



DECLARACIÓN PRELIMINAR

Jornada electoral bien organizada: mejoras contribuyeron a superar la desconfianza

Bogotá, 31 de mayo de 2022

Esta declaración preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) se realiza antes de la finalización del proceso electoral, del que aún faltan por concluir fases importantes, como las diferentes etapas del escrutinio o la resolución de los recursos que pudieran interponerse. En esta declaración, la MOE UE sólo está en condiciones de dar cuenta de las observaciones realizadas hasta el momento. La misión observará igualmente la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Una vez concluido su trabajo, publicará un informe final, que incluirá un análisis completo del proceso y recomendaciones de reformas electorales.

Resumen

- El preconteo indica que, de las seis candidaturas que concurrieron a las elecciones presidenciales del 29 de mayo, las dos fórmulas que pasarán a segunda vuelta son la integrada por Gustavo Petro y Francia Márquez (Pacto Histórico), que obtuvieron el 40,3% de los votos, y la que forman Rodolfo Hernández y Marelen Castillo (Liga de Gobernantes Anticorrupción), con el 28,1%. La participación alcanzó el 54,9%, similar a la de las últimas elecciones presidenciales.
- La jornada electoral fue, en general, pacífica y tranquila. Los observadores de la MOE UE destacaron su buena organización y valoraron positivamente su transparencia, así como la implementación de los procedimientos electorales en las mesas. Los jurados realizaron el escrutinio de manera transparente y ordenada. Los testigos de los partidos, presentes al cierre de la jornada en casi todas las mesas observadas, pudieron desarrollar su tarea sin restricciones y tomar fotografías de las actas de resultados. La Registraduría adoptó nuevas medidas para facilitar el acceso a las actas a aquellos partidos que no desplegaron testigos en todas las mesas. La práctica totalidad de las actas de resultados fueron publicadas en la web de la Registraduría durante las primeras horas de la noche electoral.
- La primera vuelta de las elecciones presidenciales tuvo lugar en un contexto de creciente desconfianza pública en el proceso electoral, consecuencia de las incorrecciones verificadas en los resultados preliminares y no oficiales (preconteo) de las legislativas y de las narrativas de posible fraude desplegadas tanto por la izquierda como por la derecha, en diferentes etapas de las elecciones generales. Sin embargo, las medidas de transparencia existentes garantizaron la plena trazabilidad de los resultados de las mesas a lo largo de las diferentes fases del escrutinio de las elecciones legislativas, el único que determina los resultados oficiales, aspecto este que la Registraduría no explicó suficientemente.

- A la luz de las deficiencias mencionadas, la Registraduría adoptó una serie de mejoras, como la doble digitación de los datos de las actas y otras medidas de verificación de la exactitud del escrutinio. Realizó también una nueva selección de jurados y mejoró su programa de formación. Y lo que es más importante, trató de consensuar con los partidos políticos el diseño de documentos clave, como las actas de resultados, y la adopción de ciertos procedimientos objeto de críticas durante las legislativas, como el sistema de registro de los testigos. La Registraduría demostró altos niveles de organización y profesionalismo en los preparativos electorales, tanto a escala nacional como en los departamentos y municipios.
- El sistema de inscripción automática de los electores y la depuración de las inscripciones de fallecidos garantizan un censo electoral generalmente inclusivo y preciso. El número de inscripciones de cédulas rechazados por no cumplir los requisitos administrativos fue relativamente bajo, y muy inferior al registrado durante las legislativas, gracias a las medidas adoptadas por la Registraduría. Esta amplió además las opciones para que los ciudadanos pudieran informarse sobre el lugar en el que les correspondía votar y aumentó la capacidad de su sitio web.
- El marco legal para las elecciones en Colombia proporciona una base adecuada para la celebración de elecciones democráticas. Sin embargo, su excesiva dispersión lo vuelve complejo, en ocasiones hasta el punto de socavar la seguridad jurídica. Persisten además deficiencias y lagunas en ámbitos como la inscripción de candidatos y la supervisión de la financiación de las campañas. Más de un año después de que el Congreso aprobara un nuevo Código Electoral, la Corte Constitucional lo declaró inconstitucional por vicios de procedimiento, frustrando así la introducción de las numerosas posibles mejoras que incorporaba.
- En general, el ambiente de la campaña fue pacífico y pluralista y, en la mayor parte del país, candidatos y votantes pudieron organizar y asistir libremente a actos públicos. Sin embargo, el paro impuesto por el Clan del Golfo entre el 4 y el 8 de mayo afectó gravemente al orden público, limitando las actividades de campaña y restringiendo la libertad de movimiento en algunas zonas del noroeste del país. La violencia crónica ejercida por los grupos armados ilegales, y los enfrentamientos entre ellos, siguieron afectando durante la campaña a numerosas comunidades, en su mayoría rurales, y provocaron el desplazamiento de un número elevado de personas.
- En mayo, la Procuraduría suspendió temporalmente a cuatro alcaldes electos por su presunta participación en la campaña. Es discutible que la disposición constitucional que impide a algunas categorías de funcionarios públicos participar en las campañas electorales sea aplicable a los funcionarios electos pero, en cualquier caso, es contraria a las normas internacionales sobre derechos políticos. Además, la destitución, aun temporal, de un cargo de elección popular por una autoridad administrativa, en vez de por un juez, fue ya considerada una violación de la Convención Americana de Derechos Humanos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una sentencia vinculante que condenó a Colombia. Por el contrario, no se ha aplicado aún sanción alguna al comandante de las fuerzas armadas quien, en abierta violación de la Constitución y de una larga tradición de no injerencia del ejército colombiano en la política, hizo declaraciones públicas en contra de un candidato.

