarios para descartar los perfiles incorrectamente etiquetados.

<sup>104</sup> Elecciones 2022 y los temores de la injerencia extranjera. *El Espectador*, 11 de febrero de 2022. <https://www.elespectador.com/politica/elecciones-colombia-2022/elecciones-2022-y-los-temores-de-la-injerencia-extranjera/>

<sup>105</sup> ColombiaCheck, La Silla Vacía y AFP Factual.

Meta Ads Library<sup>106</sup>, disponible en Colombia, informa de toda la publicidad política que se encuentra en Facebook e Instagram. La cantidad total gastada por los candidatos y los partidos políticos en campañas en línea durante las tres elecciones fue de al menos 1.800.000 euros. En las elecciones legislativas, Centro Democrático fue el partido que más gastó (75.000 euros), seguido de Pacto Histórico (50.000 euros) y Nuevo Liberalismo (25.000 euros).

En la primera vuelta de las elecciones presidenciales, el candidato que más invirtió en publicidad de Meta fue "Fico" Gutiérrez (250.000 euros), seguido a distancia por Gustavo Petro (78.000 euros), John Milton Rodríguez (21.000 euros) y Sergio Fajardo (18.000 euros).

Rodolfo Hernández utilizó intensamente las redes sociales durante la primera vuelta (sobre todo videos de Tiktok). Gustavo Petro triplicó su inversión en publicidad en línea durante la segunda vuelta (260.000 euros), mientras que Hernández solo gastó 10.000 euros y siguió grabando videos gratuitos.

En ambas vueltas de las elecciones presidenciales se contrató publicidad negativa contra Gustavo Petro y Pacto Histórico. En la primera vuelta, la MOE UE detectó al menos 15 páginas de Facebook que divulgaron campañas de desprestigio contra los candidatos (principalmente Gustavo Petro), con un coste total de 65.000 euros. En la segunda vuelta, al menos tres páginas de Facebook gestionadas por organizaciones no declaradas gastaron 104.000 euros en videos cortos dirigidos contra Gustavo Petro y miembros de Pacto Histórico. Estos videos se cerraban con el lema "Colombia necesita un nuevo líder" junto a una fotografía de Rodolfo Hernández. Facebook no suspendió estas páginas a pesar de que prohíbe la publicidad política anónima.

El Informe de Transparencia de Google<sup>107</sup>, que contiene información sobre la publicidad política en Google Ads y YouTube, no está disponible en Colombia.

La unidad de monitoreo de medios sociales de la MOE UE revisó diariamente más de 500 cuentas que eran páginas oficiales de instituciones del Estado, funcionarios de alto rango, gobiernos departamentales y municipios importantes. La Misión no detectó ningún caso significativo de campaña a través de cuentas oficiales o institucionales de las redes sociales<sup>108</sup>.

### XIII. Participación de las mujeres

#### ***Aunque el número de mujeres elegidas para el Congreso aumentó, siguen siendo necesarias medidas legislativas que garanticen la paridad efectiva***

La Constitución de 1991 establece que las mujeres y los hombres tienen los mismos derechos y oportunidades<sup>109</sup> y la reforma constitucional de 2015 introdujo los principios de paridad y alternancia en las listas de partidos y candidatos, aunque solo mediante una reforma legal gradual. La Ley 1475 de 2011 sobre partidos políticos y procesos electorales, que es anterior a la reforma constitucional de 2015 y sigue en vigor, introdujo el requisito de que las mujeres sean al menos el 30 por ciento de las integrantes de las listas de candidatos en las circunscripciones con al menos

<sup>106</sup> <https://www.facebook.com/ads/library/>

<sup>107</sup> <https://transparencyreport.google.com/>

<sup>108</sup> La MOE UE sólo detectó tres casos de uso indebido de cuentas oficiales en las redes sociales: de la alcaldía de Magdalena (actos con eslogan y logo con los colores del Pacto Histórico), la alcaldía de Barranquilla (valla publicitaria de la campaña de Rodolfo Hernández) y la alcaldía de Yopal (se hizo una publicación en Facebook llamando a votar por Fico Gutiérrez y luego se retiró. Se emitió un comunicado indicando que fue un error en <http://shorturl.at/hQZ57>).

<sup>109</sup> Artículo 43 de la Constitución.

cinco curules, lo que ocurre en casi la mitad de las circunscripciones del país de la Cámara de Representantes<sup>110</sup>.

Varios factores limitan la eficacia de la cuota mínima. Cuando los partidos presentan listas abiertas, esto no repercute necesariamente en los resultados electorales, y cuando los partidos presentan listas cerradas, la ley no los obliga a colocar a candidatas en ningún puesto concreto, y mucho menos a alternar entre mujeres y hombres en toda la lista. De las 25 listas presentadas por los partidos políticos al Senado, 12 eran abiertas y 13 cerradas, y sólo unos pocos partidos y coaliciones se comprometieron a alcanzar una mayor paridad y alternancia en sus listas cerradas<sup>111</sup>. Una lista cremallera cerrada, que alterna mujeres y hombres a lo largo de toda la lista, como la de Pacto Histórico, produjo un impacto visible en la representación femenina al ganar las mujeres 10 de las 32 curules obtenidas en el Senado.

La participación política de las mujeres se promovió en el diseño de las 16 curules transitorias especiales de paz, donde se requería que las listas estuvieran compuestas por igual número de hombres y mujeres<sup>112</sup>. Sin embargo, esta paridad obligatoria en las listas de candidatos no repercutió en los resultados, ya que sólo tres mujeres obtuvieron curules.

La participación de las mujeres aumentó significativamente en las elecciones de 2022, tanto en términos de candidatas inscritas como de candidatas electas. El 40 por ciento de los candidatos inscritos al Congreso fueron mujeres (1131 de 2835 candidatos), un aumento del 5 por ciento desde las elecciones de 2018. Para la legislatura 2022-2026, las mujeres representarán el 29 por ciento del nuevo Congreso, un 9,5 por ciento más que en el Congreso saliente. En concreto, en el Senado habrá 32 mujeres (30 por ciento) y en la Cámara de Representantes, 54 (29 por ciento).

Los departamentos que eligieron la mayor proporción de mujeres en la Cámara de Representantes fueron Amazonas (100 por ciento), Quindío y Sucre (ambos con 67 por ciento), mientras que la paridad se logró en Arauca, Caquetá, Chocó, Huila y las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Sin embargo, en 11 de los 19 departamentos en los que la cuota mínima de género no es obligatoria (ya que se eligen menos de cinco representantes) no se eligió a ninguna mujer.

**Recomendación:** *Para reforzar las medidas destinadas a aumentar el acceso de las mujeres al poder, se recomienda aumentar la cuota mínima candidatas en las listas hasta la paridad (50 por ciento) y, además, aplicarla a todas las circunscripciones. Con el mismo fin, se podría exigir la alternancia de hombres y mujeres en las listas cerradas. Por último, podrían estudiarse mecanismos para hacer efectiva la paridad cuando los partidos presenten listas abiertas.*

En 2022 no se presentó ninguna candidata a la presidencia, ya que la única mujer candidata, Ingrid Betancourt (Partido Verde Oxígeno), se retiró de la elección unos días antes de las elecciones. De las seis candidaturas de la primera vuelta de las elecciones presidenciales, tres incluían a mujeres afrocolombianas como candidatas a la vicepresidencia. Por primera vez, las dos candidatas a la vicepresidencia en la segunda vuelta - Marelen Castillo (Liga de Gobernantes Anticorrupción) y Francia Márquez Mina (Pacto Histórico) - eran mujeres afrocolombianas.

---

<sup>110</sup> De los 33 departamentos (32 departamentos y el distrito de Bogotá) 14 están obligados a aplicar la cuota de género: Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caldas, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Santander, Tolima, Valle del Cauca.

<sup>111</sup> La lista de Pacto Histórico alternó candidatos y candidatas hasta el puesto 22, la del partido Comunes casi en su totalidad y la de Nuevo Liberalismo hasta el décimo puesto. Estas listas, un partido feminista, presentó una lista casi exclusivamente femenina, con cinco hombres en los últimos puestos.

<sup>112</sup> El artículo 6 del Acto Legislativo 02 de 2021 estableció que las listas de las CITREP estarían compuestas por dos candidatos, uno de cada sexo.

#### XIV. Participación de los pueblos indígenas y afrocolombianos

##### ***La Constitución establece curules especiales para las minorías étnicas y, por primera vez, una mujer afrocolombiana ha sido elegida vicepresidenta***

La Constitución de 1991 reconoce la diversidad étnica y cultural, y protege los derechos de las minorías étnicas<sup>113</sup>. Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional establece una serie de principios, derechos y garantías para salvaguardar la vida, la integridad y los territorios de los pueblos indígenas de Colombia. Además, Colombia ha ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Según el último censo nacional<sup>114</sup> (2018), el 4 por ciento de los colombianos se identificó como indígena y alrededor del 10 por ciento como negro, afrocolombiano, raizal o palenquero. La representación política de las minorías nacionales está consagrada en la Constitución, que establece circunscripciones especiales para las poblaciones indígenas en el Senado y circunscripciones especiales para los miembros indígenas y afrocolombianos en la Cámara de Representantes.

Las comunidades afrocolombianas presentaron 48 listas con 128 candidatos para dos curules en la Cámara de Representantes, mientras que las comunidades indígenas presentaron 22 candidatos en 9 listas para dos curules en el Senado, así como 12 candidatos en 7 listas para su curul única en la Cámara de Representantes. Una de las curules indígenas en el Senado la ganó el partido Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y la otra el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), que también ganó la curul en la Cámara de Representantes. Los movimientos Palenque de la Vereda Las Trescientas y del Municipio de Galapa y Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo ganaron las dos curules especiales afrocolombianas en la Cámara de Representantes. Dos de los cinco candidatos elegidos en estas circunscripciones especiales fueron mujeres, un avance positivo respecto a 2018, cuando no se eligió a ninguna mujer para representar a las comunidades indígenas y afrocolombianas. Cabe destacar que el miembro de la Cámara de Representantes elegido por los colombianos residentes en el exterior es un líder de la comunidad wayuú.

Fue notable la presencia de candidatos afrocolombianos a la vicepresidencia. De los seis candidatos que se presentaron en la primera vuelta, cuatro eran afrocolombianos<sup>115</sup> (tres mujeres y un hombre) y las dos candidatas de la segunda vuelta eran mujeres afrocolombianas. Por primera vez en la historia de Colombia, la vicepresidencia la ejercerá una mujer afrocolombiana.

Por primera vez, la Registraduría elaboró antes de las elecciones presidenciales tarjetas de votación en lengua criolla para los votantes afrocolombianos raizales que viven en las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, lo que constituye un primer paso importante en la disponibilidad de material electoral en diferentes idiomas.

Los observadores de la MOE UE informaron de la falta de campañas de divulgación electoral para votantes y de materiales de información pública en lenguas indígenas, tanto en las elecciones legislativas como en las presidenciales.

Las tasas más altas de votos nulos en las circunscripciones especiales indígenas tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes (11,73 por ciento y 7,49 por ciento), en comparación con las tasas globales de las elecciones nacionales de Senado y Cámara (4,06 por ciento y 4,8 por ciento)

<sup>113</sup> Artículos 7 y 246 de la Constitución de 1991.

<sup>114</sup> <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf>

<sup>115</sup> Marelén Castillo (Liga de Gobernantes Anticorrupción), Sandra de Las Lajas (Colombia Justas Libre!), Francia Márquez Mina (Pacto Histórico) y Luis Gilberto Murillo (Centro Esperanza).

merecen ser evaluadas, y podrían indicar la necesidad de una información más específica para los votantes en lenguas indígenas.

**Recomendación:** *Para seguir mejorando el acceso de todos los votantes a la información, sería útil que la Registraduría ampliara su producción de tarjetas en lenguas indígenas, y también que produjera materiales divulgativos para los votantes en lenguas minoritarias.*

## XV. Participación de personas con discapacidades

### ***La Registraduría puso en marcha varias medidas para garantizar que las personas con discapacidad pudieran ejercer su derecho al voto de forma independiente***

Colombia ha ratificado la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece la responsabilidad del Estado de resolver las situaciones de desventaja de las personas con discapacidad. La Constitución defiende y protege los derechos de las personas con discapacidades físicas o mentales y establece el deber del Estado de adoptar medidas eficaces para garantizar su inclusión. El marco legal nacional contempla diferentes leyes y normas, siendo la más relevante la Ley 1618 de 2013, que aborda su participación en la vida pública y política. Colombia no cuenta con un registro oficial de personas con discapacidad, y los datos estadísticos existentes que estiman la población con algún tipo de discapacidad varían considerablemente y carecen de precisión<sup>116</sup>.

Tanto el Instituto Nacional para Sordos (INSOR) como el Instituto Nacional para Ciegos (INCI) son organismos asesores de la política estatal cuya función en las elecciones es colaborar con la Registraduría en la sensibilización de los votantes. Mientras que el INSOR asesoró sobre la comunicación de las elecciones en lenguaje de signos, el INCI apoyó a la Registraduría en la preparación de materiales de información al votante adecuados para los votantes con discapacidad visual. Como resultado de un acuerdo de colaboración entre el INCI y la RNEC, los votantes con discapacidad visual recibieron tarjetas en braille. La Registraduría distribuyó 90.000 tarjetas en braille para cada día de votaciones y dio instrucciones a los jurados electorales para que se pusieran en contacto con otras mesas de votación para garantizar un suministro adecuado en cualquier momento.

Para las elecciones de 2022, la Registraduría y el CNE trabajaron con las instituciones que representan a las personas con discapacidad para diseñar un protocolo de apoyo a las personas con discapacidad<sup>117</sup>. Este protocolo incluyó instrucciones para los jurados electorales y otras autoridades implicadas en el proceso electoral para garantizar que las personas con discapacidad pudieran votar de forma independiente. Además, la Registraduría también emitió una serie de memorandos y circulares para lograr medidas adecuadas para votantes discapacitados, como garantizar su acceso a los puestos electorales, adaptar cabinas de votación especiales, ofrecer tarjetas en braille para los votantes con discapacidad visual, así como proporcionar directrices sobre trato respetuoso a los votantes discapacitados. Los observadores de la MOE UE informaron de que el 80 por ciento de las mesas de votación fueron accesibles para las personas con movilidad limitada.

<sup>116</sup> Mientras que el censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre este tema realizado en 2005 estimó que cerca del 6 por ciento de los colombianos presentaba alguna forma de discapacidad, el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad realizado en 2019 estimó un 2,3 por ciento.

<sup>117</sup> El Protocolo fue elaborado por la Registraduría, el CNE, la Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad, la Procuraduría, el Instituto Nacional para Ciegos y el Instituto Nacional para Sordos. Disponible en: <https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/protocolo-discapacidad.pdf>. Protocolo para las elecciones presidenciales: [https://registraduria.gov.co/IMG/pdf/20220529\\_protocolo-discapacidad.pdf](https://registraduria.gov.co/IMG/pdf/20220529_protocolo-discapacidad.pdf)

La ley establece que los votantes con limitaciones físicas, los mayores de 80 años y los discapacitados visuales pueden ser asistidos para que voten por una persona de su elección. La ley prohíbe a los testigos de los partidos asistir a los votantes y las instrucciones de la Registraduría a los jurados electorales ampliaron esta prohibición a la asistencia por parte de jurados y varias otras categorías de personas, en un intento de excluir la posibilidad de influencia indebida o explotación del voto asistido. Los observadores de la MOE UE comprobaron que, en general, estas instrucciones se cumplieron.

#### XVI. Participación de personas LGBTI

El marco legal colombiano garantiza la participación política de las personas LGBTI, incluido su derecho a reflejar su género percibido en el Registro Civil y la cédula de identidad. El CNE emitió una resolución y la Registraduría un protocolo que incluyeron directrices sobre trato respetuoso a los votantes transgénero por parte de los jurados electorales, para garantizar su derecho al voto en igualdad de condiciones, sin discriminación<sup>118</sup>. Además, por primera vez en unas elecciones presidenciales, la Misión de Observación Electoral (MOE) de Colombia desplegó 95 observadores de la comunidad trans para observar si el protocolo era debidamente aplicado por los jurados electorales y otras autoridades implicadas en el proceso electoral.

#### XVII. Observación electoral

***El CNE y la Registraduría proporcionaron acreditaciones sin restricciones indebidas y dieron acceso libre a todos los lugares, eventos e información relevantes a los observadores acreditados***

El marco legal existente permite la observación electoral, y el CNE no impuso ninguna condición irrazonable a las solicitudes de acreditación, tanto de organizaciones nacionales como internacionales. Por su parte, la Registraduría permitió el acceso a todos los lugares y eventos relevantes a todos los observadores acreditados, facilitó las reuniones con las autoridades electorales y el personal técnico, y proporcionó la información solicitada.

La Misión de Observación Electoral (MOE) de Colombia es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil que trabaja en observación electoral de forma permanente y tiene, además de su oficina central, representantes en todo el país. La MOE tiene desde hace tiempo un alto perfil en el panorama electoral colombiano y emite regularmente informes preelectorales. En las jornadas electorales, la MOE desplegó más de 3.000 observadores. La Fundación Karisma, asociada a la MOE, emitió su propio informe, centrado principalmente en la tecnología electoral.

El CNE concedió 146 acreditaciones a otras organizaciones colombianas, como la Red de Veedurías de Colombia (RIVECOL).

Además de las misiones de observación nacionales y los despliegues internacionales de la MOE UE, la OEA, el Centro Carter y la UNIORE, entre otros, la Registraduría organizó una Misión Internacional Técnica integrada por expertos electorales de varios organismos electorales internacionales, que asistieron a los actos organizados por la Registraduría a lo largo de los muchos meses del proceso electoral. Aunque es una práctica común y legítima que las administraciones electorales inviten a expertos, la imagen que el RNEC proyectó de la Misión Internacional Técnica propició a menudo una identificación errónea entre esta iniciativa y el conjunto de los observadores internacionales, incluidas las misiones independientes.

---

<sup>118</sup> Resolución 3480 de 2020 del CNE. Directrices para el personal electoral; [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20220419\\_lineamiento-jurados-trans.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20220419_lineamiento-jurados-trans.pdf)

## XVIII. Votación, preconteo y escrutinio

### Votación y conteo

#### *Votación y conteo bien organizados y ordenados, con participación libre de los testigos de los candidatos*

Las tres jornadas electorales estuvieron bien organizadas, y los observadores de la MOE UE constataron que el personal electoral actuó bien<sup>119</sup>. La complejidad de las elecciones al Congreso supuso un reto especial, pero se superó, con la excepción de los errores cometidos en el preconteo de estas elecciones. En particular, aunque a veces fue difícil de manejar para los jurados electorales, el uso de tarjetas separadas ayudó claramente a reducir la tasa de votos nulos, que disminuyó hasta el 4,06 por ciento de media en el Senado (con respecto al 6,5 por ciento de 2018) y el 4,8 por ciento en la Cámara de Representantes (9,4 por ciento en 2018), y solo el 3,63 por ciento en las elecciones de las CITREP. No obstante, se registraron tasas significativamente más altas de votos nulos para las curules indígenas y afrodescendientes: 11,73 por ciento y 7,49 por ciento en las curules indígenas del Senado y la Cámara de Representantes, respectivamente, y 8,95 por ciento en la elección de afrodescendientes de la Cámara de Representantes. En las elecciones presidenciales, menos del 1,2 por ciento de los votos emitidos fueron nulos.

La Registraduría realizó esfuerzos concertados para abordar las debilidades identificadas tras la primera jornada electoral, y estos esfuerzos, combinados con la relativa simplicidad de las elecciones presidenciales, aseguraron que las dos siguientes jornadas electorales se desarrollaran con especial fluidez. La participación, del 47,84 por ciento en el Senado y del 47,43 por ciento en la Cámara de Representantes, fue similar a la de las elecciones de 2018, y el 42,80 por ciento de participación en las CITREP fue solo ligeramente inferior a la media, en un resultado positivo a pesar de las preocupaciones de seguridad, entre otras. La participación en las elecciones presidenciales fue más alta - 54,97 por ciento en la primera vuelta, aumentando al 58,17 por ciento en la segunda - la mayor participación en las elecciones presidenciales colombianas en más de 20 años<sup>120</sup>.

Las tres jornadas electorales fueron pacíficas en su mayor parte, aunque en cada una de ellas se dieron lamentables muestras del trasfondo de violencia que prevalece en varias partes del país: el día de las elecciones al Congreso, grupos paramilitares bloquearon carreteras en Magdalena (CITREP 12) en un intento de impedir la votación, y dos soldados murieron en distintos ataques con explosivos. Al final de la jornada electoral de la primera vuelta presidencial, la jurado electoral Nelly Bedolla fue asesinada mientras realizaba sus funciones en Vista Hermosa, en el Meta, en un ataque de un grupo armado que también hirió a un soldado. El día de las elecciones de la segunda vuelta presidencial se informó de que un representante de Pacto Histórico, Roberto Carlos Rivas, fue asesinado en Guapi, El Cauca.

La aplicación y sitio web Infovotantes, de la Registraduría, utilizados principalmente por los votantes para comprobar dónde están inscritos para votar, se colapsaron en vísperas de la votación para el Congreso y no estuvieron disponibles durante varias horas el día de las elecciones. La Registraduría puso en marcha varias iniciativas para garantizar que este problema no se repitiera durante las elecciones presidenciales, y estas tuvieron éxito. Además de aumentar significativamente la capacidad de la aplicación y el sitio web, y de crear otros sitios web con la misma información, la Registraduría también hizo una amplia divulgación de bases de datos

<sup>119</sup> Durante las elecciones legislativas del 13 de marzo, la MOE UE observó en 451 mesas de votación (de las cuales 35 estaban en 11 CITREP) de 30 departamentos. Durante la primera vuelta presidencial del 29 de mayo se observó en 472 mesas de votación de 26 departamentos, y el 19 de junio, en la segunda vuelta presidencial, la MOE UE observó en 448 mesas de 26 departamentos.

