



# INFORME FINAL 2014 - 2018

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL:  
¿GUARDIANES DE  
LA DEMOCRACIA?  
▪ LA VERDAD DEL CNE ▪

ARMANDO NOVOA GARCÍA  
CONSEJERO

AGOSTO 2018





## INDICE

### INTRODUCCIÓN. EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: ¿A QUIÉN RINDE CUENTAS?

#### 1. ¿QUÉ ES EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL?

#### 2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DEL CNE

- 2.1. Estructura institucional.
- 2.2. Los recursos presupuestales asignados al CNE
- 2.3. La Planta de personal
- 2.4. Recomendaciones para mejorar el desempeño administrativo del CNE
- 2.5. Medidas inmediatas para mejorar el desempeño institucional del CNE
- 2.6. El rendimiento de la Sala Plena del CNE
- 2.7. Actos administrativos expedidos por la Sala
  - (i) Resoluciones generadas en la sala entre septiembre 2014 y agosto 2018
  - (ii) Conceptos generados en la Sala entre enero 2015 y agosto 2018
  - (iii) Viajes por Comisión de Servicios entre septiembre de 2014 y agosto de 2018

#### 3. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE FACULTADES INSTITUCIONALES.

- 3.1. Consultas ciudadanas. ¿Cumple el CNE con su papel orientador en materia electoral?
- 3.2. La trashumancia y el comportamiento del CNE: la inscripción irregular de cédulas debe atacarse con decisión, pero no de cualquier forma
  - 3.2.1. Concepto
  - 3.2.2. Algunas medidas adoptadas para enfrentar la transhumancia
  - 3.2.3. La trashumancia en las elecciones de 2015: luces y sombras
  - 3.2.4. Algunas cifras sobre decisiones por transhumancia adoptadas por el Despacho en las elecciones de 2015
  - 3.2.5. Aspectos en los que se mantuvo una postura diferenciadora de la mayoría de la Sala Plena: aclaraciones, no salvamentos de voto
  - 3.2.6. Algunos aspectos a tener en cuenta para enfrentar la trashumancia en las elecciones territoriales
  - 3.2.7. Trashumancia elecciones a Cámara de Representantes: diferencia de criterios impidió tomar decisiones oportunas
  - 3.2.8. Presupuesto para trashumancia interdepartamental no fue aplicado para tal fin
  - 3.2.9. Vacíos y ...
  - 3.2.10. ... recomendaciones

#### 3.3. REVOCATORIA DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS

- 3.3.1. ¿En qué consiste la revocatoria de inscripción de candidatos?:
- 3.3.2. Solicitudes de revocatoria de inscripción de candidatos asignadas a los despachos, elecciones 2015 -2018
- 3.3.3. Algunos problemas de la revocatoria de inscripción de candidatos
- 3.3.4. Salvedades del despacho en relación con decisiones adoptadas por la sala plena.
- 3.3.5. Circunscripción especial de afro descendientes
- 3.3.6. Conclusiones:

#### 3.4. LA PROPAGANDA ELECTORAL Y LOS CONTROLES QUE EJERCE EL CNE

- 3.4.1. La promoción electoral de las candidaturas: régimen legal y vacíos en su regulación

- 3.4.2.. Algunas cifras sobre las investigaciones adelantadas por el CNE en el período 2014-2018
- 3.4.3. El desmonte de la propaganda electoral extemporánea
- 3.4.4. Otro de tipo de problemática en propaganda electoral
- 3.4.5. El CNE tiene facultad amplia para investigar la propaganda electoral
- 3.4.6. Las sanciones por propaganda electoral: multas que no afectan las grandes campañas
- 3.4.7. Conclusiones
- 3.4.8. Iniciativas Normativas

### **3.5. ¿CONTROLES A LA FINANCIACIÓN PARTIDISTA Y ELECTORAL O INOPERANCIA DELIBERADA DEL CNE?**

- 3.5.1. Marco normativo
- 3.5.2. Las conductas más frecuentes en las investigaciones que adelanta el CNE
- 3.5.3. Resultados de las investigaciones del CNE sobre la falta de apertura de una cuenta única bancaria
- 3.5.4. ¿Porqué la diferencia estadística en la apertura de investigaciones por no apertura de una cuenta única bancaria?
- 3.5.5. La caducidad de la facultad sancionatoria en el CNE: interpretaciones disímiles y factor de exoneración de responsabilidad
- 3.5.6. Nuestra propuesta sobre la caducidad de la facultad sancionatoria del CNE
- 3.5.7. Otros asuntos de interés relacionados con los controles a la financiación de las campañas
- 3.5.8. Auditoría Externa: extemporaneidad en la contratación para la vigilancia de los recursos públicos destinados a la financiación política
- 3.5.9. Investigaciones por financiación impulsadas por el despacho
- 3.5.10. Procesos de cobro coactivo en curso
- 3.5.11. Sanciones a los partidos y movimientos políticos por incurrir en las faltas del artículo 10 de la Ley 1475 de 2011
- 3.5.12. Conclusiones

### **3.6. EL CNE Y SUS INVESTIGACIONES POR EL CASO ODEBRECHT: FINANCIACIÓN ILEGAL A CAMPAÑAS PRESIDENCIALES CONSTITUYE FRAUDE AL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO**

- 3.6.1. Antecedentes
- 3.6.2. Posible violación a la legislación electoral colombiana
- 3.6.3. Acciones adelantadas por el Despacho para que se iniciaran las investigaciones por el Consejo Nacional Electoral
- 3.6.4. Trámite de las proposiciones en el Orden del Día del CNE
- 3.6.5. Reparto de las investigaciones
- 3.6.6. Recusaciones
- 3.6.7. Las decisiones de cierre de las investigaciones adoptadas por la mayoría del CNE: el juego de las caducidades
- 3.6.8. Observaciones críticas

### **3.7. ESCRUTINIOS: ENTRE LOS ARGUMENTOS TÉCNICOS Y LA IMPROVISACIÓN ADMINISTRATIVA**

- 3.7.1 ¿Qué es el escrutinio?
- 3.7.2. Características de los escrutinios
- 3.7.3. La sentencia del Consejo de Estado sobre el MIRA y los escrutinios
- 3.7.4. Tesis adoptadas en las decisiones que resolvieron las reclamaciones y solicitudes de verificación de escrutinios.
- 3.7.5. Tesis adoptadas en las decisiones que resolvieron las reclamaciones y solicitudes de verificación de escrutinios.

- 3.7.6. Ausencia de planeación para cumplir adecuadamente con los requerimientos de los escrutinios
- 3.7.7. Inexactitudes por la ausencia de un protocolo estandarizado del proceso de verificación de documentos electorales.
- 3.7.8. Falencias respecto al software, violación al sistema de seguridad informática con implementación del módulo espejo de escrutinios.
- 3.7.9. Metodología en el proceso de verificación de escrutinios.
- 3.7.10. Estadísticas de revisiones en los escrutinios por parte del CNE
- 3.7.11. Análisis de la votación final de los dos últimos candidatos con disputa de la última curul por el partido que cada uno representa
- 3.7.12. Conclusiones

### **3.8. LA REVOCATORIA DEL MANDATO EN EL CNE: DEMOCRACIA Y GARANTÍAS PARA LOS ELEGIDOS, NO PARA LOS ELECTORES**

- 3.8.1. ¿Porqué el CNE intervino en los procesos de revocatoria del mandato?
- 3.8.2. Algunos datos sobre el trámite de las solicitudes de revocatoria del mandato en el CNE
- 3.8.3. Aspectos de controversia sobre los procesos de revocatoria del mandato
- 3.8.4. Conclusiones

### **3.9. EL PLEBISCITO Y LA REFRENDACION DE LOS ACUERDOS DE PAZ**

- 3.9.1. Los actos administrativos expedidos por el CNE en relación con el plebiscito

### **3.10. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA FARC Y EL CNE**

- 3.10.1. De Grupo Armado a Partido Político
- 3.10.2. Primeras Elecciones
- 3.10.3. Obstáculos para la Financiación
- 3.10.4. Delegado ante el CNE
- 3.11. Cinco reformas electorales para la Paz

### **COMENTARIOS FINALES**

## INTRODUCCIÓN.

### EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL: ¿A QUIÉN RINDE CUENTAS?

Son numerosas las normas constitucionales y legales que establecen el derecho ciudadano y el deber para las autoridades públicas de la rendición pública de cuentas.

La rendición de cuentas emana de los principios básicos de organización del Estado colombiano y de la democracia participativa establecidos en la Constitución del 91.

Su finalidad no es otra que la generación de "transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos y garantizar el ejercicio del control social a la administración pública"<sup>5</sup>

Entre las normas constitucionales que consagran este derecho-deber se encuentran los artículos 23 (derecho de petición), 74 (acceso a documentos públicos) y 209 (obligación de cumplir con el principio de publicidad).

Existen en abundancia normas de rango legal y administrativo que establecen esta obligación para las entidades del Estado. Entre ellas cabe mencionar la Ley 489 de 1998 y el Decreto 3622 de 2005.

En cuanto al CNE, la Ley 130 de 1994, establece que "presentará anualmente un informe de actividades al Congreso de la República".

Aunque hace algunos años el CNE presentó informes anuales al legislativo, estos no han sido objeto de ninguna evaluación. Tampoco se encuentran publicados en la página web de la corporación, ni se conoce que hayan sido examinados por los partidos políticos, la academia o las organizaciones no gubernamentales especializadas.

Si nos atenemos a lo anterior, el principio de la participación en los procesos de rendición de cuentas y la posibilidad de una "deliberación", "control" o "evaluación" de la gestión de la corporación, no se ha cumplido.

Por otra parte, en las dependencias del CNE no reposan los Informes al Congreso de los últimos años, aspecto relevante por cuanto fue en esos años que entraron en vigencia los actos legislativos 1 de 2009 y 2 de 2015 y la Ley 1475 de 2011.

En este Informe, no hay alusiones personales de ataque individual a ninguno de sus integrantes en concreto y, por el contrario, parte del reconocimiento a su desempeño, con las observaciones críticas que siempre señalamos en la sala plena del Consejo Nacional Electoral.

## 2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DEL CNE

El Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), integran la organización electoral.

Según la Constitución, ambos son organismos autónomos e independientes que tienen a su cargo la función electoral.

- En desarrollo del principio democrático, la función electoral asegura que la voluntad ciudadana se manifieste en forma genuina y sus decisiones sean respetadas.
- La Constitución señala que a la organización electoral le corresponde "la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas".
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado la importancia que tienen para la democracia la existencia de órganos electorales autónomos, independientes e imparciales como garantía de unas elecciones libres.

### - Facultades del CNE

Las competencias del CNE se encuentran establecidas en la Constitución Política<sup>3</sup> y en el Código Electoral<sup>4</sup>.

Estas competencias pueden agruparse en cinco (5) bloques:

- **De regulación**, que le permite expedir actos administrativos en orden a fijar reglas de procedimiento y de detalle para el desarrollo de la actividad electoral de los partidos y sus candidatos.
- **De inspección, vigilancia y control de la actividad electoral de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos**, como también de la propia organización electoral, esto es, de la RNEC. En este caso, sus competencias deben tener en cuenta el carácter autónomo e independiente que tiene esa entidad<sup>5</sup>.
- **De autoridad escrutadora de carácter nacional**, pues se encarga de decidir sobre las impugnaciones a las decisiones de sus delegados en los escrutinios generales con el fin de garantizar la verdad de los resultados, como también de declarar la elección y expedir las credenciales a que haya lugar.
- **De cuerpo consultivo del gobierno**, en materias de su competencia.
- **De iniciativa normativa** a través de la presentación de proyectos de acto legislativo, de ley y de recomendación para proyectos de decreto.

## 2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DEL CNE

La estructura institucional para cumplir las atribuciones mencionadas es la siguiente:

- **Composición.** Según el artículo 264 de la Constitución, el CNE se integra por nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, por un período institucional de cuatro (4) años. Son de dedicación exclusiva.

---

1. Corte Constitucional, sentencia C-55 de 1998.

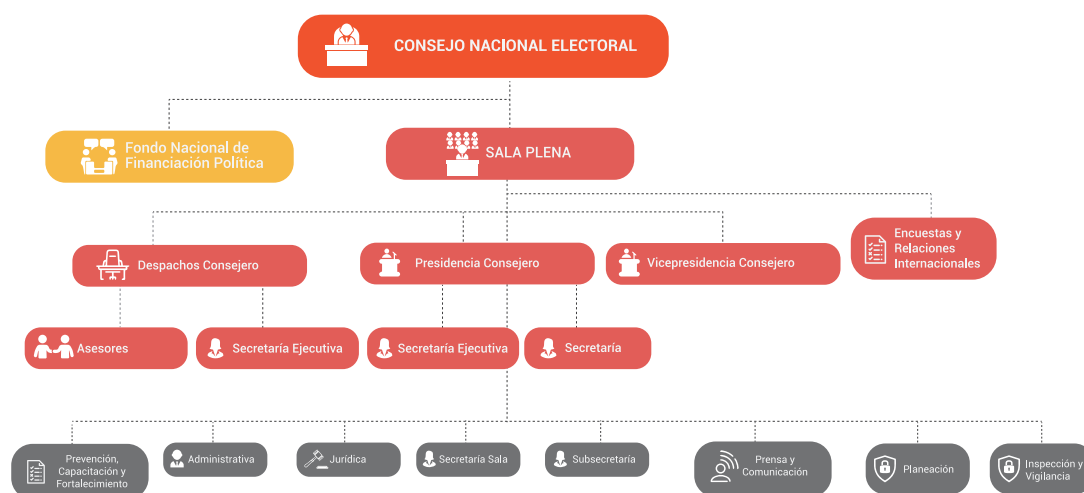
2. Artículo 120 Constitución Política

3. Artículo 265 Constitución Política

4. Código Electoral (Decreto 2241 de 1986).

5. Las reglas de armonización de competencias en la organización electoral se encuentran examinadas en la sentencia C-230A de 2008 de la Corte Constitucional.

- **Prohibición de reelegir a sus integrantes.** Una reforma constitucional del 2015, estableció que sus miembros no pueden ser reelegidos<sup>6</sup>.
- **El alcance de su autonomía.** La Constitución establece que el CNE goza de autonomía presupuestal y administrativa, pero esta no se encuentra reglamentada en la ley.
- **El manejo de los recursos.** Ante ausencia de reglas que fijen los criterios de la autonomía del CNE, este opera como una **UNIDAD EJECUTORA ESPECIAL –CNE en la RNEC**. La ejecución de sus recursos, así como su nómina de personal, se encuentran bajo el control administrativo de la RNEC<sup>7</sup>.



## 2.1. Los recursos presupuestales asignados al CNE para el desempeño de sus facultades

Para el cumplimiento de sus funciones, los recursos asignados al CNE se fijan anualmente en la **Ley General de Presupuesto**.

Estos recursos se dividen en recursos de **"normal funcionamiento"**, recursos de **"previo concepto"** y recursos para cubrir los requerimientos de los **procesos electorales** (componente electoral).

### (i) Recursos Normal Funcionamiento:

Comprende dos grandes rubros: gastos de personal y gastos generales.

El siguiente cuadro identifica el monto de los recursos asignados por ley al CNE en los años 2015 a 2018:

Año	Ley / Decreto	Monto
2015	Ley 1337/14, Decreto 2710 de 2014	\$12.941.000.000.00
2016	Ley 1769/15, Decreto 2550 de 2015	\$13.812'210.000.00
2017	Ley 815/16, Decreto 2170 de 2016	\$8.245'900.000.00
2018	Ley 1815/17, Decreto 2236 de 2017	\$ 8.009'233.361.00

### (ii) Recursos Adicionales (Previo concepto)

Estos recursos son solicitados directamente por el CNE al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el CNE, para gastos adicionales o diferentes a los previsto para cubrir nómina de personal y gastos generales

6. Decreto 3487 de 2007 establece una Unidad Ejecutora Especial en la RNEC para el CNE y señala que la ejecución presupuestal de esta entidad continuará siendo ejercida por la Registraduría.

7. Acto Legislativo 2 de 2015.



### (iii) Partidas presupuestales para cubrir procesos electorales

Son las que recibe el CNE en años en que se realizan certámenes electorales previstos en la Constitución:

- Su desembolso difiere según se trate de elecciones de autoridades locales o nacionales.
- Estos recursos deben atender el ciclo electoral en sus fases pre-electoral, electoral y pos-electoral.
- En este presupuesto adicional se incluyen, por lo general, los siguientes rubros: trashumancia, tribunales seccionales de garantías y vigilancia, delegados CNE – escrutinios, misiones de observación internacional, fondo de financiación política, apoyo escrutinios despachos de los consejeros, apoyo tecnológico para escrutinios.
- También se reciben cuando se adelantan convocatorias nacionales derivadas de los mecanismos de participación, como ocurrió en el año 2016 cuando se llevó a cabo el Plebiscito por la Paz.

El presupuesto para los años electorales (2015-2018) fue así:

<b>2015</b>	Elecciones territoriales	\$20.000'000.000.00 <sup>8</sup>
<b>2016</b>	Votación plebiscito	
<b>2007-18</b>	Votación Congreso y Presidencia	\$20.000'000.000.00

En el cuadro anterior no se incluyen los recursos asignados a la Consulta Popular Anti-corrupción. Más adelante se reseñará el manejo del presupuesto asignado a la corporación.

## 2.2. La Planta de personal

El personal que atiende las competencias del CNE, se vincula a través de la RNEC y se encuentra agrupado así:

<b>Personal Despachos:</b> (Libre nombramiento y remoción)	<b>81 (9 postulados /despacho)</b>
<b>Personal de Planta Emergente</b> (Asignados a cumplir con funciones ordinarias De la entidad)	<b>90 (10 postulados por c/despacho)</b>
<b>Personal Fondo Nacional de Financiación Política</b>	<b>63 (7 postulados por c/despacho)</b>
<b>Supernumerarios (escrutinios 2018)</b>	<b>144 (16 por despacho)</b>

8. En el Informe de Gestión de la Mesa Directiva saliente de ese período, en fecha 25 de noviembre de 2015, se informa que "La Mesa Directiva de la Corporación en el primer trimestre del año solicitó ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una partida adicional al normal funcionamiento aprobado para el año fiscal 2015, para el desarrollo de las actividades pertinentes a las elecciones territoriales 2015, en un estimado de \$32.000.000.000... de dicha solicitud el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aprobó un total de \$20.000.000.000 millones de pesos para el Componente Electoral, reduciendo el accionar de la propuesta inicial, sin embargo la Mesa Directiva de la corporación se ajustó al presupuesto autorizado por el Ministerio". Se informa también que en el mes de octubre se ejecutó el 51.31% del presupuesto debido al retraso de los recursos del Ministerio de Hacienda y por ello se decidió anular el 31.8% del presupuesto inicialmente aprobado "aduciendo falta de tiempo para ejecutar dichos recursos". Es decir, según el informe de gestión se ejecutaron \$12.764'000.000.00 millones de pesos y se devolvieron más de \$7.000'000.000.00 millones de pesos

- **Ausencia de un régimen de carrera.** El personal del CNE no tiene ningún régimen de carrera ni de estabilidad. Todos los funcionarios deben ser postulados por los despachos, lo que implica, no solo altos niveles de clientelización de la entidad pues deben ser postulados por los consejeros.
- **Alto nivel de rotación en la planta de personal.** Los servidores que no se encuentra a cargo de los despachos, esto es, la planta emergente y los supernumerarios, se encuentran vinculados por un período determinado, según el presupuesto asignado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con permanentes interrupciones en su vínculo laboral, que impide acumulación de conocimiento y experticia en sus funcionarios.

De acuerdo con lo anterior, en año electoral:

- (i) El CNE tiene a su disposición alrededor de 420 servidores, entre empleados de libre nombramiento y remoción, planta emergente y supernumerarios, para adelantar las competencias que le asigna la Constitución y la ley,
- (ii) En los años electorales se ejecuta un presupuesto de alrededor de \$26.000'000.000.00 millones de pesos.

### 3. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE FACULTADES INSTITUCIONALES.

A continuación se examinará el desempeño del CNE en el ejercicio de las competencias reseñadas anteriormente, siguiendo el curso del ciclo electoral (etapas preelectoral, electoral y post-electoral), en los siguientes aspectos: (i) consultas ciudadanas; (ii) trahumancia; (iii) revocatoria inscripción de candidatos; (iv) propaganda electoral y los retos del CNE para controlar las nuevas modalidades de publicidad de candidaturas y las "fake-news"; (v) controles a financiación estatal para el funcionamiento ordinario partidos y agrupaciones políticas y destinación recursos de reposición de votos.

Veamos:

#### 3.1. Consultas Ciudadanas. ¿Cumple el CNE con su papel orientador en materia electoral?

El Consejo Nacional Electoral absuelve consultas relacionadas con temas de importancia para las organizaciones políticas y los candidatos.

La mayoría de las consultas están relacionadas con el tema de inhabilidades e incompatibilidades de las personas interesadas en participar en las contiendas electorales.

Las consultas se incrementan:

- Al inicio del ciclo electoral, es decir, antes de que se de inicio al proceso de inscripción de candidatos.
- En certámenes electorales excepcionales como ocurrió con el plebiscito por la paz de octubre de 2016, la revocatoria del mandato de los alcaldes, o las consultas internas o interpartidistas se incrementaron las consultas asociadas a este tipo de situaciones.

Al inicio del período, la mayoría de los consejeros consideraban que los conceptos relativos a inhabilidades debían resolverse con la pura transcripción de las normas correspondientes, sin ningún tipo de análisis o evaluación, por corresponder a un trámite especial de competencia de la organización (revocatorias de inscripciones).

El siguiente es un ejemplo de la posición mayoritaria que sostenía la Sala<sup>9</sup>:

#### 5. CONCLUSIÓN

De lo expuesto en la parte considerativa de este concepto, se contesta al peticionario que esta Corporación ha citado las disposiciones jurídicas relacionadas con el tema central de la consulta, con el objeto de ofrecer un criterio auxiliar de interpretación sin que ello constituya la resolución a una situación particular, ni tenga la capacidad de originar efectos jurídicos vinculante, sin embargo por referirse su interrogante a temas que por competencia corresponden a un trámite especial, no pueden ser resueltos vía consulta.

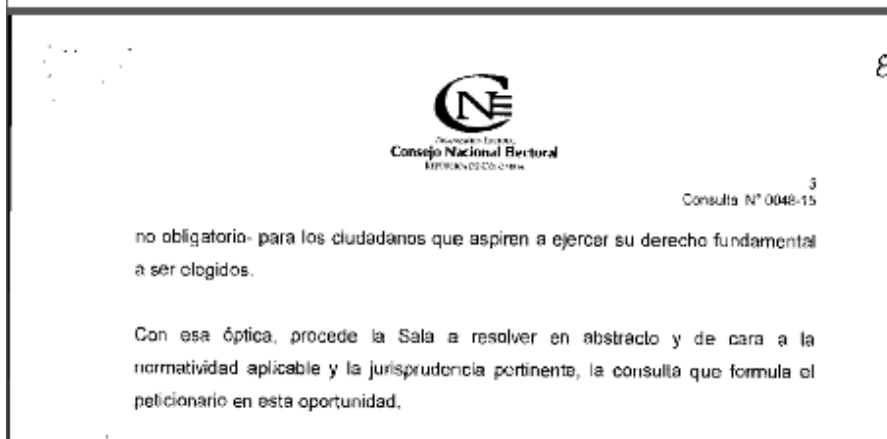
- Así, el peticionario no logra acceder a una información o a un criterio orientador que le permitiera aclarar sus dudas al momento de decidir si podía participar o no en el certamen electoral.
- Este despacho sostuvo que las respuestas demasiado genéricas infringen el núcleo central del derecho de petición pues no permiten absolver sus dudas. Los interrogantes de los ciudadanos deben resolverse de fondo con un criterio orientador general – más no obligatorio–, sin perjuicio de la decisión que se tome en un trámite posterior<sup>10</sup>:

9. Concepto 0167 de 2015, consejero Felipe García Echeverri.

10. Concepto 048 de 2015, consejero Armando Novoa García

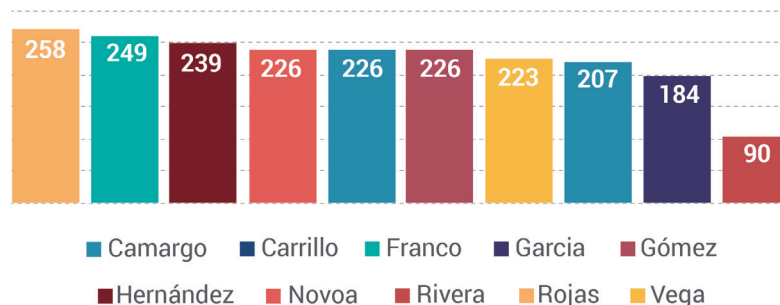
Partiendo de esa base y atendiendo a la función general constitucional del Consejo Nacional Electoral en virtud de la cual "regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden", las calidades, inhabilidades y demás condiciones para ser candidato o elegido en cargos de elección popular son asuntos del resorte del CNE y por lo mismo, su doctrina resulta ser un importante criterio orientador –más

<sup>1</sup> Norma actualmente aplicable en virtud del concepto No. 2243 de 28 de enero de 2015 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.



El siguiente cuadro señala el número total de consultas absueltas por el CNE entre enero de 2015 y agosto de 2018

Conceptos por despacho (1.903 totales)  
entre Sept 2015\* - Ago 2018



Fuente: Tablas de conceptos carpeta pública Subsecretaría

La gráfica incluye la distribución por despacho de los 1.903 conceptos generados del 2015 al 2018.

- El promedio del total de los 1.903 conceptos generados al dividir entre 9 despachos es de cerca de 211 (línea naranja).

- Se puede observar que 6 despachos estuvieron por encima del promedio y 3 tuvieron una menor concentración de conceptos.

Así mismo, conviene alertar sobre la ausencia de un sistema general de información virtual que le permita a los ciudadanos acceder al estado de su petición (reparto, en despacho, en sala), y por tanto hace casi imposible el seguimiento de su consulta.

### Recomendaciones

- Contar con un sistema de información que le permita a la ciudadanía hacer el seguimiento del estado de su petición.
- Priorizar en la Sala la atención de las consultas y realizar una aprobación de contenidos por bloques temáticos que permitan evacuar los temas de manera rápida y eficiente, permitiendo que los ciudadanos conozcan las distintas tesis que se examinan en la sala plena para dar respuesta a las inquietudes ciudadanas, como también decisiones relevantes de las autoridades judiciales, en particular, de la Sección Quinta del Consejo de Estado.
- Publicar en la página web las posiciones de la Sala respecto a las consultas más frecuentes y brindar orientación telefónica y virtual a los peticionarios<sup>11</sup>.

## 3.2. La trashumancia y el comportamiento del Consejo Nacional Electoral: la inscripción irregular de cédulas debe atacarse con decisión, pero no de cualquier forma

### 3.2.1. Concepto

- La trashumancia electoral ha sido entendida como la acción de inscribir la cédula y votar en un lugar distinto a aquel en que reside un ciudadano.
- Constituye una de las modalidades de alteración de los procesos electorales y de la voluntad popular<sup>12</sup>. El "trasteo de votos" no solo distorciona la voluntad popular, sino también la soberanía de las entidades territoriales y la transparencia de los procesos electorales.
- En principio, la trashumancia se relaciona con la elección de autoridades territoriales del orden municipal, como lo establece el artículo 316 de la Constitución Política<sup>13</sup>.
- Sin embargo, el CNE ha diferenciado distintas modalidades de trashumancia (histórica, internacional, interdepartamental).

### 3.2.2. Algunas medidas adoptadas para enfrentar la trashumancia

- Resolución N° 0333 de 2015. El CNE "por la cual se establece el procedimiento breve y sumario a seguir para dejar sin efecto la inscripción irregular de cédulas", modifica la Resolución la Resolución 215 de 2007, que trataba sobre el mismo asunto. Entró a regir el 7 de abril de ese año y establece: (i) la posibilidad de iniciar investigaciones de oficio y no solo por petición de parte; (ii) pueden adelantarse en cualquier momento desde el inicio de la inscripción de cédulas, esto es, un año antes de las elecciones; (iii) amplía las fuentes de información y bases de datos a tener en cuenta y (iv) flexibiliza los requisitos para la presentación de peticiones.
- Decreto 1294 de 2015 - Ministerio Interior. Este decreto, expedido tres meses después de la Resolución anterior y sin ninguna consulta a la Sala plena del CNE, estableció lo siguiente: (i) deben entregarse bases de datos del SISBEN, FOSYGA, ANSPE, y Unidad de Víctimas a la RNEC,

11. A pesar de la creación del portal <http://relatoria.cne.gov.co/>, la búsqueda en esta plataforma puede ser insuficiente frente a la necesidad de información de los ciudadanos en tiempo real.

12. Aclaración de voto, Armando Novoa García, Reglas para determinar la inscripción irregular de cédulas - Trashumancia electoral, Resolución No. 3312 del 24 de septiembre de 2015, Magistrado ponente: FELIPE GARCÍA ECHEVERRI.

13. "(...) ARTICULO 316. En las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio. (...)".

(ii) la Registraduría debe cruzar información con cualquier base de datos pública o privada para establecer la residencia electoral; (ii) la información debe remitirse al CNE para que tome las decisiones del caso<sup>14</sup>.

Para mejorar el control a la trashumancia, el despacho promovió y suscribió una comunicación enviada al Ministro del Interior en que varios consejeros propusieron:

- La competencia constitucional para adoptar medidas administrativas para enfrentar la trashumancia es del CNE y no del gobierno, pues el censo electoral es un dato sensible que debe estar fuera del alcance de intereses gubernamentales.
- La adquisición de un software que permita auditar el censo electoral que suministra la RNEC; (ii) diversificar las fuentes de los cruces de bases de datos;
- Comprometer a la Fiscalía General en la judicialización inmediata de políticos comprometidos en dichas prácticas;
- Extender responsabilidad por trashumancia, cuando ello sea posible, a los partidos políticos.

A continuación se examinan algunas cifras y los aspectos más controvertidos de las decisiones adoptadas por el CNE en este asunto.

### 3.2.3. La trashumancia en las elecciones de 2015: luces y sombras

Según datos de la presidencia del CNE, para las elecciones del 25 de octubre de 2015:

- Se anularon 1'605.099 inscripciones por trashumancia, de un total de 4'212.520 cédulas inscritas.

#### Total de inscritos luego de resolver los recursos por parte del CNE<sup>15</sup>



- Se expidieron más de 800 resoluciones, que dejaron sin efecto la inscripción de decenas de miles de cédulas de ciudadanía.
- Incremento en la anulación de inscripción de cédulas. En el año 2015 hubo un salto significativo en el número de inscripción de cédulas anuladas, en relación con los años 2007 y 2011, por dos razones:

14. El 24 de febrero de 2015 varios consejeros enviaron al Ministro de Interior una comunicación en la que presentaron varias observaciones a su contenido.

15. <http://www.elcolombiano.com/por-trashumancia-anulan-42-de-cedulas-inscritas-GM2817329>: "A 20 días de las elecciones locales, el Consejo Nacional Electoral (CNE) anuló 1.605.099 cédulas por supuestos riesgos de trashumancia (trasteo de votos). "Estos realmente no tienen precedentes", dijeron los magistrados del CNE. Fueron 1.100 municipios del país donde el organismo canceló el registro de cientos de cédulas". Estos datos no fueron examinados o corroborados en la sala plena del CNE.

Cuadro de Cédulas Inscritas por año, revisadas y anuladas

Año	Cédulas Inscritas	Cédulas Revisadas	Inscripciones anuladas	%
2015	4'212.520	3'803.114	1'605.109	38.1
2011	3'990.810	1'178.000	464.554	11.6
2007	3'662.934	Sin datos	389.371	11

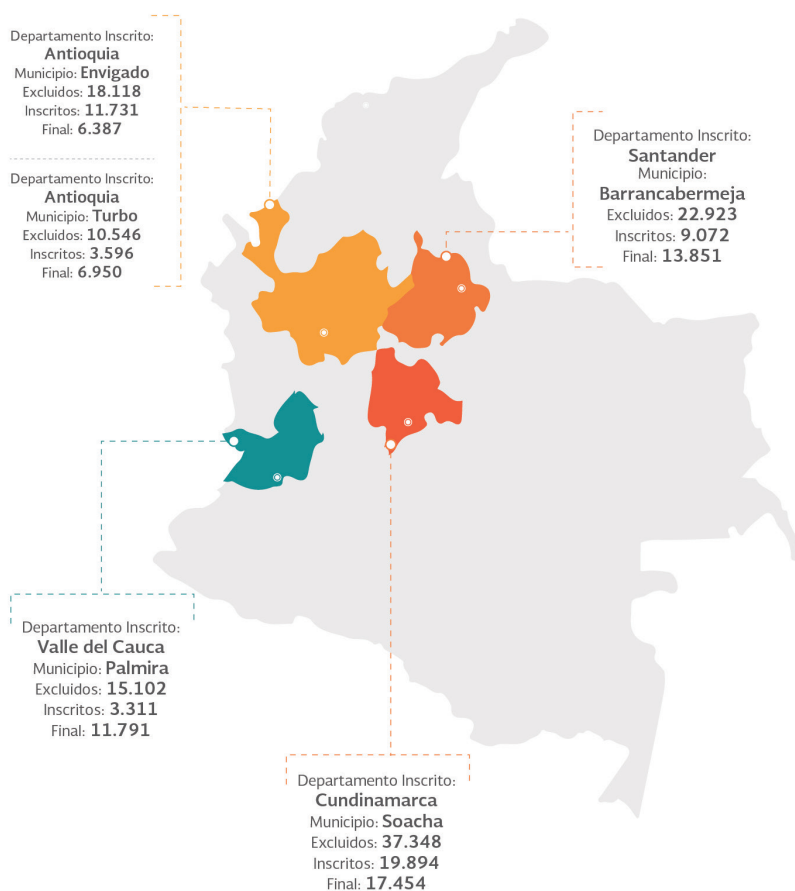
(i) Se extendió la competencia del CNE a todos los municipios del país, y aquellos en los que se presentaron quejas. El control cobijó también los centros urbanos. Esta extensión de competencia se adelantó sin observar el principio de planeación y de manera subordinada al Ministerio del Interior.

(ii) Se utilizó como fuente de información los cruces de bases de datos y se descartaron las visitas domiciliarias para comprobar residencia, que era la fuente probatoria predominante. No siempre los criterios técnicos y probatorios se observaron en debida forma.

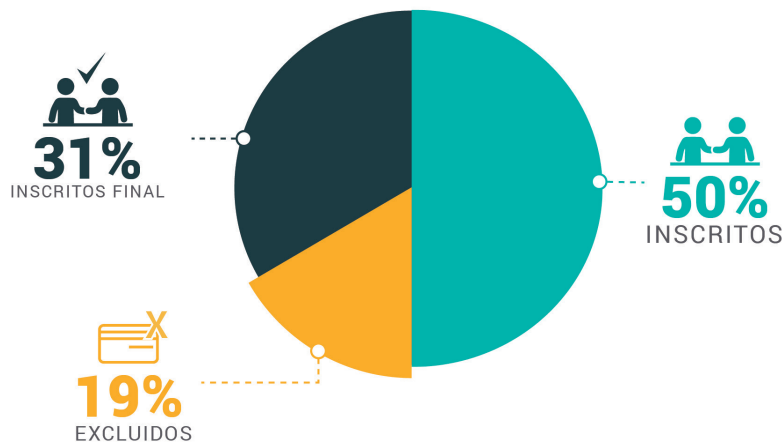
### 3.2.4. Algunas cifras sobre decisiones por trashumancia adoptadas por el Despacho en las elecciones de 2015

a) Los municipios con el mayor número de cédulas en situación de trashumancia examinados por el despacho fueron los siguientes:

#### Municipios con el mayor número de trashumancia allegado al despacho



b) Para las elecciones de octubre de 2015, el despacho dejó sin efecto 137.214 inscripciones de cédulas de ciudadanía de 276.146 revisadas, luego de atender 16.669 recursos de reposición.



### 3.2.5. Aspectos en los que se mantuvo una postura diferenciadora de la mayoría de la Sala Plena: aclaraciones, no salvamentos de voto

Aunque las decisiones del CNE para contrarrestar el desbordamiento del fenómeno de la trashumancia en las elecciones de 2015 tuvo un impacto significativo, en varias aclaraciones de voto se llamó la atención sobre los siguientes aspectos:

- El CNE acogió una metodología de "prueba sumaria negativa" en forma eliminatoria, del tal forma que "luego de no encontrarse elemento valorativo alguno" en una base de datos, se continuaba con la siguiente<sup>16</sup>. Este sistema castigó a miles de ciudadanos, sobre todo en los centros urbanos. Es decir, los criterios técnicos para determinar la trashumancia con base en lo dispuesto en el Decreto 1294 de 2015 no fueron evaluados adecuadamente por la Sala Plena del CNE<sup>17</sup>.
- No se conformó el grupo interdisciplinario de análisis de las bases de datos y los criterios utilizados por la RNEC para remitir los listados de trashumancia al CNE, establecido en la Resolución N° 0333 de 2015.
- La mayoría de la sala plena del CNE defendió la existencia de trashumancia entre distintas localidades para el caso de la ciudad de Bogotá<sup>18</sup>, aunque después decidió revocar su decisión<sup>19</sup>. El Despacho sostuvo que, en determinadas circunstancias, existe trashumancia entre localidades, en particular, en las elecciones de ediles de las Juntas Administradoras Locales.
- El CNE no tuvo certeza de que las resoluciones mediante las cuales se accedió a los recursos de reposición interpuesto por los ciudadanos afectados, se hubieran notificado oportunamente a los registradores municipales.

16. Resolución N° 3034 de 2015 y salvamento de voto de Ángela Hernández a Resolución N° 3763 del 30 de septiembre de 2015.

17. Aclaración de voto a la Resolución N° 3312 del 24 de septiembre de 2015.

18. Resolución N° 3850 de 2015

19. Véanse Resolución 3850 del 29 de septiembre de 2015, "Por medio del cual se adoptan decisiones dentro del procedimiento administrativo breve sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédula de ciudadanía en BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 25 de octubre del año 2015" y Resolución N° 4475 del 19 de octubre de 2015, "Por la cual se REVOKA la Resolución número 3850 del 29 de septiembre de 2015" "Por medio de la cual se adoptan decisiones dentro del procedimiento administrativo breve y sumario tendiente a determinar la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en BOGOTÁ D.C para las elecciones de autoridades locales a realizarse el 25 de octubre del año 2015".



- Para decidir los recursos de reposición contra las decisiones de trashumancia no se adoptaron criterios homogéneos para la verificación de la residencia electoral (contratos de compra-venta de bienes inmuebles, diplomas académicos expedidos para el período 2014-2015, certificaciones bancarias que demostraban que la cuenta estaba en municipio donde la persona inscribió la cédula).

### 3.2.6. Algunos aspectos a tener en cuenta para enfrentar la trashumancia en las elecciones territoriales

Aunque el CNE avanzó en responder al creciente fenómeno de la trashumancia que constituye un desafío de grandes proporciones a la democracia local y a la organización electoral, se deben mencionar las siguientes debilidades que deben mejorarse sustancialmente:

#### Debilidades para enfrentar la trashumancia con respeto a los derechos políticos

- **Calendario electoral.** Señalar como fecha de cierre de la inscripción de cédulas dos (2) meses antes de la respectiva elección puede impedir adoptar decisiones de control a la trashumancia en forma oportuna.
- **Ausencia de planeación.** Para las elecciones de octubre de 2015, el CNE no cumplió con el principio de planeación y la presión del tiempo elevó el riesgo de error, lo cual llevó a una violación masiva al derecho al voto.
- **Información gubernamental desactualizada.** Las bases de datos (SISBEN, FOSYGA, ANSPE) no fueron entregadas oportunamente por el gobierno nacional y algunas de ellas, como el SISBEN se encontraban desactualizadas.
- **Falta de auditoria a datos de la RNEC.** No existe un sistema de auditoria a la información que entrega la RNEC al CNE, circunstancia que impide asegurar la fidelidad de las decisiones que se adoptan.

### 3.2.4. Trashumancia elecciones a Cámara de Representantes: diferencia de criterios impidió tomar decisiones oportunas

Como se dijo atrás la trashumancia es un fenómeno de carácter municipal, distintas circunstancias obligan a examinar si este fenómeno también puede reproducirse en elecciones de carácter nacional, en particular, en la elección de Cámara de Representantes.

El despacho propuso a la sala plena varias medidas para enfrentar la trashumancia interdepartamental.

#### Para las elecciones a Congreso no se adoptó ninguna decisión sobre trashumancia

- **La sala plena no adoptó un criterio uniforme sobre este asunto.** Algunos despachos sostuvieron la imposibilidad de la trashumancia para las elecciones a Congreso, señalan que según el artículo 316 de la Constitución este es un fenómeno estrictamente municipal<sup>21</sup>.

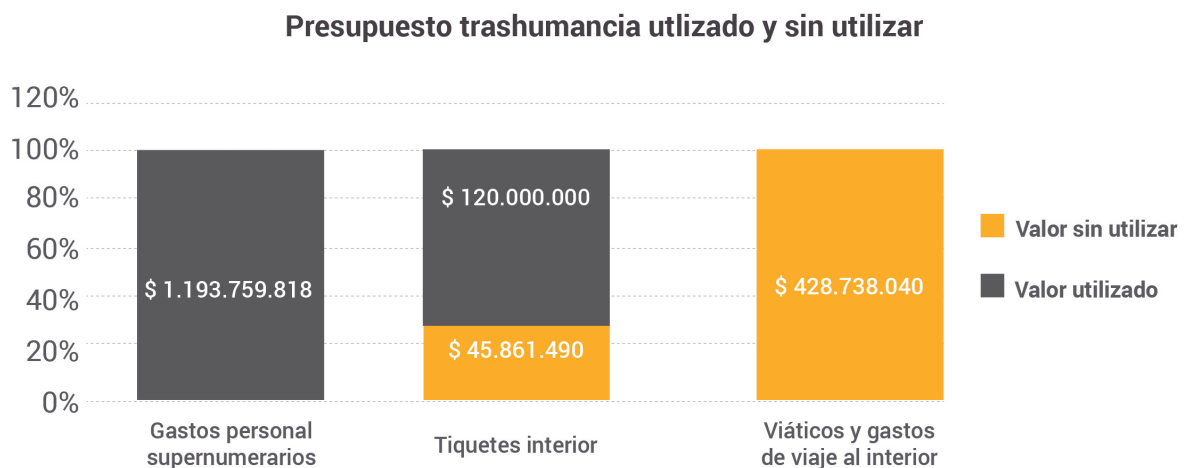
20. Comunicación del 17 de enero de 2018.

21. Así en auto N° 00633 del 13 de febrero de 2018, el consejero E. Rivera Bravo abrió una investigación por trashumancia interdepartamental en elecciones a Cámara de Representantes, mientras que en otros casos se propuso abstenerse de iniciar la actuación administrativa (radicado N° 3759 de 2018).

- **Inscripción irregular de cédulas en municipios vecinos entre departamentos constituye trashumancia.** Con base en precedentes de la corporación<sup>22</sup>, el despacho inició las respectivas investigaciones pues sostuvo que la trashumancia se expresa también a nivel interdepartamental cuando un ciudadano se inscribe en un municipio que limita con otro de un departamento distinto al de su residencia<sup>23</sup>.
- **Quejas trasladadas para elecciones de 2019.** Debido a la disparidad de criterios, con la participación de conjueces se determinó remitir las quejas a la Subsecretaria de la corporación para un posterior reparto de cara a las elecciones territoriales del año 2019<sup>24</sup>.

### 3.2.5. Presupuesto para trashumancia interdepartamental no fue aplicado para tal fin

Lo anterior, no obstante que el CNE solicitó y fue aprobado por Ministerio de Hacienda y Crédito Público un presupuesto por **MIL SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES TRECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL TRECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS (\$1.788.359.354)**, para su ejecución en los tres últimos meses de 2017, entre octubre y diciembre.



Sin embargo, el CNE no expidió ninguna resolución relacionada con la trashumancia electoral para las elecciones de 2018. Este presupuesto se destinó a otros rubros<sup>25</sup>.

### 3.2.6. Vacíos y ...

Mencionamos los vacíos que se encontraron para optimizar las facultades del CNE en lo relacionado a la trashumancia:

- No existe un estándar para compartir datos entre las entidades se hicieron cruces con bases de datos obsoletos.

22. Resolución N° 672 del 17 de febrero de 2014 del CNE.

23. Resolución 1818 de 31 de julio de 2018, Por medio de la cual se adoptan decisiones frente a la solicitud de dejar sin efecto la presunta inscripción irregular de cédulas de ciudadanía en el Departamento del VICHADA para las elecciones a Cámara de Representantes a realizarse el 11 de marzo del año 2018.

24. Resolución N° 1778 del 31 de julio de 2018.

25. El CNE solicitó al Ministerio de Hacienda una partida presupuestal por \$1.788'359.354. Una vez aprobado este presupuesto, se gastó así: \$1.193'759.815 en gastos de personal y supernumerarios y \$120'000.000.00 en tiquetes nacionales.

- Es necesario definir criterios claros sobre las diferentes modalidades y valoración probatoria de la trashumancia (interdepartamental, internacional, histórica).
- El CNE no tiene la posibilidad de verificar cambios solicitados al censo electoral y esta actividad no fue planificada ni plasmada en un calendario electoral que remite la RNEC.
- El presupuesto destinado en el año 2018 para el fenómeno de trashumancia electoral no fue empleado en adoptar medidas administrativas
- El CNE es el titular de tramitar la trashumancia en general, pero en el año 2015 se debió acudir a la RNEC, para ayudar en el desarrollo del mencionado fenómeno, lo que se tradujo en un monopolio por parte de la Registraduría perdiendo de cierta manera el consejo electoral sus competencias.
- Las decisiones del CNE resultaron inocuas por la presentación inoportuna de las resoluciones hasta un día antes de las elecciones.
- La usurpación de competencias en cabeza del Ministerio del Interior, en el que mediante 1294 de 17 de junio de 2015 solicitó a la Registraduría Nacional el Estado Civil llevar a cabo el cruce de las bases de datos para decidir la trashumancia.

### 3. 2.7. ... recomendaciones

Para el proceso electoral de 2019, se recomienda adoptar las siguientes medidas de carácter administrativo por el CNE, en coordinación con la RNEC:

- Establecer unos protocolos de planeación que permitan optimizar trabajo por parte de la corporación.
- De conformidad con la Resolución N° 0333 de 2015 se debe contar con mapas de riesgo, basados en las experiencias recogidas, a partir de la información consignadas en resoluciones expedidas en 2015 relacionadas con la trashumancia
- Establecer controles para asegurar que la Dirección Nacional de Censo Electoral incorpore en el censo electoral las inscripciones de ciudadanos que presentaron recursos resueltos favorablemente por el CNE.
- Adquirir un software unificado con el que permita auditar los cruces de bases de datos remitidos por la RNEC.
- Los recursos destinados para trashumancia deben soportarse en informes de gestión consolidados con la información proveniente de cada despacho.
- Establecer una coordinación institucional con otras autoridades, en especial, con las autoridades judiciales y la Fiscalía General de la Nación, para repeler de una manera más eficaz el delito de la trashumancia.

### 3.3. REVOCATORIA DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS

#### 3.3.1. ¿En qué consiste la revocatoria de inscripción de candidatos?:

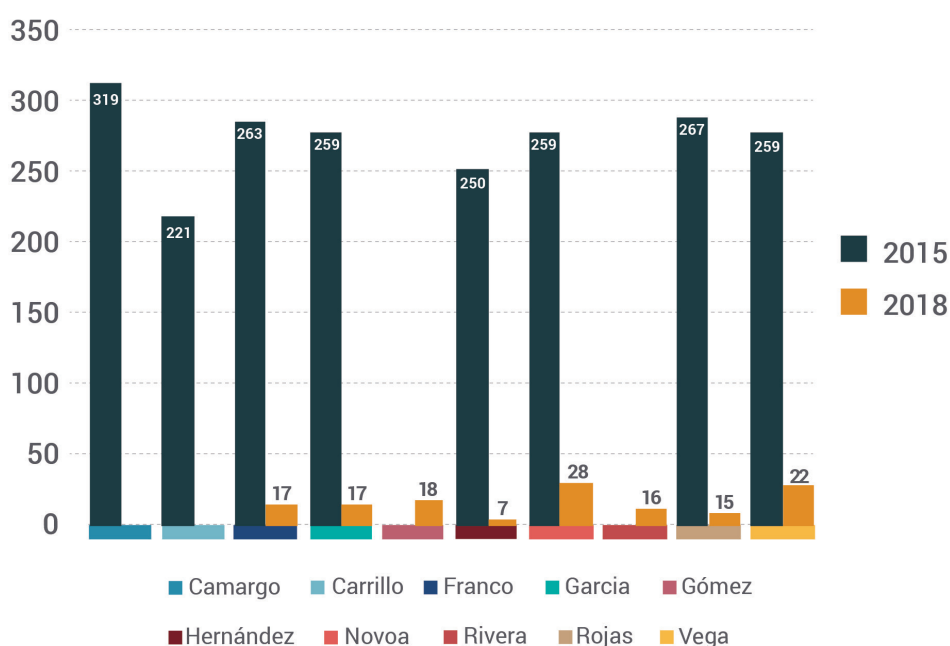
- **Atribución de CNE.** La revocatoria de la inscripción de candidatos es una de las atribuciones otorgadas al CNE por el acto legislativo 1 de 2009. Los artículos 108 y 265 de la Constitución señalan sus características generales.
- **Características.** La revocatoria procede cuando un candidato se encuentra inhabilitado, esto es, cuando no cumple con los requisitos de idoneidad legal. En casos de inhabilitación, el partido que otorga el aval debe ser investigado y sancionado. Recientemente, se estableció que quien sea elegido encontrándose inhabilitado comete un delito<sup>26</sup>.
- **Período para decidir la revocatoria.** La inhabilitación puede ser decretada por el CNE desde el momento de la inscripción del candidato y hasta antes de la respectiva elección<sup>27</sup>. Las inhabilitaciones son de carácter taxativo y para determinar su existencia no se puede acudir a interpretaciones analógicas o extensivas. En todo caso debe respetarse el debido proceso y el derecho de defensa.

#### 3.3.2. Solicitudes de revocatoria de inscripción de candidatos asignadas a los despachos, elecciones 2015 -2018

En el periodo 2014-2018, y para las elecciones territoriales y nacionales, la corporación conoció de 2.237 solicitudes, por denuncias provenientes de ciudadanos, de los propios partidos, y por reportes de la Procuraduría General de la Nación.

Solicitudes revocatorias inscripción de candidatos repartidas en los años 2015 y 2018 por despacho.

Trámite de revocatorias por Magistrado (2015 y 2018)



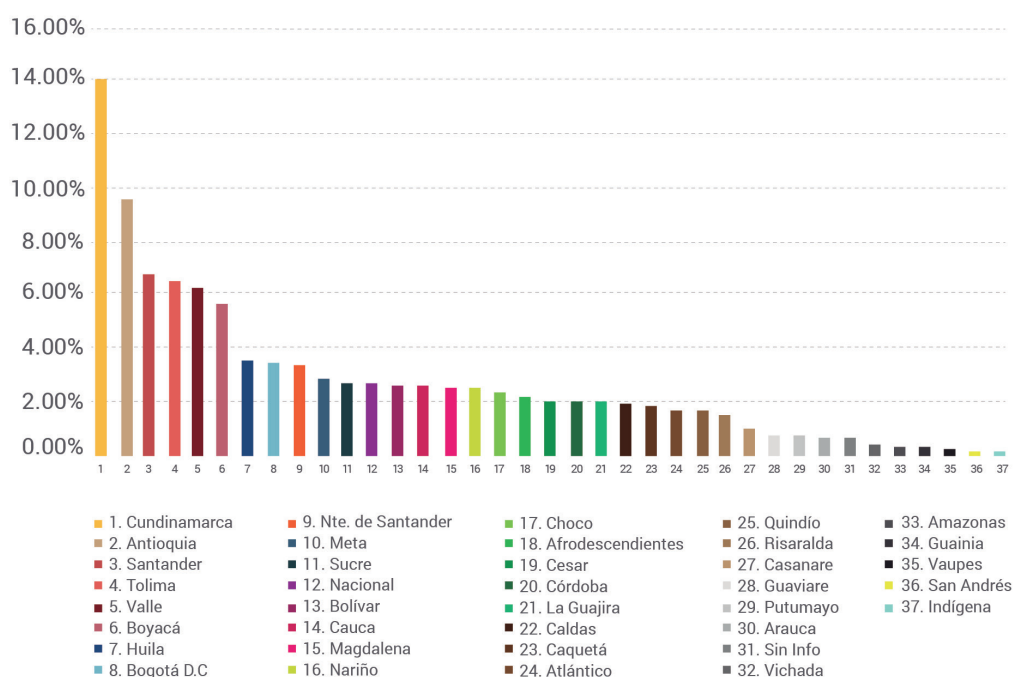
Fuente: Subsecretaría CNE

26. Ley 1864 de 2017, Artículo 5°

27. Ley 1475 de 2011, artículo 30.

Por departamentos, el siguiente cuadro muestra en cuales se acumuló el mayor número de solicitudes para las elecciones de 2015:

### Solicitudes por departamento



Fuente: Subsecretaría CNE

#### 3.3.3. Algunos problemas de la revocatoria de inscripción de candidatos

No obstante lo anterior, la aplicación de esta figura ofrece varias dificultades de distinto orden:

- Ausencia de un procedimiento específico.
- Aplicación de oralidad y procedimiento escrito, según el despacho asignado.
- Falta de uniformidad en el trámite a seguir de acuerdo a la naturaleza de la queja.
- Indefinición de causales de revocatoria de inscripción.
- Dificultades para aplicar la abstención de la declaración de la elección.
- Tratamiento de los votos de los candidatos revocados

#### 3.3.4. Salvedades del despacho en relación con decisiones adoptadas por la sala plena.

Algunas salvedades presentadas por el despacho a decisiones adoptadas por la sala plena fueron las siguientes:

- **Oneida Pinto (candidata gobernación La Guajira)**. Con una tesis diferente a la adoptada en sala plena, se sostuvo que la candidata se encontraba inhabilitada. La Sección Quinta del Consejo de Estado decretó la nulidad de la elección mediante sentencia del 7 de junio de 2016<sup>28</sup>.
- **Antonio Quinto Guerra (candidato alcaldía Cartagena)**. Aunque el CNE negó la solicitud de revocatoria de la inscripción, en salvamento de voto se defiende la tesis de que la inhabilitación se genera no solo por la suscripción, sino también por la ejecución del contrato dentro del año anterior a la elección.

28. Sentencia de la Sección Quinta Consejo de Estado, Rad. 11001-03-28-000-2015-00051-00

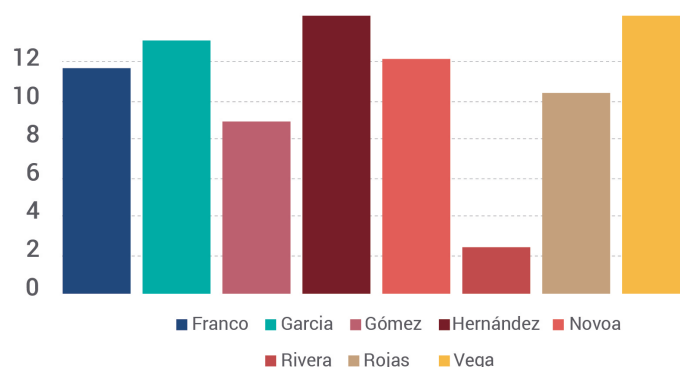
- **Antanas Mockus (candidato elegido al Senado de la República).** El despacho acompañó la tesis mayoritaria, y sostuvo que una vez elegido el candidato, salvo circunstancias excepcionales, no hay lugar a abstenerse de declarar su elección. Se invocó la Convención Americana de Derechos Humanos.
- **Aida Merlano (candidata elegida al Senado de la República).** El despacho acompañó la decisión adoptada por la sala plena pues el artículo 179-1 de la Constitución señala que la inhabilidad se configura si existe sentencia judicial, con pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
- **Arturo Char Chaljub (candidato Senado de la República).** La mayoría de la Sala desestimó la solicitud de revocatoria de su inscripción<sup>29</sup>. El despacho sostuvo que el nepotismo es causal de inhabilidad, teniendo en cuenta que su mayor votación la obtuvo en Barranquilla, donde el alcalde de la ciudad es su hermano<sup>30</sup>.
- **Karina Espinosa Oliver (candidata Cámara de Representantes).** La mayoría de la sala negó la solicitud de revocatoria de la inscripción. En salvamento se argumentó que su grado de parentesco con el entonces Viceministro del Interior generaba la inhabilidad señalada en el artículo 179-5 de la Constitución.
- **Revocatoria de inscripciones y carencia de objeto.** El Despacho rechazó la práctica adoptada por el CNE de no tomar decisiones oportunas, permitió a candidatos inhabilitados participar en elecciones (Jamundí - elección atípica<sup>31</sup>- y Cámara de Representantes-Boyacá, candidato Carlos Juio Velandia).