<sup>120</sup> Véase el anexo 6 para las cifras de participación y de votos nulos.

copiables entre sus oficinas departamentales y municipales, para que fueran compartidas libremente con partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Estas bases de datos no requerían una conexión a Internet para obtener la información<sup>121</sup>. Además de proporcionar más información en los puestos de votación, estas iniciativas contribuyeron a una mayor tranquilidad y orden en las jornadas electorales, ya que los votantes estaban bien informados u orientados respecto a la mesa de votación a la que habían sido asignados<sup>122</sup>.

En todas las jornadas electorales, casi todas las mesas de votación observadas abrieron a tiempo, gracias a la presencia de suficientes jurados electorales y de todo el material necesario. Los observadores de la MOE UE evaluaron positivamente los procedimientos de apertura en todos los casos observados.

Los procedimientos de votación también se evaluaron positivamente en todas las jornadas electorales, especialmente la cuidadosa verificación de la identidad y la inscripción en el censo de los votantes, y los observadores de la MOE UE consideraron que los jurados electorales desempeñaron sus funciones con competencia y transparencia. La introducción de tarjetas separadas para los distintos tipos de elecciones al Congreso y las consultas interpartidistas logró reducir el número de tarjetas nulas, pero el número de tarjetas diferentes y el complejo conjunto de instrucciones sobre cómo ponerlas a disposición de los votantes fue a veces un reto para los jurados electorales<sup>123</sup>. La aplicación dispar de estas directrices dio lugar a protestas de partidos y candidatos. A lo largo de la jornada, las medidas introducidas para ayudar a los votantes con los complejos procedimientos de votación se aplicaron en distinto grado: en el 85 por ciento de las mesas de votación observadas se colocó un cartel de instrucciones en los cubículos, pero sólo en el 28 por ciento de las observaciones se ofreció a los votantes la guía preparada para proporcionar información más detallada sobre las listas de candidatos, que incluía fotografías.

La gran mayoría de las mesas de votación visitadas contaron con las condiciones adecuadas para votar, y la disposición de la mayoría de ellas (alrededor del 80 por ciento en la primera jornada electoral, y más del 90 por ciento de las mesas en las elecciones presidenciales) garantizó adecuadamente el secreto del voto. En la práctica, el secreto de voto no se respetó plenamente en el 18 por ciento de las mesas de votación visitadas durante las elecciones al Congreso, cifra que mejoró en las presidenciales. Durante las elecciones al Congreso, la MOE UE registró indicios de compra de votos en el 7 por ciento de las mesas de votación observadas, como el intento de los votantes de fotografiar o dejar marcas de identificación en sus tarjetas, una práctica que se redujo significativamente durante las elecciones presidenciales. Los observadores de la MOE UE señalaron que a menudo los votantes no protegieron especialmente el secreto de su voto.

Los testigos de los partidos y de los candidatos pudieron ver todas las fases de la votación sin restricciones indebidas en la gran mayoría de las mesas de votación observadas en las tres jornadas electorales. Durante la votación para el Congreso, testigos de al menos dos partidos estuvieron presentes en el 32 por ciento de las mesas de votación observadas, y de al menos uno en el 65 por ciento. Durante la primera vuelta de las elecciones presidenciales, hubo testigos en el 70 por ciento de las mesas visitadas durante el día, y en casi todas las mesas durante el conteo: el Pacto Histórico estuvo presente en el 51 por ciento durante todo el día (aumentando al 80 por ciento durante el conteo), Equipo por Colombia en el 29 por ciento (y más del 50 por ciento durante el conteo), y la

---

<sup>121</sup> Las bases de datos reprodujeron el sitio web y la aplicación, en el sentido de que permitieron solicitar información de forma individual, introduciendo el número de cédula de identidad de una persona.

<sup>122</sup> El día de las elecciones al Congreso, la MOE UE observó que en el 6 por ciento de las mesas de votación observadas se rechazaba a los ciudadanos por no estar inscritos en las mismas. En cambio, los días de las elecciones presidenciales se observó este tipo de casos en un 2 por ciento de las mesas de votación observadas.

<sup>123</sup> Para las elecciones al Congreso, en principio, los jurados electorales tenían que ofrecer a los votantes las diferentes opciones - tarjetas para la circunscripción ordinaria o para la circunscripción especial indígena o afro-, mientras que para las consultas interpartidistas, los jurados sólo debían ofrecer una tarjeta si el votante la solicitaba.

Liga de Gobernantes Anticorrupción en el 6 por ciento de las mesas de votación observadas. Para la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, ambos candidatos aumentaron su despliegue de testigos, y durante el día la MOE UE vio que los testigos de Pacto Histórico estuvieron presentes en el 56 por ciento de las mesas de votación, y los de la Liga de Gobernantes Anticorrupción en alrededor del 28 por ciento. Al cierre y conteo, los testigos de Pacto Histórico estaban presentes en el 80 por ciento de las mesas de votación observadas, y los de la Liga en casi el 40 por ciento.

Los observadores de la MOE UE también informaron de que el cierre y el conteo fueron ordenados y transparentes en las tres jornadas electorales. Los jurados electorales hicieron uso de las herramientas proporcionadas por la Registraduría para facilitar los procedimientos de cierre, como la guía de procedimiento y el cuenta-votos y, para las elecciones presidenciales, las guías actualizadas del conteo y de las actas de resultados. Los observadores de la MOE UE constataron que los votos se atribuyeron correctamente, que se dio la debida preferencia a la clara intención del votante y que los resultados se consignaron correctamente en las actas de resultados (formularios E-14). No obstante, las actas de resultados para las elecciones al Congreso -de cada una de las cuales deben rellenarse tres copias a mano<sup>124</sup>- fueron extremadamente largas y complejas, entre otras cosas porque, aunque los partidos que presentaron listas cerradas sólo requerían que se registrara un resultado, otros presentaban listas abiertas con hasta 100 candidatos<sup>125</sup>. El debate preelectoral, realizado en gran medida a través de las redes sociales<sup>126</sup>, provocó confusión sobre cómo rellenar las casillas vacías en las actas de resultados, para evitar la posibilidad de que estos fueran alterados posteriormente, lo que hizo que los jurados electorales dedicaran más tiempo a rellenar las casillas vacías que a consignar los resultados en las actas. Además, la Registraduría afirmó que este enfoque -que no había sido parte de las instrucciones oficiales durante la formación- contribuyó a dificultar la rápida identificación de las cifras para comunicarlas durante el preconteo. Dada la relativa sencillez de las elecciones presidenciales -y sus actas de resultados consecuentemente más claras y breves- estos problemas no se plantearon en las jornadas electorales presidenciales.

En todos los casos observados, los testigos de los partidos pudieron observar sin restricciones indebidas y tomar fotografías de las actas de resultados rellenas. Reconociendo el hecho de que ningún movimiento político tenía la capacidad de desplegar testigos en todas las mesas de votación<sup>127</sup>, la Registraduría introdujo otras medidas para facilitar a los testigos de los partidos la toma de fotografías de las actas E-14 en numerosas mesas de votación: la primera fue invitar a los testigos de los partidos a ver todas las actas de los puestos electorales después de la transmisión de los resultados preliminares. Esta medida se aplicó con éxito en la mitad de los puestos electorales observados, mientras que en otros casos los testigos no esperaron tanto tiempo. La segunda medida adicional consistió en exhibir las actas de resultados de las mesas de votación en las sedes de las comisiones escrutadoras, donde se hizo el escrutinio. Esta medida se aplicó en casi todas las comisiones escrutadoras observadas.

---

<sup>124</sup> Las actas E-14 vienen en tres copias originales, cada una de las cuales tiene una función: la copia de transmisión se utiliza para transmitir los resultados preliminares por teléfono; la copia de delegados se escanea para su publicación inmediata en la página web de la Registraduría, y la copia de claveros se lleva a las comisiones escrutadoras, donde se totalizan los resultados oficiales.

<sup>125</sup> La E-14 para el Senado tenía 11 páginas y contenía 7.722 casillas para números.

<sup>126</sup> El magistrado del CNE Luis Guillermo Pérez contribuyó significativamente a lo que se convirtió en una campaña, que también fue apoyada explícitamente por Gustavo Petro, y que llevó a la conclusión comúnmente compartida de que los jurados electorales debían llenar cada casilla con un asterisco. La instrucción original de la capacitación de la Registraduría era utilizar un guion o un asterisco en las casillas en blanco adyacentes a los resultados registrados, para evitar que las cifras se modificaran posteriormente. La campaña instó a los jurados electorales a rellenar todas las casillas con asteriscos, incluso aquellas en las que no se registraron resultados, por ejemplo, para los numerosos candidatos de las listas abiertas que no recibieron votos.

<sup>127</sup> En la segunda vuelta presidencial, el Pacto Histórico acreditó a 83.209 testigos en 102.152 mesas, y la Liga a 75.535 testigos. En la primera vuelta, para 112.009 mesas, el Equipo por Colombia y el Pacto Histórico acreditaron 79.994 y 77.447 testigos, respectivamente. Ningún otro movimiento acreditó más de 9.000 testigos.

**Recomendación:** *Teniendo en cuenta el reconocido fenómeno de la compra de votos y la evidencia de que el secreto del voto no siempre está garantizado en las mesas de votación, una campaña pública que haga hincapié en el derecho al voto secreto sería una medida útil. Además, el diseño de las cabinas de votación y la capacitación sobre la ubicación de las mismas contribuiría a mejorar la garantía del secreto del voto.*

## **Preconteo y escrutinio**

***La transparencia en el procesamiento de los resultados oficiales permitió la trazabilidad entre la mesa de votación y los resultados finales, cuya exactitud mejoró gracias a la doble digitación de datos***

### *Resultados preliminares (preconteo)*

El preconteo de resultados preliminares de Colombia proporciona indicaciones extremadamente rápidas sobre los resultados de las elecciones, ya que las actas de resultados de las mesas de votación se envían por teléfono tan pronto como están disponibles. Junto con la empresa a la que se subcontrata esta tarea, la Registraduría realizó numerosos ensayos y pruebas técnicas para prepararse y, en las elecciones al Congreso, a medianoche se había divulgado el 98 por ciento de todos los resultados, incluyendo una amplia serie de datos de participación. Sin embargo, a los pocos días se hicieron evidentes los errores, que afectaron especialmente al Pacto Histórico: se habían omitido los resultados del Senado obtenidos por el movimiento en unas 29.000 de las 112.009 mesas electorales. Una vez reconocido esto, la principal justificación dada a este error fue un fallo de diseño en el acta de resultados E-14 del Senado, que proporcionó al Pacto Histórico, que presentaba una lista cerrada, sólo un pequeño espacio en la parte inferior de una página, el resto de la cual estaba ocupada por los 100 candidatos presentados en una lista abierta por el Partido de la U. Si bien el orden de aparición de los partidos en el acta de resultados reflejaba el orden de aparición en los tarjetones, que se estableció por sorteo, la Registraduría reconoció que se podría haber tenido más cuidado para resolver las dificultades planteadas por algunos partidos que presentaron listas abiertas. Los observadores de la MOE UE también constataron que las pruebas del preconteo se habían centrado principalmente en cuestiones técnicas y de conectividad, en detrimento de practicar la comunicación precisa de los resultados. Los errores de omisión también afectaron a otros partidos, pero en mucha menor medida. Los resultados finales indicaron que el Pacto Histórico obtuvo 20 curules en el Senado, mientras que el preconteo había indicado que el movimiento obtendría 16 curules. Como se ha señalado anteriormente, los errores en el preconteo dieron pie a numerosos cuestionamientos del proceso electoral en su conjunto.

Los resultados preliminares de las elecciones presidenciales se procesaron muy rápidamente y sin errores, en gran medida gracias a la simplicidad de las mismas. Además, la Registraduría dio instrucciones al personal técnico para que comprobara dos veces la comunicación de los resultados. En el caso de las elecciones presidenciales, el preconteo sólo se desvió un 0,1 por ciento del escrutinio oficial final.

### *Publicación de las actas de resultados de las mesas de votación*

En las tres noches electorales, las actas de resultados E-14 de casi todas las mesas de votación se publicaron en la web de la Registraduría en pocas horas: a medianoche de la jornada electoral de las elecciones al Congreso, y a las 8 de la tarde, apenas cuatro horas después del cierre de las votaciones, en el caso de las elecciones presidenciales, cuyo preconteo es más sencillo.

*Escrutinio de los resultados oficiales*

Los resultados electorales oficiales son totalizados por comisiones escrutadoras en un sistema piramidal, que comienza con el escrutinio municipal (escrutinios auxiliares - zonales, municipales o distritales<sup>128</sup>), bajo la autoridad de jueces o notarios designados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial. Después se hace el escrutinio a nivel departamental (escrutinios generales), bajo la autoridad de los jueces designados por el CNE y, por último, el escrutinio de los resultados nacionales (escrutinio nacional), bajo la autoridad del CNE.

Los observadores de la MOE UE asistieron al escrutinio en todas las fases de las elecciones, en las que encontraron una entrada de datos uniformemente transparente y bien organizada, a la vista de los testigos de los partidos. Las actas de resultados de las mesas de votación se proyectaron en pantallas, junto con una vista de la entrada de datos. Aunque esta visión directa e inmediata del escrutinio es secundaria con respecto a otras medidas de transparencia, no deja de ser positiva y fue una mejora útil cuando, en las elecciones presidenciales, las proyecciones de los documentos en las pantallas se movieron según la sección que se estaba procesando, permitiendo una mejor visión de los datos que se estaban introduciendo.

Las medidas de transparencia más importantes fueron el suministro de datos de resultados progresivos, tanto presencialmente como en línea: en las comisiones escrutadoras, los testigos de los partidos recibieron las actas de escrutinio parcial al final de cada jornada, y las actas de escrutinio finales cuando se completó cada etapa (por ejemplo, la municipal)<sup>129</sup>. Cada nivel de escrutinio producía actas conocidas como E-24 y E-26: las últimas mostraban los totales de los votos escrutados por la comisión escrutadora en cuestión, mientras que los primeros también incluían datos desagregados, lo que permitía la trazabilidad<sup>130</sup>.

Los partidos políticos tuvieron acceso en línea a la información mencionada más arriba en formato pdf, así como a hojas de cálculo con los datos introducidos en tiempo real, lo que facilitó el análisis y constituyó un elemento crucial de verificación<sup>131</sup>. Cuando los resultados pasaron de los escrutinios departamentales al nacional usando el software de INDRA, así como un sitio web y plataforma diferentes, se mantuvo la trazabilidad. Sin embargo, para los usuarios, el cambio de software e interfaz no supuso ninguna ventaja. Si bien la documentación disponible durante las elecciones de 2022 garantizó la trazabilidad de los resultados, tanto las hojas de cálculo como las actas de escrutinio podrían ser diseñadas para ser más fáciles de usar. La plataforma en línea para los partidos políticos también mostró las reclamaciones presentadas, resueltas y pendientes, así como un registro con todas las acciones realizadas en cada comisión escrutadora, incluidos los inicios de sesión de los técnicos.

Al principio del escrutinio de las elecciones al Congreso, la MOE UE observó que los errores que se habían producido durante el preconteo -omisión de algunos resultados, que afectaban principalmente al Pacto Histórico- también se estaban produciendo en el escrutinio oficial, aunque en mucha menor medida. Tras la comunicación de este hallazgo de la MOE UE<sup>132</sup>, la Registraduría

---

<sup>128</sup> En los municipios pequeños, los resultados de las mesas electorales se escrutan primero en un centro de escrutinio municipal. Los municipios más grandes se dividen en zonas, y los resultados de las mesas electorales se escrutan primero allí, en comisiones escrutadoras auxiliares, antes de pasar al escrutinio municipal.

<sup>129</sup> El suministro de datos al final de cada día de trabajo fue sistemático, pero los observadores de la MOE UE también informaron de que, en general, los testigos de los partidos recibieron datos y documentos a demanda.

<sup>130</sup> Por ejemplo, un acta de escrutinio municipal E-24 incluía una tabla con los resultados de todas las mesas de votación de la zona.

<sup>131</sup> La MOE UE y otras misiones de observación que solicitaron credenciales tuvieron acceso a la misma información.

<sup>132</sup> La MOE UE comunicó su hallazgo a la Registraduría, y también emitió un comunicado de prensa. <https://twitter.com/moeuecolombia22/status/1504889965313986565>

Posteriormente, la Registraduría envió una solicitud a las comisiones escrutadoras, que no están bajo la autoridad de la Registraduría, solicitando que volvieran a verificar la exactitud de todos los escrutinios.

envió una circular a las comisiones escrutadoras, que no están bajo la autoridad de la Registraduría, pidiéndoles que volvieran a verificar la exactitud del escrutinio. Con el tiempo, la MOE UE pudo comprobar que, en general, se producían correcciones. En respuesta a estos errores, antes de las elecciones presidenciales la Registraduría, que contrata los servicios técnicos empleados por las comisiones escrutadoras, introdujo un sistema de doble digitación, para garantizar que cualquier error en la introducción de datos de las actas de resultados de las mesas de votación se detectara inmediatamente<sup>133</sup>.

El escrutinio oficial incorpora un sistema preclusivo de reclamaciones, por el que los partidos pueden impugnar la exactitud de los resultados escrutados: la reclamación es resuelta por la comisión escrutadora o remitida a la siguiente fase de escrutinio. Aunque en teoría un testigo de partido puede detectar un error en la pantalla en el momento de introducir los datos, una verificación eficaz de los resultados depende principalmente de que los partidos tengan tiempo para estudiar las hojas de cálculo en línea, junto con las actas de escrutinio E-24 y E-26. El tiempo del que disponen los partidos para revisar la documentación y presentar una impugnación no está regulado, a pesar de que el CNE lo intentó en 2019<sup>134</sup>. Por ello, inicialmente hubo una gran variación en el tiempo que las distintas comisiones escrutadoras concedieron para presentar impugnaciones, en algunos casos menos de una hora. Sin embargo, la decisión de los partidos de no apoyar un recuento y confiar en cambio en el escrutinio en curso, junto con las solicitudes de la Registraduría a las comisiones escrutadoras y el propio compromiso de flexibilidad del CNE, facilitaron que las reclamaciones fueran escuchadas.

Los resultados finales de la primera y la segunda vuelta de las elecciones presidenciales fueron anunciados por el CNE a los cuatro días de las elecciones. Los resultados finales del Congreso se anunciaron el 19 de julio.

Aunque la Registraduría publicó una gran variedad de datos, el acceso del público a la información sobre, por ejemplo, la participación y los resultados regionales o municipales sólo estuvo disponible en la página web de los resultados preliminares, mientras que la misma información basada en el escrutinio oficial no se publicó.

***Recomendación:*** *Con el fin de garantizar la exactitud de los resultados preliminares y oficiales, sería útil introducir la doble digitación de datos como práctica habitual en ambos procesos.*

***Recomendación:*** *Divulgar con antelación al público la existencia de mecanismos de transparencia robustos, como lo son la rápida publicación en formato explotable de los datos desagregados del escrutinio, que garantizan la trazabilidad y la verificación de los resultados, a fin de generar confianza en candidatos y electorado. Además, sería útil que el formato, el calendario y los medios de acceso precisos a los datos del escrutinio se comunicaran a los contendientes antes del período de campaña, para que estos puedan planificar la mejor manera de verificarlos.*

---

<sup>133</sup> Aunque no se trata del clásico sistema de doble entrada ciega por el que dos personas diferentes introducen los mismos datos por separado, el sistema comportó ventajas semejantes: el mismo técnico introdujo los datos dos veces, y el sistema detectó y marcó cualquier diferencia en los dos conjuntos de datos. Anteriormente, el sistema sólo activaba una alarma si los votos emitidos eran superiores al número de votantes inscritos, lo que facilitaba que los errores pasaran desapercibidos.

<sup>134</sup> En 2019, el CNE emitió un reglamento (Resolución 1706 de 2019) que garantizaba que hubiese al menos un día entre el suministro de las actas de escrutinio completas y las hojas de cálculo asociadas, y el plazo de los partidos para presentar impugnaciones. Sin embargo, el Consejo de Estado la anuló al año siguiente, con el argumento de que este tipo de disposiciones deben estar en la ley, no en un reglamento.

## XIX. Reclamaciones y recursos

### ***Se deberían establecer plazos para la presentación y resolución de reclamaciones y recursos administrativos sobre los resultados***

El escrutinio se basa en un proceso preclusivo en niveles sucesivos (comisiones escrutadoras a nivel zonal, municipal y departamental, y CNE a nivel nacional) a lo largo de los cuales se pueden presentar reclamaciones y recursos administrativos por motivos reglados<sup>135</sup>. El CNE, como última instancia a nivel administrativo, es competente para decidir sobre las reclamaciones relativas a las decisiones de las comisiones escrutadoras departamentales. El Consejo de Estado, máxima autoridad judicial en materia electoral, puede declarar la anulación de la declaración de resultados del CNE.