### 3.3.5. Circunscripción especial de afro descendientes

Para las elecciones a Cámara de Representantes, circunscripción especial de afros descendientes, se presentaron 48 solicitudes.

- El CNE revocó 17 listas y negó la solicitud en otros 31 casos.
- El asunto se relacionó con los requisitos que deben cumplir las organizaciones de esas comunidades (consejos comunitarios o partidos que hubieran obtenido su personería jurídica en la circunscripción).
- Al despacho se le asignaron 11 solicitudes de revocatoria de listas de las cuales se revocaron 4 y se negaron 7.

**Reparto peticiones revocatoria  
circunscripción afrodescendientes**



29. Resolución N° 0771 del 8 de marzo de 2018 del CNE.

30. Salvamento de voto. Inhabilidad por parentesco.

31. Constancia de fecha 12 de abril de 2018.

### 3.3.6. Conclusiones:

- Es necesario definir con mayor claridad las causales de revocatoria de inscripción de los candidatos.
- La ausencia de procedimientos claros afecta la aplicación del régimen de revocatoria de inscripción de candidatos con plenas garantías.
- Aunque la abstención de declaratoria de elección de un candidato es una atribución del CNE, la misma no se encuentra reglamentada ni regulada.
- Dada la premura del trámite de revocatoria de las inscripciones, es más garantista adelantar un procedimiento oral a través de audiencias, por las facilidades para ejercer el derecho de defensa de los candidatos y asegurar la publicidad de la actuación.
- De acuerdo con la posición de la Corporación, el tratamiento de los votos de candidatos (lista cerrada o abierta) cuya inscripción es revocada por condenas penales, deben adjudicarse al partido o movimiento político que otorgó el aval. Esta interpretación puede afectar los principios de transparencia e igualdad.

## 3.4. LA PROPAGANDA ELECTORAL Y LOS CONTROLES QUE EJERCE EL CNE

### 3.4.1. La promoción electoral de las candidaturas: régimen legal y vacíos en su regulación

- Los artículos 24 de la Ley 130 de 1994 y 35 de la Ley 1475 contemplan la propaganda electoral como medio de promoción política con el fin de obtener apoyo electoral.
- La propaganda electoral es una de las principales actividades de las campañas y en ella se destinan buen parte de los recursos económicos de los aspirantes. La propaganda electoral solo puede llevarse a cabo en los periodos que establece la ley. La divulgación política a cargo de los partidos, en cambio, puede adelantarse en cualquier periodo.
- El régimen regulatorio actual presentan, entre otras, las dos tipos de dificultades:

#### (i) Existen vacíos y zonas grises. Estos vacíos se expresan en:

- Se regulan la publicidad solo en medios tradicionales de comunicación. Una de las mayores dificultades es que solo concibe la propaganda electoral como el uso de los canales de difusión, los medios de comunicación social (tradicionales), esto es radio, TV y publicidad a través de vallas y medios escritos, pero no contempla el resto de medios a través de los cuales se busca apoyo electoral.
- Se ignoran los nuevos medios de comunicación. Son aquellos que circulan por "new media", y que se apoyan en plataformas de comunicación e interacción virtual como blogs, redes sociales -Twitter, Facebook-, mailings, telefonía móvil, sitios web como Youtube, o herramientas de transmisión de video por streaming como "Periscope" o "Livestream".
- Propaganda en espacio público. La regulación actual comprende la publicidad que se instala, fija o reparte en el espacio físico (vallas, pendones, pasacalles, murales, tarjetas de presentación o folleto), pero deja de lado los medios y piezas publicitarias que afectan de forma indirecta al espacio público, esto es, indumentaria deportiva o laboral, móvil (aviso micro perforado), perifoneo, o incluso la que se reparte o se fija en eventos privados.
- Interpretaciones formalistas de la propaganda electoral. A todo lo anterior se suman los entendimientos puramente formales que el CNE aplica a las actividades propagandísticas de las campañas que impiden adelantar eficazmente investigaciones por violación al régimen legal.

(ii) Precaria estructura de la organización electoral, para identificar y perseguir eventuales infracciones no permiten adoptar medidas oportunas para garantizar la igualdad en los debates electorales y la transparencia en la rendición de cuentas.

### 3.4.2. Algunas cifras sobre las investigaciones adelantadas por el CNE en el período 2014-2018

Los siguientes datos fueron recopilados por el equipo de tecnología del despacho y de la base de datos de la Subsecretaría del CNE.

#### Número de asuntos allegados al CNE Propaganda electoral 2014-2018

Clase de solicitud	Número
Consulta	211
Investigación (Denuncia)	1408
Petición	19
Revocatoria directa del Acto Administrativo	1
<b>TOTAL</b>	<b>1639</b>

#### Totales por despacho de asuntos allegados al CNE Propaganda electoral 2014 - 2018

Consejero	Consulta	Investigaciones	Peticiones	Revocatoria directa	TOTAL
Camargo	15	119		11	35
Carillo	30	125	1		156
Franco	24	188	1		213
García	23	187	1		211
Gómez	5	47	1		53
Hernández	32	164	4		200
Novoa	23	171	2		196
Rivera	8	85	3		96
Rojas	27	151	4		182
Vega	24	171	2		197
<b>TOTAL</b>	<b>2111</b>	<b>1408</b>	<b>91</b>		<b>1639</b>

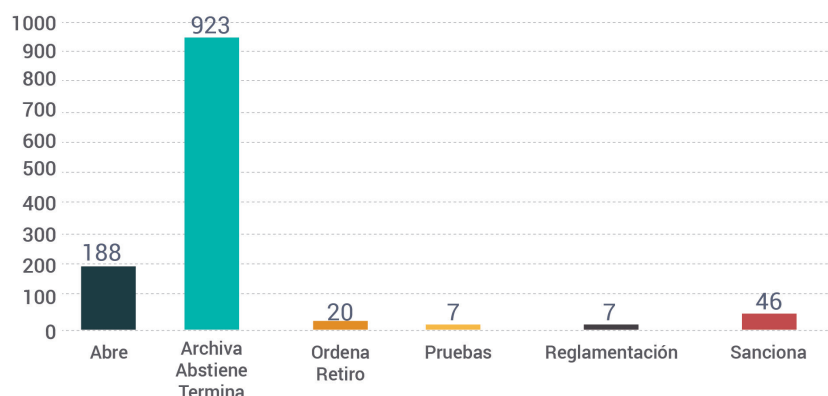
#### Decisiones adoptadas por el CNE Propaganda electoral 2014-2018

Resolución por Decisión		
Decisión	Cantidad	%
Abre	188	15,5%
Abstiene/termina/archiva	923	76,2%
Ordena Retiro	20	1,7%
Pruebas	7	0,6%
Reglamentación	7	0,6%
Sanciona	46	3,8%
<b>Total General</b>	<b>1212</b>	



Resoluciones 2014 - 2018 por tipo de acción									
Magistrado/ Dependencia	Apertura	Abstiene/ Termina/ Archiva	Nulidad	Ordena Retiro	Pruebas	Reglamentación	Resuelve recurso/ revocatoria directa a.a	Sancion	Total general
Camargo	15	94		9	2		2	2	124
Carillo	18	100	1				3	8	130
Franco	16	131					2	5	154
García	43	95		2	5		2	9	156
Gómez		23					1	1	25
Hernández	6	72		6			2	2	88
Jurídica						5			5
Novoa	33	108				1		9	151
Presidencia						1			1
Rivera	3	36							39
Rojas	17	109					2		128
Vega	37	155		3			6	10	211
<b>TOTAL1</b>	<b>88</b>	<b>923</b>	<b>12</b>	<b>07</b>		<b>72</b>	<b>04</b>	<b>61</b>	<b>212</b>

#### Decisiones tomadas por el CNE propaganda electoral



Los datos anteriores indican que:

- Las medidas adoptadas por el CNE en relación con la propaganda electoral, con el fin de garantizar la igualdad en los certámenes electorales son marginales.
- La mayoría de las decisiones concluyen el procedimiento investigativo absteniéndose de conocer el asunto, terminando o rechazando las solicitudes (aproximadamente 973 casos),
- Son excepcionales las decisiones que ordenan desmontar publicidad en espacio público (aproximadamente en 10 casos), o sancionar a infractores del régimen de propaganda electoral (46 casos en total), con la advertencia de que no toda denuncia debe culminar en una decisión sancionatoria.
- Resulta llamativo, que de 1.408 solicitudes relacionadas con la posible vulneración al régimen de propaganda electoral en el periodo 2014-2018, la organización electoral se abstuvo o cerró la investigación en 973 oportunidades, y apenas llegó a sancionar a 46 candidatos.
- Dicha circunstancia pone en evidencia que la competencia del CNE para combatir y prevenir prácticas electorales violatorias del régimen de propaganda electoral no tiene un impacto real en el cumplimiento de la normatividad que regula la materia.

### 3.4.3. El desmonte de la propaganda electoral extemporánea

Una modalidad de control sobre la propaganda electoral es la de ordenar el desmonte de toda aquella publicidad en espacio público que se divulga por fuera de los términos que establece la ley.

Tras una búsqueda manual en la base de datos de la Subsecretaría de la Corporación, se encontraron solo 10 resoluciones en donde el CNE usó esta facultad, referida a publicidad extemporánea en espacio público.

A continuación, se enumeran algunas resoluciones que ordenan desmontar propaganda electoral:

Radicado	Título	Consejero
0032-15	Se decreta como medida preventiva el retiro de avisos, vallas y murales que contienen publicidad exterior visual en el municipio de Cotorra-Córdoba y se adopta otras disposiciones.	Camargo
182-15	Por la cual se toman medidas para prevenir propaganda electoral extemporánea durante las festividades del Carnaval de Barranquilla y demás festividades relacionada.	Jurídica
405-15	Por medio de la cual se ordena la apertura de la indagación preliminar dentro del expediente con radicados Nos. 1563/1566-15, se decreta como medida preventiva el retiro de los murales que contienen publicidad exterior visual en el Municipio de Sabanas de San Ángel, Departamento del Magdalena, por presunta propaganda electoral extemporánea- artículo 35 de la Ley 1475 de 2011- y se adoptan otras disposiciones.	Rojas
599-15	Por medio de la cual se ordena la apertura de la indagación preliminar dentro del expediente con el radicado No. 2450-15, se decreta como medida preventiva el retiro de los murales que contienen publicidad exterior visual en el Municipio de Usiacurí, Departamento del Atlántico, por presunta propaganda electoral extemporánea – artículo 35 de la Ley 1475 de 2011 – y se adoptan otras disposiciones.	Rojas
600-15	Por medio de la cual se ordena la apertura de la indagación preliminar dentro del expediente con el radicado No. 2334-15, se decreta como medida preventiva el retiro de los murales que contienen publicidad exterior visual en el Municipio de Sabanalarga, Departamento de Magdalena, por presunta propaganda electoral extemporánea – artículo 35 de la Ley 1475 de 2011 – y se adoptan otras disposiciones.	Rojas
702-15	Por medio de la cual se ordena la apertura de la indagación preliminar dentro del expediente No. 1409-15, se decreta como medida preventiva el retiro de avisos, vallas y murales que contienen publicidad exterior visual en la ciudad de Santiago de Cali, Departamento del Valle del Cauca, y se adoptan otras disposiciones.	García
745-15	Por medio del cual se ordena la apertura de la indagación preliminar dentro del expediente No. 3262-15, se decreta como medida preventiva el retiro de avisos, vallas murales que contienen publicidad exterior del posible candidato a la Gobernación del Departamento de Putumayo, REINALDO VELÁSQUEZ RAMÍREZ por fuera del periodo permitido y se adoptan otras disposiciones.	Rojas
1980-16	Por medio de la cual se ordena la apertura de la indagación preliminar dentro del expediente No. 5929-16 y se decreta como medida preventiva el retiro de avisos, vallas y murales que contienen propaganda electoral no permitida para la contienda plebiscitaria a desarrollarse el 2 de octubre de 2016, en los municipios de Corozal, Sincelejo y Sincé del departamento de Sucre.	García
1766-17	Por la cual se toman medidas para prevenir propaganda electoral extemporánea.	García

*Nota: Las resoluciones del CNE que ordenan el desmonte de vallas y murales fueron motivadas por la extemporaneidad en la publicación, y no por su contenido.*

### 3.4.4. Otro de tipo de problemática en propaganda electoral

Otros aspectos que ofrecen dificultad para contrarrestar la propaganda electoral anticipada, son los siguientes:

- Coexistencia de competencias para el desmonte, remoción o modificación de la publicidad instalada en espacio público. La Ley 140 de 1994 establece dos clases de acciones de competencia de los alcaldes:
  - (i) el desmonte, la remoción o modificación de la publicidad instalada "en sitio prohibido por la Ley o en condiciones no autorizada por ésta" y otra,
  - (ii) la multa, por instalación en lugares prohibidos.

Por otra parte, la ley 1475 de 2011 advierte que el Consejo Nacional Electoral "es titular del ejercicio preferente en la competencia y procedimiento para imponer sanciones a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos".

Esa coexistencia de competencias de regulación y control fue resuelta por la Corporación interpretando que, salvo el exceso en el número de vallas permitidas y la propaganda electoral extemporánea, corresponde a los alcaldes definir las condiciones de instalación de la propaganda electoral en espacio público, ejercer la potestad sancionatoria y las medidas de policía que prevé la ley<sup>32</sup>.

- Publicidad por parte del GSC en fase de recolección de firmas. Los grupos significativos de ciudadanos tienen derecho a desarrollar actividades de publicidad y a difundir material publicitario para lograr respaldo de la inscripción de un candidato o lista.
- Algunas agrupaciones políticas de esta naturaleza, han aprovechado esta modalidad de postulación de candidatos, para promover electoralmente sus candidatos. En otras ocasiones, se abandona el proceso para inscribirse por un partido o movimiento político.
- La Sala considera que toda publicidad que exceda del propósito meramente distintivo del proceso de recolección de firmas del GSC, debe investigarse. No obstante, dada la complejidad de las situaciones mencionadas, en ningún caso se adelantó investigación alguna por este tipo de infracción.
- Por otro lado, se expidió la Resolución N° 865 de 27 de mayo de 2015, por medio de la cual le exigió a los GSC reportar al CNE dentro de los 5 días siguientes a la inscripción del candidato, el consolidado general de ingresos y gastos acumulado hasta esa fecha, cualquiera sea su concepto, realizado desde el registro del comité inscriptor. Esta resolución no tuvo ningún efecto práctico.

### 3.4.5. El CNE tiene facultad amplia para investigar la propaganda electoral

En algunas ocasiones el despacho sostuvo, a contrapelo de la opinión mayoritaria de la sala:

- Que existen una serie de vacíos normativos sobre las actividades distintas a publicidad en medios de comunicación social y en espacio público que en cualquier caso deben ser considerados. Una de ellas es la publicidad inductiva o subliminal, considerada como la difundida antes del plazo legal, en la que se omiten expresas alusiones a su finalidad, autor o beneficiario, pero cuyos elementos permiten a la comunidad relacionarla con un sujeto y una aspiración política<sup>33</sup>.
- La nueva sociedad de la información no puede sujetarse a un régimen de propaganda electoral que apenas conciba la publicidad como un despliegue promocional en los medios de comunica-

32. Resoluciones 258 y 259 de 17 de febrero de 2016.

33. AV Res.196 del 9 de febrero de 2016, Rad. 202-15 M.P. Ángela Hernández

ción social tradicionales (que tan solo enuncia) y en el espacio público (regulando solo el tamaño de avisos y vallas), dejando de lado otras formas de publicidad con la potencialidad de influir y sugerir en el electorado una preferencia política. La emergente proliferación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación de la llamada sociedad Web 2.0, está creando un nuevo paradigma, donde la reunión de intereses colectivos está migrando de la plaza pública a entornos virtuales<sup>34</sup>.

- Que los grupos significativos de ciudadanos tienen el derecho a desarrollar actividades de publicidad y a difundir material publicitario para motivar el respaldo de la inscripción de un candidato o lista, pero dicha actividad se encuentra ceñida al único propósito de recolectar el mínimo de firmas para concretar el acto de inscripción, estando cualquier otra actividad por fuera del ámbito de legalidad. Quiere decir lo anterior que le corresponde a esta Corporación investigar y sancionar la actividad publicitaria de los grupos significativos de ciudadanos cuando con su publicidad superan los propósitos relativos al mero respaldo del acto de recolección de firmas y trascienden a intereses de apoyo electoral, bien sea en cualquiera de sus modalidades, esto es, propaganda directa o de expectativa<sup>35</sup>.

### 3.4.6. Las sanciones por propaganda electoral: multas que no afectan las grandes campañas

A través de oficio SG-OJ No.0120 del 9 de agosto de 2018, la Coordinación de Cobro Coactivo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, informó que a la fecha se adelantan seis (6) procesos coactivos derivados de sanciones impuestas por el Consejo Nacional Electoral, en el periodo comprendido del 7 de agosto de 2014 al 7 de agosto de 2018 por la violación al régimen de propaganda electoral relacionados, así:

Radicados	Fecha Decisión	NIT o C.C	Valor sanción	Valor Pagado	Estado
24028	01/11/2016	2.762.528	\$10.482.533	0	Vigente en impulso de cobro coactivo
24029	01/11/2016	11.794.293	\$10.482.533	0	Vigente en impulso de cobro coactivo
24030	01/11/2016	11.794.293	\$10.482.533	0	Vigente en impulso de cobro coactivo
24032	26/09/2017	3.141.277	\$12.506.957	0	Vigente en impulso de cobro coactivo
24032	26/09/2017	3.141.277	\$12.506.957	0	Vigente en impulso de cobro coactivo
24033	09/05/2018	1.108.932.248	\$13.018.492	0	Vigente en impulso de cobro coactivo
24034	17/01/2018	93.086.287	\$12.506.957	0	Vigente en impulso de cobro coactivo
<b>TOTAL</b>			<b>\$69.480.005</b>		

34. AV Res. 302 del 24 de febrero de 2016, Rad. 6375-15 consejero Felipe García. AV Res. 399 del 14 de marzo de 2016, Rad. 23783- 15 consejero Bernardo Franco

35. Res. 1373 del 5 de julio de 2017

Como se observa, el valor de las sanciones impuestas por el CNE, comprendidas en el periodo del 7 de agosto de 2014 al 7 de agosto de 2018, por violación al régimen de propaganda electoral, asciende a \$69.480.005.

Significa lo anterior, que de las 1.408 solicitudes relacionadas con la posible vulneración al régimen de propaganda electoral en el periodo 2014-2018, la organización electoral sancionó a 46 candidatos, de los cuales la Oficina de Cobro Coactivo de la RNEC, solo ha impulsado el cobro de 6 sanciones en las sumas indicadas, y cuyo trámite aún no ha culminado.

### 3.4.7. Conclusiones

- El régimen de propaganda electoral se soporta en una regulación que no se ajusta a las realidades electorales.
- Los canales para la difusión de publicidad que establece la ley son la radio, la TV y los medios escritos, como prensa y vallas publicitarias.
- A partir de una sentencia de 1994<sup>36</sup>, el régimen jurídico de propaganda electoral no considera la propaganda de contenido negativo como una práctica que afecta la calidad de la contienda electoral.
- El espacio público tradicional, está siendo superado por espacios virtuales, conocidos como el "nuevo espacio público", a través de las nuevas tecnologías de la información.
- La propaganda vertida en redes sociales, a pesar de encontrarse amparada por el derecho a libertad de expresión, información y comunicación, no es absoluta. Los derechos de elegir y ser elegido y la igualdad de los diferentes partidos y agrupaciones políticas en las justas electorales, también deben ser objeto de ponderación.
- El CNE no cuenta con la capacidad administrativa ni financiera para atender en tiempo real ni de manera oportuna las quejas a nivel nacional por propaganda electoral.
- Ante la falta de regulación en materia de publicidad que pueden desplegar los GSC, sus actividades confunden entre la mera publicitación del proceso de firmas y la propaganda electoral de expectativa.
- La doctrina del CNE comienza a reconocer la propaganda electoral de expectativa, sin necesidad de reunir la totalidad de los elementos que configuran la publicidad.
- De las medidas preventivas de retiro de propaganda no se observa que se aplique el mismo alcance a la propaganda electoral que se presenta en redes sociales o propaganda de expectativa.
- Con frecuencia, las denuncias por propaganda electoral presentadas por funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las Alcaldías, Gobernaciones y Policía Nacional, son competencias de los mandatarios locales.
- Es importante establecer un calendario electoral que fije las fechas en las que se puede exhibir propaganda electoral para el proceso de recolección de firmas y para el debate electoral. Así mismo, el término en que se puede desarrollar la propaganda para elecciones atípicas.

### 3.4.8. Iniciativas Normativas

Con el fin de contribuir a superar algunos de los vacíos mencionados, presentamos dos iniciativas de carácter normativo:

---

36. Sentencia C-089 de 1994.

- Proyecto de Ley Estatutaria “Por la cual se expide el Estatuto Electoral”, que en el Título IV-Campañas Electorales, Capítulo 2 - Propaganda Electoral, define las actividades de propaganda electoral y el término en el cual se puede adelantar.
- Proyecto de resolución sobre “el uso y contratación de servicios en plataformas digitales y redes sociales – campañas presidenciales”. El 4 de abril de 2018, se radicó en la Sala de la Corporación el proyecto, “Por la cual se regulan algunos aspectos relacionados con el reporte de gastos de las campañas electorales a la Presidencia de la República, en primera y segunda vuelta, para las elecciones del 27 de mayo y el 17 de junio de 2018, respectivamente, en relación con el uso y contratación de servicios en plataformas digitales y redes sociales (TIC's), y se dictan medidas complementarias”.

### 3.5. ¿CONTROLES A LA FINANCIACIÓN PARTIDISTA Y ELECTORAL O INOPERANCIA DELIBERADA DEL CNE?

Colombia cuenta con un sistema de financiación mixto.

- Este sistema permite a las organizaciones políticas recibir recursos del Estado y del sector privado.
- El CNE, de acuerdo con las competencias otorgadas por la Constitución Política y la ley, es la autoridad encargada de vigilar el recaudo y el gasto de estos recursos.

#### 3.5.1. Marco normativo

Una de las mayores dificultades para el ejercicio de los controles a la financiación de las campañas electorales se encuentra en la dispersión normativa.

Un estudio reciente de Transparencia por Colombia, encontró que el régimen de la financiación de la política se encuentra disperso en 12 leyes, 5 decretos, circulares externas de la Superintendencia Financiera, y resoluciones y conceptos del CNE<sup>37</sup>.

Entre las conductas que debe investigar el CNE se encuentran las siguientes:

- Financiación prohibida de las campañas
- Violación a los topes máximos fijados por la autoridad electoral para gastos de campaña
- Violación a las cuantías máximas de las donaciones privadas
- Aportes de los candidatos y sus familiares
- Gastos de campañas por fuera del período permitido por la ley
- Administración de los recursos: apertura de cuenta única y manejo de los recursos de campaña en la misma; presentación oportuna de los informes de ingresos y gastos; designación y responsabilidad de gerentes y candidatos

La falta de coherencia normativa ha llevado a que con los más disímiles argumentos se debiliten los controles que le corresponde ejercer a las autoridades administrativas electorales.

#### 3.5.2. Las conductas más frecuentes en las investigaciones que adelanta el CNE

- Las conductas más frecuentes que investiga el CNE por violación a las reglas de financiación de las campañas se encuentran las siguientes:

- (i) omisión en la presentación oportuna de ingresos y gastos de campañas,
- (ii) omisión en la apertura de una cuenta única bancaria,

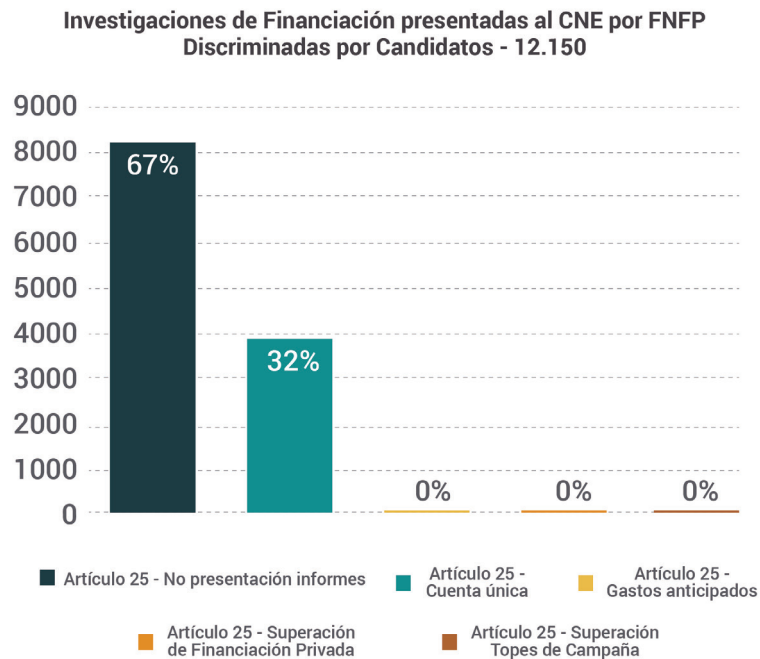
37. Transparencia por Colombia. Financiación y rendición de cuentas de Campañas electorales en Colombia. Documento conocido por el despacho el 23 de marzo de 2018

- (iii) gastos anticipados de campañas;
- (iv) superación de los topes de financiación privada;
- (v) superación de los topes de campaña

• Según datos suministrados por el Fondo Nacional de Financiación Política del CNE desde las elecciones a Congreso 2014 a la fecha esa dependencia presentó informes a la sala plena se reportaron 12.150<sup>38</sup> candidatos que supuestamente incumplieron el régimen de financiación a las campañas.