### **Elecciones al Congreso**

Las comisiones escrutadoras departamentales del CNE declaran los resultados tanto de las curules ordinarias como de las circunscripciones transitorias especiales de paz (CITREP) en la Cámara de Representantes, mientras que el CNE a nivel nacional declara las curules ordinarias y especiales en el Senado, las curules especiales en la Cámara (minorías étnicas y colombianos que votan en el exterior) así como las asignadas al partido Comunes tanto en el Senado como en la Cámara. Además, el CNE declara la elección de las curules ordinarias en la Cámara si han sido objeto de recurso o cuando una comisión escrutadora departamental no ha podido acordar la declaratoria<sup>136</sup>.

Tras las elecciones legislativas, se recibieron 2.974 reclamaciones a nivel municipal sobre el escrutinio oficial de ambas cámaras del Congreso -cada una de ellas relativa a una de las 112.009 mesas de votación- y 3.725 a nivel departamental.

En cuanto a las curules ordinarias de la Cámara de Representantes, el pleno del CNE recibió 20 recursos contra el escrutinio de las comisiones escrutadoras departamentales de los departamentos de Antioquia (8 recursos) y Norte de Santander (12 recursos)<sup>137</sup>. Por lo que respecta a las curules especiales de las minorías, que se eligen en una circunscripción nacional y son declaradas por el pleno del CNE, el Consejo recibió 30 reclamaciones en relación a una curul afrocolombiana.

En el caso de Antioquia, el CNE rechazó siete recursos, confirmando la decisión de la comisión escrutadora departamental y aceptando parcialmente un recurso, haciendo una corrección de seis votos a favor de un candidato de Centro Democrático, pero sin alterar el resultado. Los recursos, presentados en el departamento de Norte de Santander, se referían a una disputa entre dos miembros del mismo partido (Centro Democrático) entre los que había una diferencia de siete votos. El CNE rechazó los recursos o se inhibió de decidir, confirmando la decisión de la comisión escrutadora departamental y manteniendo la victoria del candidato inicialmente designado.

La curul especial afrocolombiana había sido objeto de disputa de dos candidatos, Miguel Abraham Polo Polo, del Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo, y Lina del Pilar Martínez García, del Consejo Comunitario de la Comunidad Negra Limones. Tras la revisión de las 1.012 mesas de votación por parte del Consejo se declaró la curul a favor de Miguel Abraham Polo Polo.

---

<sup>135</sup> El artículo 192 de la Ley Electoral establece que se pueden presentar reclamaciones por 12 motivos. Los más frecuentes son los relacionados con errores aritméticos, tachaduras y enmiendas en las actas de escrutinio. Además de por estos motivos, y específicamente para las elecciones legislativas, es habitual solicitar un recuento de votos si hay una diferencia de al menos el 10 por ciento entre los votos de la lista de candidatos al Senado y a la Cámara.

<sup>136</sup> El artículo 187 del Código Electoral establece la competencia del CNE en la resolución de desacuerdos.

<sup>137</sup> Además, el CNE recibió una denuncia de Vichada sobre la cual la comisión escrutadora departamental no pudo llegar a un acuerdo para declarar los resultados.

El CNE también recibió 1.328 reclamaciones<sup>138</sup> de impugnación de curules ordinarias en el Senado, referidas a unas 50.000 mesas de votación. El resultado de estos recursos no tuvo impacto en la asignación de curules en el Senado.

La legislación vigente no prevé plazos para la presentación de reclamaciones por los motivos establecidos en el artículo 192 del Código Electoral. En un intento por cerrar esta brecha procedimental en 2010, y nuevamente en 2019<sup>139</sup>, el CNE emitió un protocolo que contenía reglas de procedimientos para impugnaciones y recursos, pero este fue anulado por el Consejo de Estado con el argumento de que dicha regulación sólo podía introducirse a través de una ley estatutaria.

A falta de plazos para la presentación de reclamaciones, las comisiones escrutadoras aplicaron varios plazos, que iban de una a veinticuatro horas. La ley no prevé plazos para la resolución de las reclamaciones y recursos por parte de las comisiones escrutadoras o del CNE, lo que da lugar a largos períodos de tiempo antes de la declaración de los resultados electorales. El CNE debe resolver todas las reclamaciones y recursos antes de la apertura del nuevo Congreso (20 de julio) y de la toma de posesión del presidente de la República (7 de agosto).

**Recomendación:** *Establecer plazos para la presentación, así como para la resolución, de quejas y recursos en las comisiones escrutadoras y en el CNE, y que estos plazos sean compatibles con los plazos de cada elección.*

### Elecciones presidenciales

En contraste con las elecciones al Congreso, se recibió un número relativamente bajo de reclamaciones tras las dos vueltas de las elecciones presidenciales. Sólo se presentaron 116 reclamaciones -cada una en relación con una de las 102.152 mesas electorales- en el nivel más bajo de escrutinio, de las cuales 41 fueron aceptadas y corregidas. A nivel departamental se presentaron 20 reclamaciones, y el CNE no recibió ninguna a nivel nacional. Asimismo, tras la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, se presentaron 123 reclamaciones en el nivel más bajo de escrutinio, de las cuales 36 se aceptaron y corrigieron. A nivel departamental se presentaron 58 denuncias y el CNE a nivel nacional no recibió ninguna. El motivo más frecuente de presentación de reclamaciones en ambas rondas electorales fueron los errores aritméticos, seguidos de tachaduras o alteraciones en las actas de escrutinio. El escaso número de reclamaciones, junto con el trabajo bien organizado y transparente de las comisiones escrutadoras, permitió que se declararan los resultados oficiales sólo cuatro días después de la votación<sup>140</sup>.

### Delitos electorales

El Código Penal prevé dieciséis delitos electorales contra la participación democrática<sup>141</sup>. La Fiscalía General de la Nación (FGN), como autoridad competente para investigar los delitos y luchar contra la corrupción, desarrolló una estrategia específica para las elecciones de 2022. La Unidad de Delitos Electorales, que forma parte de la Dirección Especializada contra la Corrupción, se creó en 2011 y está dirigida por cuatro fiscales especializados en delitos electorales.

La Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL), creada por el Ministerio del Interior, es el canal más utilizado para recibir las denuncias electorales. Desde la URIEL, las denuncias se remiten a la Fiscalía. La plataforma recibió 996 denuncias en el transcurso de la jornada electoral de las elecciones al Congreso, 604 denuncias durante la primera vuelta de las elecciones presidenciales y 511 durante la segunda. La mayoría de estas reclamaciones se refirieron

<sup>138</sup> Las 1.358 reclamaciones se refieren a unos 50.000 colegios electorales.

<sup>139</sup> Resolución 754/2010 y Resolución 1706/2019.

<sup>140</sup> Resolución 2979 del 2 de junio, por la que se declaran los resultados tras la primera vuelta de las elecciones presidenciales y Resolución 3235 del 23 de junio, por la que se declaran los resultados tras la segunda vuelta.

<sup>141</sup> Título XIV, Ley 599/2000, modificada por la Ley 1864/2017.

al comportamiento de los jurados electorales, a irregularidades en el proceso electoral, así como a la intimidación de los votantes y a la compra de votos.

Además de URIEL, otras dos plataformas remiten a la Fiscalía denuncias relacionadas con las elecciones: la aplicación oficial del CNE, Riesgos Electorales, y Pilas con el Voto, la plataforma de la ONG colombiana Misión de Observación Electoral. Por último, las denuncias de la jornada electoral también pueden hacerse personalmente, en las mesas de justicia que se instalan en los puestos electorales. Estas están integradas por funcionarios de la Procuraduría, la Fiscalía, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo.

### **Impugnación de resultados ante el Consejo de Estado**

En Colombia, la Sección Quinta del Consejo de Estado se encarga del control judicial de la legalidad de las resoluciones del CNE y de resolver las peticiones de nulidad de la proclamación de resultados, que pueden presentarse por motivos específicos<sup>142</sup>. Las peticiones de nulidad pueden ser interpuestas por cualquier ciudadano dentro de los 30 días hábiles siguientes a la declaración de resultados. Hasta el 4 de agosto, el Consejo de Estado había recibido 108 reclamaciones contra la declaración de resultados de la Cámara de Representantes. La declaración de resultados de los departamentos de Antioquia y Norte de Santander (declarados por el CNE el 16 de julio) puede ser impugnada hasta el 26 de agosto. Hasta la fecha de cierre de este informe, se han presentado 12 peticiones de nulidad de las elecciones al Senado, ya que los ganadores no se declararon hasta el 19 de julio.

El Consejo de Estado recibió tres peticiones contra la declaración de resultados de las elecciones presidenciales.

El artículo 264 de la Constitución establece que la anulación de los resultados electorales debe resolverse en un plazo de seis meses para las peticiones de instancia única, lo que ocurre en las elecciones legislativas y presidenciales. En la práctica, debido al esfuerzo que requiere la revisión de las pruebas en cada caso, así como a la falta de recursos, algunos casos se han resuelto en un plazo incompatible con el principio de celeridad, fundamental en materia de justicia electoral<sup>143</sup>.

***Recomendación:*** *Reforzar con recursos humanos la Sección Quinta del Consejo de Estado en la fase postelectoral más crítica.*

---

<sup>142</sup>El artículo 275 de la Ley 1437/2011 establece ocho causas de nulidad, siendo las más frecuentes las tres siguientes: que los documentos electorales contengan información no veraz o que hayan sido alterados con el fin de cambiar los resultados de la elección, que se elijan candidatos o se designen personas que no cumplan con los requisitos constitucionales o legales o que estén sujetos a inhabilitaciones y, por último, que los candidatos incurran en doble afiliación política durante la elección.

<sup>143</sup> Sentencia del Consejo de Estado del 8 de febrero 11001-03-28-00-2014-00117-00 sobre la petición de anulación presentada por el partido MIRA en 2014. El Consejo de Estado dio la razón al MIRA, que impugnaba los resultados de las elecciones de 2014, pero la sentencia se dictó justo un mes antes de la elección de un nuevo Congreso y a cinco meses del final del mandato constitucional del Congreso.

## XX. Resultados y entorno poselectoral

### *Aceptación rápida de los resultados y traspaso tranquilo del poder tras una campaña polarizada*

#### **Resultados electorales**

Tras las elecciones, 17 organizaciones políticas obtuvieron representación en el Senado y un total de 31 -incluidas las organizaciones y movimientos de las circunscripciones especiales de paz- en la Cámara de Representantes (véase anexo 9). Aunque ningún partido o coalición obtuvo mayoría, Pacto Histórico ganó el voto popular en las tres elecciones (Senado, Cámara y primarias presidenciales) y obtuvo 47 curules en el Congreso (20 senadores y 27 representantes). Los miembros de esta coalición, MAIS y AICO, también ganaron las dos curules de la circunscripción indígena para el Senado y la curul indígena en la Cámara, así como la que representa en la Cámara a los colombianos que viven en el extranjero, con lo que Pacto Histórico llegó a 51. Los dos partidos tradicionales, Partido Liberal y Conservador, mantuvieron su presencia legislativa con 46 (14 senadores, 32 representantes) y 40 curules (15 senadores, 25 representantes), respectivamente. La coalición Centro Esperanza se consolidó como una fuerza importante en el Congreso, al obtener 28 asientos (13 senadores, 15 representantes)<sup>144</sup>.

Los otros partidos tradicionales que habían participado en los gobiernos de las dos últimas décadas redujeron significativamente su representación. Centro Democrático, ganador de las anteriores elecciones, perdió casi la mitad de sus congresistas, pasando de 51 en 2018 a 29 (13 senadores, 16 representantes). Cambio Radical y el Partido de la U también vieron mermada su representación: el primero obtuvo 29 curules (11 Senado, 18 Cámara) frente a las 46 que tenía, y el segundo pasó de 38 a 26 (10 senadores, 16 miembros de la Cámara). La coalición de partidos evangélicos MIRA y Colombia Justa Libres! obtuvo cinco curules (4 Senado, 1 miembro de la Cámara), lo que redujo casi a la mitad el tamaño de su grupo (6 senadores y 2 miembros de la Cámara en 2018). Por último, otras cuatro organizaciones políticas y varias coaliciones regionales de grandes partidos nacionales obtuvieron una curul cada una en la Cámara.

En la elección presidencial, Gustavo Petro ganó la primera vuelta con el 40,3 por ciento de los votos, mientras que el segundo lugar fue para Rodolfo Hernández, que obtuvo el 28,1 por ciento, superando a Federico Gutiérrez (23,9 por ciento). Sergio Fajardo obtuvo el 4,2 por ciento, mientras que los dos candidatos restantes no superaron el 2 por ciento de los votos. De los 39.002.239 ciudadanos censados, un total de 21.441.605 acudieron a las urnas, lo que elevó la participación al 55 por ciento, similar a la de la elección de 2018 (54,2 por ciento).

En la segunda vuelta, Gustavo Petro fue elegido como primer presidente de izquierdas de la historia de Colombia, al alcanzar el 50,4 por ciento de los votos. Rodolfo Hernández obtuvo el 47,3 por ciento, perdiendo por más de 700.000 votos. En esta ocasión la participación aumentó significativamente, alcanzando el 58,2 por ciento (22.687.910), la más alta desde las elecciones de 1998. En contra de las expectativas de muchos analistas, el número de votos en blanco (2,2 por ciento) y de votos nulos (1,2 por ciento) siguió siendo bajo.

---

<sup>144</sup> El 16 de julio, el Partido Oxígeno Verde expulsó a sus dos únicos miembros electos: Humberto de la Calle en el Senado y Daniel Carvalho en la Cámara de Representantes. Estos dos congresistas actuarán, por tanto, como independientes, y Oxígeno Verde no tendrá representación en el Congreso.

**Entorno poselectoral**

La aceptación inmediata de la derrota por parte de Rodolfo Hernández y el rápido reconocimiento de los resultados por parte del presidente saliente, Iván Duque, contribuyeron a garantizar un proceso pacífico de traspaso de poderes. Gustavo Petro también mantuvo conversaciones con el que ha sido durante mucho tiempo líder de la derecha, Álvaro Uribe. Inmediatamente después de ganar las elecciones, el presidente electo Gustavo Petro comenzó a hacer gestos conciliadores para aliviar la tensión de la divisiva campaña electoral, llamando a las diferentes fuerzas políticas a alcanzar un “gran acuerdo nacional”. Los partidos que habían apoyado la candidatura de Hernández en la segunda vuelta respondieron positivamente a los llamamientos al diálogo, y los líderes del Partido Liberal, el Partido Conservador, el Partido de la U y Cambio Radical declararon que no estarían en la oposición y que estaban dispuestos a apoyar la agenda legislativa del nuevo gobierno. Al asegurar el apoyo de estos partidos de centro y derecha, además de sus aliados naturales, Alianza Verde y Comunes, Gustavo Petro inicia su presidencia con una sólida mayoría parlamentaria. En el momento de cerrar este informe, Centro Democrático era el principal partido que se había declarado en la oposición.

Tanto Rodolfo Hernández como su candidata a la vicepresidencia, Marelen Castillo, aceptaron las curules en el Senado y en la Cámara de Representantes que les corresponden según lo dispuesto en la Ley del Estatuto de la Oposición. Ambos declararon que estarían en la oposición.

## XXI. Recomendaciones

No.	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	CAMBIO SUGERIDO EN EL MARCO LEGAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPALES OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES / BUENAS PRÁCTICAS
<b>MARCO LEGAL</b>					
<b>1</b>	<p>Aunque el marco legal colombiano ofrece una base adecuada para la celebración de elecciones democráticas, su dispersión en numerosos instrumentos, así como en reglamentos y resoluciones administrativas, lo hace complejo, a veces hasta el punto de socavar la seguridad jurídica, ya que a menudo no está claro qué legislación es la aplicable. Persisten incoherencias no sólo en el Código Electoral, sino también, por ejemplo, en la Ley 996/2005 sobre la elección del presidente de la República.</p> <p><i>Informe final, página 10</i></p>	<p>Consolidar la legislación electoral en un número limitado de leyes, idealmente en un Código Electoral y una ley de partidos y movimientos políticos.</p>	<p>Código Electoral</p> <p>Ley 996/2005 sobre la elección del presidente de la República</p> <p>Ley 1475/2011</p> <p>Ley 130/2994</p>	<p>Congreso Nacional</p>	<p><b>ESTADO DE DERECHO</b></p> <p><b>Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), artículo 2.2:</b></p> <p>"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."</p> <p><b>PIDCP, OG 34, párrafo 25</b></p> <p>"Para ser calificada de ley, una norma debe estar formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella, y hacerse accesible al público".</p> <p><b>Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Resolución 19/36 de 2012 (A/HRC/RES/19/36), párrafo 16:</b></p> <p>"Exhorta a los Estados a que no cejen en sus esfuerzos por fortalecer el estado de derecho y promover la democracia:</p> <p>c) Velando por que la ley se aplique con suficiente seguridad jurídica y previsibilidad para que no se cometan arbitrariedades."</p>
<b>2</b>	<p>Aunque desde 2014 la Constitución prevé un mecanismo para actualizar el número de curules de la Cámara de Representantes para cada</p>	<p>A corto plazo, iría en favor de la igualdad del voto -y de la aplicación de la disposición constitucional al respecto- que</p>	<p>Artículo 7 de la Ley 79 de 1993, por la cual se regula la realización de los Censos de Población</p>	<p>Congreso Nacional</p>	<p><b>IGUALDAD DEL VOTO</b></p> <p><b>Naciones Unidas (PIDCP): Observación General No. 25: La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto y el</b></p>

No.	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	CAMBIO SUGERIDO EN EL MARCO LEGAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPALES OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES / BUENAS PRÁCTICAS
	<p>circunscripción ordinaria en función de su evolución demográfica, la atribución de curules a cada circunscripción sigue dependiendo del censo de 1985, puesto que la ley exige actualmente que el Congreso apruebe un censo antes de poder utilizarlo para realizar una actualización, y dicha aprobación no se ha producido.</p> <p><i>Informe final, página 12</i></p>	<p>el Congreso aprobará rápidamente el último censo, realizado en 2018, para actualizar la atribución de curules a cada circunscripción ordinaria en la Cámara de Representantes en función de la evolución demográfica.</p> <p>La MOE UE recomienda además una reforma legal para que en el futuro la aplicación de los datos del censo del DANE no esté supeditada a la aprobación del Congreso, y se facilite la revisión periódica de la asignación de curules a las circunscripciones.</p>	<p>y Vivienda en todo el territorio nacional.</p>		<p>"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>
<b>ADMINISTRACIÓN ELECTORAL</b>					
3	<p>Aunque la legislación consagra el secreto del voto, y generalmente se respeta, en un número importante de casos la disposición de las mesas y las cabinas de votación, los espacios reducidos y la propia falta de cuidado o de interés de algunos votantes hicieron que a menudo el voto no fuera secreto.</p> <p>El secreto de voto y el conocimiento de este derecho es una medida de prevención clave contra la compra de votos.</p> <p><i>Informe final, página 47</i></p>	<p><b>Una campaña pública que haga hincapié en el derecho al voto secreto sería una medida útil. Además, el diseño de los cubículos de votación y la capacitación sobre la ubicación de las mismas contribuiría a mejorar la garantía del secreto del voto.</b></p> <p><i>Recomendación prioritaria</i></p>	<p>No es necesaria ninguna reforma legal</p>	<p>Registraduría</p>	<p><b>SECRETO DEL VOTO</b></p> <p><b>Naciones Unidas (PIDCP): Observación General No. 25: El derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho de voto y el derecho a la igualdad de acceso a las funciones públicas (Artículo 25), párrafo 20</b></p> <p>"Los Estados deben tomar medidas para garantizar el carácter secreto del voto durante las elecciones, incluida la votación cuando se está ausente de la residencia habitual, si existe este sistema. Ello comporta la necesidad de que los votantes estén protegidos contra toda forma de coacción para revelar cómo van a votar o cómo han votado, y contra toda injerencia ilícita en el proceso electoral."</p>

No.	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	CAMBIO SUGERIDO EN EL MARCO LEGAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPALES OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES / BUENAS PRÁCTICAS
4	<p>El actual sistema de selección de jurados electorales, basado en las propuestas de varios sectores, incluidos los partidos políticos, es complejo, lento y propenso a despertar sospechas, a pesar de su aplicación transparente.</p> <p><i>Informe final, página 16</i></p>	<p>Simplificar el sistema de selección de jurados electorales extrayendo sus nombres, por ejemplo, del censo electoral.</p>	<p>Código electoral</p>	<p>Congreso Nacional</p>	<p><b><u>DERECHO Y OPORTUNIDAD DE PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS</u></b></p> <p><b><u>Naciones Unidas (PIDCP): Observación General No. 25: El derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho de voto y el derecho a la igualdad de acceso a las funciones públicas (Artículo 25), párrafo 20</u></b></p> <p>"Debe establecerse una junta electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolle en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto."</p>
5	<p>Aunque el aumento de los puestos de votación fue una medida positiva, algunos siguen siendo de difícil acceso para los votantes y concentran un número tan grande de mesas de votación que pueden provocar hacinamiento.</p> <p><i>Informe final, página 15</i></p>	<p>Reconociendo los avances logrados en ese terreno en 2022, la MOE UE recomienda seguir aumentando el número de puestos de votación para acercar las mesas a los ciudadanos, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.</p>	<p>No es necesaria ninguna reforma legal</p>	<p>Registraduría, de acuerdo con los municipios y las fuerzas de seguridad</p>	<p><b><u>DERECHO AL VOTO</u></b></p> <p><b><u>Naciones Unidas (PIDCP): Observación General No. 25: El derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho de voto y el derecho a la igualdad de acceso a las funciones públicas (Artículo 25), párr. 11</u></b></p> <p>"Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo. Cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla."</p>
<b><u>DERECHO AL VOTO Y CENSO ELECTORAL</u></b>					
6	<p>Actualmente, el censo electoral se cierra a nuevas inscripciones y a cambios de domicilio dos meses antes de unas elecciones. Sin embargo, en lo que respecta a los jóvenes que cumplen 18</p>	<p>La adopción de un método para identificar con antelación a los colombianos que vayan a cumplir 18 años entre el cierre del censo y el día de las</p>	<p>Código electoral</p>	<p>Congreso Nacional</p>	<p><b><u>Naciones Unidas (PIDCP): Observación General No. 25: El derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho de voto y el derecho a la igualdad de acceso</u></b></p>