• Se destaca en estos reportes que:

- (i) 8.184 candidatos en el año 2015 no presentaron informes de ingresos y gastos de campaña (67%) del total de las investigaciones, y
- (ii) 3.884 candidatos (32%), sumadas las elecciones locales y las de Congreso 2014 y 2018, no administraron los recursos de campaña en la cuenta única bancaria,



Para comprender mejor la labor investigativa que debe adelantar el CNE, resulta pertinente recordar que:

- La presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas deben adelantarla los candidatos a sus partidos en el mes (1) siguiente a la fecha de votación, mientras que el partido o movimiento político debe registrarla dentro de los dos (2) meses siguientes.
- La obligación de administrar los recursos en una cuenta única bancaria tiene como propósito permitir la trazabilidad de los ingresos y gastos de las campañas

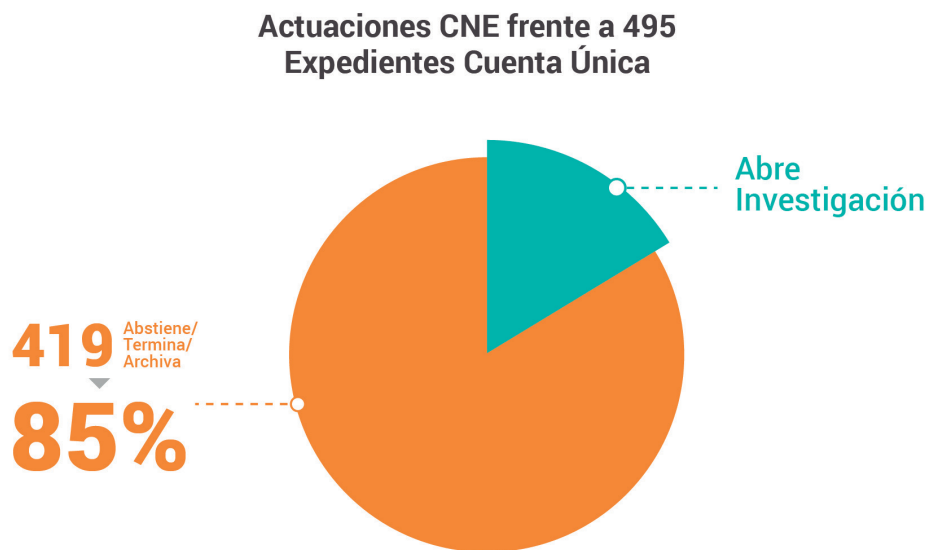
38. Oficio CNE-FNFP-3805 de 15 de agosto de 2015 y correo electrónico con información de no presentación de informes de ingresos y gastos de campaña 2015



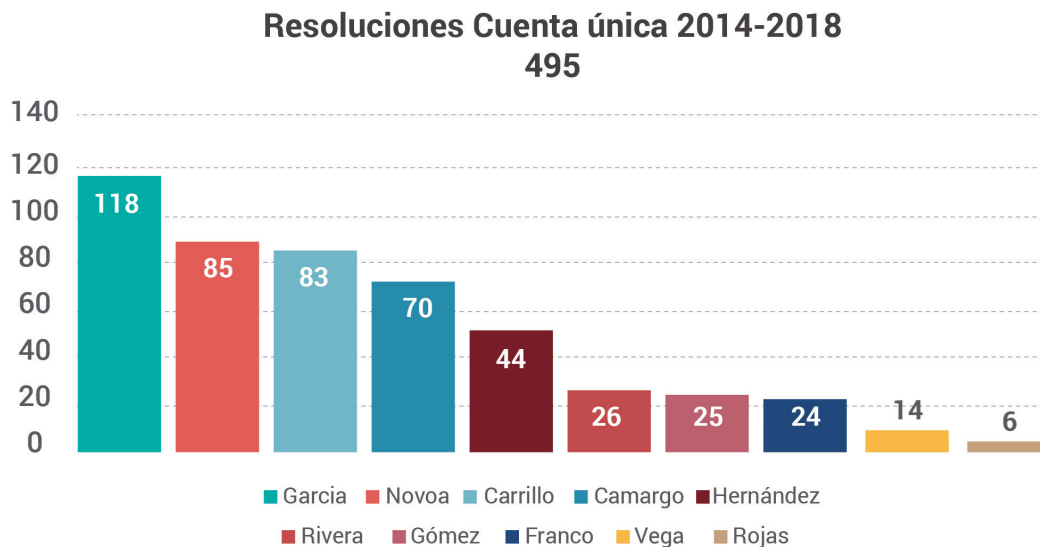
A partir del ejercicio de esas competencias durante el cuatrienio 2014-2018, se hizo evidente que el CNE no cumple satisfactoriamente con estas obligaciones como se analizará a continuación.

6.3. Resultados de las investigaciones del CNE sobre la falta de apertura de una cuenta única bancaria De los informes solicitados al Fondo Nacional de Financiación Política, sobre el incumplimiento a la obligación de administrar los recursos de campaña a través de una cuenta bancaria, se desprende lo siguiente:

- Fueron investigados 3.884 candidatos (32% de las investigaciones por financiación)
- En relación con estas investigaciones, la sala plena expidió 495 resoluciones de las cuales 419 ordenaron abstenerse, terminar y archivar las investigaciones, mientras que en 76 expedientes se ordenó abrir investigación de acuerdo con lo que se expone en el siguiente cuadro:



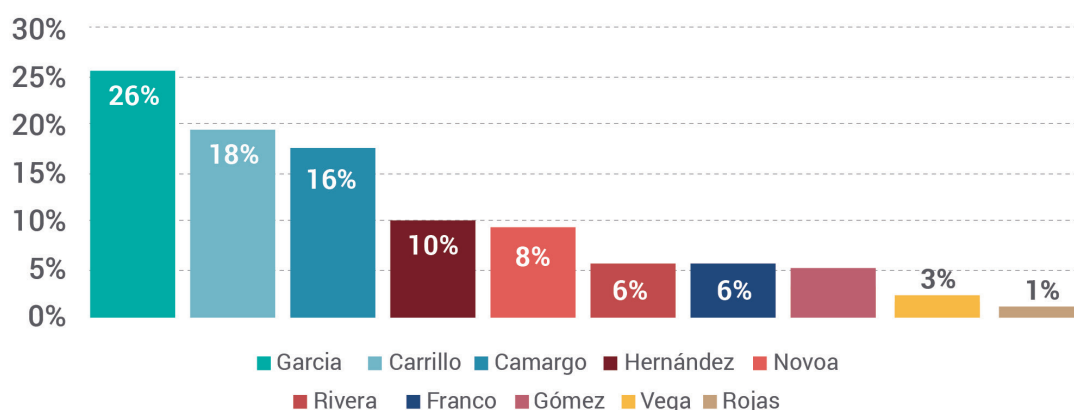
Por despachos, la gráfica que se encuentra a continuación muestra el número de resoluciones expedidas en relación con la obligación de abrir la cuenta bancaria:





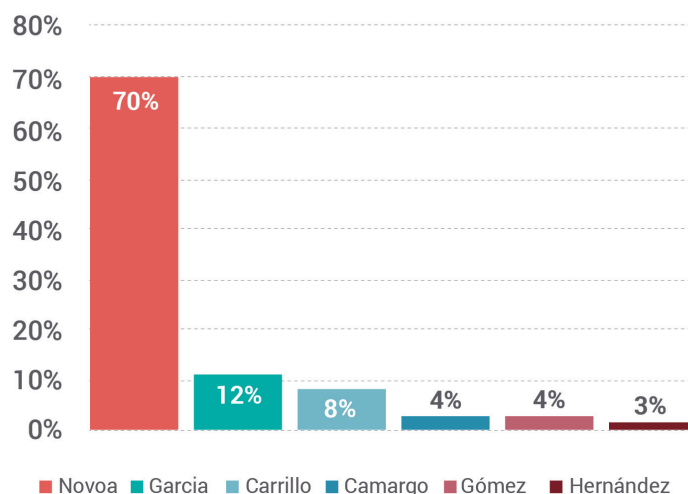
El siguiente cuadro muestra el porcentaje de resoluciones expedidas en las que el CNE se abstiene, termina o archiva las investigaciones por este concepto, discriminadas por despacho:

### Resoluciones Abstiene y Termina/Archiva 419



De las 76 resoluciones de apertura de investigación, el 70% correspondió a este despacho, según información extraída de la información interna del CNE:

### Resoluciones Apertura Investigación



La decisión de adelantar las investigaciones por este infracción implicaron un gran esfuerzo administrativo y operativo, como se describe más adelante.

#### 3.5.4. ¿Porqué la diferencia estadística en la apertura de investigaciones por no apertura de una cuenta única bancaria?

Como se observa en el gráfico anterior, el despacho acumuló el 70% del número total de investigaciones por el incumplimiento de este deber que impone la ley a los candidatos y agrupaciones políticas.

Las razones de las diferencias tan marcadas en el número de investigaciones en comparación con los otros despachos se relacionan con los diferentes entendimientos sobre el alcance de las normas que regulan la materia:

- La obligación de cumplir con la apertura de una cuenta única bancaria tiene como finalidad asegurar la transparencia y seguimiento adecuado por la autoridad administrativa electoral al origen y manejo de los recursos de campañas electorales.
- El control sobre este aspecto busca identificar y castigar el origen ilegítimo de los recursos privados y que los recursos públicos destinados a la financiación de campañas electorales se administren observando los principios de moralidad y transparencia.
- Las leyes 130 de 1994 y la 1475 de 2011 coexisten y ello faculta al CNE, con una interpretación integradora, y no fraccionada o puramente literal, para adelantar procesos con fines sancionatorios tanto contra los partidos y movimientos políticos, como contra otros sujetos que participan de la actividad de éstos, entre ellos los candidatos y gerentes de campaña<sup>39</sup>.
- En salvamento de voto<sup>40</sup> se advirtió que un enfoque permisivo, como el que adoptó en muchas ocasiones la Corporación, respaldado en justificaciones desprovistas de prueba sobre las gestiones para abrir la cuenta bancaria impedían llevar a cabo las investigaciones, y tiene un efecto pernicioso en el sistema de controles en la financiación de las campañas.
- Con simples declaraciones de terceros, y sin mayor rigor probatorio, se concluía en que la no apertura de la cuenta bancaria constituía una causal eximente de responsabilidad por responsabilidad de las entidades bancarias (hecho de un tercero)<sup>41</sup>.
- En otros casos, se exoneró de responsabilidad a los investigados bajo el argumento de que la omisión de abrir cuenta única puede suplirse con la presentación de los informes de ingresos y gastos de campaña<sup>42</sup>. El despacho sostuvo que se trata de dos deberes legales autónomos, que se cumplen con actuaciones distintas y que se complementan para proteger los mismos bienes jurídicos.
- En algunas ocasiones, la mayoría de la sala, se abstuvo de imponer una sanción cuando las campañas no administraron recursos en efectivo<sup>43</sup> o cuando el dinero que recaudaron fue exiguo<sup>44</sup>.

Este tipo de interpretaciones (atipicidad de la sanción, la no apertura de cuenta única no afecta ningún bien jurídico, la negativa no demostrada de las entidades bancarias es una causal de exoneración de responsabilidad por la conducta de un tercero) sobre el alcance de la capacidad sancionatoria del CNE restan toda eficacia a las reglas existentes y deja sin controles persuasivos a los partidos y sus candidatos.

### 3.5.5. La caducidad de la facultad sancionatoria en el CNE: interpretaciones disímiles y factor de exoneración de responsabilidad

Con frecuencia, la sala plena del CNE adoptó decisiones disímiles sobre un mismo asunto, entre ellos, sobre la caducidad de la facultad sancionatoria de la corporación.

La caducidad de refiere al período de tiempo durante el cual la autoridad puede desplegar su capacidad investigativa y sancionatoria. Transcurrido ese lapso de tiempo, se pierde la competencia.

39. Resoluciones del Consejo Nacional Electoral 2881, 2383, 2380, 3128, 3061, 3065 de 2016, entre otras.

40. Salvamento de voto, entre otras, a las Resoluciones 901 de 3 de mayo de 2017, 1393 de 5 de julio de 2017, 1443 de 6 de julio de 2017, 1378 de 5 de julio de 2017 y 1635 de 12 de julio de 2017.

41. Entre otras, Resolución 0101 de 2 de febrero de 2016, Resolución 0244 de 17 de febrero de 2016.

42. Resolución 0244 de 17 de febrero de 2016, Resolución 0347 de 17 de marzo de 2015, Resolución 0967 de 11 de junio de 2015.

43. Resolución 0024 de 26 de enero de 2016, Resolución 0347 de 17 de marzo de 2015, Resolución 0967 de 11 de junio de 2015.

44. Resolución 0133 de 2 de febrero de 2016.

Menciones algunos casos:

- Con frecuencia se sostuvo que la caducidad ocurría a partir de finalizar el término de 2 meses que tienen los partidos para presentar ante el CNE los informes de ingresos y gastos de las campañas<sup>45</sup>. Este término se aplicó por igual frente a diferentes conductas investigadas como la superación de límites a la financiación privada y donación de extranjeros.
- En otros casos, se sostuvo que la caducidad para investigar conductas relacionadas con la no presentación de los informes de ingresos y gastos, era diferente para los candidatos y para sus partidos. En el primer caso, debía contarse desde el vencimiento del plazo para que aquellos presentaran a sus agrupaciones los informes, en el segundo, a partir del vencimiento de la fecha para entregarlos al CNE<sup>46</sup>.
- Sin mayor rigor, se sostuvo que para conductas como la superación de los límites de financiación privada, no apertura de cuenta única para la administración de los recursos o el manejo parcial de los recursos en la cuenta bancaria, la caducidad debía contarse a partir del día siguiente a la ocurrencia de los hechos<sup>47</sup>.
- Para el caso de las investigaciones a las campañas presidenciales de 2010 y 2014, la Procuraduría General sostuvo que la caducidad debía iniciar a partir de la certificación del cierre del término para presentar la última corrección a los informes de ingresos y gastos.

### 3.5.6. ¿Nuestra propuesta sobre la caducidad de la facultad sancionatoria del CNE?

- Ante la disparidad de criterios y con el fin de lograr una armonización del término de caducidad se sostuvo que la caducidad en investigaciones sobre infracciones a las reglas de financiación debe contarse a partir del momento en que se tenga certeza preliminar de la ocurrencia del hecho generador de la conducta, esto es, a partir del momento en que el Fondo de Financiación Política comunica a la Sala Plena del respectivo hallazgo, con base en el análisis de los informes de ingresos y gastos que presentan las agrupaciones políticas<sup>48</sup>.
- Esa interpretación sobre el momento de la ocurrencia del hecho para efectos de la caducidad de la potestad sancionatoria fue defendida a partir de algunas decisiones del Consejo de Estado en el contexto de procesos sancionatorios<sup>49</sup>.
- También se señaló que en eventos de conductas continuadas, como el ocultamiento de la información sobre la financiación de una campaña electoral, la caducidad debe contarse a partir del conocimiento de la eventual infracción por el CNE<sup>50</sup>.

### 3.5.7. Otros asuntos de interés relacionados con los controles a la financiación de las campañas

- **Calculo de los topes de las campañas electorales.** El despacho<sup>51</sup> señaló que para fijar los límites a la financiación de las campañas, la corporación no acudió a estudio alguno sobre costos reales de campañas, según lo ordena el artículo 24 de la Ley 1475 de 2011. Se advirtió que no se hicieron los estudios periódicos para establecer los límites de recursos de las campañas políticas, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta función se viene ejerciendo tan solo a partir del índice de costos de las campañas electorales (ICCE) que el DANE actualiza anualmente.

45. Resoluciones 0158/15, 0254/15, 0320/15, 0427/15, 0045/16.

46. Resoluciones 0157/2015, 1159/16, 1447/17, 1450/17, 1452/17, 1459/17, 98/18, 339/18, 362/18, 7898/18.

47. Resoluciones 0440/15, 1253/18.

48. Salvamento de voto a la Resolución N° 045 del 26 de enero de 2016 y 1159 del mismo año.

49. Proyecto de apertura de investigación "Por medio de la cual abre investigación y se formulan cargos por presuntas infracciones a las reglas de financiación en la campaña del presidente Juan Manuel Santos para las elecciones presidenciales de 30 de mayo y 20 de junio de 2010", radicados 1888-17, 1973-17, 2010-2017, presentado a la sala el 23 de marzo de 2017.

50.

51. Aclaración de voto del magistrado Armando Novoa a las Resoluciones 1836 de 7 de septiembre de 2016

- **Anticipos Partido Liberal.** En atención a una queja presentada por algunos candidatos del Partido Liberal al Senado de la República para las elecciones de 2014, se adelantó una investigación por violación en el principio de igualdad al momento de distribuir los recursos estatales concedidos por concepto de anticipos<sup>52</sup> para esa contienda electoral. Aunque la corporación reconoce que a las agrupaciones políticas tienen libertad para la distribución los recursos estatales entregados de manera anticipada, aquella debe estar en consonancia con los principios constitucionales de transparencia, igualdad y pluralismo jurídico.

### 3.5.8. Auditoría Externa: extemporaneidad en la contratación para la vigilancia de los recursos públicos destinados a la financiación política

Para apoyar los controles que debe adelantar la CNE a las campañas y a la financiación de los partidos, el artículo 49 de la Ley 130 de 1994 establece que, además de la auditoría interna que deben tener los partidos, la RNEC debe contratar:

"(...) de acuerdo con las normas vigentes, un sistema de auditoría externa que vigile el uso dado por los partidos, movimientos o candidatos a los recursos aportados por el Estado para financiar sus gastos de sostenimiento y sus campañas electorales. El costo de tal auditoría será sufragado por los beneficiarios de los aportes estatales en proporción al monto de lo recibido".

Esta auditoría tiene un costo equivalente al 1% al los gastos de funcionamiento ordinario que se giran anualmente y deber servir para vigilar el uso que estos le dan a los recursos que les aporta el Estado<sup>53</sup>.

#### (i) Ausencia de auditoría externa:

- De los años 2012 a 2016 no se realizó la contratación de la auditoría externa por concepto de reposición de gastos de campaña en las elecciones locales de 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, ni para Congreso y consulta presidencial del año 2014.
- Tampoco se auditaron los recursos estatales destinados a la financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para los años 2013, 2014 y 2015.
- El 30 de noviembre de 2015, la Contraloría General de la República solicitó elaborar un Plan de Mejoramiento en que se incluyera la contratación de la auditoría externa<sup>54</sup>.
- El 15 de junio de 2016 el despacho solicitó a la RNEC información sobre la ausencia de la auditoría externa señalada en el artículo 49 de la Ley 130 de 1994. Se presentó también una Aclaración de Voto<sup>55</sup> a las resoluciones que reconocen recursos por reposición de gastos de campaña, en las que se ordena la retención del 1% advirtiendo las situaciones en mención.
- El 16 de junio de 2016, el despacho solicitó al RNEC que se informara de las razones por las cuales no se había contratado esa auditoría.
- En el de 2017 se suscribió contrato y otro si por \$3.653.393.967, para realizar la auditoría externa de campañas que ocurrieron hace 6 años (en el caso de las locales de 2011)<sup>56</sup>.

52. Resolución 2377 de 1 de noviembre de 2016; 172 y 175 de 31 de enero de 2017 del Consejo Nacional Electoral, 2586 de 18 de octubre de 2017, 2796 de 8 de noviembre de 2017.

53. Resolución N° 1256 del 2006 del CNE

54. Contraloría General de la República, Oficio 88111 del 18 de noviembre de 2015

55. Aclaración de voto presentado entre otras, a las Resoluciones 1873 a 2148 de 29 de agosto de 2017 y 2350 a 2365 de 18 de septiembre de 2017, 041 de 2018.

56. Contrato de Prestación de Servicios N° 010 de 2017 suscrito entre RNEC y UNION TEMPORAL INTEGRATED-NEXIA- 2016

## (ii) El Informe Final de la Auditoría Externa (Contrato 010 de 2017)

El contratista para auditar los recursos girados por reposición de votos de los años 2011 a 2015 y para el funcionamiento ordinario de las agrupaciones políticas 2013 a 2015 entregó su Informe Final en el mes de mayo de 2018.

El Informe es genérico y superficial y no cumple con su objeto, pues la evaluación no identifica ningún hallazgo concreto que permita establecer si constituye una violación de las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011, ni se acompaña ninguna prueba de los hechos presuntamente violatorios de la normatividad.

Estos son algunos apartes del Informe:

### "12.2 Gastos de Campañas – Incluye Congreso, Territoriales y Atípicas

- Algunos Candidatos fueron objeto de reconocimiento de gastos individuales por reposición de votos en una suma superior a la efectivamente pagada en la Campaña, incumpliendo las directrices establecidas en Inciso 2º, de Artículo 10 de la Resolución No. 0330 de 2017, "que en todo caso la reposición de votos no podrá ser superior al monto de lo efectivamente gastado en la campaña tal como lo dictamina la Ley".
- Para las Campañas Territoriales 2011 y Congreso 2014, un número importante de Candidatos, no hicieron apertura de cuenta única con una Entidad Bancaria, ...
- Complementando la observación anterior, algunos Candidatos a pesar de haber tenido una cuenta única bancaria, el movimiento de ingresos recibidos de la Campaña, no se encuentran registrados en el extracto de la cuenta Bancaria.
- Así mismo, para las Campañas Territoriales 2105, un número importante de Candidatos, no hicieron apertura de la cuenta única con una Entidad Bancaria, ...
- Para algunos Candidatos de las Campañas Territoriales 2011, no fue posible evidenciar el requisito respecto a la inscripción del Libro de Ingresos y Gastos ante la autoridad electoral competente ... destinado a asentar los ingresos y gastos que se realicen durante la Campaña o este proceso se hizo con posterioridad al requisito exigido legalmente.
- Igualmente, para algunos de los Candidatos de las Campañas Territoriales 2015, no fue posible evidenciar el requisito respecto a la inscripción del Libro de Ingresos y Gastos ante la autoridad electoral competente de conformidad ... destinado a asentar los ingresos y gastos que se realicen durante la Campaña o este proceso se hizo con posterioridad al requisito exigido legalmente.
- El proceso contable adelantado por algunos Candidatos a las diferentes Campañas Territoriales 2011, Congreso 2014 y Campañas Territoriales 2015, no cumplen con la totalidad de las formalidades básicas ... respecto a soportar las transacciones económicas con documentos idóneos con el lleno de requisitos legales.
- Diferencias detectadas entre conciliación de cifras relacionadas en el Formulario 7B "Informe Integral de Ingresos y Gastos de la Campaña" y Anexos, así como contra los soportes contables presentados por los Candidatos (SIC)"

Lo anterior, no obstante que los recursos que se han debido auditar oportunamente ascienden a una suma cercana a \$365.000'000.000 millones de pesos, como se muestra en siguiente:

Conceptos	Valor reconocido a partidos y movimientos	Valor retenido y pagado por auditoría externa
Funcionamiento 2015	32.894.991.653,41	328.949.916,54
Funcionamiento 2014	31.185.147.160,48	311.851.471,59
Funcionamiento 2013	31.022.365.517,99	310.223.655,00
Elecciones Congreso 2015 y Consulta Presidente 2014	105.195.787.835,00	1.051.957.882,75
Elecciones Octubre 30 de 2011	60.945.209.931,00	609.452.097,65
Elecciones Diferente a Octubre 2011	3.982.420.894,00	43.395.293,45
Gastos Funcionamiento 2016 (Ley 130/94 y 1475/2011)	35.139.744.766	351.397.448
Reposicion De Gastos De Campaña Octubre 2015	62.304.421.618	623.044.085
Reposicion de Gastos de Campaña Vigencias anteriores	2.291.317.925	22.939.077
Vigencias expiradas	18.304.104	183.040
<b>Totales</b>	<b>64.979.711.405</b>	<b>3.653.393.967</b>

- De los años 2012 a 2016 no se realizó contratación para la auditoría externa de las campañas a elecciones locales de 2011 y 2015, ni para Congreso y consulta presidencial del año 2014, tampoco para gastos de funcionamiento de los partidos de los años 2015 a 2016.
- A finales de diciembre de 2017 se suscribe contrato y otro si por \$3.653.393.967, para realizar la auditoría externa de campañas que ocurrieron hace 6 años (en el caso de las locales de 2011).
- El informe presentado por la firma auditora es muy general y presenta unas conclusiones superficiales, y en algunos casos, llega a la mismas que el Fondo Nacional de Financiación Política llegó años antes, al momento de revisar los informes de ingresos presentados por las campañas 2 meses después de las elecciones<sup>57</sup>.

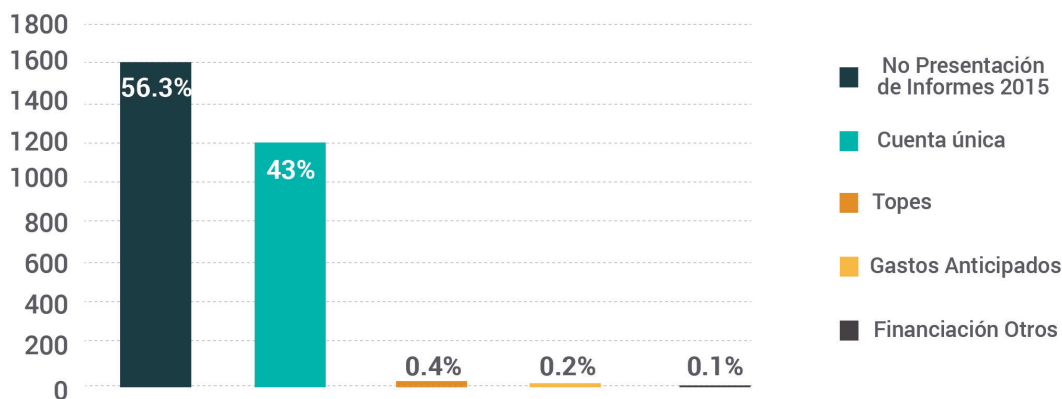
### 3.5.9. Investigaciones por financiación impulsadas por el despacho

Entre 2014 a 2018, el despacho impulsó 266 investigaciones por violaciones al régimen de financiación, con una cobertura de 2.853 investigados, en los que se incluyen organizaciones políticas, gerentes de campaña y candidatos.

57. Informe Ejecutivo consolidado auditoría externa gastos de funcionamiento vigencias 2013-2014-2015 y 2016// auditoría externa gastos de campañas electorales territoriales 2011 – Congreso 2014 y territoriales 2015 pagadas entre el 16 de septiembre de 2012 y el 31 de diciembre de 2016. Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 010 de 2017 R.N.E.C., páginas 25 y 26

Los procesos, de acuerdo al número de investigados, se discriminan en 5 grupos:

### Investigaciones por financiación despacho Magistrado Novoa por investigados



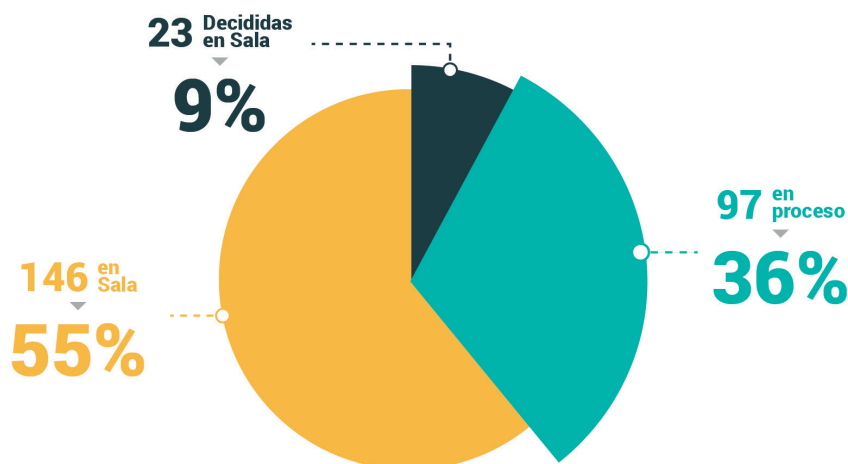
Las 266 investigaciones se encuentran en diferentes etapas, así:

**55%** que corresponde a **146** procesos con **1.070** investigados se encuentra en sala

**36%** que corresponde a **36%** con **1.147** investigados actualmente se encuentran en proceso

**9%** que corresponde a **23** expedientes, con **636** investigados que ya fue resuelto en sala

### 266 Procesos impulsados por financiación en el Despacho

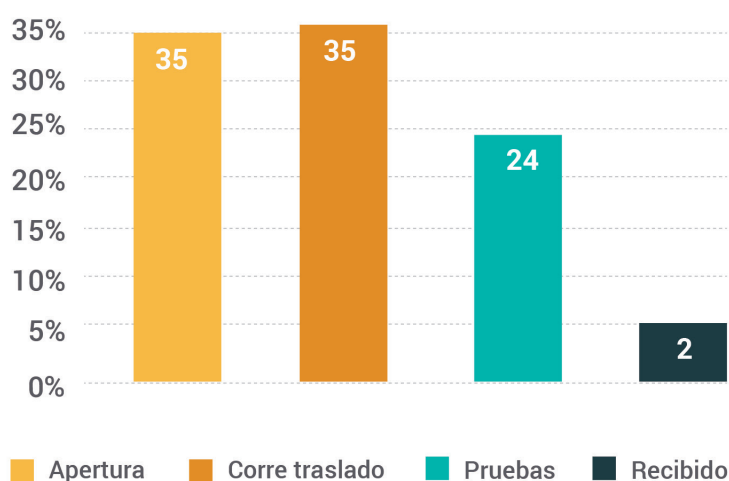




Los expedientes que se encuentran en trámite, según la última actuación, se discriminan de la siguiente forma:

- 35 de ellos con 565 investigados cuentan con Resolución de Apertura de la Investigación, En 24 procesos con 271 investigados se profirió un auto ordenando pruebas,
- En 36 expedientes con 309 investigados se expidió auto que corre traslado para alegar de conclusión, y
- 2 expedientes con 2 investigados se recibieron y aun no cuentan con ninguna actuación:

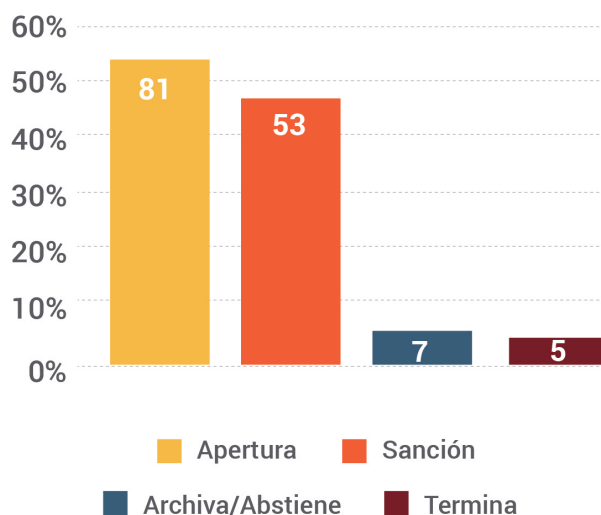
#### Última actuación expedientes en proceso.