No.	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	CAMBIO SUGERIDO EN EL MARCO LEGAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPALES OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES / BUENAS PRÁCTICAS
	<p>años y obtienen su primera cédula de ciudadanía, las nuevas inscripciones se suspenden cuatro meses antes del día de las elecciones. En consecuencia, este proceso administrativo priva del derecho efectivo al voto a los ciudadanos más jóvenes de Colombia.</p> <p><i>Informe final, página 18</i></p>	<p>elecciones, con el fin de proporcionarles una cédula de identidad e incluirlos en el censo electoral, aunque las cédulas no las retiren hasta cumplir los 18 años. Esto contribuiría a hacer efectivo el principio de universalidad del sufragio.</p>	<p>Ley 6 de 1990 (que modificó el Código Electoral)</p>		<p><u>a las funciones públicas (Artículo 25), párr. 11</u></p> <p>"Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo. Cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla."</p>
7	<p>En la actualidad, la inclusión en el censo electoral es un proceso automático y permanente, pero los cambios de la residencia que figura en el Registro Civil -y, por tanto, la dirección electoral- sólo pueden efectuarse durante los 10 meses iniciales del año anterior a las elecciones.</p> <p>La limitación temporal de los cambios de domicilio tiene varios inconvenientes: asocia los cambios de domicilio con la participación electoral, cuando en realidad tiene muchas otras implicaciones relevantes, y reduce el tiempo disponible tanto para los ciudadanos como para la Registraduría para este proceso administrativo.</p> <p><i>Informe final, página 21</i></p>	<p>Permitir que la inscripción de cédula (cambio de domicilio) sea un proceso permanente en lugar de limitarse al año anterior a las elecciones, y dar a conocer esta reforma a través de una campaña de divulgación.</p>	<p>Código electoral</p>	<p>Congreso Nacional Registraduría</p>	<p><u>Naciones Unidas (PIDCP): Observación General No. 25: El derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho de voto y el derecho a la igualdad de acceso a las funciones públicas (Artículo 25), párr. 11</u></p> <p>"Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo. Cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla (...) Para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos consagrados en el artículo 25 por una comunidad bien informada es preciso hacer campañas de educación e inscripción de los votantes."</p>
8	<p>Aunque los puestos censo son una disposición razonable para las personas que no se han inscrito desde 2003, a menudo estos están hacinados y más alejados de los hogares de los votantes que los puestos electorales normales. Si</p>	<p>Para acelerar la desaparición de los puestos censo, sería útil lanzar una campaña dirigida a las personas afectadas, instándolas a tramitar ante la</p>	<p>No es necesaria ninguna reforma legal</p>	<p>Registraduría</p>	<p><u>Naciones Unidas (PIDCP): Observación General No. 25: El derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho de voto y el derecho a la igualdad de</u></p>

No.	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	CAMBIO SUGERIDO EN EL MARCO LEGAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPALES OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES / BUENAS PRÁCTICAS
	<p>bien el objetivo es que estos puestos electorales especiales se hagan paulatinamente innecesarios, 1,5 millones de personas siguen estando asignadas a puestos censo.</p> <p><i>Informe final, página 21</i></p>	<p>Registraría su asignación a un puesto de votación normal.</p>			<p><u>acceso a las funciones públicas (Artículo 25), párr. 11</u></p> <p>"Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo. Cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla (...) Para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos consagrados en el artículo 25 por una comunidad bien informada es preciso hacer campañas de educación e inscripción de los votantes."</p>
<b>9</b>	<p>Además de los criterios razonables de inelegibilidad (...), la Constitución establece que los candidatos al Congreso que hayan cometido delitos dolosos, independientemente de la gravedad del delito o de la duración de la condena, quedan inhabilitados de forma permanente. Lo mismo se aplica a la Presidencia. De los 26 candidatos al Congreso que fueron inhabilitados, 17 lo fueron por estos motivos, en la mayoría de los casos por delitos cometidos tiempo atrás.</p> <p><i>Informe final, página 23</i></p>	<p><b>Modificar los artículos 179.1 y 197.2 de la Constitución para eliminar la inhabilitación permanente para ser candidato al Congreso o a la Presidencia de la República para los condenados por delitos dolosos.</b></p> <p><b>Si la suspensión del derecho de sufragio se mantiene como una pena asociada a la prisión, el periodo de inhabilitación debería ser proporcional a la gravedad del delito o a la duración de la condena.</b></p> <p><i>Recomendación prioritaria</i></p>	<p>Artículos 179.1 y 197.2 de la Constitución de 1991</p> <p>Artículo 280.1 de la Ley 5/1992</p>	Congreso Nacional	<p><b>EL DERECHO Y LA OPORTUNIDAD DE PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS Y DE OCUPAR CARGOS PÚBLICOS</b></p> <p><b>PIDCP, artículo 25(b):</b> "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."</p> <p><b>PIDCP, Observación General n° 25, párr. 4:</b> "Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables."</p>

No.	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	CAMBIO SUGERIDO EN EL MARCO LEGAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPALES OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES / BUENAS PRÁCTICAS
10	<p>La ley permite a un partido o movimiento sustituir a un candidato inhabilitado, siempre que la decisión del CNE se produzca más de un mes antes de las elecciones. Sin embargo, la ley no establece plazos ni para la presentación ni para la resolución de impugnaciones, lo que da lugar a inhabilitaciones más allá del plazo durante el cual los candidatos pueden ser sustituidos.</p> <p><i>Informe final, página 24</i></p>	<p>Establecer plazos para la presentación de impugnaciones a la inscripción de los candidatos y para su resolución por parte del CNE, para garantizar que, en caso de ser necesario, los candidatos puedan ser sustituidos.</p>	<p>Código electoral</p>	<p>Congreso Nacional</p>	<p><b>EL DERECHO Y LA OPORTUNIDAD DE PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS Y DE OCUPAR CARGOS PÚBLICOS</b></p> <p><b>PIDCP, artículo 2.3 (a):</b></p> <p>"Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales".</p> <p><b>Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 25.1:</b></p> <p>"Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales."</p>
<b>CAMPAÑA ELECTORAL</b>					
11	<p>La Procuraduría ordenó una investigación disciplinaria y la suspensión temporal de cuatro alcaldes electos, entre ellos los de Medellín e Ibagué, por su presunta participación en la campaña presidencial. La destitución, aunque temporal, de un cargo electo por una autoridad administrativa, y no por un juez competente en un proceso con las debidas garantías, fue declarada violatoria del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos por una sentencia vinculante para Colombia de la Corte</p>	<p>Con el fin de alinear la legislación colombiana con la Convención Americana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la MOE UE recomienda suprimir la facultad de suspender o destituir a cargos electos por faltas disciplinarias que la Constitución confiere a la Procuraduría, que es una institución administrativa. Dicha facultad debería estar</p>	<p>Artículo 277.6 de la Constitución</p>	<p>Congreso Nacional</p>	<p><b>EL ESTADO DE DERECHO, EL DERECHO Y LA OPORTUNIDAD DE PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS Y DE OCUPAR CARGOS PÚBLICOS</b></p> <p><b>Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23.2:</b></p> <p>"La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."</p>

No.	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	CAMBIO SUGERIDO EN EL MARCO LEGAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPALES OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES / BUENAS PRÁCTICAS
	<p>Interamericana de Derechos Humanos de 2020.</p> <p><i>Informe final, página 27</i></p>	<p>exclusivamente en manos del poder judicial, que la ejercería después de un proceso con las debidas garantías.</p> <p><i>Recomendación prioritaria</i></p>			<p><b>PIDCP, Observación General n° 25, párr. 16.b:</b></p> <p>"Las razones para la destitución de los titulares de cargos electivos deberán preverse en disposiciones legales basadas en criterios objetivos y razonables y que comporten procedimientos justos y equitativos."</p> <p><b>CIDH Sentencia 8 de julio de 2020, Caso Petro Urrego vs. Colombia, párr. 136:</b> "(... la Corte concluye que la vigencia de las normas que facultan a la Procuraduría a imponer sanciones de inhabilitación o destitución de funcionarios democráticamente electos previstas en general en el ordenamiento jurídico colombiano, y en particular en el Código Disciplinario Único, así como las normas que pueden tener como efecto que las decisiones de la Contraloría produzcan una inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos, y que fueron mencionadas en el presente capítulo, constituyen un incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno."</p>
<b>FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS</b>					
12	<p>La complejidad del sistema de financiación público-privado afectó a muchos candidatos, a los que la ley obliga a abrir una cuenta bancaria única. Algunos pudieron cumplir fácilmente con este requisito, mientras que a otras personas sin historial crediticio, sobre todo mujeres- se les denegó debido a requisitos administrativos. Al parecer, esto se debió en parte a la reticencia de los bancos a tratar con los candidatos, ya que trataban de evitar que se les asociara con el posible blanqueo de dinero y las</p>	<p>Garantizar que los bancos abran cuentas a los candidatos y los partidos sin restricciones indebidas, de modo que el requisito de centralizar todas las transacciones relacionadas con la campaña en una cuenta bancaria específica no constituya un obstáculo para participar en elecciones.</p>	<p>Modificar el artículo 25 de la Ley 1475/2011</p>	<p>Congreso Nacional Superintendencia Financiera</p>	<p><b>IGUALDAD DE DERECHOS, IGUALDAD DE ACCESO A LA CAMPAÑA ELECTORAL, TRANSPARENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN</b></p> <p><b>Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 1:</b></p> <p>"La finalidad de la presente Convención es: (... c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos."</p> <p><b>Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 7.3:</b></p>

No.	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	CAMBIO SUGERIDO EN EL MARCO LEGAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPALES OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES / BUENAS PRÁCTICAS
	<p>actividades ilícitas relacionadas con él, mientras que algunos candidatos consideraron que la negativa a abrir una cuenta se debió muchas veces a prejuicios políticos. Este fenómeno creó unas condiciones desiguales, que favorecieron a los partidos más grandes e institucionalizados y a sus candidatos.</p> <p><i>Informe final, página 29</i></p>				<p>"Cada Estado Parte considerará asimismo 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."</p>
13	<p>Con el fin de obtener anticipos de la financiación estatal de las campañas, los partidos y candidatos están obligados a presentar una póliza de seguro o un aval bancario. Estos productos financieros no están fácilmente disponibles en el mercado o tienen un precio muy elevado, lo que supone un obstáculo serio para la participación de formaciones políticas nuevas o minoritarias. En conjunto, los requisitos de las pólizas de seguro y las cuentas bancarias, junto con el efecto penalizador de la reducción a la mitad de los reembolsos para quienes obtienen anticipos, crean un conjunto de condiciones restrictivas que pueden limitar el derecho a la participación política de los partidos y candidatos pequeños o nuevos, y en particular de los candidatos de las CITREP.</p> <p><i>Informe final, página 29</i></p>	<p>Simplificar los requisitos para acceder a la financiación anticipada, especialmente en lo que respecta a la necesidad de obtener una póliza de seguro. Además, calcular las cantidades a reembolsar independientemente de que el candidato haya solicitado anticipos de la financiación pública.</p>	<p>Artículo 22, Ley 1475/2011</p>	<p>Congreso Nacional</p>	<p><b>IGUALDAD DE DERECHOS, IGUALDAD DE ACCESO A LA CAMPAÑA ELECTORAL, TRANSPARENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN</b></p> <p><b>PIDCP, artículo 25(b):</b> "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."</p>

No.	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	CAMBIO SUGERIDO EN EL MARCO LEGAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPALES OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES / BUENAS PRÁCTICAS
14	<p>La ley obliga a los candidatos a informar de todos los fondos y gastos de campaña al CNE en los dos meses siguientes al día de las votaciones. Sin embargo, el CNE no ha sido dotado de recursos y mecanismos suficientes para controlar eficazmente los gastos y fondos de las campañas. Dadas las capacidades actuales del CNE, es extremadamente difícil rastrear o sancionar a aquellas empresas y asociaciones empresariales que supuestamente hacen contribuciones a las campañas sin informar de ello, como reportaron observadores de la MOE UE en varios departamentos. Esto se aplica especialmente a las contribuciones en especie o en efectivo a las campañas locales, que el CNE no tiene forma de controlar, sobre todo por su falta de estructura territorial a nivel nacional.</p> <p><i>Informe final, página 29</i></p>	<p><b>Dotar al CNE de los recursos humanos, financieros y logísticos necesarios, a fin de aumentar su capacidad de realizar un control efectivo de las finanzas de las campañas. Para ello, podría considerarse la transerencia temporal de recursos humanos y técnicos especializados.</b></p> <p><i>Recomendación prioritaria</i></p>	<p>Artículo 5, Decreto 2085/2019 del Ministerio de Hacienda.</p> <p>Leyes presupuestarias anuales</p> <p>Decreto 267/2000</p>	<p>Gobierno Congreso Nacional Contralor General CNE</p>	<p><b>ESTADO DE DERECHO, TRANSPARENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN</b></p> <p><b>Resolución General de la Asamblea de Naciones Unidas A/RES/68/164 (2013), punto 6:</b> "(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><b>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 6.2:</b></p> <p>"Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionarse los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones."</p>
15	<p>Además de la presentación de informes a posteriori, que exige la ley, una resolución del CNE ordena a los candidatos que informen de sus finanzas durante la campaña en la plataforma digital Cuentas Claras. Sin embargo, esta no es una obligación vinculante y en la práctica los informes aparecen en</p>	<p>Establecer la obligatoriedad legal de partidos y candidatos de informar de sus ingresos y gastos de campaña a través Cuentas Claras, para garantizar la rendición de cuentas antes de las elecciones. Con el mismo fin, se podría aumentar la</p>	<p>Modificar el artículo 25 de la Ley 1475/2011</p>	<p>Congreso Nacional CNE</p>	<p><b>TRANSPARENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN</b></p> <p><b>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 5.1:</b> " 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</p>

No.	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	CAMBIO SUGERIDO EN EL MARCO LEGAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPALES OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES / BUENAS PRÁCTICAS
	<p>la plataforma esporádicamente. Si se cumpliera esta orden con mayor rigor y a intervalos más cortos durante la campaña (por ejemplo, mensualmente), Cuentas Claras podría ser una herramienta importante para la supervisión pública y daría una mayor transparencia a las finanzas de la campaña.</p> <p><i>Informe final, página 30</i></p>	<p>frecuencia de los informes en la plataforma y dotar al CNE de la facultad de sancionar el incumplimiento de la presentación de los informes durante el periodo de campaña, y no sólo después.</p>			<p>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><b>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, artículo 13.1:</b> "Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público (...) en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: (...) b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información "</p>
16	<p>La asignación de publicidad institucional en los medios de comunicación sigue estando poco regulada. Sólo un artículo de la Ley Anticorrupción (artículo 10 de la Ley 1747/2011) se refiere a este asunto, aunque sin establecer disposiciones claras sobre la contratación y asignación de publicidad institucional. Según instituciones mediáticas y organizaciones de la sociedad civil, esto ha dado lugar a la utilización de la</p>	<p><b>Aprobar una regulación clara de la publicidad institucional que garantice su asignación en los medios de comunicación en virtud de criterios objetivos de imparcialidad, equidad y transparencia</b></p> <p><i>Recomendación prioritaria</i></p>	<p>Una nueva ley sobre publicidad institucional, o disposiciones específicas en otra ley pertinente.</p>	<p>Congreso Nacional</p>	<p><b>LIBERTAD DE OPINIÓN Y DE EXPRESIÓN</b></p> <p><b>Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, artículo 13:</b> "... La asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de</p>

No.	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	CAMBIO SUGERIDO EN EL MARCO LEGAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPALES OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES / BUENAS PRÁCTICAS
	<p>publicidad de las instituciones públicas, especialmente por parte de las administraciones locales y regionales, como mecanismo de presión económica contra los medios críticos.</p> <p><i>Informe final, página 32</i></p>				<p>comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión".</p>
17	<p>El Código Penal colombiano prevé penas de hasta 54 y 72 meses de prisión para los delitos de injurias y calumnias, respectivamente, y estas penas se incrementan entre una sexta parte y la mitad si el delito se comete a través de los medios de comunicación. Aunque el número de periodistas colombianos que han sido condenados a penas de prisión por delitos de injurias o calumnias es muy limitado, los estándares internacionales sobre libertad de expresión abogan por la eliminación de las penas de prisión por delitos de injurias y calumnias en los medios de comunicación, ya que pueden representar un instrumento de intimidación.</p> <p><i>Informe final, página 32</i></p>	<p>Sustituir las penas de prisión para los delitos de injurias y calumnias en los medios de comunicación por sanciones económicas proporcionadas.</p>	<p>Modificación del Código Penal</p>	<p>Congreso Nacional</p>	<p><b>LIBERTAD DE OPINIÓN Y DE EXPRESIÓN</b></p> <p><b>PIDCP, Observación General 34, párr. 47:</b>          "Los Estados partes deberían considerar la posibilidad de despenalizar la difamación y, en todo caso, la normativa penal solo debería aplicarse en los casos más graves, y la pena de prisión no es nunca adecuada."  <b>PIDCP, Observación General 34, párr. 9:</b>          "El acoso, la intimidación o la estigmatización de una persona, incluida su detención, prisión preventiva, enjuiciamiento o reclusión, en razón de sus opiniones, constituyen una infracción del párrafo 1 del artículo 19".</p>
18	<p>Basándose en los informes semanales presentados por 18 emisoras de radio y televisión, el CNE aprobó el 24 de mayo su informe sobre "Equilibrio y Pluralismo Informativo" en el que se puso de manifiesto la falta de equilibrio</p>	<p>Sería recomendable que el CNE estableciera una unidad de monitoreo de medios para detectar desequilibrios en el cubrimiento electoral de los medios de comunicación con</p>	<p>No es necesaria ninguna reforma legal</p>	<p>CNE</p>	<p><b>IGUALDAD DE ACCESO A LA CAMPAÑA ELECTORAL</b></p> <p><b>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Observación General 25, párr. 20:</b>          "Debe establecerse una junta electoral</p>

No.	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	CAMBIO SUGERIDO EN EL MARCO LEGAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPALES OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES / BUENAS PRÁCTICAS
	<p>de varios medios de comunicación en el cubrimiento de la primera vuelta de las elecciones presidenciales. El CNE convocó a la CRC, al MinTIC, a los candidatos presidenciales y a los directores de los medios de comunicación a una reunión para abordar la situación y adoptar las medidas necesarias. Esta iniciativa, sin embargo, fue ineficaz ya que se tomó sólo cinco días antes del día de las votaciones y no fue secundada por la CRC, que consideró que no era su responsabilidad adoptar medidas para restablecer el equilibrio informativo.</p> <p><i>Informe final, página 34</i></p>	<p>base en sus propios hallazgos -y no en reportes de medios- y que publicara los informes pertinentes de manera efectiva y oportuna.</p>			<p>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.”</p>
<b>COMUNICACIÓN DIGITAL Y REDES SOCIALES</b>					
19	<p>En 2020, el Consejo Nacional Electoral (CNE) emitió un comunicado en el que declaraba que las publicaciones en las redes sociales que promovieran a los candidatos se considerarían publicidad política. Sin embargo, dado que el CNE no aclaró el alcance ni los detalles de esta declaración -ni tampoco explicó cómo tratar la publicidad en línea o el silencio electoral en las redes sociales-, la interpretación de esta declaración, que no era legalmente vinculante, se dejó a la discreción de los partidos y los candidatos.</p> <p>La falta de un marco normativo pone de manifiesto la necesidad de regular las campañas en línea, como primer paso</p>	<p>Regular la campaña electoral en las redes sociales por ley. Además, el CNE podría llevar a cabo un monitoreo de las redes sociales para garantizar que las cuentas de los candidatos y los partidos respetan las normas.</p>	<p>Código Electoral y normativa sobre la campaña política en las redes sociales.</p>	<p>Congreso Nacional CNE</p>	<p><b>ESTADO DE DERECHO, ACCESO A LA CAMPAÑA</b></p> <p><b>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Observación General 25, párr. 20:</b> “Debe establecerse una junta 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.”</p>

No.	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	CAMBIO SUGERIDO EN EL MARCO LEGAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPALES OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES / BUENAS PRÁCTICAS
	<p>para que la CNE monitoree su cumplimiento.</p> <p><i>Informe final, página 37</i></p>				
<b>PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES</b>					
20	<p>La legislación actual establece una cuota mínima de mujeres del 30 por ciento en las listas de candidatos al Congreso en las circunscripciones donde se eligen cinco o más representantes de la Cámara. Cuando los partidos presentan listas abiertas, esto no repercute necesariamente en los resultados electorales, y cuando presentan listas cerradas, la ley no les obliga a situar a las candidatas en un puesto concreto, y mucho menos a alternar entre mujeres y hombres en toda la lista.</p> <p><i>Informe final, página 40</i></p>	<p>Para reforzar las medidas destinadas a incrementar el acceso de las mujeres al poder, se recomienda aumentar la cuota de candidatas en las listas hasta al menos la paridad y, además, aplicarla a todas las circunscripciones. Con el mismo fin, se podría exigir la alternancia de hombres y mujeres en las listas cerradas. Por último, podrían estudiarse mecanismos para hacer efectiva la paridad cuando los partidos presenten listas abiertas.</p> <p><i>Recomendación prioritaria</i></p>	<p>Ley electoral Artículo 28, Ley 1475/2011</p>	<p>Congreso Nacional</p>	<p><b>PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS / IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES</b></p> <p><b>PIDCP, artículo 3:</b> "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto".</p> <p><b>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), artículo 7(a):</b> "Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referendums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;".</p>
<b>PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROCOLOMBIANOS</b>					
21	<p>Los observadores de la MOE UE informaron de la falta de campañas de educación para los votantes y de materiales de información pública en lenguas indígenas, tanto en las</p>	<p>Para seguir mejorando el acceso de todos los votantes a la información, sería útil que la Registraduría extendiera la impresión de tarjetones a las lenguas indígenas, y también que</p>	<p>Decreto 1010 de 2000 expedido por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el</p>	<p>Registraduría Nacional del Estado Civil</p>	<p><b>TRANSPARENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN</b></p> <p><b>PIDCP, artículo 19.2:</b> " Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad</p>

No.	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	CAMBIO SUGERIDO EN EL MARCO LEGAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPALES OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES / BUENAS PRÁCTICAS
	<p>elecciones legislativas como en las presidenciales.</p> <p>Las tasas más altas de votos nulos en las elecciones en que se reservaron curules indígenas tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes (11,73 por ciento y 7,49 por ciento), en comparación con las tasas generales de las elecciones nacionales de Senado y Cámara (4,06 por ciento y 4,8 por ciento) merecen ser evaluadas, y pueden indicar la necesidad de una información más específica para los votantes en lenguas indígenas.</p> <p><i>Informe final, página 42</i></p>	<p>produjera materiales de información para los votantes en lenguas minoritarias.</p>	<p>diseño de las tarjetas electorales</p>		<p>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. "</p> <p><b>PIDCP, Art. 27:</b> En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.</p> <p><b>OIT c. 169, artículo 28.3:</b> "Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas".</p>
<b>DISPUTAS ELECTORALES</b>					
<b>22</b>	<p>La legislación vigente no garantiza un plazo temporal mínimo entre la divulgación de los resultados del escrutinio y la presentación de posibles reclamaciones ante las comisiones escrutadoras. Esto se debe, en parte, a que el intento de la CNE de regular dichos plazos fue anulado por el Consejo de Estado, con el argumento de que dicha regulación sólo podía introducirse a través de una ley estatutaria. En consecuencia, las comisiones escrutadoras impusieron plazos muy diferentes, incluso, en ocasiones, plazos excesivamente cortos, lo que aumentó el riesgo de que las</p>	<p>Establecer plazos para la presentación y la resolución de quejas y recursos en las comisiones escrutadoras y en el CNE, y que estos plazos sean compatibles con los plazos de cada elección.</p> <p>Reforzar con recursos humanos la Sección Quinta del Consejo de Estado en la fase poselectoral más crítica.</p>	<p>Código Electoral</p> <p>Título II, Capítulo II de la Ley 1475/2011 - CPACA</p> <p>Ley anual de presupuestos</p>	<p>Congreso Nacional</p> <p>Consejo de Estado</p> <p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</p>	<p><b>DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO</b></p> <p><b>PIDCP, artículo 2.3 (a):</b> "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto 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, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales."</p> <p><b>PIDCP, Observación General 32, párr. 27:</b> "Un importante aspecto de la imparcialidad de un juicio es su carácter expeditivo. Si bien en el apartado c) del párrafo 3 del artículo 14 se</p>

No.	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	CAMBIO SUGERIDO EN EL MARCO LEGAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPALES OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES / BUENAS PRÁCTICAS
	<p>reclamaciones se remitieran al siguiente nivel de escrutinio.</p> <p>El artículo 264 de la Constitución establece que la anulación de los resultados electorales debe ser resuelta por el Consejo de Estado en un plazo de seis meses para las peticiones de instancia única, lo que ocurre en las elecciones legislativas y presidenciales. En la práctica, debido al esfuerzo que requiere la revisión de las pruebas en cada caso, así como por razón de la falta de recursos, algunos casos se han resuelto en un plazo incompatible con el principio de celeridad, fundamental en la justicia electoral.</p> <p><i>Informe final, página 51-52</i></p>				<p>aborda explícitamente la cuestión de las dilaciones indebidas en los procedimientos penales, las demoras en los procedimientos civiles que no pueden justificarse por la complejidad del caso o el comportamiento de las partes no son compatibles con el principio de una vista imparcial consagrado en el párrafo 1 de esta disposición. Cuando dichas demoras son ocasionadas por la falta de recursos y la deficiencia crónica de financiación, deberán asignarse, en la medida de lo posible, recursos presupuestarios complementarios suficientes a la administración de justicia."</p> <p><b>Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 25.1:</b></p> <p>" Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales"</p>
<b>PROCESAMIENTO Y DIVULGACIÓN DE RESULTADOS</b>					
23	<p>Los errores en el preconteo de las elecciones al Congreso afectaron gravemente a la credibilidad del proceso electoral en su conjunto, y al parecer se debieron a errores no detectados mientras se comunicaban las cifras por teléfono.</p> <p>Aunque en menor medida, se produjeron errores similares al inicio del procesamiento de los resultados</p>	<p>Con el fin de garantizar la exactitud de los resultados preliminares y oficiales, sería útil introducir la doble digitación de datos como práctica habitual en ambos procesos.</p>	<p>No es necesaria ninguna reforma legal</p>	<p>Registraduría, CNE</p>	<p><b>ELECCIONES AUTÉNTICAS QUE REFLEJEN LA LIBRE EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD DEL PUEBLO</b></p> <p><b>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Observación General 25, párrafo 20</b></p> <p>"Debe haber un escrutinio de los votos y un proceso de recuento independientes y con posibilidad de revisión judicial o de otro proceso equivalente a fin de que los electores</p>

No.	CONTEXTO	RECOMENDACIÓN	CAMBIO SUGERIDO EN EL MARCO LEGAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPALES OBLIGACIONES INTERNACIONALES Y REGIONALES / BUENAS PRÁCTICAS
	<p>oficiales. La doble entrada de datos tras las elecciones posteriores contribuyó a que los errores se identificaran y corrigieran rápidamente.</p> <p><i>Informe final, página 49</i></p>				<p>tengan confianza en la seguridad de la votación y del recuento de los votos".</p>
24	<p>Los partidos políticos dispusieron de los datos desglosados y progresivos necesarios para rastrear y verificar los resultados de las elecciones, pero esto no lo exige expresamente la ley, a pesar de ser una piedra angular de unas elecciones transparente que garantizó que cualquier error o intento de cambiar los resultados pudiera ser detectado e impugnado.</p> <p>Sin embargo, la Registraduría no explicó esto al público, haciendo el proceso electoral vulnerable a las denuncias de algunas figuras políticas.</p> <p><i>Informe final, página 49</i></p>	<p>Divulgar con antelación al público la existencia de mecanismos de transparencia robustos, como lo son la rápida publicación en formato explotable de los datos desagregados del escrutinio, que garantizan la trazabilidad y la verificación de los resultados, a fin de generar confianza en candidatos y electorado</p> <p>Además, sería útil que el formato, el calendario y los medios de acceso precisos a los datos de los resultados se presentaran a los contendientes antes del período de campaña, para que estos puedan planificar la mejor manera de verificarlos.</p>		<p>Registraduría</p>	<p><b><u>Naciones Unidas (PIDCP): Observación General No. 25: El derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho de voto y el derecho a la igualdad de acceso a las funciones públicas (Artículo 25), párrafo 20:</u></b>          “Debe haber un escrutinio de los 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 del recuento de los votos. (...) Deberá informarse plenamente a los electores acerca de estas garantías.”</p> <p><b>Resolución 55/96 (2001) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el fomento y la consolidación de la democracia</b>          La Asamblea General          1. Exhorta a los Estados a promover y consolidar la democracia: (...) (d. iv) garantizando, mediante la legislación, las instituciones y los mecanismos adecuados (...) la transparencia y la justicia del proceso electoral.</p>

## XXII. Anexos

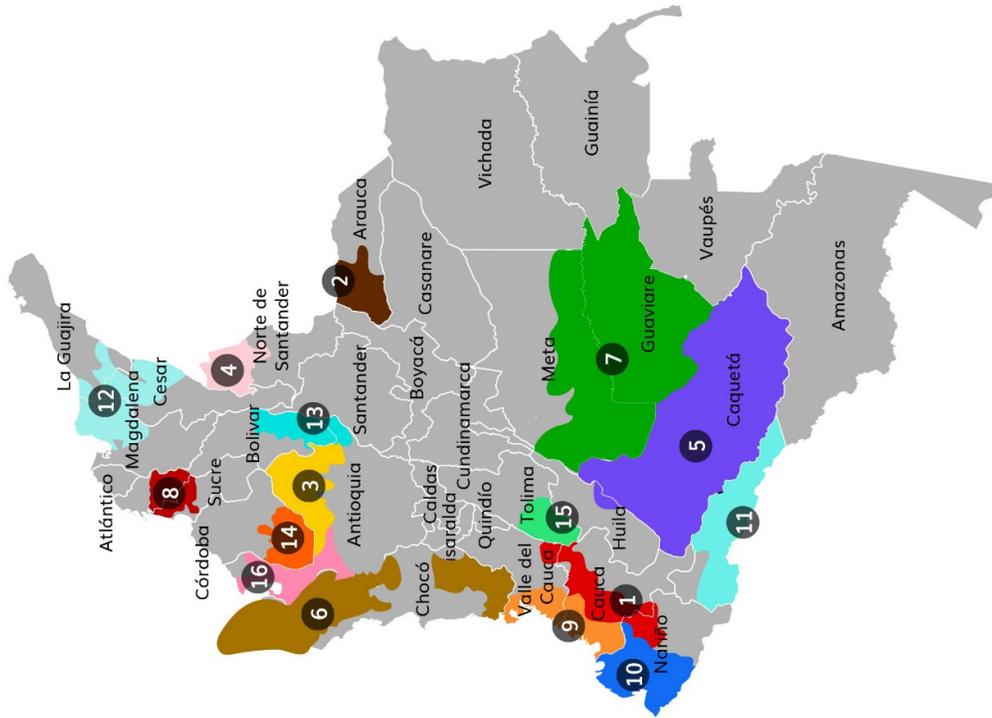
Anexo 1: **Votantes censados por escaño**

Elecciones al Congreso 2022: <b>Votantes censados, escaños en la Cámara de Representantes y puestos de votación.</b>								
Departamento	Hombres	Mujeres	Total	Mesas de votación	Puestos	Escaños en la Cámara	Cuota de género	Votantes inscritos por escaño
Amazonas	26.638	25.149	51.787	160	26	2		25.894
Antioquia	2.434.663	2.632.186	5.066.849	14.483	1.160	17	sí	298.050
Arauca	108.979	103.590	212.569	629	68	2		106.285
Atlántico	964.129	1.046.559	2.010.688	5.760	297	7	sí	287.241
Bogotá D.C.	2.796.051	3.171.467	5.967.518	16.579	901	18	sí	331.529
Bolívar	837.431	852.554	1.689.985	5.023	607	6	sí	281.664
Boyacá	491.990	503.980	995.970	2.985	395	6	sí	165.995
Caldas	395.894	414.494	810.388	2.389	307	5	sí	162.078
Caquetá	157.592	152.310	309.902	922	135	2		154.951
Casanare	153.500	150.205	303.705	952	164	2		151.853
Cauca	500.050	519.060	1.019.110	3.217	786	4		254.778
Cesar	430.691	437.738	868.429	2.551	290	4		217.107
Chocó	163.820	169.236	333.056	1.162	419	2		166.528
Córdoba	657.034	662.756	1.319.790	3.898	518	5	sí	263.958
Cundinamarca	1.013.467	1.056.608	2.070.075	5.989	503	7	sí	295.725
Guainía	16.798	15.096	31.894	103	24	2		15.947
Guaviare	36.081	28.629	64.710	205	38	2		32.355
Huila	436.164	443.883	880.047	2.538	233	4		220.012
La Guajira	312.400	331.443	643.843	1.891	194	2		321.922
Magdalena	509.906	512.602	1.022.508	3.004	358	5	sí	204.502
Meta	391.779	389.077	780.856	2.306	268	3		260.285
Nariño	574.972	604.870	1.179.842	3.728	905	5	sí	235.968

Elecciones al Congreso 2022: Votantes censados, escaños en la Cámara de Representantes y puestos de votación.								
Departamento	Hombres	Mujeres	Total	Mesas de votación	Puestos	Escaños en la Cámara	Cuota de género	Votantes inscritos por escaño
Norte de Santander	632.130	664.633	1.296.763	3.786	430	5	sí	259.353
Putumayo	122.624	119.089	241.713	737	104	2		120.857
Quindío	234.910	252.891	487.801	1.401	128	3		162.600
Risaralda	398.977	434.626	833.603	2.380	199	4		208.401
San Andrés	24.701	26.684	51.385	144	8	2		25.693
Santander	866.340	906.590	1.772.930	5.406	777	7	sí	253.276
Sucre	368.374	362.658	731.032	2.232	400	3		243.677
Tolima	553.568	563.049	1.116.617	3.315	460	6	sí	186.103
Valle del Cauca	1.716.593	1.952.776	3.669.369	10.628	1.082	13	sí	282.259
Vaupés	12.734	10.648	23.382	78	25	2		11.691
Vichada	28.785	24.434	53.219	177	53	2		26.610
Consulados en el Exterior	418.281	490.285	908.566	1.251	250	1		908.566

Elección	Censo			Puestos electorales		Mesas de votación	
	Colombia	Extranjero	Total	Colombia	Extranjero	Colombia	Extranjero
Congreso	37.911.335	908.566	38.819.901	12.262	250	110.758	1251
Presidencial	38.029.475	972.764	39.002.239	12.263	250	100.809	1343

Anexo 2: Mapa de las CITREP



CITREP	Número de municipalidades
Circunscripción 1 - Cauca Nariño	24
Circunscripción 2 - Arauca	4
Circunscripción 3 - Bajo Cauca	13
Circunscripción 4 - Cataumbo	8
Circunscripción 5 - Caquetá	17
Circunscripción 6 - Chocó Antioquia	14
Circunscripción 7 - Sur de Meta - Guaviare	12
Circunscripción 8 - Montes de María	15
Circunscripción 9 - Pacífico Valle del Cauca	4
Circunscripción 10 - Pacífico Nariño	11
Circunscripción 11 - Putumayo	8
Circunscripción 12 - Cesar	13
Circunscripción 13 - Sur de Bolívar	7
Circunscripción 14 - Sur de Córdoba	5
Circunscripción 15 - Sur del Tolima	4
Circunscripción 16 - Urabá	8
<b>Total</b>	<b>167</b>

## Anexo 3: Normativa de la propaganda electoral en los medios de comunicación

ELECCIÓN PRESIDENCIAL		
<b>RADIOS</b> Desde tres meses antes de la primera vuelta de las elecciones	<b>Distrito capital</b> Hasta 50 spots por día Hasta 30 segundos por spot	<b>Otras ciudades</b> Hasta 25 spots por día Hasta 30 segundos por spot
<b>TVs NACIONALES, REGIONALES y LOCALES</b> Desde 30 días antes de la primera vuelta de las elecciones	Hasta 10 spots por día Hasta 30 segundos por spot	
<b>PERIÓDICOS Y REVISTAS NACIONALES</b> Desde tres meses antes de la primera vuelta de las elecciones	Hasta ocho anuncios por día Un máximo de una página por anuncio	
<b>OTROS PERIÓDICOS Y REVISTAS</b> Desde tres meses antes de la primera vuelta de las elecciones	Hasta cuatro anuncios por día Un máximo de una página por anuncio	

ELECCIONES AL CONGRESO			
	<b>Municipalidades de categoría 2 a 6</b>	<b>Municipalidades de categoría primera o especial, capitales de departamento</b>	<b>Distrito capital</b>
<b>RADIOS</b> Desde 60 días antes de la elección	Hasta 30 spots/día Hasta 15 segundos por spot	Hasta 70 spots/día Hasta 30 segundos por spot	Hasta 100 spots/día Hasta 30 segundos por spot
<b>PERIÓDICOS Y REVISTAS</b> Desde 60 días antes de la elección	Hasta cinco anuncios por día Una página, máximo, por anuncio	Hasta cinco anuncios por día Una página, máximo, por anuncio	Hasta 10 anuncios por día Una página, máximo, por anuncio
<b>TVs NACIONALES, REGIONALES y LOCALES</b> Desde 60 días antes de la elección	<b>Circunscripciones ordinarias y especiales</b> Un spot por día Hasta 30 segundos por spot		

ELECCIONES EN LAS CITREP	
<b>PERIÓDICOS Y REVISTAS</b> Desde 90 días antes de la elección	<b>Municipalidades de categoría 2 a 6</b> Hasta cuatro anuncios por día Una página, máximo, por anuncio
	<b>Municipalidades de categoría primera o especial capitales de departamento</b> Hasta seis anuncios por día Una página, máximo, por anuncio

**Anexo 4: Resultados del monitoreo de medios de comunicación**

Entre el 13 de febrero y el 18 de junio, la MOE UE monitoreó toda la información sobre las elecciones emitida y publicada por 12 medios de comunicación nacionales con el fin de evaluar si los partidos políticos y los candidatos tenían un acceso libre y equitativo a los medios de comunicación y si la información proporcionada a los ciudadanos se presentaba de forma neutral y equilibrada. La muestra incluyó los medios públicos Señal Colombia y Radio Nacional de Colombia, y los medios privados Canal 1, Caracol TV, RCN TV, Caracol Radio, RCN Radio, La W, La FM, Blu Radio, El Tiempo y El Espectador.

Los resultados completos del monitoreo de los 12 medios nacionales analizados por la MOE UE están disponibles en los siguientes enlaces:

- Elecciones legislativas: [https://www.eeas.europa.eu/eom-colombia-2022/media-monitoring-charts-eu-eom-colombia-2022-legislative-elections-and\\_en?s=4512](https://www.eeas.europa.eu/eom-colombia-2022/media-monitoring-charts-eu-eom-colombia-2022-legislative-elections-and_en?s=4512)
- Primera vuelta de las elecciones presidenciales: [https://www.eeas.europa.eu/eom-colombia-2022/media-monitoring-charts-eu-eom-colombia-2022-1-st-round-presidential-elections\\_en?s=4512](https://www.eeas.europa.eu/eom-colombia-2022/media-monitoring-charts-eu-eom-colombia-2022-1-st-round-presidential-elections_en?s=4512)
- Segunda vuelta de las elecciones presidenciales: [https://www.eeas.europa.eu/eom-colombia-2022/media-monitoring-charts-eu-eom-colombia-2022-2nd-round-presidential-elections\\_en?s=4512](https://www.eeas.europa.eu/eom-colombia-2022/media-monitoring-charts-eu-eom-colombia-2022-2nd-round-presidential-elections_en?s=4512)

**Gráfico 1: Cubrimiento comparado de las elecciones legislativas y primarias presidenciales**

Período de monitoreo: 13 de febrero a 12 de marzo de 2022

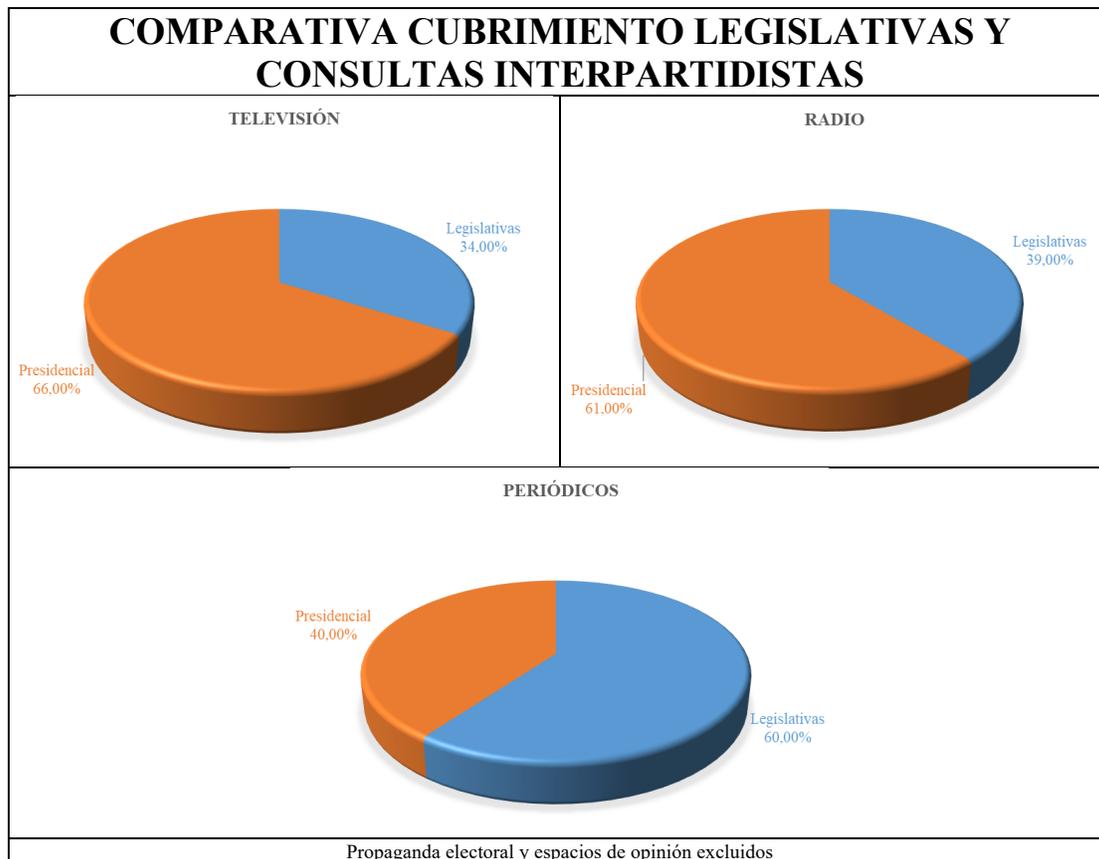


Gráfico 2: Cubrimiento de primarias presidenciales.