#### 3.5.10. Investigaciones en Sala e impulso de las actuaciones

- De los 146 procesos en Sala, (i) 81 con 698 investigados corresponden a aperturas de investigación, (ii) 53 con 313 investigados, corresponden a sanciones, (iii) 7 con 38 investigados se obtienen de adelantar la investigación, y (iv) 5 con 21 investigados ordenan la terminación de la actuación:

#### Ponencias radicadas en sala





- Para impulsar las investigaciones por financiación irregular de campañas se produjeron 266 resoluciones de apertura de investigación, 155 autos, y más de 80 proyectos de sanción.
- Se elaboraron 5.940 oficios, para lograr las comunicaciones y notificaciones de los actos administrativos generados a todos los investigados.
- La sala plena de la Corporación resolvió de fondo 23 expedientes de financiación, con 636 investigados. De ellos, 17 corresponden a investigaciones por no administrar los recursos a través de la cuenta única bancaria.
- Para las elecciones a Congreso 2014 se declaró la caducidad de la acción sancionatoria, aun cuando el despacho impulsó el proceso administrativo hasta la proyección de la sanción que se radicó en sala antes de su configuración.
- Los proyectos permanecieron en la sala de la corporación durante más de un (1) año, para concluir con un acto administrativo que declara la caducidad.
- Otro de los expedientes corresponde a la terminación de investigaciones por la no presentación de informes de ingresos y gastos para el plebiscito del año 2016. La actuación cobijó 158 investigados. Los proyectos se radicaron por el ponente con apertura de investigación. La sala decidió terminar tales actuaciones, por considerar que la conducta es atípica para mecanismos de participación ciudadana.

### 3.5.11. Procesos de cobro coactivo en curso

A pesar de que durante el cuatrenio se llevaron investigaciones con 12.150 involucrados, los datos de la Oficina de Cobro Coactivo de la RNEC, encargada de hacer efectivas las multas, informó que solo se impulsaron dos (2) procesos para el cobro de sanciones impuesta a candidatos, por la violación al régimen de financiación, por valor de \$42.198.267<sup>58</sup>.

A la fecha no se ha efectuado el pago de ninguna de ellas.

El siguiente cuadro presenta la información mencionada:

Proceso	Fecha de la sanción	Nombres	Conducta	Estado	Sanción
23993	11/11/2014	Gsc "Movimiento Social Primero Ibagué"	No presentación de informes de ingresos y gastos elecciones de 30 de octubre de 2011	Vigente en impulso de cobro coactivo	31.715.73
24026	14/03/2016	Javier Martínez Martínez - Partido de la U, Alcalde electo	Presentación extemporánea del informe de ingresos y gastos para las elecciones atípicas a la Alcaldía de Chimichanga, agosto de 2013	Vigente en impulso de cobro coactivo	10.482.53
<b>TOTAL\$</b>					<b>42.198.267</b>

58. Oficio SG- OJ N° 0120 del 09 de Agosto de 2018, de la Jefe de la Oficina Jurídica de la RNEC

### 3.5.12. Sanciones a los partidos y movimientos políticos por incurrir en las faltas del artículo 10 de la Ley 1475 de 2011

La ley electoral establece también que en el evento en que se cometan faltas sancionables por acciones y omisiones de los directivos de los partidos y movimientos políticos, se puede imponer multas económicas descontables de los recursos que gira anualmente el Estado para su funcionamiento ordinario<sup>59</sup>.

El siguiente cuadro muestra el monto de las multas año por año:

Año	Aporte estatal al funcionamiento partidos y movimientos	Valor de las multas	%
2015	\$32.911'627.579	\$176'027.040	<b>0.53484</b>
2016	\$35.139'744.766	\$91'387.016	<b>0.26006</b>
2017	\$36.294'937.109	\$25'314.483	<b>0.06974</b>
<b>TOTAL</b>	<b>\$104.346'309.454</b>	<b>\$292'728.539</b>	<b>0.28053</b>

El porcentaje de las sanciones impuestas a las agrupaciones políticas es del 0.28% del monto total de los desembolsos que efectúa el Estado.

### 3.5.13. Conclusiones

- Los controles a la financiación de campañas y a los gastos de funcionamiento de las organizaciones políticas no son efectivos. La vigilancia y sanción de las conductas violatorias del régimen de la financiación a las campañas políticas es prácticamente inexistente.
- Ausencia de Índices de Costos Electorales. A lo anterior se suma que no existe un índice de costos de campañas electorales.
- Falta de apoyo sistema bancario para control a campañas. El Sistema bancario es reacio a abrir cuentas bancarias a las campañas electorales y sus candidatos. Esa negativa impide un control efectivo a la financiación y trazabilidad de las mismas.
- A pesar de todo el Fondo de Financiación reporta hallazgos, pero la sala plena no les da curso. La corporación recibe los hallazgos al análisis técnico que realiza el Fondo Nacional de Financiación Política sobre la posible violación al régimen de financiación electoral principalmente por:
  - (i) las conductas de no presentación de informes y por la no administración de recursos a través de la cuenta única bancaria, pero,
  - (ii) paradójicamente, cierra sin ningún esfuerzo administrativo las investigaciones por no apertura de cuenta única bancaria.
- Competencia sancionatoria inocua. La competencia sancionatoria del CNE en el cuatrienio 2014-2018 fue inocua. No se llegó a ninguna sanción, aunque el Fondo Nacional de Financiación Política advirtió que al parecer 12.150 candidatos habían incumplido con el régimen de financiación de campañas.
- Inexistencia auditoría externa y opacidad administrativa de la Presidencia del CNE. La auditoría externa no está cumpliendo con su función. Debe asegurarse su contratación anual. El CNE debe reglamentar los parámetros del informe que presente el auditor, fijando unos lineamientos que permitan iniciar investigaciones a partir de los hallazgos presentados.

59. Artículos 10 y siguientes de la Ley 1475 de 2011.

- El esfuerzo operativo del despacho resultó infructuoso por interferencias de la sala plena. En ejercicio de las competencias otorgados por la Constitución, el despacho impulsó 266 procesos por violación al régimen de financiación de campañas, con 2.853 investigados. A pesar del esfuerzo humano y administrativo para llevar hasta sanción las investigaciones, estas fueron cerradas en la sala plena.
- Controles en tiempo real. El Fondo Nacional de Financiación Política debe realizar visitas en tiempo real de las cuentas de las campañas políticas y presentar informes de acuerdo con los lineamientos que fije el CNE, para impulsar investigaciones por violación al régimen de financiación.
- Coordinación institucional para hacer efectivos los controles. El CNE debería realizar alianzas estratégicas con empresas, entidades estatales y financieras, así como órganos de vigilancia y control, que le permita acceder a información contable y financiera de los candidatos con el fin de corroborar los gastos efectivamente reportados.
- Decisiones contradictorias e interpretaciones laxas que incentivan la impunidad electoral. Debido a las decisiones contradictorias de la sala sobre un mismo tema, debería modificarse el reglamento de la Corporación, advirtiendo de la obligación de mantener una línea doctrinal sobre un mismo tema y la obligación de justificar la modificación de la misma. La Secretaría de la Corporación debe relacionar los actos administrativos proferidos por el CNE y la postura contenida en ellos.
- Controles inexistentes a la destinación de los recursos del estado para funcionamiento de agrupaciones políticas. No hay una regulación escrita sobre la presentación de los informes por los gastos de funcionamiento de las organizaciones políticas y la presentación de los presupuestos, así como de la revisión a estas cuentas por el Fondo Nacional de Financiación Política, por lo que se presentó proyecto<sup>60</sup> a la sala para la regulación de estos y otros aspectos.

---

60. El 20 de abril de 2016, se radicó en sala el proyecto "Por medio de la cual se establece el procedimiento para la presentación de la declaración de patrimonio, ingresos y gastos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, se dictan disposiciones relacionadas con el acceso a los recursos estatales para su funcionamiento y se dictan otras disposiciones" desde a la actualidad está relacionado en el orden del día para discusión de la Sal Plena.

### 3.6. EL CNE Y SUS INVESTIGACIONES POR EL CASO ODEBRECHT: FINANCIACIÓN ILEGAL A CAMPAÑAS PRESIDENCIALES CONSTITUYE UN FRAUDE AL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

Las actividades de captura de la contratación pública en varios países por la sociedad ODEBRECHT fueron calificadas por las autoridades judiciales de Estados Unidos, como *“el mayor caso de sobornos en el extranjero de la historia”*<sup>61</sup>.

- Según información pública, divulgada por esas autoridades, las compañías brasileñas ODEBRECHT y BRASKEM se declararon culpables de varios cargos formulados por los tribunales de ese país y acordaron pagar multas por 3.5 billones de dólares.
- El Departamento de Justicia de Estados Unidos relaciona a esas empresas con prácticas “corruptas” que, mediante una estructura de sobornos transnacional y de las más sofisticadas prácticas, logró en forma fraudulenta acceder a contratos estatales, principalmente, en obras de infraestructura.
- Las firmas brasileñas acordaron pagar en Estados Unidos unas multas de 3.5 billones de dólares.
- En varios países como Perú, Ecuador, Brasil, República Dominicana, entre otros, la justicia ha impuesto condenas ejemplarizantes a altos funcionarios de los gobiernos involucrados en los sobornos.

¿Cómo adelantó el CNE las investigaciones administrativas por presuntas infracciones a la legislación electoral colombiana, derivadas de la presencia que tuvo esa compañía en nuestro medio?

#### 3.6.1. Antecedentes

A finales del mes de diciembre de 2016, el Tribunal del Distrito Este de Nueva York, publicó un documento “sobre actos ilícitos que involucran a la compañía Odebrecht”.

El documento señala lo siguiente:

*Que la firma “ODEBRECHT S.A. era una sociedad holding brasileña.*

*Que esta firma, a través de diversas unidades operativas, llevaba a cabo negocios en múltiples actividades industriales, incluyendo ingeniería, construcción, infraestructura, energía, productos químicos, servicios públicos y bienes raíces.*

*Que ODEBRECHT tenía su sede en Salvador, Estado de Bahía, Brasil, y “operaba en otros 27 países, incluyendo Estados Unidos”. Dentro de esos países se menciona a Colombia.*

*Que la constructora Norberto Odebrecht (CON) “creó una dependencia denominada División de Operaciones Estructuradas para permitir a ODEBRECHT realizar pagos no registrados, muchos de los cuales tomaron la forma de sobornos a funcionarios gubernamentales en Brasil y en el extranjero”. Esta “División de Operaciones Estructuradas”, no solo diseñaba el esquema de sobornos, sino también permitía “ocultar y disimular pagos corruptos”.*

*Que “ODEBRECHT y sus cómplices, consciente y deliberadamente, conspiraron y acordaron con otros proporcionar en forma corrupta cientos de millones de dólares en pagos y otros bienes de valor, para el beneficio de funcionarios extranjeros, partidos políticos extranjeros, y candidatos políticos extranjeros para obtener una ventaja indebida e influenciar... a fin de obtener y mantener negocios en diversos países del mundo”*

*Que para el efecto, se utilizaron distintos métodos, como los siguientes: “(1) cobrar recargos generales de las filiales; (2) sobrecargos y honorarios que se atribuyeron como legítimos a los pro-*

61. <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/920096/download>

62. <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919911/download>

*veedores de servicios y subcontratistas, pero no incluidos en los presupuestos del proyecto; (3) retribuciones no declaradas y honorarios de éxito por la compra de activos de la empresa; y (4) transacciones de auto-seguro y auto-garantía".*

*Que, para realizar los pagos por sobornos se transferían los fondos ilícitos "a través de hasta cuatro niveles de cuentas bancarias offshore antes de llegar al destinatario final", con el fin de "distanciar el origen de los fondos de los beneficiarios finales".*

*Que estos pagos ascendieron a una suma aproximada de US 439 millones de dólares.*

*Los pagos comprendieron varios países de la región, entre los que se nombra a Colombia, así: "Entre 2009 y 2014, ODEBRECHT generó más de \$ 11 millones en pagos corruptos en Colombia para asegurar contratos de obras públicas. ODEBRECHT obtuvo beneficios de más de \$ 50 millones como resultado de estos pagos corruptos. Por ejemplo, entre 2009 y 2010, Odebrecht acordó pagar y luego pagó a través de la División de Operaciones Estructuradas con las autorizaciones del empleado 6 de ODEBRECHT un soborno de \$ 6.5 millones a un funcionario gubernamental encargado de adjudicar un proyecto de construcción con el gobierno colombiano a cambio de su ayuda para ganar el proyecto".*

### 3.6.2. Posible violación a la legislación electoral colombiana

Con base esa información, el 7 de febrero de 2017, la Fiscalía General de la Nación envió una comunicación al Consejo Nacional Electoral en que informaba sobre las investigaciones adelantadas sobre la posible relación entre esa empresa y las campañas presidenciales 2014-2018.

En el documento se mencionan posibles pagos ilícitos a un ex - congresista y a altos directivos de la campaña presidencial del presidente Juan Manuel Santos.

En términos generales, la información suministrada por la Fiscalía se relaciona con la violación al régimen de financiación de las campañas electorales.

Las conductas mencionadas se relacionan con :

- (i) Violación de la prohibición a los partidos y movimientos políticos recibir financiación para las campañas electorales de personas naturales o jurídicas extranjeras,
- (ii) Ocultamiento de tales aportes y no incluirlos en los informes que debían reportar a la autoridad electoral <sup>63</sup>
- (iii) Violación de los topes de gastos de las campañas presidenciales fijados por el Consejo Nacional Electoral.

### 3.6.3. Acciones adelantadas por el Despacho para que se iniciaran las investigaciones por el Consejo Nacional Electoral

En relación con los antecedentes descritos, el despacho a mi cargo tomó las siguientes iniciativas:

- **Traducción y presentación Informe Departamento de Justicia de Estados Unidos.** Traducción del documento publicado por el Departamento de Justicia de Estados Unidos y presentación en la sala plena del CNE para su conocimiento.
- **Proposición para iniciar investigación campañas presidenciales.** Proposición de fecha 7 de febrero de 2017, a "la Sala Plena que se inicie una investigación sobre el volumen de los ingresos

63. Artículos 109 de la C.P., 15 y siguientes de la Ley 996 de 2005 23 y siguientes de la Ley 1475 de 2011.

y gastos en la financiación de la campaña del doctor Oscar Iván Zuluaga, candidato a la presidencia de la República, para el período 2014-2018, por el grupo significativo de ciudadanos Centro Democrático Mano Firme Corazón Grande, hoy Partido Centro Democrático, la cual debe hacerse extensiva a la agrupación política que lo avaló”<sup>64</sup>.

• **Proposición sobre metodología de las investigaciones.** Proposición de fecha 13 de febrero de 2017, para que se adelantara investigación con las campañas presidenciales de 2014 (Juan Manuel Santos y Oscar Iván Zuluaga). En esta proposición, atendiendo a las deficiencias que se habían observado en el CNE para adelantar investigaciones por financiación de campañas electorales, se planteó a la sala, entre otras, la adopción de las siguientes medidas:

- Las decisiones sobre la eventual responsabilidad de las campañas, candidatos, gerentes y partidos políticos que inscribieron los candidatos, deberían adoptarse en audiencia (art. 35 CPACA).
- Las piezas probatorias deberían cobijarse por el principio de publicidad, en los términos que señala la ley 1712 de 2014, advirtiendo que en virtud del principio democrático la investigación que adelanten las autoridades electorales sobre financiación de campañas no se encuentran sujetas a reserva, salvo circunstancia especiales que la misma sala debía examinar.
- Conveniencia de modificar el artículo 17 del Reglamento de la Corporación que establece la reserva de las sesiones, pues esta disposición no se ajusta a los principios de la Constitución, ni está en consonancia con la protección del principio democrático en sede electoral.
- Instalación de una Comisión Ciudadana de Seguimiento, la cual podría solicitar pruebas, hacerse parte en las investigaciones, y asistir en forma preferente a las audiencias públicas.
- Para cumplir el principio de celeridad, la presidencia del Consejo Nacional Electoral presentaría informes semanales sobre el avance de las investigaciones.
- En lo que se relaciona con los aspectos probatorios se propuso que las piezas probatorias deberían conocerse por todos los consejeros para su examen en sala plena.
- Para adelantar en debida forma las investigaciones debería contarse con un análisis de contexto.

### 3.6.4. Trámite de las proposiciones en el Orden del Día del CNE

Las anteriores proposiciones fueron llevadas a los últimos puntos del Orden del Día de la corporación, lo que implicaba, en la práctica, la negativa de sus mayorías para examinar el contenido de las mismas, como se observa en el siguiente cuadro:

Fecha de Sala			Asunto	Punto Orden del día	Número del asunto
Mes	Día	Año			
Feb.	07	2017	Presentación Informe Departamento de Justicia Estados Unidos	17.11	17.11
Feb.	13	2017	Proposición (investigación campañas presidenciales 2014)	16.10	16.10
Feb.	13	2017	Proposición (investigación campañas presidenciales 2014)	16.10	16.10

64. Radicado N° 2010 del 15 de marzo - 2017.

### 3.6.5. Reparto de las investigaciones

Se presentaron 3 solicitudes de investigación por la financiación de las campañas electorales a la presidencia de la república.

El día 8 de febrero de 2017, los asuntos remitidos por la Fiscalía General de la Nación fueron repartidos así:

- Despacho del consejero Carlos Camargo (investigación Oscar Iván Zuluaga)
- Despacho de la consejera Ángela Hernández (investigación Juan Manuel Santos) .
- Posteriormente, el 15 de marzo fue asignado al despacho la investigación por la financiación de la campaña presidencial Santos 2010 .

### 3.6.6. Recusaciones

Las proposiciones presentadas por el despacho y algunas declaraciones a los medios de comunicación relacionadas con el alcance de las investigaciones que le correspondía adelantar al CNE y las propuestas presentadas por el despacho, fueron utilizadas como argumentos para presentar tres (3) recusaciones con el objeto de apartar al despacho de las investigaciones que se debían adelantar, así:

- Recusación del 8 de febrero de 2017 presentada por el Partido Centro Democrático
- Recusación del 15 de febrero de 2017 presentada por el señor JAIME ALBERTO CASTRO OCAMPO en relación con la investigación sobre la financiación de la campaña del presidente Juan Manuel Santos de 2010.
- Recusación del 21 de marzo de 2017 presentada por el señor JAIME ALBERTO CASTRO OCAMPO en relación con la investigación sobre la financiación de la campaña del presidente Juan Manuel Santos de 2010.

Con las recusaciones en mención, la mayoría del CNE decidió separar al despacho de las investigaciones a las campañas, con el fin de evitar la intervención de una voz diferente a los partidos mayoritarios en ellas.

Las razones para acoger las recusaciones fueron las siguientes:

- Haber emitido "juicios y afirmaciones en declaraciones a medios televisivos y de prensa, en el sentido de anticipar las posturas que adoptaría..."
- Opinar sobre las consecuencias de las investigaciones que se adelantan ante el CNE, que "no han pasado por la Sala Plena de la Corporación"
- Violar el reglamento de la corporación, en lo relacionado con "informaciones reservadas", relacionadas con las investigaciones que se adelantaban.

Una de las recusaciones se presentó el día 21 de marzo de 2017 con el fin de impedir que la presentación de un proyecto elaborado con antelación por el despacho mediante el cual "se abre investigación y se formulan cargos por presuntas infracciones a las reglas de financiación en la campaña del presidente Juan Manuel Santos para las elecciones presidenciales del 30 de mayo y de junio de 2010". El proyecto se había presentado en la mañana de ese del 22 de marzo, luego de varios días de trabajo en su elaboración.



### 3.6.7. Las decisiones de cierre de las investigaciones adoptadas por la mayoría del CNE: el juego de las caducidades

Las investigaciones administrativas adelantadas por el CNE por la financiación extranjera de las campañas presidenciales de los años 2010 y 2014, dieron por terminadas las investigaciones adelantadas contra los candidatos y sus equipos directivos, así:

- **Resolución N° 2677 del 24 de octubre de 2017** "por la cual se da por terminada la investigación administrativa por las presuntas infracciones a las reglas de financiación privada en la campaña del señor Oscar Iván Zuluaga Escobar a la Presidencia de la República, para las elecciones realizadas los días 25 de mayo y 15 de junio de 2014, primera y segunda vuelta respectivamente, y se ordena el archivo del radicado 0992-17".
- **Resolución N° 1985 del 2 de agosto de 2018**, "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el agente especial del Ministerio Público contra la Resolución N° 2677 del 24 de octubre de 2017".
- **Resolución N° 2002 del 9 de agosto de 2018** "Por medio de la cual se Declara la caducidad de la facultad sancionatoria del Consejo Nacional Electoral dentro de la actuación administrativa adelantada en el expediente con número de radicados 1888 y 1973 de 2017".
- Resolución N° "Por medio de la cual se declara la caducidad de la facultad sancionatoria del Consejo Nacional Electoral dentro de la actuación administrativa adelantada con el número de radicado 994 de 2017".

En el caso de la investigación contra la campaña del candidato del grupo significativo de ciudadanos "Centro Democrático- Mano Firme Corazón Grande", el CNE concluyó lo siguiente :

- Que la caducidad de la acción sancionatoria debe contarse desde el momento en que el Fondo Nacional de Financiación Política emitió la certificación que dio cierre al proceso de presentación de informes de ingresos y gastos de la campaña, esto es, el 27 de octubre de 2017, cuando se cumplieron tres (3) años.
  - Que la campaña contaba con una "estructura interna pre establecida, la cual contaba con procesos y filtros suficientes en tiempo real para llegar a determinar el ingreso de financiación prohibida..."
  - "No existe plena prueba de de ingresos de aportes a la campaña, sin registro"
  - "Los asuntos contables requieren... la prueba documental y en este caso el destinatario final no ha podido ser probado..."
  - No se demostró la financiación de persona jurídica extranjera. Aunque el señor Eleuberto Martorelli acepta que hubo un presunto pago, este debe demostrarse con pruebas contundentes relacionadas con los hechos económicos. Lo anterior en relación con los supuestos pagos efectuados al publicista brasilero José Eduardo Cavalcanti De Mendonca.
  - No hubo cooperación de entidades extranjeras en la consecución de material probatorio.
- En el caso de la campaña del presidente Santos 2010 – 2014, la decisión sobre caducidad de la facultad sancionatoria se fundamentó así:

- Aunque el CNE puede adelantar auditorías y revisorías "en todo momento", esta expresión no está referida a la "exclusión de la potestad sancionatoria", sino a "la capacidad del Consejo Nacional Electoral de practicar esas revisiones".
- Que la ley 996 de 2005 no se refiere a un término de caducidad especial por lo que debe remitirse a las reglas generales del Código contencioso administrativo.



- Que como las conductas investigadas se refuieren a los comisiones presidenciales de 2010, la facultad sancionatoria del CNE “ya caducó”.
- En el mismo acto administrativo se enumeran catorce (14) hipótesis sobre la caducidad de la facultad sancionatoria en las actuaciones administrativas.
- Ante la consulta elevada por el Ministro del interior en relación a la facultad que tienen los ciudadanos a renunciar a la caducidad señaló que esta opera de “pleno derecho”.
- Finalmente señala que la caducidad de la facultad sancionatoria frente al tema de la financiación extranjera se ubica dentro de los tres(3) años contados “a partir de la ocurrencia de los hechos que dieron origen a la presente actuación administrativa”, esto es, veinte (20) de agosto de 2013.

Y en relación a la investigación a la campaña presidencial de Juan Manuel Santos - 2014, el proyecto presentado por la consejera Angela Hernandez que abría investigación y formulaba cargos a los Partidos de Unidad Nacional, Partido Liberal, Partido Cambio Radical y al candidato e integrantes de su equipo de campaña, no obtuvo el número de votos necesario (6). A la fecha no se ha resuelto sobre un proyecto radicado en sala por el consejero Emiliano Rivera.

### 3.6.8. Observaciones críticas

Mientras los sobornos de la multinacional ODEBRECHT, que en otros países de América Latina, han dado lugar a sanciones judiciales ejemplarizantes, en Colombia no fueron objeto de ninguna sanción administrativa a las campañas presidenciales 2010-2014, 2014-2018.

(i) Violación al debido proceso. Para sus decisiones, la mayoría del CNE adoptó criterios puramente procedimentales, así:

- Caducidad. Sin indagar otros supuestos como el de que el término de la facultad sancionatoria de las autoridades electorales, esta facultad no puede establecerse a través de una interpretación literal de las normas, como el concepto “desde el momento de la ocurrencia de los hechos”, sin contextualizarlas, pues las acciones que adoptaron las campañas fue la de ocultar deliberadamente las infracciones a las reglas de financiación de las campañas.
- De definición de competencia. El CNE estableció un término de caducidad de la acción sancionatoria, diferentes en las investigaciones a las campañas presidenciales. Mientras en otras investigaciones señaló que la caducidad se cuenta hasta tres años después de la ocurrencia de los hechos, en estos casos concluyó que la misma debe contarse a partir el momento en que el Fondo Nacional de Financiación Política emitió la certificación que dio cierre al proceso de presentación de informes de ingresos y gastos de la campaña.
- De heterogeneidad del órgano de control electoral. No cumplió con el deber legal de sortear un congreso una vez aprobada la recusación en contra del suscrito magistrado, como lo dispone el artículo 21 del Código Electoral.
- De publicidad de las actuaciones de la autoridad administrativa, que establece la Ley de Transparencia y acceso a la información pública, en cuanto las actuaciones del órgano de control electoral no están sujetas a reserva, salvo las excepciones que ella establece. En varias actas que debían registrar las deliberaciones de la sala se excluyeron los apartes relacionados con ODEBRECHT.

(ii) Impunidad por la falta de diligencia y precaución de los partidos políticos que otorgaron los avales. La lectura de los actos administrativos que decidieron terminar las investigaciones indica que estas se adelantaron como si se tratara de indagaciones de carácter puramente individuales, dejando de lado el examen sobre si se cumplió con el deber de cuidado al que están obligadas las agrupaciones políticas en las campañas electorales, en particular respecto de la financiación ilegal de las mismas.

(iii) Existían elementos materiales para imponer sanciones en sede electoral. La Fiscalía General de la Nación señaló, oportunamente, que tenía pruebas en su poder trasladadas al CNE que “le permiten concluir, certeramente, que con relación a la campaña presidencial 2014 -2018, ODEBRECHT asumió costos relacionados con las mismas, y que los dineros se pagaron desde el Departamento de Operaciones Estructuradas”.

(iv) Aparatos organizados de poder, una categoría del derecho penal, útil para desentrañar responsabilidades electorales. Para efecto de identificar el modus operandi de ODEBRECHT, el CNE debió acudir a los antecedentes jurisprudenciales y a principios probatorios definidos con claridad para adelantar la investigación administrativa, así:

- “Aparato organizado de poder” y la “autoría mediata”. El primer concepto, utilizado en el derecho penal, era pertinente para hacer eficaz la investigación. Se define como “una estructura criminal integrada por un número plural de personas, articuladas de manera jerárquica y subordinada a una organización criminal” (Corte Suprema de Justicia). A través de coimas, distribuidas entre funcionarios públicos y candidatos electorales, sin distingo ideológico, la multinacional ODEBRECHT y sus empresas satélites, lograron cooptar la voluntad de altos funcionarios de Estado y de candidatos presidenciales en distintos países, haciéndolas co-partícipes de las irregularidades. DE esa forma lograba ponerlos al servicio de sus propios intereses. En cuanto al segundo concepto, ante la existencia de estructuras complejas de comisión de delitos, era casi imposible lograr “la plena prueba” de la comisión del ilícito por quienes “maniobran los hilos de poder” desde “sitios estratégicos e inaccesibles”, según lo establecido por la Corte Suprema de Justicia en otras ocasiones. En tales casos, se pueden identificar con cierta facilidad los autores “inmediatos”, pero no los “mediatos”. El concepto de aparato organizado de poder permitía solventar esa barrera probatoria.

- El desconocimiento de los indicios. Pero además de lo anterior, el CNE debió examinar las pruebas indiciarias para llegar a la verdad de los hechos. Los indicios, que se definen como hechos conocidos y suficientemente probados, permiten, mediante una conexión lógica, deducir otros no demostrados, y de esa forma establecer si, efectivamente, ingresaron dineros de ODEBRECHT a la campaña presidencial de O.I. Zuluaga en 2014.

(v) Pruebas calificadas provenientes de la Fiscalía General. Se ignoraron las comunicaciones enviadas por la Fiscalía General de la Nación en las que se concluyó “certeramente, que con relación a la campaña presidencial 2014 – 2018, ODEBRECHT asumió costos relacionados con las mismas, y que los dineros se pagaron desde el Departamento de Operaciones Estructuradas”.

En síntesis, insistimos en que la violación al régimen de financiación de las campañas electorales constituye un fraude al principio democrático y que era un deber legal de las autoridades electorales llevar adelante las investigaciones para que, si hubiera lugar, se impusieran unas sanciones ejemplarizantes contra los responsables y sus agrupaciones políticas.

### 3.7. ESCRUTINIOS: ENTRE LOS ARGUMENTOS TÉCNICOS Y LA IMPROVISACION ADMINISTRATIVA

#### 3.7.1 ¿Qué es el escrutinio?

El escrutinio es un aspecto cardinal del proceso electoral.

- Consiste en la contabilización de votos obtenidos por cada candidato, lista de candidato u opción electoral que determinan los resultados finales de votación. El escrutinio permite que los votos se transformen en poder político para los elegidos.

- Al CNE le corresponde resolver las reclamaciones por las decisiones que tomen sus delegados departamentales y, en circunstancias excepcionales, revisar escrutinios y los documentos electorales de cualquiera de las etapas del procedimiento administrativo de elección, con el fin de garantizar la verdad electoral.

### 3.7.1. Características de los escrutinios

Algunas de sus características son las siguientes:

- El escrutinio de los votos es un proceso escalonado que involucra decisiones de varias autoridades, en diferentes instancias, con etapas previas y preclusivas, que deben observar el debido proceso para que los diferentes actores ejerzan la defensa de los intereses de los candidatos y partidos que representan.
- La Constitución Política y el Código Electoral otorgan un papel activo al Consejo Nacional Electoral en el proceso de escrutinios de las elecciones populares.
- Corresponde al Consejo velar por que los procesos electorales se desarrollen con plenas garantías, y que los resultados de una votación reflejen espontáneamente la expresión ciudadana como fuente principal de poder democrático.
- En el marco de las elecciones de Congreso y Presidencia de la República, a la Corporación le correspondió adelantar los escrutinios nacionales y la declaratoria de la elección del Senado y de Presidencia.
- Durante la etapa previa del proceso de votación, era indispensable adelantar una serie de medidas preparativas, de planificación, programación y ejecución que permitieran afrontar diligentemente y con eficacia los escrutinios de su competencia y las acciones derivadas.

### 3.7.3. La sentencia del Consejo de Estado sobre el MIRA y los escrutinios

Los escrutinios de este año estuvieron precedidos de una decisión del Consejo de Estado que anuló la elección de tres senadores en el año 2014.

En esa decisión, el Consejo de Estado exhortó al gobierno y a la organización electoral para en relación con la "impropiedad de los sistemas informáticos con los que cuenta la organización electoral".

### 3.7.4. Propuestas para mejorar el sistema de escrutinios

#### (i) Aspectos técnicos

En relación con el software de escrutinios:

- El 15 de enero de 2018 se presentó una proposición con varias observaciones al contrato 055 de 2017 de la RNEC (software).
- El 6 de febrero de 2018 se presentó una proposición en las que se advierte sobre la necesidad de contar con las soluciones tecnológicas suficientes para cumplir con la responsabilidad que la Constitución y la ley le asignaron a la Corporación respecto del proceso de escrutinios.
- El 19 de febrero de 2018, y en el marco de reuniones interinstitucionales adelantada con la Registraduría Nacional se presentó, junto con otros miembros del CNE, una solicitud a la RNEC para mejorar los sistemas operativos del escrutinio.

En los escritos se solicitó:

- Incluir en el contrato de prestación de servicios No 055 de 2017 (software) los requerimientos que tiene el CNE para cumplir con sus funciones en el proceso de escrutinio.
- Contratar por parte del CNE una solución de software que permita realizar esa labor de una forma más adecuada.
- El 7 de marzo de 2018 se presentó ante el CNE una constancia en la que se propone elevar unas

soluciones informáticas en el software para facilitar el proceso. La solicitud señalaba lo siguiente:

*“Solicitar a la Registraduría Nacional del Estado Civil que garantice al CNE el acceso a las bases de datos que incluyan: ICR de preconteo al día siguiente de la jornada electoral, el ICR de E14 de delegados de acuerdo inmediatamente se tenga consolidado, así como los E-24 y E-26 procesables consolidados de cada nivel de escrutinios una vez finalice cada comisión. Así mismo, al no tener software de apoyo a escrutinios la registraduría debe garantizar la logística para procesar la información y poder hacer los cruces de esta.*

*Solicitar a la Registraduría Nacional del Estado Civil que permita al CNE acceder a un repositorio o banco de imágenes, que pueden estar en PDF, de E-14 de claveros y E-24 y E-26 consolidados de cada nivel de escrutinios, antes de iniciar el proceso de escrutinio que le corresponde al CNE”.*

Algunas de estas solicitudes fueron acogidas parcialmente por la RNEC.

(i) Aspectos jurídicos de los escrutinios y la necesidad de fijar unas reglas operativas claras

El 4 de julio de 2018 se presentó a la sala plena del CNE una proposición para discutir y definir criterios jurídicos para resolver las reclamaciones y solicitudes de verificación de escrutinios relativas a las elecciones de Congreso.

Para el efecto se planteó:

- Definir el término u oportunidad de presentación de las reclamaciones y solicitudes de verificación de escrutinios.
- Definir criterios metodológicos para la revisión de documentos electorales y resolver las reclamaciones y solicitudes invocadas.
- Procedimiento para realizar las modificaciones en la votación que surjan de las reclamaciones impetradas.
- Determinar la procedencia de un eventual recurso contra el acto administrativo que decida de fondo las reclamaciones.
- Definir un procedimiento para sistematizar la totalidad de las correcciones a la votación, para determinar el umbral de los partidos políticos.
- Definir un procedimiento específico para cargar en el software de escrutinios las correcciones que ordene la sala en orden a garantizar una completa trazabilidad de las modificaciones que se realicen en los documentos electorales.

Estas recomendaciones no fueron acogidas el CNE situación que condujo a que las decisiones sobre las reclamaciones se adoptaran sin una adecuada fundamentación jurídica.

#### **3.7.4. Tesis adoptadas en las decisiones que resolvieron las reclamaciones y solicitudes de verificación de escrutinios.**

- En cuanto a la oportunidad de las reclamaciones. A diferencia de otros despachos se sostuvo que la oportunidad para la presentación de reclamaciones se extendía hasta la finalización de la lectura de las actas generales de escrutinios de todos los departamentos.
- En cuanto al criterio metodológico. Se examinó cada una de las actas de escrutinios para determinar si el candidato que reclamaba fue objeto de cambios por recuento de votos (formularios E-11, E-14 y E-24).
- En cuanto al software. En las resoluciones del despacho se hizo mención a las características del software y se realizó un análisis de las dificultades de las herramientas tecnológicas.

- Consolidación de la votación. Mientras que otros despachos no realizaron nivelación de las mesas, el despacho dispuso que si las modificaciones de la votación superaban el número de votantes se debían realizar las respectivas nivelaciones a partir de la información disponible.

### 3.7.5. Ausencia de planeación para cumplir adecuadamente con los requerimientos de los escrutinios

- La ausencia de un cronograma cierto de planeación repercutió negativamente en el proceso de escrutinios del CNE.
- Durante el proceso hubo diferencias en la metodología y conceptos jurídicos para resolver las reclamaciones y las solicitudes de verificación de escrutinios.
- No se contrató auditoría externa para la vigilancia y control del software de escrutinios. (Aclaración de voto sobre escrutinio general Senado)
- El CNE no contó con un software propio estandarizado que facilitara la labor de resolver las reclamaciones y solicitudes de escrutinios. (Aclaración de voto sobre escrutinios general Senado).
- Se evidenció improvisación en el procesamiento para sistematizar la totalidad de las correcciones a la votación. (Aclaración de voto sobre escrutinios general Senado).
- Se desconocieron las instrucciones y exhortaciones del Consejo de Estado sobre el procedimiento específico para cargar en el software de escrutinios las correcciones que ordene la sala para garantizar una completa trazabilidad de las modificaciones que se realicen en los documentos electorales. (Salvamento de voto escrutinios Presidencia de la República).
- Se incurrió en un error sistemático con afectación en el software de escrutinios, al cargar las modificaciones de votación generadas en el nivel general de escrutinios a través de un "módulo espejo" adicional que no fue tenido en cuenta en la planificación original del software de escrutinios contratado por la RNEC y surgió como una solución improvisada de último momento. (Aclaración de voto sobre escrutinio general de Senado).
- El denominado "modulo espejo" generó unos efectos colaterales al no asegurar que la cantidad de votos en la mesa no superara al número de sufragantes en la misma y dejó a potestad de cada despacho el realizar esta verificación, de acuerdo a la metodología que el mismo haya adoptado para resolver las reclamaciones.

### 3.7.6. Inexactitudes por la ausencia de un protocolo estandarizado del proceso de verificación de documentos electorales.

- Duplicidad en la votación: consiste en la asignación equivocada de votos al partido de la totalidad de votos registrados por la lista de candidatos:

**Ejemplo: Dpto: 21, Mpio: 052, Zona: 02, Puesto: 02, Mesa: 012, Part: 002, Cand: 000**

1. Dentro de las decisiones adoptadas en el departamento de Magdalena, (Resolución E-1565 del 16 de julio de 2018, Pág. 18) en lo que respecta al Municipio 052, zona 02, puesto, 02, mesa 012, partido 002, candidato 000, se revisó el E-14c encontrándose que los votos registrados al candidato 000 (Votos por el Partido) están duplicados.

Se suman la totalidad de los votos individuales por candidato a la lista del partido.


Este fenómeno al no ser revisado eficazmente por la corporación incide en la consolidación de la votación final pues se suma, erradamente, una votación a la lista del partido conservador.

CONGRESO - 11 de MARZO de 2014

DEPARTAMENTO: 21 - MAGDALENA  
MUNICIPIO: 052 - PLATO  
LUGAR: INST. EDUC JUANA ARIAS DE B.  
ZONA: 02 PUESTO: 02 MESA: 012

**X 7-40-38-12 X**

LISTA CON VOTO PREFERENTE

 2 PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

0 - 3 2 ← VOTOS PARA LA LISTA

1	- - 1	33	65
2	- - 2	34 - - 1	66
3	- 1 2	35 - - 2	67
4		36	68

20	- 1 0	53	84
21	- - 3	54	85
22		55 - - 1	86
23		56	87
24		57	88
25		58	89
26		59	90
27		60	93
28		61	95
29		62	96
30		63	99
31		64	100
32			

TOTAL PARTIDO (VOTOS LISTA + VOTOS CANDIDATOS) - 3 2

2. Se procedió luego, a revisar el acta E24 (Archivo plano, suministrado por la RNEC el 27 de abril de 2018) del municipio, en el cual se encuentra que el partido 2 (Partido Conservador) no tiene voto alguno.

Departamento	Municipio	Zona	Puesto	Mesa	Partido	Cantidad	Suma Votos
21	52	2	2	12	2	0	0

3. Al revisar el acta general de escrutinios, se encontró que no hubo ninguna modificación a la votación en lo referente a Senado de la República.

**DEPARTAMENTO: MAGDALENA MUNICIPIO: PLATO**  
**ZONA: 002 PUESTO: 02 - INST. EDUC JUANA ARIAS DE B. MESA No. 12** Se realizó la apertura de la mesa en la fecha 12/03/2018 18:55:22. Pliegos introducidos en términos, el sobre se encuentra en buen estado. En la fecha 12/03/2018 19:02:50 Se dio lectura y se escrutó la mesa de votación (SENADO). En la fecha 12/03/2018 19:10:55 Se dio lectura y se escrutó la mesa de votación (CAMARA). **DEPARTAMENTO: MAGDALENA MUNICIPIO: PLATO**

Mesas con recuento de votos: Departamento - Municipio - Zona - Puesto - Mesa - Corporación o Cargo  
MAGDALENA - PLATO - 2 - 01 - 7 - SENADO  
MAGDALENA - PLATO - 2 - 01 - 12 - CAMARA DE REPRESENTANTES  
MAGDALENA - PLATO - 2 - 01 - 30 - SENADO  
MAGDALENA - PLATO - 2 - 02 - 16 - CAMARA DE REPRESENTANTES



4. La decisión proferida por la corporación al evidenciar una diferencia entre el E-14c y el E-24, sin justificación en el Acta General de Escrutinios arrojó como resultado la modificación de la votación, sumando 32 votos a la lista del Partido Conservador, sin prever que en este caso se configuraba una duplicidad en la votación en favor de esta lista.

Departamento	Municipio	Zona	Puesto	Mesa	Partido	Candidato	Suma Votos
21	52	2	2	12	2	0	32

- Diferencias en la valoración y revisión de los documentos electorales. Casos en los cuales el CNE encontró diferencias en la votación y corrigió el yerro, e interpretó que hubo un recuento en la mesa que justifica la modificación de la votación.

Se explica de manera breve cómo opera esta a situación.

D/pto: 48, M/pio: 013, Zona: 02, Puesto: 02, Mesa: 013, Part: 004, Cand: 046

1. En el marco de una reclamación presentada con el fin de revisar los documentos electorales de la zona 02, puesto 02 de la mesa 013, en el municipio de San Juan del Cesar – La Guajira, que fue resuelta mediante Resolución E-1575-18, se pudo constatar que en el formulario E-14C aparecían 7 votos para el candidato 46 del partido 04.

12	42	76
13	43	77 - - 1
14	44	78
15	45	79
16	46 - - 7	
17	47	81
18 - - 6	48	84
19	49	85
20	50 - - 7	88
21	51	89
22	52	90 - - 2
23	53	91
24	55 - - 2	92
25	56 - - 7	95
26	57	97
27	58	98
28	59	99
29	60	100
30	61	
TOTAL PARTIDO (VOTOS LISTA + VOTOS CANDIDATOS)		- 7 7

2. Revisado el acta E - 24 general de escrutinios, este mismo candidato tenía 19 votos.

Departamento	Municipio	Zona	Puesto	Mesa	Partido	Candidato	Suma Votos
48	13	2	2	13	4	46	19

## Auxiliar

DEPARTAMENTO: LA GUAJIRA MUNICIPIO: SAN JUAN DEL CESAR ZONA: 002 PUESTO: 02 - I.E MARIA EMMA MENDOZA MESA No. 13 Se realizó la apertura de la mesa en la fecha 14/03/2018 15:48:02. Pliegos introducidos en términos, el sobre se encuentra en buen estado. En la fecha 14/03/2018 15:56:23 Se dio lectura y se escrutó la mesa de votación (SENADO) . En la fecha 14/03/2018 16:13:27 Se dio lectura y se escrutó la mesa de votación (CAMARA) . ZONA 2 - PUESTO 2 MESA 13, E-14 PRESENTA TACHADURAS EN PAGINA 9 VOTOS NULOS. REVISADAS LAS ACTAS E-14 DE SENADO Y CAMARA SE EVIDENCIO ERROR ARITMETICO AL SUPERAR LOS VOTOS DETALLADOS DE CADA CANDIDATO CON LOS VOTOS TOTALES EN LA URNA POR LO QUE SE PROCEDIO AL RECONTEO Y SE CORRIGIO DICHO ERROR. en la fecha 14/03/2018 16:15:28. DEPARTAMENTO: LA GUAJIRA MUNICIPIO: SAN JUAN DEL CESAR ZONA:

## Municipal

Mesas con recuento de votos: Departamento - Municipio - Zona - Puesto - Mesa - Corporación o Cargo LA GUAJIRA - SAN JUAN DEL CESAR - 2 - 01 - 9 - CAMARA DE REPRESENTANTES LA GUAJIRA - SAN JUAN DEL CESAR - 2 - 01 - 9 - SENADO LA GUAJIRA - SAN JUAN DEL CESAR - 2 - 01 - 14 - SENADO  
La presente acta se firma en el municipio de SAN JUAN DEL CESAR a las 08:56 PM del día 16 de Marzo de 2018

4. Las lecturas de las actas de escrutinios se realizaron según el criterio de interpretación individual de cada despacho. En el presente caso, el CNE interpretó que los votos registrados en el formulario E-24 se encuentran justificados por el recuento.

Sin embargo, existía otra línea de interpretación de las actas que exigía una especificación concreta del recuento del candidato valorado.

### 3.7.7. Falencias respecto al software, violación al sistema de seguridad informática con implementación del módulo espejo de escrutinios.

- Casos en los cuales se modificó la votación de una mesa indiscriminadamente, sin prever el total de sufragantes en ella.

(I) Caso Escrutinio Bogotá.

1. Dentro de una reclamación que tiene por objeto revisar los datos consignados en el departamento 16, municipio 001, zona 018, puesto 07, mesa 19, se encontró que la votación consignada en el acta E-24 (Archivo plano, suministrado por la RNEC el 27 de abril de 2018), corresponde a 157 votos en la mesa.

Departamento	Municipio	Zona	Puesto	Mesa	Suma de Votos a Mesa antes de revisión CNE
16	001	018	07	000019	157



2. Luego de que el CNE verificó los votos depositados en esta mesa, se dispuso la corrección de la votación, reflejando un aumento de votos (180) . Resolución E- 1545-18 Bogotá D.C.

Departamento	Municipio	Zona	Puesto	Mesa	Suma de Votos de la mesa con modificación CNE
16	001	018	07	000019	180

3. Frente al aumento de la votación de la mesa se procedió a verificar el total de sufragantes, y se encuentra que según el registro consignado en el E14C el total de sufragantes de la mesa, corresponde a 167 .

DEPARTAMENTO: 16 - BOGOTA D.C. MUNICIPIO: 001 - BOGOTA. D.C. LUGAR: SAN JOSE ZONA: 18 PUESTO: 07 MESA: 019			TOTAL VOTOS DE LA MESA		167
<b>X 4-35-12-13 X</b>					
NIVELACIÓN DE LA MESA					
TOTAL SUFRAGANTES FORMATO E-11	TOTAL VOTOS EN LA URNA	TOTAL VOTOS INCINERADOS			
167	167	- - -			

Lo anterior demuestra que, en el momento de realizar la corrección de la votación de la mesa se modificó la votación, sin tener en cuenta el total de sufragantes en ella. El resultado es que se consignaron más votos que votantes en una mesa.

### 3.7.7. Metodología en el proceso de verificación de escrutinios.

Ante el vacío de una norma de orden legal que regule el procedimiento de escrutinios, que establezca principios y reglas básicas de revisión de documentos electorales y fije parámetros para ejercer vigilancia y control de los procesos electorales, con el fin de garantizar la verdad electoral, el CNE desarrolló un procedimiento metodológico no uniforme para resolver las reclamaciones y solicitudes de verificación de escrutinios

Estructura de la Metodología Técnica.

1. Cargue de las reclamaciones
  - 1.1. Todos los registros de las reclamaciones fueron ingresados a una base de datos.
2. Revisión de los E14 por cada uno de los registros.
  - 2.1. Se identificaron y digitalizaron en este documento electoral el valor del candidato reclamado.
3. Cruce por base de datos de la DIVIPOL de la mesa para obtener el E-24
  - 3.1. Se obtuvo un archivo plano entregado por la RNEC con información del E-24 para cada uno de los registros de reclamación.
4. Cruce entre E-24 y E-14 para identificar igualdad en los guarismos
  - 4.1. Se identificaron y marcaron los registros que no tienen diferencias justificadas
5. Revisión Acta General de Escrutinios
  - 5.1. Se revisó la mesa correspondiente y se identificó si presentaba recuento o novedades que permitieran determinar si la votación del E-14 o la del E-24 tenía fundamento para que se conservara o modificara la votación.

6. Aplicación de filtros para declarar fundadas e infundadas las reclamaciones
7. Montaje en la resolución
8. Auditoria por parte de otros despachos
9. Corrección
10. Proyecto de decisión definitiva.

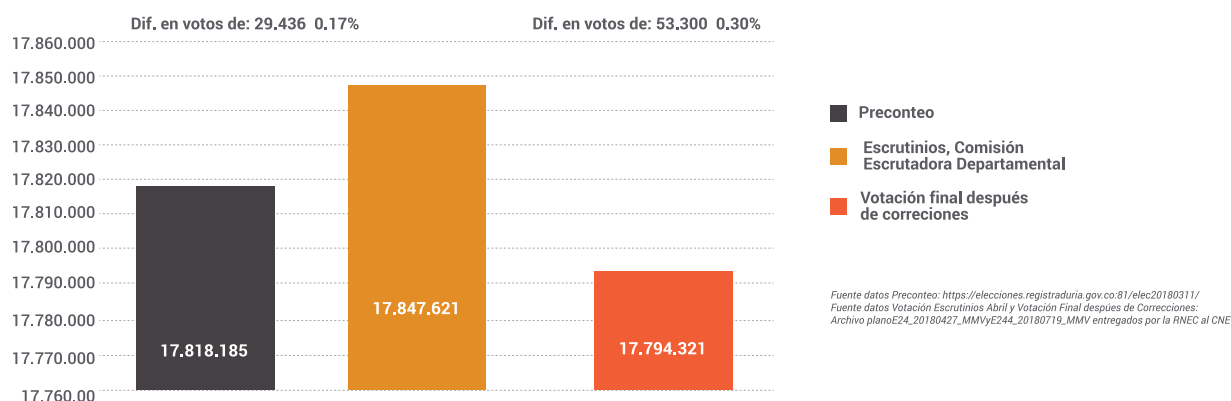
(Fuente de información Resolución E- 1555-18 Guaviare, Resolución E- 1556-18 Arauca Resolución E- 1557-18 Quindío, Resolución E- 1558-18 Norte de Santander, Resolución E- 1559-18 Cundinamarca)

### 3.7.8. Estadísticas de revisiones en los escrutinios por parte del cne.

#### (i) Escrutinio Nacional

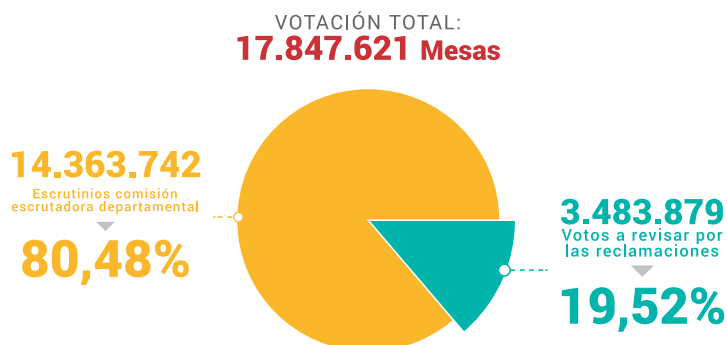
La gráfica a continuación corresponde a la diferencia de votación que se encuentra en las distintas etapas del escrutinio realizado por la organización electoral, esto es, entre el pre-conteo de la votación general, el escrutinio de las Comisiones Escrutadoras Departamentales y el escrutinio definitivo a cargo de la Sala Plena.

**Diferencia de votación entre preconteo, escrutinio y corrección CNE**



El total de votos de la corporación de Senado, consolidados en la fase de escrutinios departamentales correspondiente a la suma de 17.847.621 de votos y se presentaron ante el CNE más de 4.000 reclamaciones y solicitudes de revisión de escrutinios, para revisar 3.483.879 de votos

#### Votación a revisar por las reclamaciones radicadas en el CNE



Fuente de dato. Archivo plano E24\_20180427\_MM y E24\_20180719\_MMV entregado por la RNEC al CNE

De los **3.483.879** de votos, objeto de reclamación y verificación, la corporación modificó en ejercicio del proceso de revisión de escrutinios **53.300** votos, que corresponde al **1,53%** del total de la votación en revisión.

### Votación corregida por el CNE

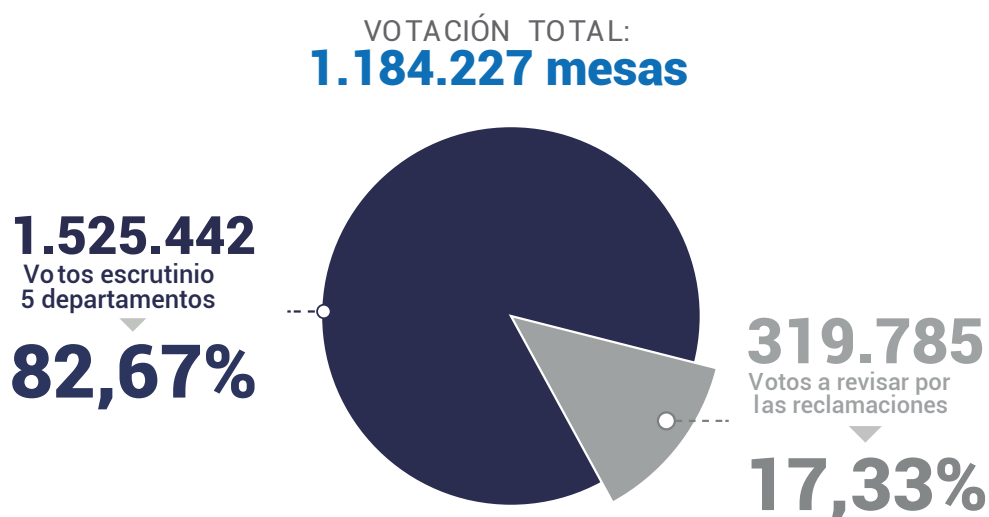


Fuente de dato. Archivo plano E24\_20180427\_MMV y E24\_20180719\_MMV entregado por la RNEC al CNE

### (ii) Revisiones del despacho.

En lo relacionado con las reclamaciones asignadas al despacho, los 5 departamentos sumaban un registro de **1.845.227** votos, sobre los cuales se examinaron reclamaciones y solicitudes de revisión que pretendía la corrección de **319.785** votos.

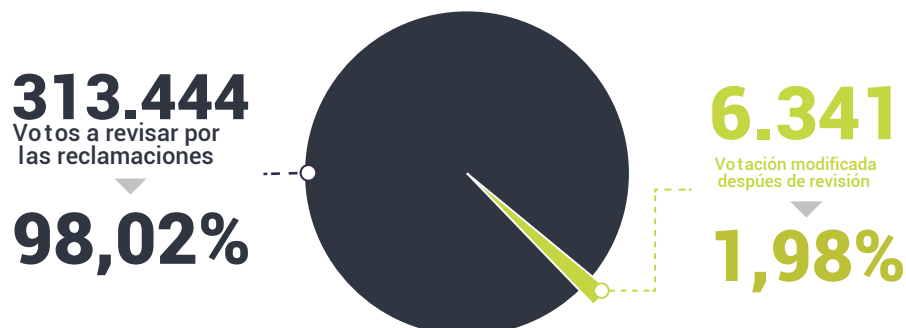
### Votación a revisar por reclamaciones radicadas en el despacho Dr. Novoa



Fuente de dato. Archivo plano E24\_20180427\_MMV y E24\_20180719\_MMV entregado por la RNEC al CNE

De los 319.785 votos objetos de reclamación y verificación, la corporación modificó 6.341 votos, que corresponden al 1,98% del total de la votación sujeta a revisión.