Período de monitoreo: De 13 de febrero a 12 de marzo de 2022

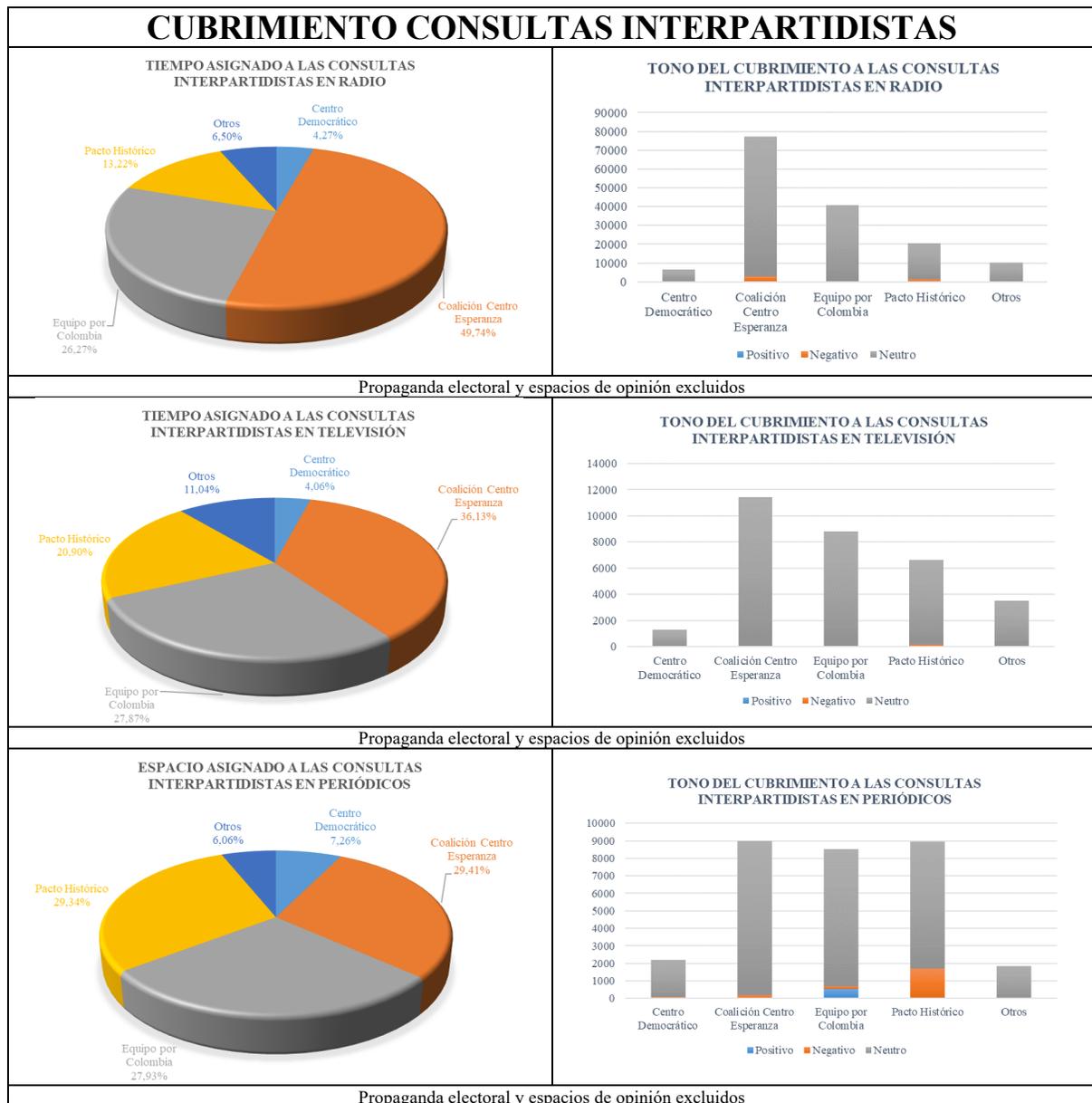


Gráfico 3: Cubrimiento elecciones al Congreso.

Período de monitoreo: Del 13 de febrero al 12 de marzo de 2022

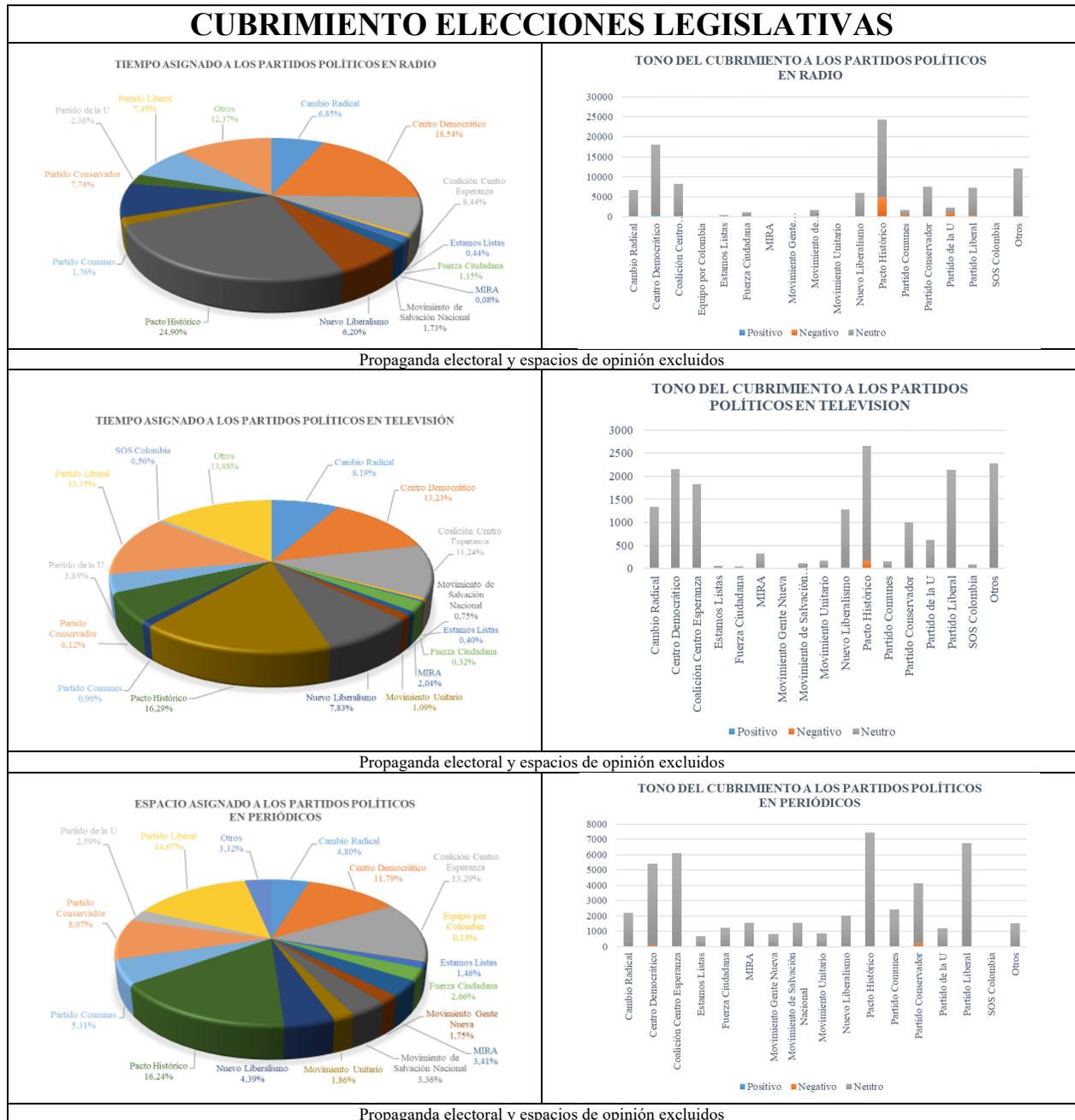


Gráfico 4: Cubrimiento de la primera vuelta de las elecciones presidenciales

Período de monitoreo: Del 20 de abril al 28 de mayo de 2022.

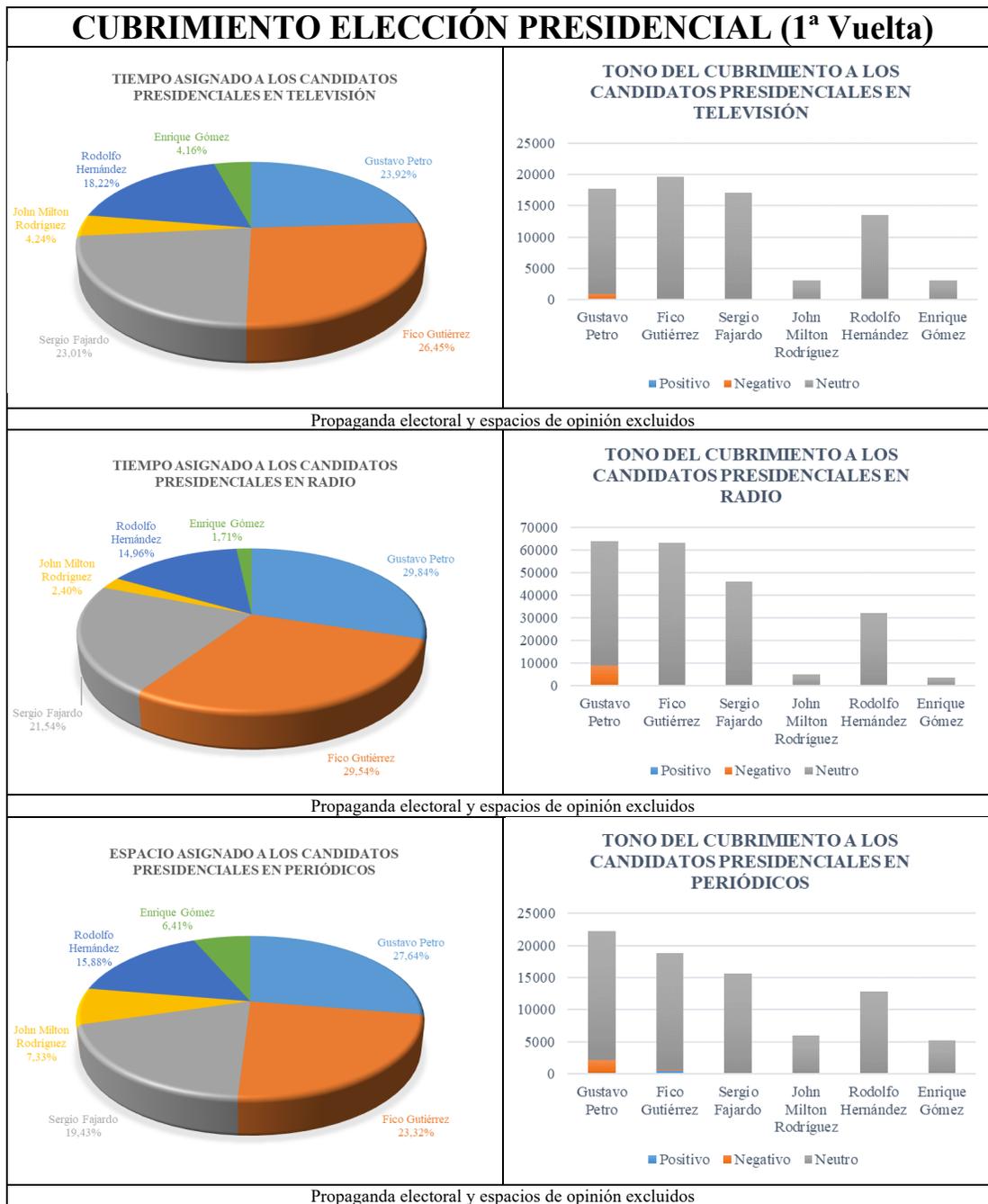
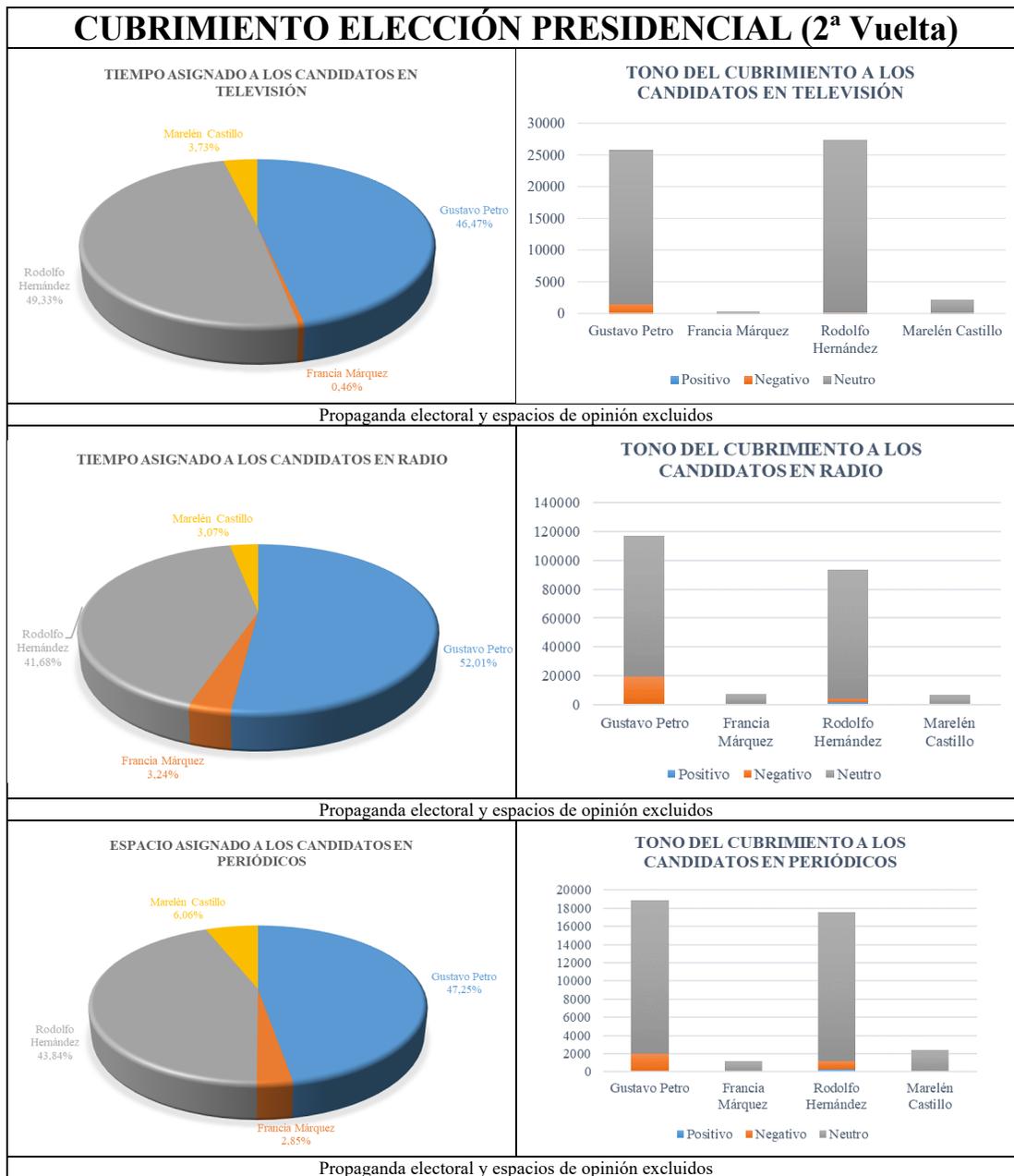
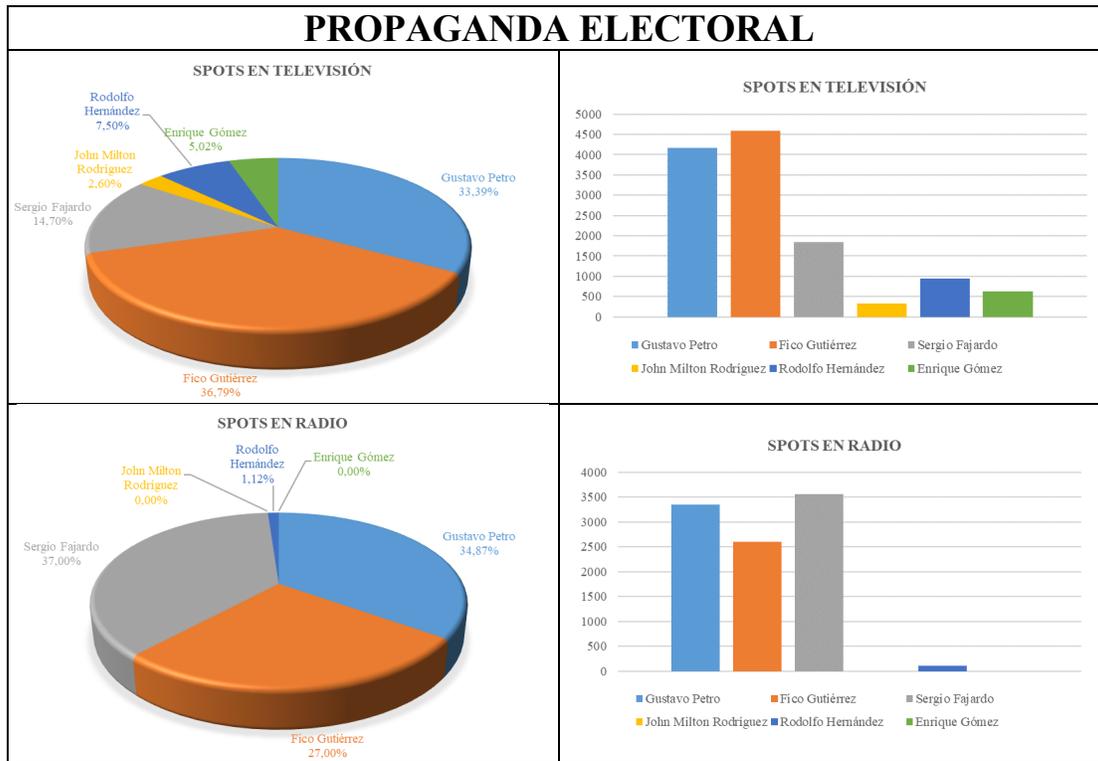


Gráfico 5: Cubrimiento de la segunda vuelta de la elección presidencial.

Período de monitoreo: Del 31 de mayo al 18 de junio de 2022.

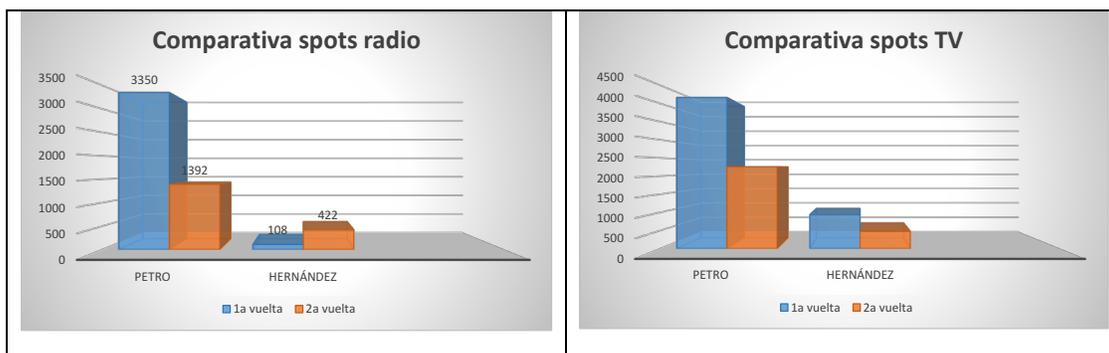


**Gráfico 6: Propaganda electoral en los medios electrónicos. Primera vuelta de la elección presidencial. Período de monitoreo: Del 20 de abril al 28 de mayo de 2022.**



**Gráfico 7: Comparativa de propaganda electoral en los medios electrónicos, durante la primera y la segunda vuelta de la elección presidencial**

Período de monitoreo: Del 20 de abril al 28 de mayo de 2022 y del 31 de mayo al 18 de junio de 2022.



**Anexo 5: Resultados del monitoreo de redes sociales***Metodología*

La MOE UE Colombia 2022 monitoreó 1.075 cuentas de Facebook y Twitter de una muestra de actores políticos y organizaciones estatales. El periodo de monitoreo abarcó desde el 14 de febrero de 2022 hasta el 30 de junio de 2022.

La muestra incluyó las siguientes cuentas oficiales:

- Candidatos al Congreso, precandidatos presidenciales y candidatos presidenciales y vicepresidenciales (primera y segunda vuelta).
- Partidos políticos.
- Organismos electorales (Registraduría y Consejo Nacional Electoral) y representantes destacados de los mismos.
- Ex presidentes de Colombia.
- Instituciones públicas y sus representantes destacados.
- Departamentos y principales municipalidades.

<b>Muestra de cuentas</b>	<b>Número de páginas de Facebook</b>	<b>Número de perfiles de Twitter</b>
Candidatos al Congreso	367	52
Precandidatos presidenciales	20	22
Candidatos presidenciales y vicepresidenciales (primera vuelta)	12	12
Candidatos presidenciales y vicepresidenciales (segunda vuelta)	2	2
Partidos políticos	26	4
CNE/Registraduría	7	5
Expresidentes	10	11
Instituciones del Estado, funcionarios de alto rango, departamentos, principales municipalidades	459	60

La unidad de monitoreo de redes sociales de la MOE UE consideró los siguientes aspectos críticos a observar

- detectar el uso indebido de los recursos administrativos
- analizar el tono de la campaña en línea (si fue informativo o bien basado en desacreditar/atacar a los oponentes)
- documentar los episodios de discurso peligroso o de odio,
- controlar si se respetó el silencio de la campaña,
- registrar episodios de desinformación
- analizar la propaganda política de pago contratada por los partidos políticos y los candidatos.

### Tono de la campaña en línea

La MOE UE analizó todos los mensajes de los candidatos de la muestra para determinar si fueron informativos, críticos o agresivos hacia los oponentes. Las críticas aumentaron a medida que avanzó el proceso electoral, alcanzando un máximo del 10% en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales.

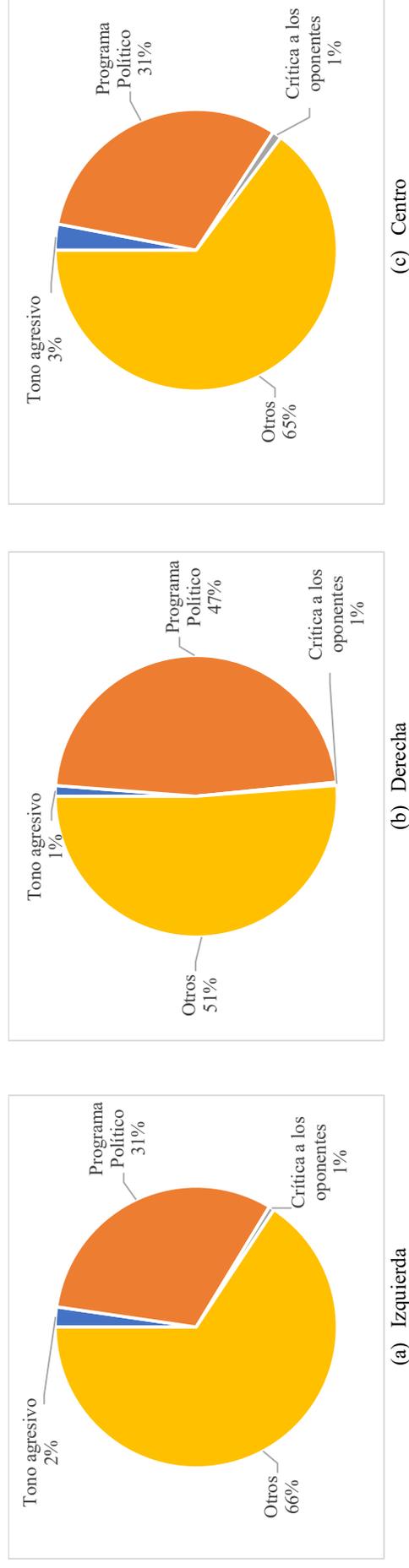


Figura 1. Tono de la campaña de los candidatos al Congreso, agrupado por coalición.

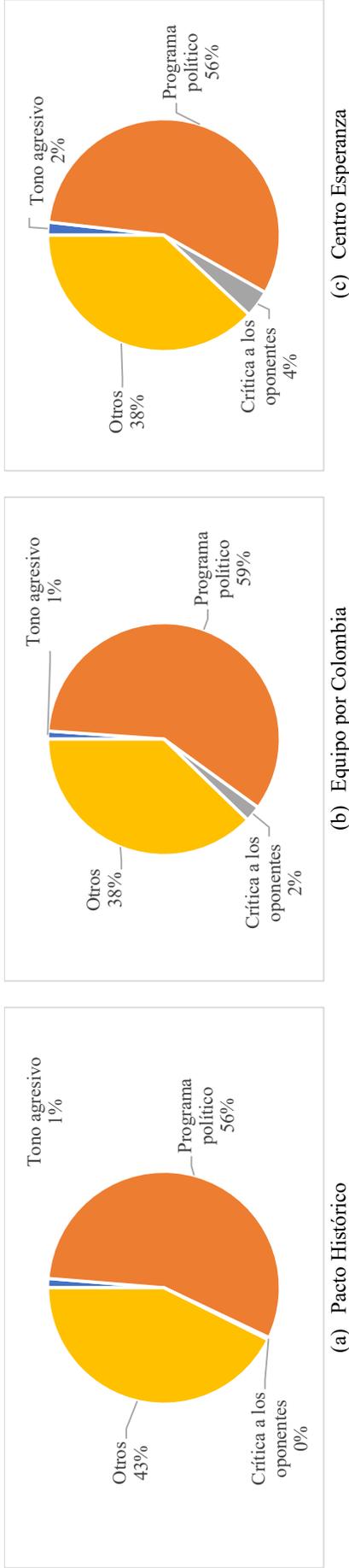


Figura 2. Tono de las campañas de los precandidatos presidenciales, agrupado por coalición

En la primera vuelta de las elecciones presidenciales, casi todas las críticas de los contendientes (el 4 por ciento del total de los mensajes de los candidatos) se dirigieron contra Gustavo Petro.

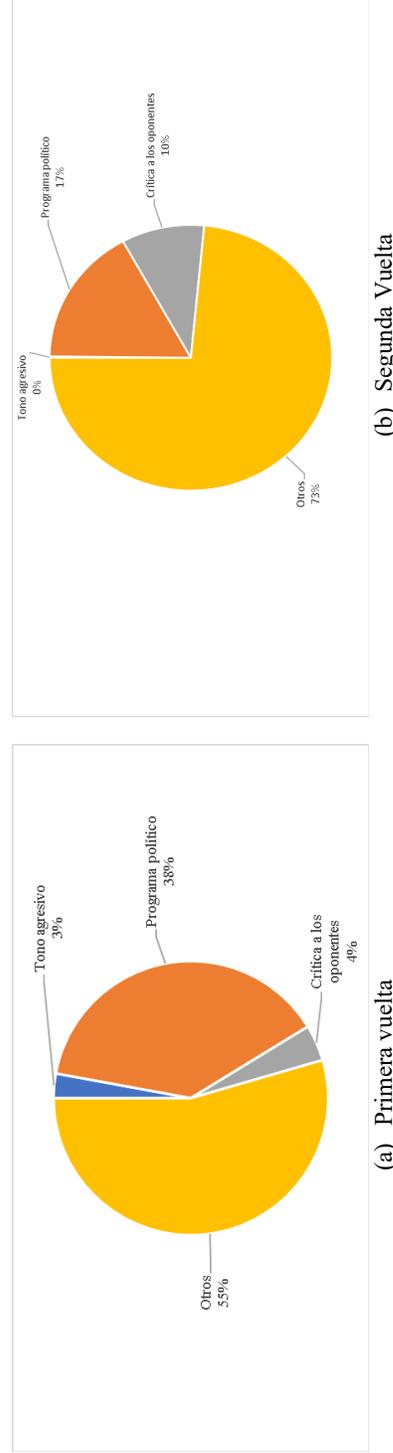


Figura 3. Tono de las elecciones presidenciales.

En la segunda vuelta, la unidad de seguimiento de la MOE UE analizó una muestra de interacciones con los candidatos en Twitter para determinar si tuvieron un tono positivo, negativo o neutro<sup>145</sup>. Ambos candidatos recibieron más de la mitad de los comentarios de tono negativo.

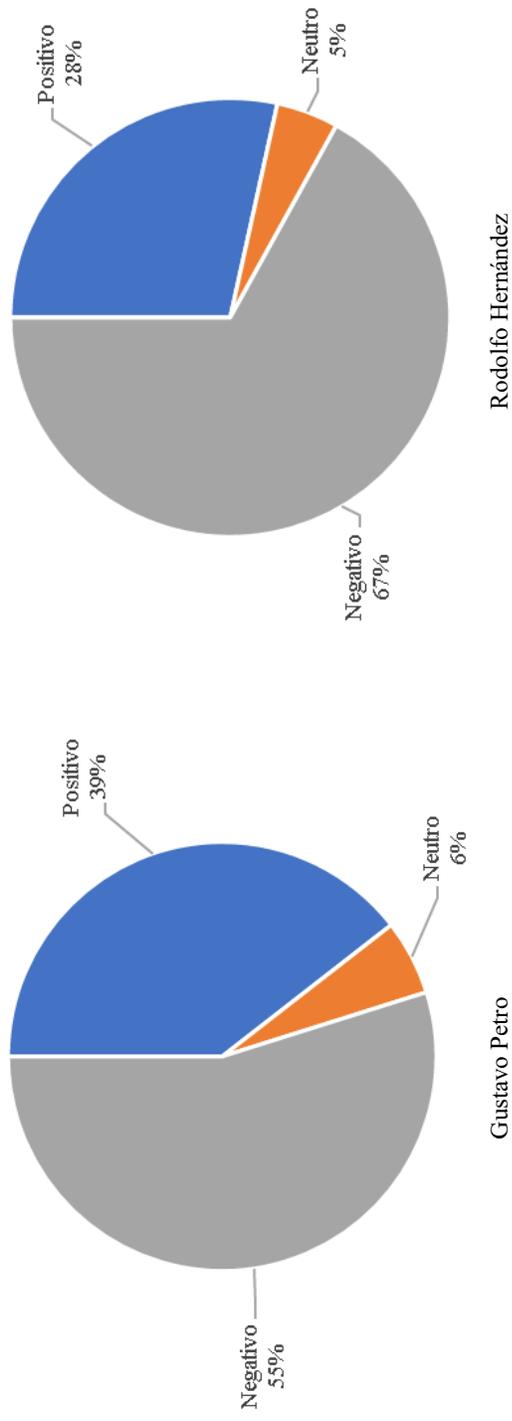


Figura 4. Tono de las respuestas a los candidatos en Twitter durante la segunda vuelta de la elección presidencial.

<sup>145</sup> Fue una muestra aleatoria de 15.422 trinos entre el 31 de mayo y el 20 de junio que mencionaban a Rodolfo Hernández y Gustavo Petro.

*Interacciones con candidatos*

Las siguientes figuras muestran cómo se distribuyó la conversación en torno a los candidatos en Facebook durante las diferentes elecciones. Esta información se obtuvo exportando los datos de los candidatos de los informes de los informes de Crowdtangle. El volumen de interacciones en Facebook registrado por la MOE UE durante las tres elecciones fue de 97 millones.

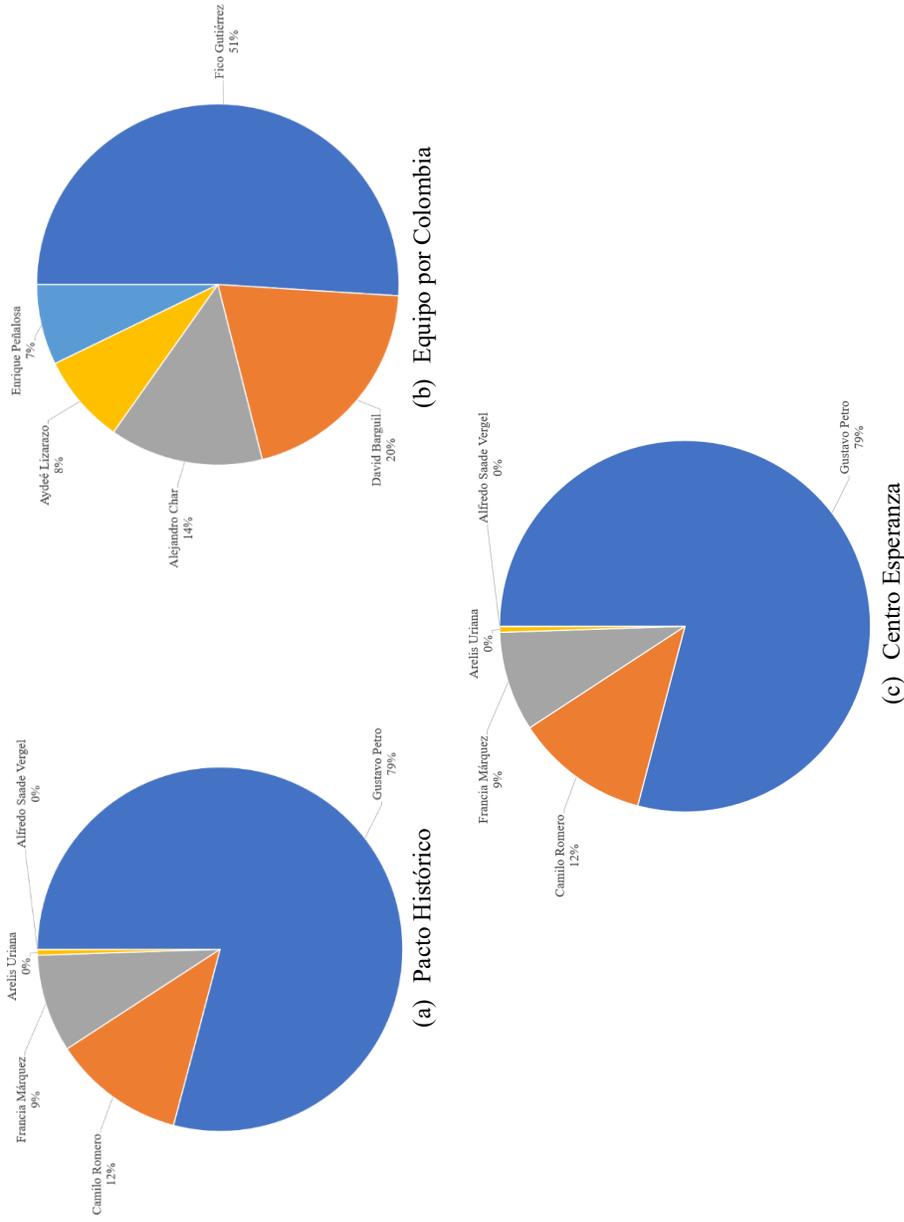
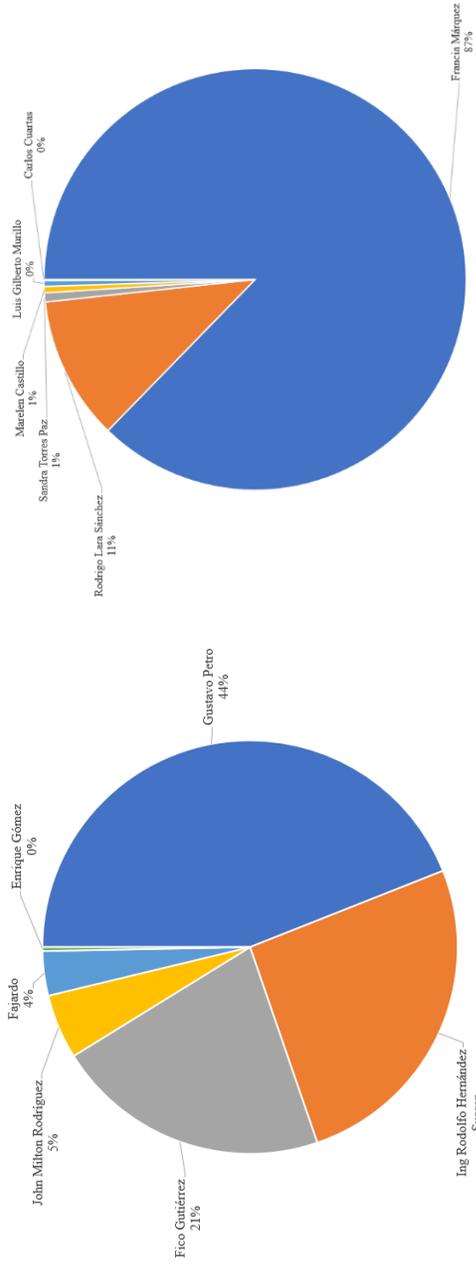


Figura 5. Porcentaje de interacciones en Facebook para cada precandidato presidencial, agrupado por coalición.

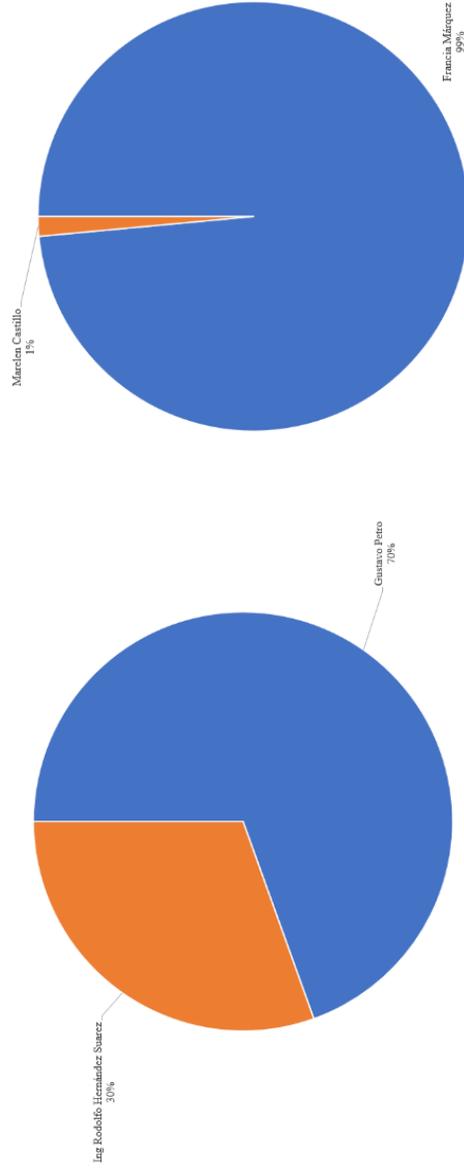




Candidatos presidenciales

Candidatos vicepresidenciales

Figura 8. Porcentaje de interacciones en Facebook de cada candidato presidencial y vicepresidencial en la primera vuelta de la elección.



Candidatos presidenciales

Candidatos vicepresidenciales

Figura 9. Porcentaje de interacciones en Facebook de cada candidato presidencial y vicepresidencial en la segunda vuelta de la elección.

### Lenguaje tóxico y discurso de odio

La unidad de monitoreo de la MOE UE analizó una muestra aleatoria de trinos enviados o recibidos por los candidatos durante cada período de campaña. Esta muestra se procesó con Perspective<sup>146</sup>, un modelo de aprendizaje máquina (*machine learning*) para detectar el lenguaje tóxico. En este contexto, el lenguaje tóxico se define como comentarios groseros, irrespetuosos o poco razonables que pueden hacer que alguien abandone un debate.

Los monitores de la MOE UE analizaron trinos clasificados como tóxicos para verificar el etiquetado del algoritmo y confirmar los trinos etiquetados como discurso de odio<sup>147</sup>. Además, los monitores clasificaron los mensajes de odio según su naturaleza (racismo, xenofobia, homofobia, sexismo, clasismo, segregación). La unidad de monitoreo de la MOE UE verificó y etiquetó 23.000 trinos.

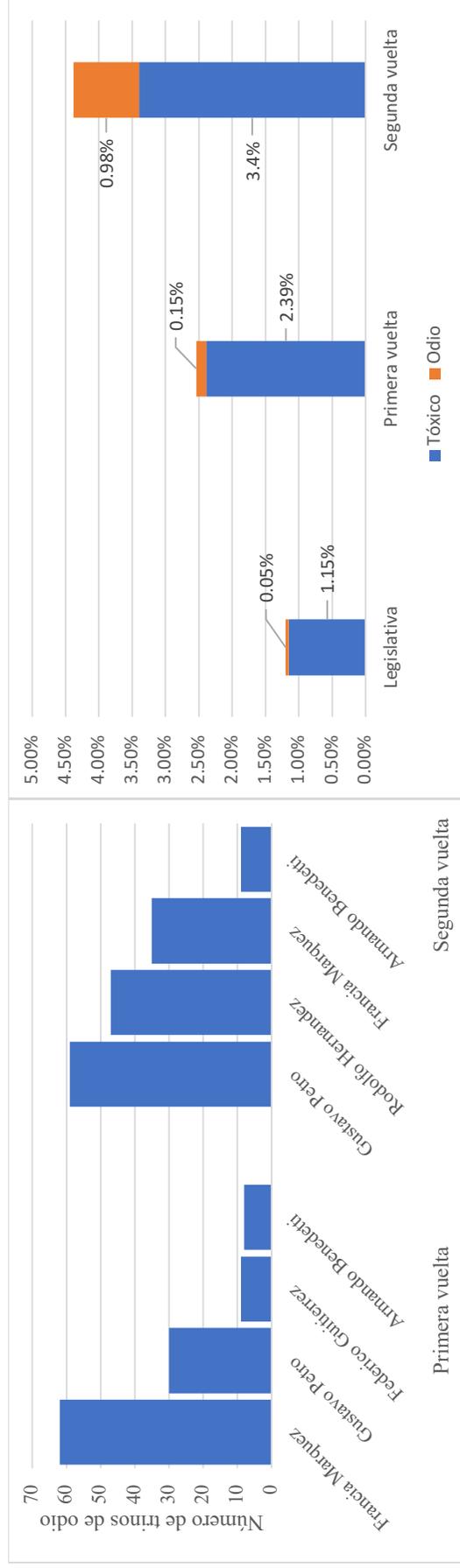


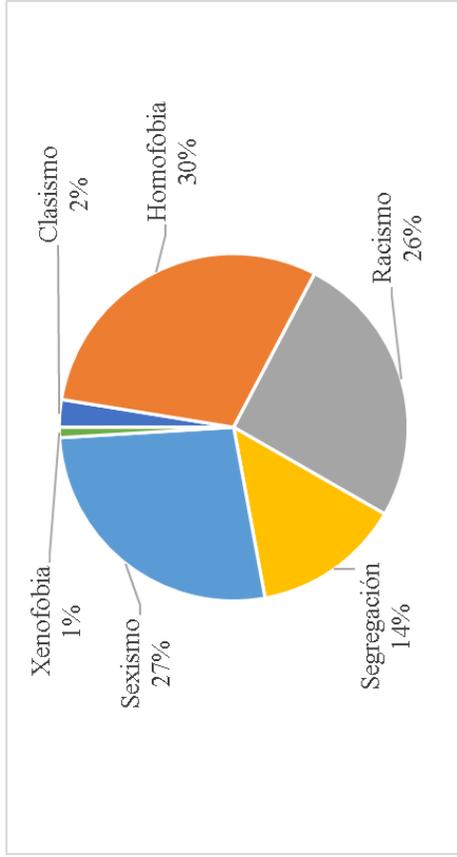
Figura 10. Porcentaje de lenguaje tóxico y discurso de odio detectado en las interacciones de Twitter por cada elección.