### Cambios en votación despacho Dr. Novoa



Fuente de dato. Archivo plano E24\_20180427\_MMV y E24\_20180719\_MMV entregado por la RNEC al CNE

### 3.7.9. Análisis de la votación final de los dos últimos candidatos con disputa de la última curul por el partido que cada uno representa

Partidos	Votación Último Candidato que entró con curul	Votación primer candidato que se quedó por fuera	Diferencia de votos
P. Centro Democrático	27.401	27.308	93
P. Cambio Radical	57.359	56.858	501
Lista De La Decencia	14.773	13.477	1.296
P. Alianza Verde	22.546	20.064	2.482
P. Liberal Colombiano	63.346	60.152	3.194
P. De La U	72.827	65.410	7.417
P. Conservador	68.493	60.090	8.403
P. Polo Democrático	27.728	14.945	12.783
P. Político Mira	57.735	31.506	26.229

Fuente datos. MMV y E24\_20180719\_MMV entregado por la RNEC al CNE

De lo dicho hasta acá, se puede concluir que: (i) las inconsistencias detalladas en el proceso de verificación y revisión de escrutinios, (ii) la alteración al sistema de seguridad del software para el procesamiento de la consolidación de la votación sin prever el registro total de sufragantes, y (iii) la ausencia de un protocolo definitivo que establezca la metodología técnica y jurídica de resolución de las reclamaciones, pudieron incidir en eventuales inexactitudes de la decisión de asignar las últimas curules en disputa.

A lo anterior, debe agregarse que el origen partidista de los miembros del CNE, constituye un incentivo perverso al momento de la resolución de las reclamaciones que debe resolver la sala plena.

Además de lo anterior, no se adoptó una metodología en sala para verificar la consistencia de las decisiones que propuso cada despacho a la sala, la cual las tomó sobre el último momento, el día 19 de julio de 2018, un día antes de la instalación del Congreso de la República, elegido el pasado 11 de marzo.

### 3.7.10. CONCLUSIONES

El sistema electoral colombiano requiere con urgencia la modernización del proceso de votación y escrutinios de elecciones de carácter popular.

- Principio de autonomía del CNE. Constituye un contrasentido que, en el contexto institucional existente, la decisión última sobre las reclamaciones se encuentre en manos de delegados de los partidos políticos.
- Implementación voto electrónico. Es necesario la implementación del voto electrónico adoptado bajo reglas claras que sustituya el actual sistema de escrutinios, que se apoya en procedimientos artesanales, caracterizados por el paleo y la manipulación desordenada de los documentos electorales.
- Procedimiento breve y sumario de revisión de escrutinios. A la par con lo anterior, se requiere de una ley que dije un procedimiento breve y sumario del proceso de revisión y verificación de escrutinios y permita ejercer eficazmente las competencias de las autoridades electorales.
- Software de auditoría del CNE para revisión de los escrutinios. Se sugiere un software autónomo a disposición del CNE que esté conectado a la base de datos del software contratado por la RNEC para las elecciones. Esta herramienta debe permitir el cruce masivo de información, con su aseguramiento y autenticación y garantizar el acceso a la información consignada en los documentos electorales, en tiempo real y en datos procesables. Además, debe permitir la trazabilidad de todo el proceso de escrutinios, y la revisión de la preclusividad en cada nivel.
- Experticia técnica. Se requiere la adecuada selección de profesionales con experticia técnica electoral para integrar las comisiones escrutadoras en los distintos niveles.
- Capacitación talento humano. Es necesario un adecuado proceso de capacitación de todo el personal que participa en el proceso electoral, principalmente de los jurados de votación y los miembros de las comisiones escrutadoras.

### 3.8 LA REVOCATORIA DEL MANDATO EN EL CNE: DEMOCRACIA Y GARANTÍAS PARA LOS ELEGIDOS, NO PARA LOS CIUDADANOS

La democracia participativa y el control a los gobernantes

La revocatoria del mandato es uno de los mecanismos de participación que consagra el artículo 103 de la Constitución Política.

Las características y reglas de este instrumento de participación se encuentran recogidas en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, lo mismo que en varias sentencias de la Corte Constitucional.

Se trata de un mecanismo de control ciudadano, mediante el cual se convoca al pueblo para que se pronuncie sobre si el mandatario está cumpliendo con el programa de gobierno prometido al momento de la elección.

El mecanismo puede activarse luego del primer año de gobierno. La Ley 1757 de 2015 facilitó la convocatoria y disminuyó el número de firmas necesarias para la convocatoria.

#### 3.8.1 ¿Porqué el CNE intervino en los procesos de revocatoria del mandato?

Iniciando el año 2017, se inscribieron varias solicitudes para la recolección de firmas ante el RNEC. Para el mes de mayo de ese año se habían presentado las firmas para activar el mecanismo en distintas ciudades y municipios del país.

- Por peticiones de la Federación Colombiana de Municipios, el CNE decidió conformar una Comisión Especial encargada de estudiar las solicitudes referentes a las revocatorias del mandato. Esa entidad solicitaba que se suspendieran los procesos de recolección de firmas o se negara la convocatoria a las votaciones, luego de acreditadas las firmas ante la organización electoral.
- Como consecuencia de lo anterior, la Presidencia de esta Corporación, solicitó a todos los despachos, la remisión de los expedientes repartidos, relacionados con el mecanismo de revocatoria del mandato<sup>70</sup>.
- Durante el mes de abril de 2017, fue radicado por el entonces presidente de la corporación, un proyecto de resolución titulado "Por medio de la cual se establece el trámite de verificación de apoyos y exposición de motivos del mecanismo de participación ciudadana de Revocatoria de Mandato de Alcaldes y Gobernadores".
- El proyecto fue retirado por su abierta inconstitucionalidad. Sin embargo, las interpretaciones sobre el alcance de las competencias del CNE, surgieron nuevamente en las discusiones de otros proyectos, como más adelante se ilustrará.
- Nuevamente y en forma inmediata, se presentó un protocolo con los mismos contenidos del proyecto retirado por la presidencia de la corporación. Dicho protocolo era sustancialmente igual a la resolución retirada.
- Durante los días 15 y 16 de mayo de 2017 el Consejo Nacional Electoral citó a una audiencia pública con el objetivo de escuchar las declaraciones de los voceros de los comités promotores de revocatorias del mandato de todo el país, y a los alcaldes y gobernadores implicados.
- La mayoría del CNE pretendió en un solo acto administrativo establecer unos nuevos requisitos para los procesos de revocatoria del mandato. Por esa razón, la Procuraduría General de la Nación<sup>71</sup>, recomendó el estudio individual de cada uno de los procesos de revocatoria del mandato, especialmente en lo atinente al cumplimiento de los requisitos establecidos en las leyes 131 de 1994, 134 de 1994 y 1757 de 2015.

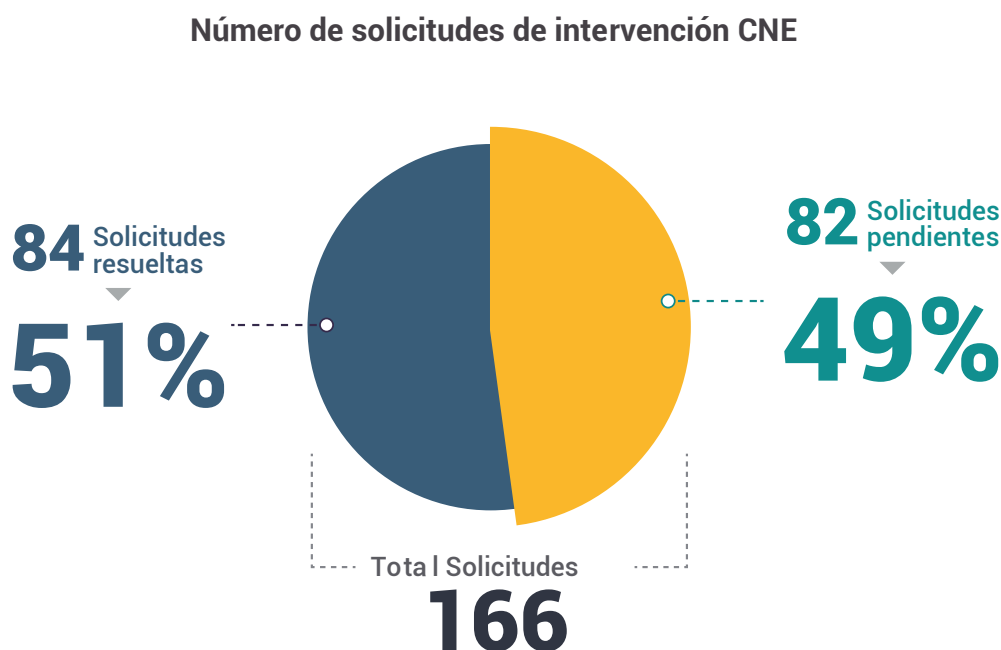
70. Oficio del 27 de marzo de 2017.

71. Oficio CGA-CNCAE No. 148 del 17 de mayo de 2017.

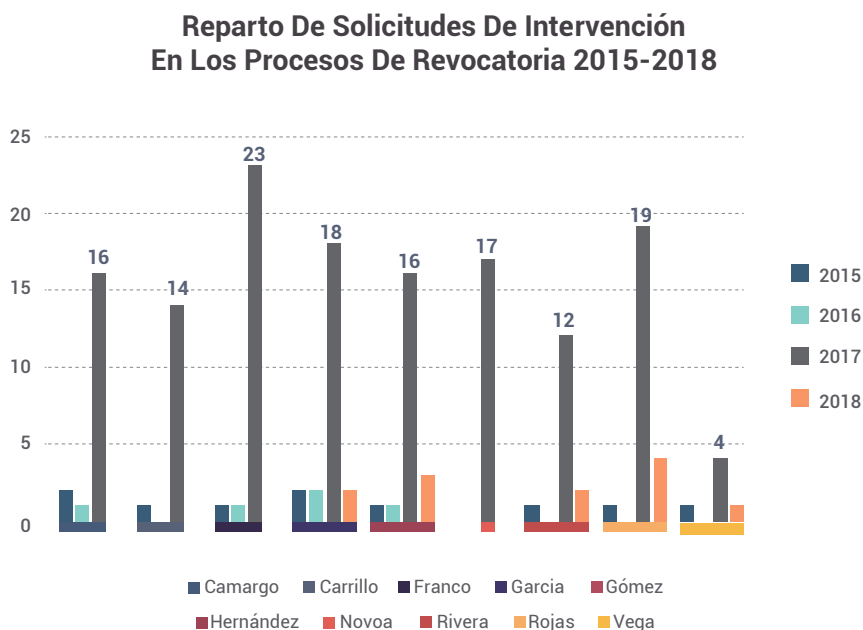
• El CNE accedió a la recomendación realizada por la Procuraduría y el día 18 de mayo de 2017, se acordó que los expedientes de revocatoria de mandato serían devueltos a los despachos a los que se repartieron inicialmente, y que los nuevos procesos sobre este tema serían repartidos normalmente entre todos los magistrados.

### 3.8.2. Algunos datos sobre el trámite de las solicitudes de revocatoria del mandato en el CNE

(i) A la fecha, el CNE ha recibido 166 solicitudes de intervención en los procesos de revocatoria del mandato, de los cuales se han resuelto 84. La mayoría de las solicitudes tienen como propósito evitar que estos procesos continúen adelante, tal como a continuación se ilustra:

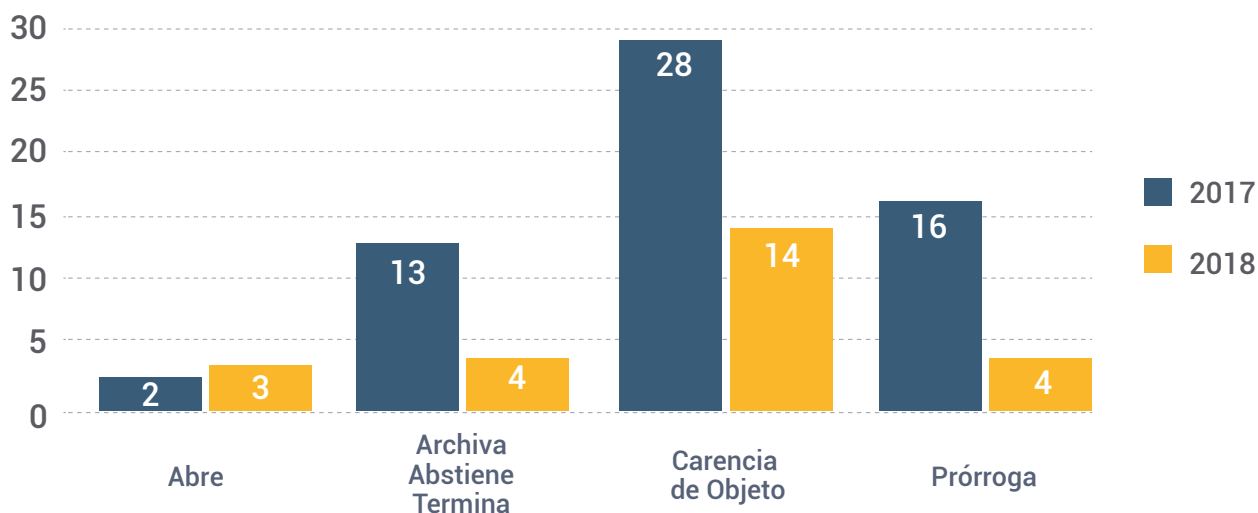


(ii) Por otra parte, el reparto de las solicitudes de intervención en los procesos de revocatoria del mandato, se asignó como se indica en el siguiente cuadro:



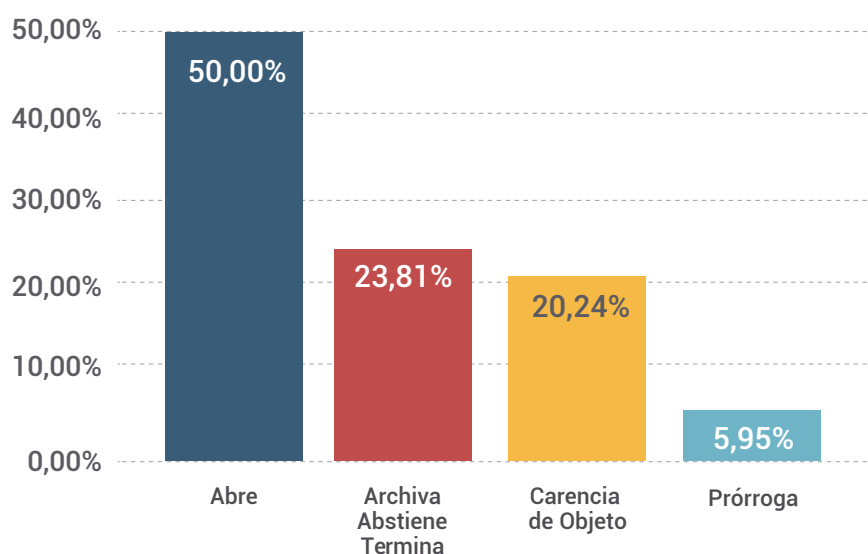
- Las decisiones que se han adoptado en la sala plena se relacionan con la carencia de objeto y archivo de los expedientes, bien porque los procesos ya se han surtido su trámite, o bien porque estos no continuaron adelante hasta su culminación por distintas razones.
- También se relacionan con la negativa de prorrogar el término para la recolección de firmas, como se observa a continuación:

### Resoluciones Revocatoria de Mandato por Año



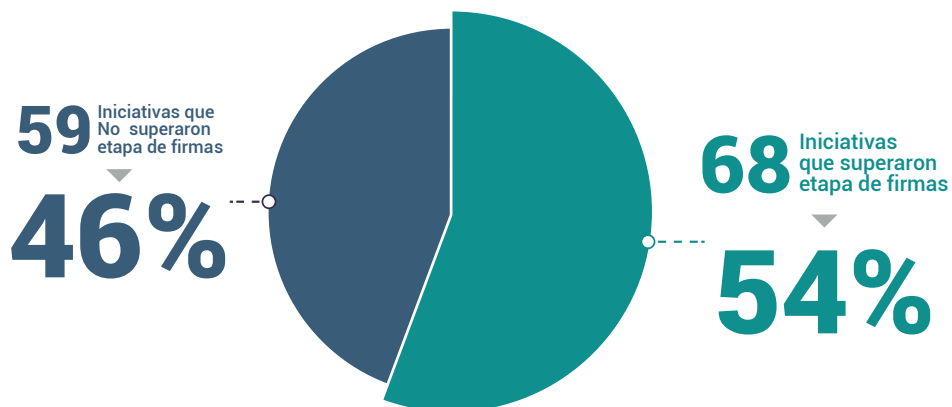
Las actuaciones en que se abre investigación significan que el CNE encontró mérito para intervenir en los procesos de recolección de firmas, por distintas razones, como pueden ser supuestas inconsistencias en la información contable, o en la sustentación de los motivos de la revocatoria.

### Resoluciones Revocatoria de Mandato por Tipo



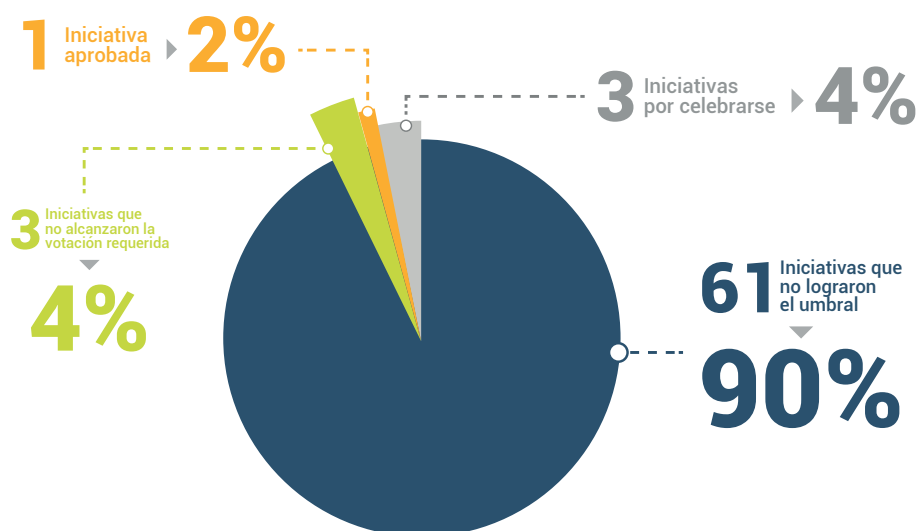


• Ahora bien, a la fecha se han presentado 127 iniciativas de revocatoria del mandato, de las cuales 68 superaron la etapa de firmas.



- De esas 68 iniciativas, 61 no prosperaron por no haber superado el umbral de participación.
- Tres (3) superaron el umbral pero no alcanzaron la votación requerida, una (1) fue aprobada, y otras (3) aún están por realizarse.

### Estudio recursos despacho



### 3.8.3. Aspectos de controversia sobre los procesos de revocatoria del mandato

El proceso descrito, ha suscitado una serie de debates en la sala plena del CNE, en que predominan tesis que obstaculizan en forma desproporcionada la puesta en marcha de este mecanismo de participación ciudadana.

Las controversias pueden resumirse en seis (6) aspectos, lo que llevó al despacho a dejar 30 aclaraciones de voto y 8 salvamentos.

Los puntos de controversia son:

#### (i) Regulación del mecanismo de revocatoria del mandato desde el CNE.

Como se dijo inicialmente, durante el mes de abril de 2017, fue radicado en Sala el proyecto de resolución titulado "Por medio de la cual se establece el trámite de verificación de apoyos y exposición de motivos del mecanismo de participación ciudadana de Revocatoria de Mandato de Alcaldes y Gobernadores". Este proyecto contenía una serie de restricciones injustificadas y desproporcionadas para los ciudadanos interesados en activar el mecanismo.

Desde el despacho, se advirtieron los inconvenientes del proyecto por las siguientes razones:

- **Abuso de competencia.** El proyecto desbordaba la cláusula de competencia del CNE contenida en el artículo 14 de la Ley 1757 de 2015, que la limita a la regulación del procedimiento de verificación de los apoyos en el marco de los mecanismos de participación ciudadana. Esta competencia es específica y restringida.
- **Desconocimiento de la reserva de ley.** La regulación de los mecanismos de participación ciudadana y de los derechos fundamentales, como es el caso de la revocatoria del mandato, tiene reserva de ley y por tanto, un organismo administrativo, no puede desconocer esa reserva a través de actos administrativos.
- **Intromisión en calificación de contenidos de las revocatorias.** El proyecto pretendía que la Organización Electoral revisara el contenido de la exposición de motivos de las iniciativas de revocatoria del mandato. Esta autoridad no puede pronunciarse de fondo sobre este aspecto pues esa facultad le está reservada al pueblo a través de la votación.
- **Afectación derechos bloque de convencionalidad.** Se afectaban los derechos garantizados tanto en la Constitución Política como en la Convención Americana de Derechos Humanos, al aumentar las exigencias de acceso al mecanismo de revocatoria del mandato.
- **Violación al principio de irretroactividad.** El principio de irretroactividad de la ley que es extensivo a los actos administrativos expedidos por el CNE, y que garantiza los derechos adquiridos de los ciudadanos que conformaron los comités promotores que se encontraban inmersos en procesos de revocatoria del mandato en todo el país a esa fecha, no podían ser asaltados con nuevos requisitos de carácter administrativo.
- **Aplicación de ley especial sobre la general.** El proyecto de resolución ignoró el principio de aplicación de la ley especial en lugar de la general, prefiriendo aplicar el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lugar de aplicar las leyes 1757 de 2015 y 134 de 1994. Esto traería como consecuencia que se un tratamiento equívoco a los actos administrativos que se expiden con ocasión al procedimiento de revocatoria del mandato.
- **Incumplimiento del deber legal de proteger la participación ciudadana.** La expedición de dicha resolución estaría incumpliendo con sus deberes de protección de la participación ciudadana.

El proyecto fue retirado debido a las inconsistencias anteriores.

La interpretación sostenida por el despacho fue corroborada por la Corte Suprema de Justicia, que fue objeto de revisión por la Corte Constitucional<sup>72</sup>.

**(ii). Alcance de la competencia del CNE para inspeccionar y vigilar los procedimientos administrativos relativos al mecanismo de participación de revocatoria del mandato.**

Este fue uno de los puntos de mayor controversia.

- Por un lado, quienes sostuvieron que el CNE no tenía competencia para inspeccionar y vigilar los procedimientos administrativos relativos a la revocatoria del mandato.
- Otros, desconociendo antecedentes jurisprudenciales, señalaron que el CNE está investido de una cláusula general que le permite verificar todas las etapas del proceso.

El criterio del despacho quedó fijado en algunos actos administrativos, entre los cuales se destaca el caso de San José de Cúcuta.

**(iii). Competencia del CNE para calificar el contenido de la exposición de motivos de la iniciativa de revocatoria del mandato**

Este punto fue uno de los más debatidos en el CNE, al punto que el proyecto presentado por la presidencia y un protocolo que seguía esa lógica se retiró del Orden del Día, por ser contrario a la Constitución.

- Sin embargo, en Resolución 1758 de 27 de julio de 2017 "Por medio de la cual se decide sobre la solicitud de intervención del trámite de la Revocatoria de Mandato del ciudadano José de Jesús Nolasco Hernández, en su condición de Alcalde del Municipio de Remolino, Departamento de Magdalena, dentro del expediente No. 3216-17", la ponente, en forma arbitraria, desplegó su tesis sobre la competencia de la autoridad electoral para exigir y verificar el contenido de la exposición de motivos de una iniciativa de revocatoria del mandato. El despacho se separó de esta tesis, advirtiendo que la competencia para pronunciarse de fondo sobre la exposición de motivos de una iniciativa de revocatoria del mandato recae exclusivamente en la ciudadanía al momento de apoyar con su firma.
- En la **Resolución N° 799 de 13 de marzo de 2018** "Por medio de la cual se NIEGA, por improcedente, la solicitud de revocatoria directa de la Resolución N° 6245 del 22 de Diciembre de 2015, que "... señala el procedimiento de verificación de la autenticidad de los apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismo de participación ciudadana", expedida por el Consejo Nacional Electoral, presentada por HECTOR OLIMPO ESPINOSA OLIVER, en su calidad de representante legal del PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO", el despacho precisó las características del mecanismo.

**(iv). Procedimiento aplicable al mecanismo de revocatoria del mandato**

- Este punto fue crucial en las discusiones llevadas a cabo en la Sala. La mayoría sostuvo que al procedimiento de revocatoria del mandato debía aplicarse el procedimiento administrativo general establecido para en el CPACA

*72. La sentencia de 31 de julio de 2017 STP11206-2017 Rad. 92861, Sala de Casación Penal, Corte Suprema de Justicia (la cual fue revocada por la Corte Constitucional en sentencia SU-077/18 de 8 de agosto de 2018), en la cual, en sede de tutela se dijo: "11.6. El Consejo Nacional Electoral tiene funciones, directas y expresamente, asignadas por la Carta Política, entre ellas, la potestad reguladora para la expedición de normas de naturaleza operativa y administrativa destinadas a regular los temas propios de su competencia. Asimismo, el Consejo Nacional Electoral, puede ser facultado de manera expresa, extraordinaria y excepcional para reglamentar temas de naturaleza estatutaria; sin embargo, tales atribuciones especiales deben ser interpretadas de manera restringida, es decir, no cabe la posibilidad de la ampliación analógica o extensiva de esas facultades"*

- Nuestra posición defendió la tesis de que no puede aplicarse un procedimiento general cuando ya existe uno estatutario especial que atiende a la naturaleza del mecanismo de revocatoria del mandato. Aplicar el procedimiento general implica vaciar la finalidad y el sentido de los procesos de revocatoria del mandato.

**(v). Sobre las normas aplicables en materia de presentación de estados contables como requisito de procedibilidad de la iniciativa de revocatoria del mandato.**

- La Sala señaló que los estados contables debían cumplir, además de la exigencia de la ley estatutaria, las obligaciones contenidas en la reglamentación ordinaria, abriendo investigación administrativa e imposibilitando la continuidad del procedimiento del mecanismo para quien no cumpliera con dicha reglamentación. Los dos casos emblemáticos de esta tesis son, el del municipio de Facatativá, Cundinamarca, y el de Bogotá.
- Llama la atención que la rigurosidad en los controles a los informes contables desplegados en relación con este mecanismo de participación, no se apliquen a los informes de los candidatos electorales que revisa el Fondo de Financiación Política.
- El caso de las investigaciones adelantadas por el CNE en relación a los informes contables presentados por un comité de revocatoria del mandato en la ciudad de Bogotá, es una comprobación de la arbitraria y selectiva discriminación que aplicó la sala plena para obstaculizar los procesos de participación ciudadana.

**(vi) Las indagaciones indebidas del CNE sobre los motivos razones de algunos ciudadanos para participar activamente en los procesos de revocatoria del mandato y la penalización de las iniciativas ciudadanas**

- El procedimiento de revocatoria del mandato fue objeto de obstáculos injustificados e ilegales, es preciso destacar señalar la situación planteada con la revocatoria del mandato en el municipio de Facatativa.
- En salvamento de voto del despacho en la cual se ilustran los argumentos presentados, sino que se exponen algunas preguntas realizadas por los funcionarios del CNE a los miembros del comité promotor de la iniciativa de revocatoria.

### 3.8.4. . Conclusiones

(i) El examen de los procesos de revocatoria del mandato de mandatarios locales por el CNE, reavivó algunos aspectos que obligan a un nuevo examen sobre la eficacia y sentido de este mecanismo, si se pretende que cumpla el propósito que fijó la Constitución:

Deben examinarse aspectos como: (i) la oportunidad para activar el mecanismo (un año parece poco tiempo para una evaluación sólida del cumplimiento del programa de gobierno); (ii) precisar el contenido del control ciudadano (sobre el programa de gobierno sobre el plan de desarrollo), (iii) evaluar la causal relacionada con el malestar de la(Corte Suprema de Justicia: Sentencia de 31 de julio de 2017 STP11206-2017 Rad. 92861, Sala de Casación Penal - Corte Constitucional: Sentencias C-180 de 1994, C-011 de 1994, sentencia C-179 de 2002, Sentencia T-066 de 2015 - Consejo de Estado: Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 24 de abril de 2014, Rad. 11001-03-28-000-2013-00036-00, entre otras)

- ciudadanía con un gobernante; (iv) determinar qué garantías tienen los comités promotores, etc.
- Es necesario que el Congreso de la República asuma la responsabilidad de diseñar una reglamentación estatutaria que logre abastecer las necesidades del mecanismo, tanto para los ciudadanos que eligen, como para los ciudadanos electos.
- A pesar de que en la sentencia de la Corte Constitucional relacionada con la revocatoria del

mandato (Sentencia SU-077 de 8 de agosto de 2018), se exhorta al Congreso para que sea éste el que reglamente la materia, no se determina los puntos que deben reglamentarse, más allá de establecer unas audiencias públicas que le permitan a los gobernantes defender el cumplimiento del programa de gobierno y el plan de desarrollo.

(ii) Aunque la Ley 1757 de 2015 contiene una reglamentación del mecanismo de revocatoria del mandato, su trámite ante el CNE, demostró que es necesario un ajuste por la autoridad competente que es el Congreso, no por órgano administrativo electoral, que no representa un poder neutro de control.

Los ajustes deben considerar aspectos como los siguientes:

- No debería existir intervención de ninguna autoridad electoral sobre el contenido de la exposición de motivos de una iniciativa de revocatoria del mandato, pues la votación tienen por objeto determinar si los ciudadanos consideran que se están incumpliendo las promesas de gobierno.
- Deben armonizarse los lineamientos del mecanismo con la jurisprudencia constitucional proferida por distintas autoridades judiciales en acciones de tutela<sup>73</sup>.
- El procedimiento estatutario del mecanismo debe ser claro, para evitar injerencias indebidas, que lo conviertan en un proceso ordinario o un procedimiento administrativo sancionatorio.
- El CNE no ha determinado las normas que debe seguir el comité promotor y la autoridad al momento de la entrega de los estados contables.
- Que a pesar de las eventuales investigaciones administrativas que se puedan iniciar con ocasión al incumplimiento de las normas regulatorias de los temas de financiación, éste no sea óbice para torpedear el procedimiento de revocatoria del mandato.
- Que se defina un límite a la cláusula general de competencia del CNE en materia de intervención en el desarrollo de los procedimientos de los mecanismos de participación ciudadana.
- Los ciudadanos que acuden a la revocatoria del mandato no deberían ser objeto de sanciones penales o administrativas, sino en casos excepcionales y cuando existan causales previamente identificadas en la ley.

*73. Corte Suprema de Justicia: Sentencia de 31 de julio de 2017 STP11206-2017 Rad. 92861, Sala de Casación Penal - Corte Constitucional: Sentencias C-180 de 1994, C-011 de 1994, sentencia C-179 de 2002, Sentencia T-066 de 2015 - Consejo de Estado: Sala del Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 24 de abril de 2014, Rad. 11001-03-28-000-2013-00036-00, entre otras.*

### 3.9. EL PLEBISCITO Y LA REFRENDACION DE LOS ACUERDOS DE PAZ

Para la referendación popular de los acuerdos de paz, suscritos entre el gobierno nacional y las FARC-EP, se expidieron las siguientes normas:

- La Ley 1806 del 24 de agosto de 2016
- El Decreto 1391 de 2016 que lo convocó y fijó la fecha
- El CNE expidió Resolución 1733 del mismo año.

En lo que atañe a la organización electoral, uno de los aspectos de mayor controversia se relacionó con el umbral de aprobación que se fijó en el 13% del censo electoral.

La convocatoria se solicitó que el pueblo se pronunciara sobre los acuerdos de paz, en los siguientes términos:

#### ¿Aprueba usted el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?

SI

NO

La reglamentación fue expedida el 30 de agosto de 2016, a pocas semanas de la fecha fijada para la votación que de el 31 de octubre de 2016.

Aunque la ley 1757 de 2015 establece que el término de las campañas en los mecanismos de participación es de un 1 mes a partir del decreto de convocatoria, el calendario derivado de la ley y el decreto gubernamental no coincidía con los tiempos previstos en el decreto de convocatoria, teniendo en cuenta que los comités de campaña tenían 15 días para reportar ante el Consejo Nacional Electoral CNE su intención de hacer campaña.

#### 3.9.1. Los actos administrativos expedidos por el CNE en relación con el plebiscito

Con ocasión del plebiscito el CNE expidió más de 10 resoluciones para su realización. Sin embargo, la entidad no adoptó un cronograma o calendario que estableciera con claridad las fechas en las que debía verificarse el cumplimiento de obligaciones consagradas en las regulaciones emitidas.

- La inscripción de los cerca de 1.800 comités de campaña se efectuó a través de medios tecnológicos, que se encontraba publicado en la página web de la corporación.
- No se cumplieron varios de los presupuestos planteados en las Resoluciones expedidas en este periodo; entre ellas: la conformación de la comisión de monitoreo de propaganda prevista en el artículo 18 de la Resolución 1733,
- No se exigió ni se comunicó a la Sala Plena los informes semanales de propaganda en medios de comunicación señalados en el artículo 12 de la Resolución 1733, impidiendo el control en tiempo real y la aplicación de las medidas procedentes o cautelares por infracción a las reglas de propaganda y divulgación por parte de los Comités.
- Se incumplió también el artículo 21 de la mencionada resolución en la medida que no se conformó el comité técnico de seguimiento a encuestas, ni se informó a la Sala Plena sobre su publicación; los comités de garantías tampoco fueron instalados y en el proceso de coordinación con las Registradurías territoriales se presentaron fallas en la acreditación de los testigos electorales.
- Se convocó una Misión de Observación Electoral que no contó con una retroalimentación suficiente

luego de la jornada electoral plebiscitaria y por tanto no justificó los altos costos invertidos en su desarrollo.

En cuanto a lo postelectoral es importante señalar que se presentaron dificultades con la no presentación de rendición de cuentas de campaña, esto en parte por la falta de claridad de la organización electoral a la ciudadanía en cuanto a fechas y tiempos para hacerlo.

En las campañas se observaron conductas perniciosas como las siguientes:

- **Tergiversación de los acuerdos y publicidad engañosa.** La desinformación a los ciudadanos y la tergiversación de la información por parte de las dos campañas fue el eje central en el plebiscito; palabras y slogans fueron un componente central para que se votara con rabia y emotividad. Los medios de comunicación y especialmente las redes sociales jugaron un papel clave en la generación de mentiras y desinformación.

- **Predomino voto urbano en los resultados.** Las víctimas del conflicto votaron mayoritariamente a favor de los acuerdos de paz; sin embargo, los ciudadanos que viven en las grandes capitales del país, fueron quienes aportaron los votos decisivos para que ganara la campaña del NO.

El despacho, salvó el voto en relación a los resultados finales en razón a la afectación de las votaciones en la costa atlántica por el clima:

- **Afectación participación por huracán Mathew.** Esta elección contó con uno de los niveles más altos de abstención en los últimos 22 años, alcanzó el 62,57% , la Costa Caribe fue una de las zonas con menor participación debido al coletazo del huracán Matthew que dejó varios municipios afectados por las constantes lluvias, inundaciones, vendavales y deslizamientos, lo que condujo a los organismos nacionales de prevención de desastres, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres NGRD, a declarar 37 municipios en alerta roja.

En concepto presentado a la sala plena, el despacho sostuvo que debía presentarse a la Corte Constitucional un escrito solicitando que se modulara una sentencia que permitiera modificar el plebiscito en un Mandato Ciudadano por la Paz.

Este concepto no fue acogido por la sala.

### 3.10. La Participación Política FARC y el CNE

#### 3.10.1. De Grupo Armado a Partido Político

En lo relativo al tránsito de FARC como actor armado a Partido Político legal, el acuerdo contempló 3 momentos específicos:

- El primer momento consistió en que una vez suscrito el Acuerdo de Paz, un grupo de ciudadanos en ejercicio solicitó el 20 de diciembre de 2016 el registro ante el CNE de "Voces de Paz", agrupación política transitoria para la creación de un nuevo partido o movimiento político producto del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal. El 11 de enero de 2017 el CNE expidió la resolución 0003 de 2017 en la que "se crea un registro especial de agrupaciones políticas (...) y se inscribe como agrupación política al grupo de ciudadanos denominado Voces de Paz y Reconciliación".

- El segundo momento ocurrió luego de la dejación de armas, el 9 de octubre de 2017 los voceros de las FARC registran ante el CNE la decisión de transformarse en partido político solicitando el reconocimiento de su personería jurídica y todos los derechos y deberes que de ella se desprenden, por reparto de la corporación este tema queda en manos del Despacho y el día 31 de octubre del mencionado año se expide la resolución 2691 de 2017 por medio de la cual se reconoce personería jurídica al partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común – FARC, se ordena el registro de sus estatutos, plataforma política, código de ética, logo símbolo, y se inscriben los nombres de las personas designadas para integrar sus órganos de dirección, gobierno y administración.



### 3.10.2. Primeras Elecciones

- Las pasadas elecciones legislativas celebradas en marzo de 2018 contaron por primera vez en la historia con la participación de la FARC como partido político legal, en estas presentaron listas a la circunscripción nacional de Senado y en las Circunscripciones territoriales de Valle, Santander, Bogotá, Antioquia y Atlántico.
- En el proceso pre electoral llegaron al CNE solicitudes de Revocatoria de inscripción contra 8 candidatos a senado y cámaras territoriales que fueron denegadas y 5 recursos más contra estas resoluciones que se resolvieron negándolas de nuevo, en este punto se contó con comunicación permanente con la JEP quien remitió desde enero a febrero los informes de suscripción de actas de compromiso con fines de Reincorporación Política, social y económica, integrantes de la FARC.
- Finalmente el pasado 19 de julio bajo la Resolución 1587 les fueron asignadas las 5 curules en Senado y 5 en Cámara de Representantes para el periodo constitucional 2018-2022 en cumplimiento de lo establecido en el Acto Legislativo 03 de 2017, resolución que firman todos los consejeros a excepción de Emiliano Rivera que presentó un impedimento para trabajar cualquier tema relacionado con FARC.

### 3.10.3. Obstáculos para la Financiación

- El tema de financiación al nuevo partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común – FARC ha sido uno de los más polémicos ante los medios de comunicación y la opinión pública, sobre el mismo han salido gran cantidad de notas de prensa y especulaciones. Sobre el tema, desde diciembre de 2017 se han expedido 7 resoluciones y un proyecto que no ha sido posible resolver ni tomar definición en sala. El común denominador a la hora de resolver asuntos que tienen que ver con FARC ha sido la falta de agilidad y eficiencia a la hora de definir generando obstáculos e impedimentos que han generado un desarrollo atropellado de este nuevo partido que debería contar con todo el apoyo de la institucionalidad colombiana para continuar dando tránsito a su participación en política totalmente legal.

### 3.10.4. Delegado ante el CNE

- La participación de la nueva fuerza política, que surgió del acuerdo de paz, a través de una vocería en el Consejo Nacional Electoral ha presentado varios obstáculos entre ellos la poca disposición de la entidad manifestada desde una prevención excesiva hasta la negligencia a la hora de solicitar recursos físicos para realizar su trabajo adecuadamente.

Las resoluciones dictadas por el CNE en relación con la reincorporación política de las FARC, son las siguientes, 12 en total:

Categoría	Número	Tipo	Fecha	Tema	Ponente
Agrupación Política	0003/17	Resolución	11/01/2017	Se crea un Registro Especial de Agrupaciones Políticas y se inscribe "Voces de Paz y Reconciliación".	Rojas
		Aclaración de Voto	11/01/2017	Consideraciones en cuanto al carácter de las reglas que regulan los procesos de paz, el efecto vinculante del AL 01 de 2016, precedente y derecho a la igualdad, efectos del registro de agrupaciones políticas sin personería.	Novoa
		Salvamento y Aclaración de voto	11/01/2017	No se comparte lo establecido en el articulado de la Resolución 003 de 2017.	Hernández



Partido Político	2691/17	Resolución	31/10/2017	Reconocimiento de Personería Jurídica al Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC.	Novoa
		Aclaración de Voto	31/10/2017	Se aclara en cuanto a organigrama y estructura, registro de directivos, principio de paridad, código de ética, certificación dejación de armas	Camargo
		Salvamento de voto	31/10/2017	No se comparte lo establecido en el articulado de la Resolución.	Hernández
		Aclaración y Salvamento	31/10/2017	Salvamento respecto a Equidad de Género.	Carrillo
Dejación de Armas y JEP	2702/17	Resolución	01/11/2017	Se rechaza por improcedente queja presentada por Clínica Isis SAS por presunta infracción al artículo 5 de la Ley 130 del 94 por parte de FARC	Carrillo
	1290/18	Resolución	10/05/2018	Se rechaza por falta de competencia la solicitud de cambiar las siglas del Partido Político FARC	Rojas
	UNMC-2017-023	Comunicación	22/09/2017	Certificación Naciones Unidas sobre dejación de armas.	N/A
	0940/18	Radicado	24/01/2018	Informes de suscripción de actas de compromiso con fines de Reincorporación Política, social y económica, integrantes de la FARC.	N/A
	0968/18	Radicado	25/01/2018		
	1720/18	Radicado	06/02/2018		
	2992/18	Radicado	28/02/2018		
	0247/18	Resolución	08/02/2018	Se deniega solicitud revocatoria de inscripción de Pablo Catatumbo Torres Victoria.	Franco
	0267/18	Resolución	13/02/2018	Se confirma la Resolución 0247 tras presentación de recurso.	Franco
	0254 /18	Resolución	08/02/2018	Se deniega solicitud revocatoria de inscripción de Iván Luciano Márquez Marín Arango.	Rojas
Revocatorias de Inscripción	0276/18	Resolución	13/02/2018	Se confirma la Resolución 0254 tras presentación de recurso.	Rojas

	0246/18	Resolución	08/02/2018	Se deniega solicitud revocatoria de inscripción de Álvaro Guaza Carabali.	Rojas
	0248/18	Resolución	08/02/2018	Se deniega solicitud revocatoria de inscripción de Fanny Maritza Fiallo.	Franco
	0253/18	Resolución	08/02/2018	Se deniega solicitud revocatoria de inscripción de Victoria Sandino Simanca Herrera.	Hernández
Revocatorias de Inscripción	0269/18	Resolución	13/02/2018	Se confirma la Resolución 0253 tras presentación de recurso.	Hernández
	0252/18	Resolución	08/02/2018	Se deniega solicitud revocatoria de inscripción de Luis Alberto Albán Burbano.	Hernández
	0270/18	Resolución	13/02/2018	Se confirma la Resolución 0252 tras presentación de recurso.	Hernández
	0225/18	Resolución	08/02/2018	Se deniega solicitud revocatoria de inscripción de Seuxis Paucias Hernández Solarte	Vega
	0317/18	Resolución	13/02/2018	Se confirma la Resolución 0252 tras presentación de recurso.	Vega
	0331/18	Resolución	14/02/2018	Se declara carencia de objeto a la solicitud de revocatoria de inscripción de Fabián Fabián Ramírez Cabrera.	Rojas
Declaración Curules	1597/18	Resolución	19/07/2018	Se asignan unas curules en el Senado de la República y Cámara de Representantes periodo constitucional 2018-2022 al partido FARC.	N/A
Consultas Participación Política FARC	6790/18	Consulta	15/11/2018	Consulta sobre participación política FARC.	García
	3351/17	Resolución	20/12/2017	Se abstiene de dar trámite a la solicitud de David Barguil, mediante la que solicita la no inscripción de candidatos miembros de FARC-EP que se encuentren inhabilitados para 2018	Rojas
	3354/17	Resolución	20/12/2017	Se abstiene de iniciar actuación administrativa con ocasión de denuncia interpuesta en la cual se advierten los peligros de la participación política de las FARC	Rojas

Financiación	3355/17	Resolución	20/12/2017	Se abstiene de iniciar actuación administrativa con ocasión de denuncia interpuesta en la cual se advierte la presunta trahumancia inducida por integrantes de las FARC	Rojas
	RDE-016	Comunicación	24/01/2018	Consulta de Jaime Hernádo Suárez Bayona sobre asignación de curules del AL 03-2017 FARC	N/A
	3196/17	Radicado	13/02/2018	Consulta sobre participación política FARC.	Novoa
	0953/18	Radicado	01/03/2018	Asignación de curules para el partido político FARC conforme al AL 03 de 2017.	Franco
	8344/17	Radicado	13/03/2018	Consulta sobre inscripción a la Presidencia de la República por parte del partido FARC en elecciones 2018.	Novoa
	1516/18	Radicado	10/04/2018	Asignación de curules para el partido político FARC conforme al AL 03 de 2017.	Franco
	3391/17	Resolución	21/12/2017	Registro de Representante Legal Tranditorio del Partido FARC.	Gómez
	3486/17	Resolución	21/12/2017	Asignación de recursos estatales al Partido FARC vigencia año 2017.	Fondo de Financiación
	0208/18	Resolución	07/02/2018	Regulación aspectos relativos a los anticipos de la financiación estatal para las elecciones a Congreso 2018.	Fondo de Financiación
	RNEC 2133/18	Resolución	15/02/2018	Ordena pago de recursos de financiación estatal para el funcionamiento de FARC vigencia 2017 por RES-CNE 3486/17	RNEC
RNEC 2702/18	Resolución	23/02/2018	Ordena pago de anticipo a partido FARC ´pr concepto de financiación estatal de campañas al Senado.	RNEC	

	1164/18	Resolución	08/05/2018	Asignación de recursos estatales al Partido FARC vigencia año 2018.	Fondo de Financiación
	1417/18	Resolución	13/06/2018	Aclaración Resolución 1164 de 2018.	Fondo de Financiación
		Proyecto	01/05/2018	Por medio de la cual se abre investigación administrativa y se formulan cargos contra el partido FARC, y su Gerente de campaña, el señor Jorge Federico Ramírez Escobar por el presunto incumplimiento del deber de administrar los recursos de campaña a través de la cuenta única bancaria.	Novoa
Consultas Financiación FARC	6580/17	Radicado	28/11/2017	Solicitud información sobre presuntos dineros girados por parte de estado a las FARC	Rojas
	7300/17	Radicado	13/03/2018	Consulta relacionada con la financiación de las actividades relacionadas a la conformación del partido político FARC	García
		Comunicación	13/03/2018	Consulta Banco Agrario de Colombia sobre Manejo de la Cuenta de Campaña Senado FARC	N/A
	5045/18	Radicado	03/05/2018	Consulta sobre el procedimiento para la disposición de recursos asignados por concepto de anticipo para el partido FARC	Gómez
Propaganda y Publicidad FARC		Derecho de Petición	03/11/2017	Solicitud emisión comunicado a candidatos presidenciales y partidos en general a comprometerse con la paz evitando realizar afirmaciones y señalamientos discriminatorios y estigmatizantes a FARC	N/A
	0173/18	Radicado		Publicidad Política por parte del partido FARC para elecciones 2018	Novoa

	0839/18	Resolución	13/03/2018	Se abstiene de iniciar actuación administrativa por presunta difamación del Partido Cambio radical contra FARC.	Rojas
		Aclaración de Voto		No está disponible.	Novoa
Posesión Delegado ante el CNE	1499 de 2018	Comunicación	06/03/2018	Escritura de posesión ante el CNE del Dr. Pablo Julio Cruz Ocampo	N/A
		Decreto	06/08/2018	Por el cual se fija el régimen salarial y prestacional del Delegado del Partido Político FARC ante el CNE.	Departamento Administrativo de la Función Pública

### 3.11. Cinco reformas electorales para la paz

Como aportes a la discusión de las reformas electorales y políticas, el despacho presentó varias iniciativas de carácter constitucional, legal y reglamentario, así:

- **Aportes a la discusión de La Habana y Postulación MEE.** Se aceptó la invitación por parte del Alto Comisionado para la Paz a la mesa de conversaciones de La Habana a finales del mes de abril de 2016, en esta oportunidad y a través del documento "Cinco reformas electorales indispensables para consolidar la paz" se insistió en aspectos centrales como: 1. el voto electrónico y la tecnificación del proceso electoral para promover elecciones limpias y transparentes; 2. una nueva organización electoral que garantice derechos políticos para todos y no sea un apéndice de los partidos; 3. reformar la financiación política y de campañas con el objetivo de igualar la competencia electoral y combatir la corrupción; 4. Fortalecer el pluralismo y proteger las minorías políticas; y por último 5. Expedir un Estatuto de la Oposición como instrumento para la alternancia política.

- **Designación en la MEE.** Además del viaje a La Habana, se recibió la invitación para participar en la Misión Electoral Especial- MEE conformada por académicos y expertos en temas electorales, creada con la finalidad de generar lineamientos e insumos para la Reforma Política y Electoral derivada del acuerdo de paz; aunque se presentó la solicitud de permiso para integrarla ante la sala plena del CNE, ésta la remitió al Congreso de la república argumentando falta de competencia, allí se rechazó esta posibilidad y finalmente no fue posible hacer parte de la MEE, lo anterior se explica también por la cantidad de interés que tocaba la reforma y la reticencia de organismos como la Registraduría en cabeza de su sindicato a los cambios y a la modernización.

- En cuanto a las iniciativas legales. Se presentaron:

- (i) **Propuesta creación Circunscripciones Especiales de Paz.** Proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se crean unas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y se dictan normas complementarias. El objetivo principal de este, tal y como lo planteó el acuerdo es ser una medida de favorabilidad política para los territorios y organizaciones sociales afectadas por la violencia política, la exclusión y las condiciones de inequidad económica y social imperantes en los territorios de conflicto.

**(ii) Estatuto de Oposición y Reglamentación en el CNE.** Proyecto de Ley Estatutaria por medio de la cual se desarrolla el artículo 112 de la Constitución Política y se expide el Estatuto de Oposición y algunas garantías para las minorías. Varias propuestas contenidas en el proyecto fueron discutidas junto con los partidos minoritarios, independientes y de oposición que el despachó representó en el CNE, con los que se mantuvieron reuniones periódicas para unificar y fortalecer propuestas conjuntas y además alimentar el trabajo de la Comisión de Estatuto de Oposición producto del acuerdo de paz y que concluyó en la aprobación de la Ley 1909 de 2018. Para este año se radicó en sala una propuesta de resolución para reglamentar transitoriamente algunos aspectos de esta Ley.

**(iii) Reforma Electoral y Propuesta de Nuevo Código Electoral.** Finalmente, en abril de 2017 se entregó el Proyecto de Acto Legislativo Por medio de la cual se integran el CNE y la RNEC, se crea la organización electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y mejorar la transparencia de los procesos electorales, y se dictan otras disposiciones. Este proyecto se elaboró para condensar la necesidad de cambios derivados de los acuerdos de paz, como también de la urgencia de enfrentar con eficacia la corrupción política, lograr mayor legitimidad, pluralismo y transparencia en los procesos electorales, plantea la necesita urgente de avanzar hacia un órgano electoral despolitizado que sea garante no solo de los partidos sino también de la ciudadanía. Adicionalmente, se trabajó también en la elaboración de un nuevo Código Electoral, que aunque no se publicó abiertamente pues por lo dispendioso y extenso de su contenido requería mayor tiempo, puede constituir un buen insumo para las discusiones que se perfilan para el próximo periodo.

**(iv) Solicitudes de Personerías Jurídicas Amparadas en el Acuerdo de la Habana.** Entre los efectos del proceso de paz en el CNE, es importante mencionar que se expidieron 14 Resoluciones desde la sala rechazando las solicitudes de reconocimiento de personería jurídica amparadas en el Acuerdo Final.

Aspecto adicional para explicar que no existe obligación de otorgar personería jurídica por aplicación directa del Acuerdo, y por último, solo en casos especiales como lo sucedido a la UP se aplicará precedente del Consejo de Estado, debiendo hacer el CNE valoración fáctica y finalística.

Tipo	Fecha	Tema
Ponencia	14/07/2015	Acuerdos de paz y procesos electorales, el punto dos de la agenda de La Habana: Democracia, Votos y Armas.
Documento propuesta	25/04/2016	Cinco reformas electorales indispensables para consolidar la paz.
Informe	02/05/2016	Informe de Actividades viaje Habana-Cuba Negociaciones de Paz Gobierno Nacional- FARC-EP.
Proyecto de Acto Legislativo	25/06/2016	Por el cual se crean unas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y se dictan normas complementarias

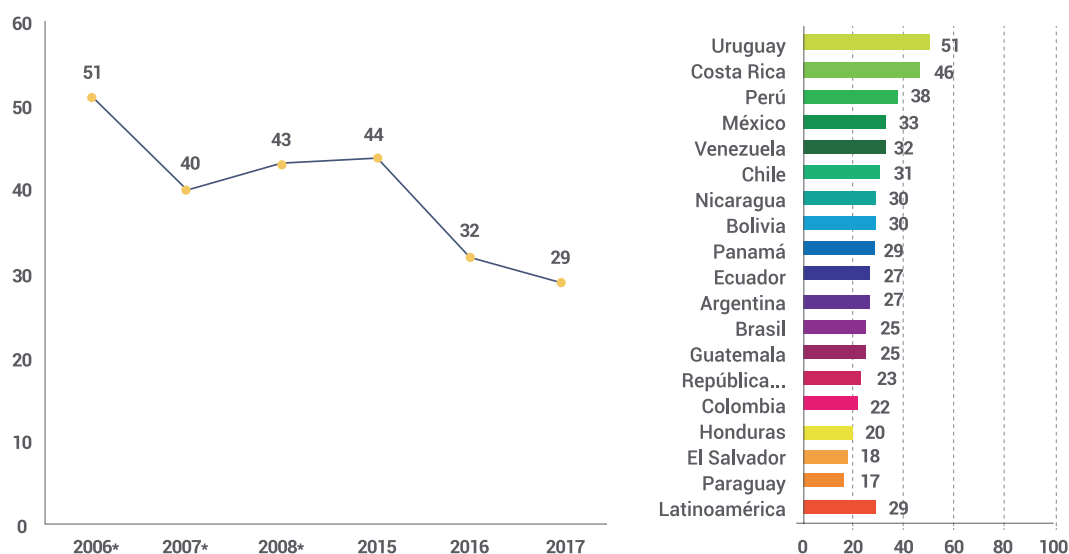


Tipo	Fecha	Tema
Proyecto de Ley Estatutaria	10/08/2016	Por medio de la cual se desarrolla el artículo 112 de la CP y se expide el Estatuto de Oposición y algunas garantías para las minorías.
Invitación	22/09/2016	Invitación participación Misión Electoral Especial MEE.
Proyecto de Acto Legislativo	18/04/2017	Por medio de la cual se integran el CNE y la RNEC, se crea la organización electoral y se dictan normas para fortalecer su autonomía e independencia y mejorar la transparencia de los procesos electorales, y se dictan otras disposiciones.
Propuesta Resolución	18/07/2018	Por la cual se reglamentan transitoriamente algunos aspectos de la Ley Estatutaria 1909 de 2018.

Cuadro solicitudes personerías jurídicas en los años 2017 y 2018 con base al Acuerdo de Paz.

### COMENTARIOS FINALES

Para el año 2017, LATINBARÓMETRO, informó que el CNE de Colombia, se encuentra entre los tres (3) países con más bajo nivel de credibilidad ciudadana en América Latina.



Si nos atenemos al balance efectuado de la organización electoral y, en particular del CNE, tendrá que concluirse que los resultados de la medición se ajustan a la realidad.

La metáfora de la bicicleta estática es, literalmente cierta para describir lo que ocurre en el CNE. Se aplican ingentes recursos presupuestales, se demanda un trabajo arduo de sus funcionarios, se elaboran miles de decisiones para investigar la conducta de los partidos y candidatos, pero el impacto institucional y la capacidad efectiva de control electoral son insignificantes.

Dejamos planteados unos criterios, unas propuestas y una cultura de relacionamiento con lo "público", en consonancia con la Constitución de 1991.

**Agradecemos a quienes nos dieron la oportunidad de vivir la experiencia de la organización electoral.**

**Bogotá, agosto 30 de 2018.**