La figura 10 muestra cómo el porcentaje de lenguaje tóxico y discurso de odio creció progresivamente, llegando al máximo en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales.

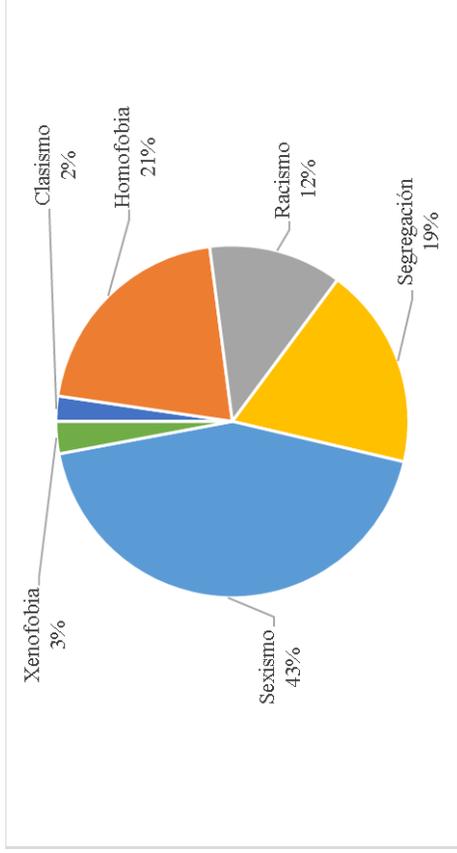
<sup>146</sup> <https://www.perspectiveapi.com/>

<sup>147</sup> En este contexto se consideró discurso de odio a cualquier comunicación oral, escrita o de conducta que atacase o usase un lenguaje peyorativo o discriminatorio hacia una persona o grupo, basada en su religión, etnia, nacionalidad, raza, color, antepasados, género u otro factor de identidad.

La figura 11 muestra los porcentajes de las diferentes formas de discurso de odio identificadas durante la primera y segunda vuelta de las elecciones presidenciales.



Primera vuelta

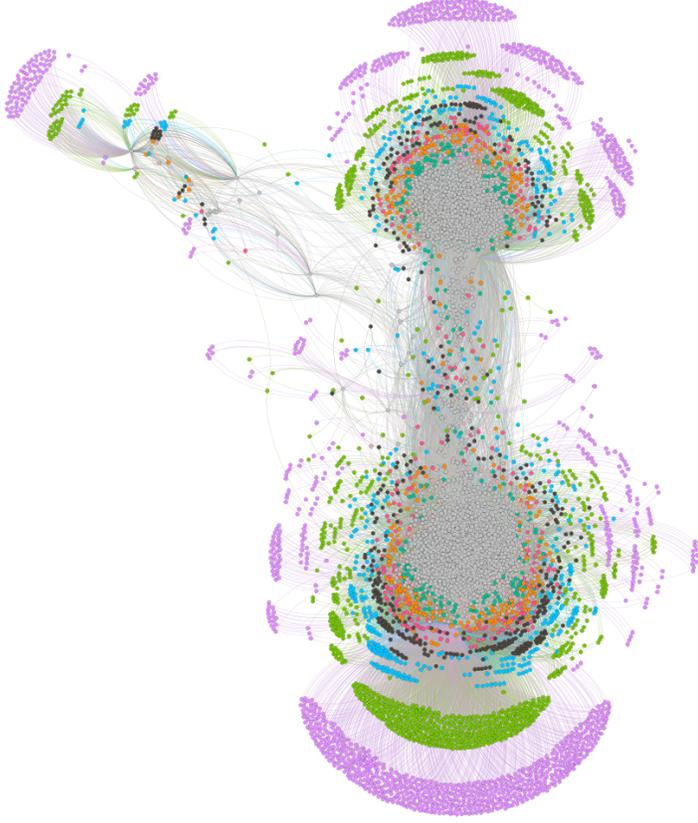


Segunda vuelta

Figura 12. Formas de discurso de odio detectadas en cada vuelta de la elección presidencial

### Detección de bots

La unidad de monitoreo procesó 200.000 perfiles que interactuaron con candidatos en Twitter para detectar posibles bots. Esos perfiles se procesaron con Botometer, un detector de bots desarrollado por la Universidad de Indiana, seleccionando aquellos con una probabilidad mayor o igual al 80% de ser bots. La unidad de control comprobó y etiquetó manualmente una muestra de 44.000 posibles bots para descartar los marcados incorrectamente por Botometer. Este análisis de los perfiles de Twitter que interactuaron con las publicaciones de los candidatos reveló que al menos el 19% mostraba características propias de bots. De ellos, un 47% interactuaba a favor de la izquierda, un 36% a favor de la derecha y sólo un 2% a favor del centro del espectro político. El 15% no pudo clasificarse en ninguna tendencia política, aunque mostró una actividad automatizada.



La unidad de monitoreo de la MOE UE no pudo identificar bodegas de bots específicas. Sin embargo, la información sobre la relación de "seguimiento" de una muestra de 6.000 bots de Twitter se utilizó en Gephi<sup>148</sup> para visualizar si estaban interconectados. En el gráfico, cada nodo es un bot y las conexiones son relaciones de seguimiento de Twitter.

Tras descartar a los bots aislados (aquellos que no siguieron a ningún bot de la muestra), se obtuvo el gráfico de la figura 12.

Los grupos de bots de la izquierda y la derecha de la figura son bots identificados por la unidad de monitoreo como bots de izquierda y derecha, respectivamente. Esta información no se proporcionó a Gephi, que reconoció los grupos automáticamente a partir de las relaciones con los seguidores de Twitter. La zona de bots que conecta los dos grandes grupos corresponde a bots identificados como de centro o indefinidos.

Los subgrupos que se forman dentro de cada grupo a la izquierda o a la derecha, o la unión de varios de ellos, son los que más probabilidades muestran de ser bodegas de bots que amplifican mensajes a favor o en contra de un candidato.

Figura 12. Grupos de bots detectados con Twitter durante la observación (hecha con Gephy)

<sup>148</sup> <https://gephi.org/>

## Anexo 6: Participación y votos nulos

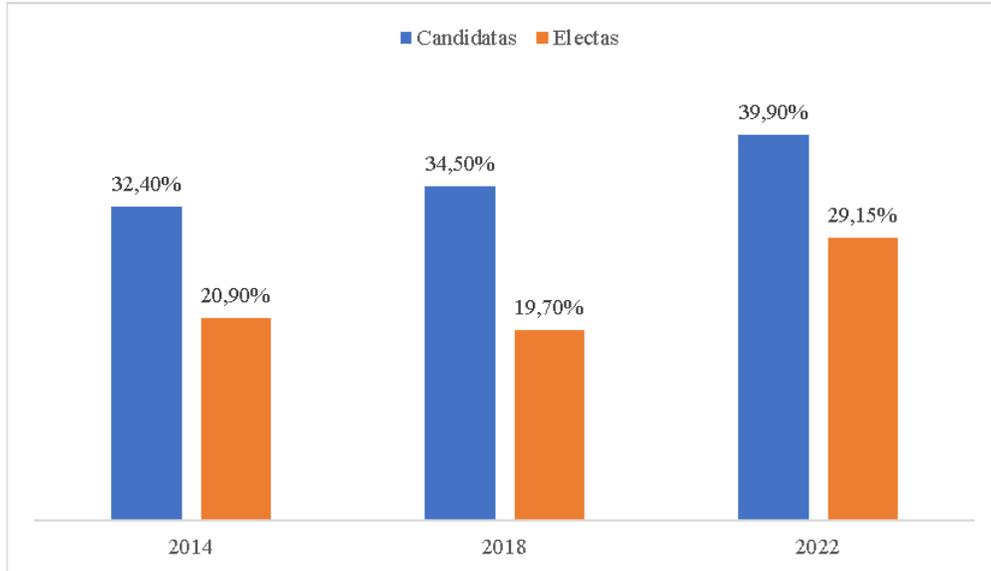
ELECCIÓN	PARTICIPACIÓN	VOTOS NULOS	VOTOS VÁLIDOS	VOTO EN BLANCO <sup>149</sup>	PAPELETAS NO MARCADAS
<b>CONGRESO</b>					
<b>Senado<sup>150</sup></b>	47,84%				
Circunscripción nacional		4,06%	93,01%	6,34%	2,91%
Circunscripción indígena		11,73%	78,07%	24,52%	10,18%
<b>Cámara de Representantes</b>	47,43%				
Circunscripciones territoriales <sup>151</sup>		4,80%	93,15%	6,35%	2,04%
Circunscripción indígena <sup>152</sup>		7,49%	84,28%	22,69%	8,21%
Circunscripción afro-colombiana <sup>153</sup>		8,95%	83,80%	18,65%	7,23%
CITREP <sup>154</sup>	42,80%	3,63%	85,97%	6,15%	10,39%
<b>PRESIDENCIAL</b>					
Primera vuelta <sup>155</sup>	54,97%	1,12%	98,74%	1,72%	0,12%
Segunda vuelta <sup>156</sup>	58,17%	1,19%	98,71%	2,23%	0,09%
<b>Primarias<sup>157</sup></b>					
Centro Esperanza	5,89%	2,84%	94,39%	-	2,75%
Pacto Histórico	14,98%	1,91%	95,98%	-	2,10%
Equipo por Colombia	10,67%	1,91%	96,23%	-	1,85%

Fuente: CNE y RNEC 2022.

<sup>149</sup> En Colombia se deja un espacio en la papeleta para escoger el voto en blanco.<sup>150</sup> Escrutinio nacional CNE (27 de abril de 2022).<sup>151</sup> Preconteo RNEC (14 de marzo de 2022) con 99,41 por ciento de las mesas reportadas.<sup>152</sup> Escrutinio nacional CNE (7 de julio de 2022).<sup>153</sup> Escrutinio nacional CNE (7 de julio de 2022).<sup>154</sup> Preconteo RNEC (14 de marzo de 2022) con 95,76 por ciento de las mesas reportadas.<sup>155</sup> Escrutinio nacional CNE (2 de junio de 2022).<sup>156</sup> Escrutinio nacional CNE (23 de junio de 2022).<sup>157</sup> El órgano electoral y los partidos políticos acordaron que los resultados de las primarias los determinaría el preconteo. Preconteo RNEC (17 de marzo de 2022) con el 100 por ciento de las mesas reportadas.

Anexo 7: Mujeres en el Congreso 2014 – 2022

Candidatas vs. electas en el Congreso 2014 – 2022



Elaborado por Sisma Mujer con datos de la Registraduría

## Anexo 8: Resultados de las elecciones al Senado

Resultados de las elecciones al Senado			
Partido / Movimiento	Votos		Escaños
<b>Coalición Pacto Histórico</b>			
Polo Democrático Alternativo	2,880,254	17.0%	5
Unión Patriótica			4
Colombia Humana			4
Alianza Democrática Ampla			2
Movimiento Alternativo Indígena Social MAIS			5
Partido Conservador	2,238,628	13.2%	15
Partido Liberal	2,112,528	12.4%	14
<b>Coalición Centro Esperanza</b>			
Alianza Verde	1,958,369	11.5%	8
Alianza Social Independiente ASI			4
Verde Oxígeno			1*
Colombia Renaciente			
Centro Democrático	1,949,905	11.5%	13
Cambio Radical	1,609,173	9.5%	11
Partido de la Unión por la Gente	1,506,567	8.9%	10
<b>Coalición Nos Une Colombia</b>			
MIRA	584,806	3%	3
Colombia Justa Libres!			1
Fuerza Ciudadana	431,166	2.5%	
Nuevo Liberalismo	368,345	2.2%	
Estamos Listas	115,120	0.7%	
SOS Colombia	56,767	0.3%	
Movimiento Gente Nueva	37,063	0.2%	
Movimiento de Salvación Nacional	31,289	0.2%	
Partido Comunes	25,708	0.2%	5
Movimiento Unitario Metapolítico	12,165	0.1%	
<b>Total de votos a los partidos</b>	<b>15,917,903</b>	<b>93.7%</b>	
Votos en blanco	1,072,401	6.3%	
<b>Votos válidos</b>	<b>16,990,304</b>	<b>100%</b>	
Votos nulos	740,139	4.1%	
Papeletas no marcadas	530,581	2.9%	
Total	18,261,024		
<b>Resultados de la elección en la circunscripción indígena</b>			
Partido / Movimiento	Votos		Escaños
Movimiento Alternativo Indígena Social MAIS	89,199	30%	1
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO	63,373	22%	1
Partido Indígena Colombiano	28,312	10%	
Mandato Ambiental	14,825	5%	
Asociación de Cabildos Indígenas por Colombia	13,580	5%	
Resguardo Campo Alegre	4,749	2%	
Asociación Nacional de Cabildos y Autoridades Indígenas en Colombia	3,757	1%	
O.S.A Organización Socio Política Ancestral	2,052	1%	
Democracia Desde Abajo La Palma	1,580	0,5%	
<b>Total de votos a los partidos</b>	<b>221,427</b>	<b>75%</b>	
Votos en blanco	71,978	25%	
<b>Votos válidos</b>	<b>293,642</b>	<b>100%</b>	
Votos nulos	44,088	12%	
Papeletas no marcadas	38,215	10%	
Total	375,945		
Participación total en las circunscripciones nacionales e indígena	18,636,969		
Votantes censados	38,819,901		
<b>Participación</b>	<b>48.0%</b>		

\* El senador electo Humberto de la Calle, del Partido Verde Oxígeno, servirá como independiente.

## Anexo 9: Resultados de las elecciones a la Cámara de Representantes

<b>Resultados de las elecciones a la Cámara de Representantes</b>			
<b>Partido / Movimiento</b>	<b>Votos</b>		<b>Escaños</b>
Pacto Histórico	2,549,276	17.4%	25
Partido Liberal	2,329,045	15.9%	32
Partido Conservador	2,052,060	14.0%	25
Centro Democrático	1,610,666	11.0%	15
Partido de la Unión por la Gente	1,426,736	9.8%	15
Cambio Radical	1,391,339	9.5%	17
Partido Alianza Verde - Coalición Centro Esperanza	1,408,416	9.6%	14*
MIRA - Colombia Justa Libres!	289,959	2.0%	1
Nuevo Liberalismo	280,522	1.9%	1
Liga de Gobernantes Anticorrupción	166,908	1.1%	2
Coalición Cambio Radical, Colombia Justa Libres!, MIRA	137,252	0.9%	1
Coalición Partido de la U, Partido Conservador	111,236	0.8%	1
Coalición Partido Conservador, Centro Democrático	97,124	0.7%	1
Pacto Histórico, Alianza Verde	93,874	0.6%	1
Coalición Cambio Radical, MIRA	84,040	0.6%	1
Pacto Histórico (regional coalition)	83,186	0.6%	1
Pacto Histórico (regional coalition)	78,723	0.5%	1
Coalición Partido Liberal, Colombia Justa Libres!	68,598	0.5%	1
Fuerza Ciudadana	66,990	0.5%	1
Partido Colombia Renaciente	62,543	0.4%	1
Alternativos (Alianza Verde, Polo)	60,737	0.4%	2
Gente en Movimiento	54,557	0.4%	1
Pacto Histórico, Verdes	54,501	0.4%	1
Coalición Juntos por Caldas	36,910	0.3%	1
Comunes	21,182	0.1%	5
<b>Votos a partidos que obtuvieron escaño</b>	<b>14,623,109</b>		
Votos en blanco	1,037,812		
Votos nulos	841,639		
Papeletas no marcadas	358,433		
<b>Resultados de las elecciones en la circunscripción indígena</b>			
<b>Partido / Movimiento</b>	<b>Votos</b>		<b>Escaños</b>
Movimiento Alternativo Indígena Social MAIS	84,637		1
<b>Resultados de las elecciones en la circunscripción afro-colombiana</b>			
Consejo Comunitario Palenque de la Vereda las Trecientas y del Municipio de Galapa	66,474		1
Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo	39,106		1
Votos en blanco	87,814		
Votos nulos	50,317		
Papeletas no marcadas	40,607		
<b>Participación</b>	<b>47.4%</b>		

\* Daniel Carvallho, representante electo de Partido Verde Oxígeno, servirá como independiente.

## Anexo 10: Resultados electorales en las CITREP

<b>Resultados electorales en las CITREP</b>		
<b>CITREP</b>	<b>Organización ganadora</b>	<b>Votos</b>
<b>Circunscripción 1 - Cauca Nariño</b>	ASOINTC	12,229
<b>Circunscripción 2 - Arauca</b>	Asociación de Víctimas Intercultural y Regional	2,501
<b>Circunscripción 3 - Bajo Cauca</b>	Asociación de Desplazados del Municipio de Briceño	2,022
<b>Circunscripción 4 - Catatumbo</b>	Asociación de Familias Desplazadas de Hacarí	7,056
<b>Circunscripción 5 - Caquetá</b>	Fundación Igualdad Social	4,106
<b>Circunscripción 6 - Chocó Antioquía</b>	Consejo Comunitario Mayor de Novita	9,369
<b>Circunscripción 7 - Sur de Meta - Guaviare</b>	ASOCAMPROARIARI	3,009
<b>Circunscripción 8 - Montes de María</b>	Corporación Narrar para Vivir	19,253
<b>Circunscripción 9 - Pacífico Valle del Cauca</b>	Consejo Comunitario del Río Naya	4,950
<b>Circunscripción 10 - Pacífico Nariño</b>	Corporación Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur	12,584
<b>Circunscripción 11 - Putumayo</b>	Consejo Comunitario los Andes	6,932
<b>Circunscripción 12 - Cesar</b>	Asociación Paz es Vida	17,457
<b>Circunscripción 13 - Sur de Bolívar</b>	APROCASUR	3,472
<b>Circunscripción 14 - Sur de Córdoba</b>	Asociación Agropecuaria Mujeres Víctimas de Jericó	6,987
<b>Circunscripción 15 - Sur del Tolima</b>	Asociación Víctimas Núcleos Santiago Pérez	2,996
<b>Circunscripción 16 - Urabá</b>	Yo soy Urabá	10,372

## Anexo 11: Resultados de las elecciones presidenciales

Resultados de las elecciones presidenciales – primera vuelta			
Candidatos	Partido político	Votos	
Gustavo Petro Francia Márquez	Pacto Histórico	8,541,617	40.4%
Rodolfo Hernández Marelen Castillo	Liga de Gobernantes Anticorrupción	5,965,335	28.2%
Federico Gutiérrez Rodrigo Lara	Coalición Equipo por Colombia	5,069,448	24.0%
Sergio Fajardo Luis Gilberto Murillo	Coalición Centro Esperanza	885,268	4.2%
John Milton Rodríguez Sandra de las Lajas Torres	Colombia Justa y Libres	271,372	1.3%
Enrique Gómez Martínez Carlos Cuartas Quiceno	Movimiento de Salvación Nacional	48,685	0.2%
Íngrid Betancourt José Luis Esparza	Partido Verde Oxígeno	14,161	0.1%
Luis Pérez Cefarino Mosquera	Colombia Piensa en Grande	11,507	0.1%
<b>Votos totales a candidatos</b>		<b>20,781,725</b>	<b>98%</b>
Votos en blanco		365,764	2%
<b>Total votos válidos</b>		<b>21,147,489</b>	<b>100%</b>
Papeletas no marcadas		26,630	0.1%
Votos nulos		241,818	1%
Total		21,441,605	
Votantes censados		39,002,239	
<b>Participación</b>		<b>55%</b>	

Resultados de las elecciones presidenciales – segunda vuelta			
Candidatos	Partido político	Votos	
Gustavo Petro Francia Márquez	Pacto Histórico	11,291,986	50%
Rodolfo Hernández Marelen Castillo	Liga de Gobernantes Anticorrupción	10,604,337	47%
<b>Votos totales a candidatos</b>		<b>21,896,323</b>	<b>98%</b>
Votos en blanco		500,043	2%
<b>Total de votos válidos</b>		<b>22,396,366</b>	<b>100%</b>
Papeletas no marcadas		21,459	0.1%
Votos nulos		270,085	1%
Total		22,687,910	
Votantes censados		39,002,239	
<b>Participación</b>		<b>58.2%</b>	