- El 5 de mayo, la Corte Constitucional anuló la suspensión de la cláusula de la Ley de Garantías que prohíbe la contratación pública en los cuatro meses anteriores a las elecciones presidenciales. Aunque la sentencia prohibió la contratación pública durante el resto del periodo electoral, los contratos ya en vigor siguieron siendo válidos, lo que puede haber contribuido a generar desigualdad de condiciones entre los candidatos. La sentencia, que pretendía impedir que el Gobierno utilizara los contratos públicos como incentivos de campaña, se dictó seis meses después de la aprobación de la ley pero sólo tres semanas antes de las elecciones, por lo que su eficacia ha sido limitada.
- La libertad de expresión y la libertad de prensa se respetaron en general, y la mayoría de los medios pudieron cubrir el proceso electoral sin mayores limitaciones. Sin embargo, 22 emisoras de radio de la región noroeste se vieron obligadas a interrumpir sus emisiones durante varios días debido al paro armado impuesto por el Clan del Golfo a principios de mayo. En general, los medios de comunicación nacionales fueron pluralistas y ofrecieron un amplio cubrimiento del proceso. Los resultados del monitoreo de medios de la MOE UE indican que Gustavo Petro fue el candidato que recibió la mayor cantidad de cubrimiento en tono negativo.
- El monitoreo de la MOE UE de las cuentas de Facebook y Twitter de los candidatos presidenciales desveló que, juntos, Gustavo Petro, Rodolfo Hernández y Federico "Fico" Gutiérrez representaron el 92% de las interacciones con los usuarios: Petro el 44%, Hernández el 26% y Gutiérrez el 22%. No se observaron casos de incitación al odio en las publicaciones de los candidatos, y muy pocos en las respuestas de los usuarios. Sin embargo, Francia Márquez fue objeto de más discursos de odio que otros candidatos por parte de los usuarios de las redes sociales. Casi todas las críticas de los contendientes se dirigieron a Gustavo Petro. El candidato que más invirtió en publicidad en Facebook fue "Fico" Gutiérrez, seguido a distancia por Gustavo Petro.

La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea está presente en Colombia desde el 25 de enero por invitación del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. La Misión está dirigida por Javi López, miembro del Parlamento Europeo (España). En total, la MOE UE desplegó 120 observadores de 25 Estados miembros de la UE, Noruega y Suiza en todo el país, que observaron en 472 mesas en 26 departamentos, con el objetivo de evaluar el proceso electoral en su conjunto de acuerdo con las normas y principios internacionales sobre elecciones democráticas y las leyes de Colombia. Una delegación del Parlamento Europeo, encabezada por la eurodiputada Izaskun Bilbao Barandica, se unió también a la misión y respalda plenamente esta declaración.

La MOE UE es independiente en sus hallazgos y conclusiones y se adhiere a la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional firmada en la ONU en octubre de 2005.

Conclusiones preliminares

Contexto

Los colombianos votaron el 29 de mayo para determinar cuáles de los seis candidatos presidenciales pasarían a la segunda vuelta del 19 de junio. A los tres ganadores de las consultas interpartidistas del 13 de marzo -Gustavo Petro, del Pacto Histórico, Federico Gutiérrez, de Equipo por Colombia, y Sergio Fajardo, de la coalición Centro Esperanza- se unieron en el tarjetón otros tres candidatos: Rodolfo Hernández, de la Liga de Gobernantes Anticorrupción, John Milton Rodríguez, de Colombia Justa Libres!, y Enrique Gómez Martínez, de Salvación Nacional. Luis Pérez, de la agrupación ciudadana Colombia Piensa en Grande, e Ingrid Betancourt, del partido Verde Oxígeno, a pesar de aparecer en el tarjetón, se habían retirado de la carrera el 5 y el 20 de mayo respectivamente.

Marco legal

El marco legal de las elecciones en Colombia consagra los derechos y libertades políticas fundamentales, garantizando en general el derecho a la participación política sin obstáculos institucionales y legales indebidos, y establece mecanismos efectivos para su protección. Las elecciones son reguladas, entre otras normas, por la Constitución de 1991, la Ley Electoral de 1986 y la Ley de partidos políticos y procesos electorales de 2011. Las elecciones presidenciales son objeto además de una norma específica, la Ley 996/2005, conocida como Ley de Garantías. La Constitución, que establece un mandato de cuatro años y prohíbe la reelección, impone un sistema de dos vueltas, salvo que se obtenga mayoría absoluta en la primera.¹

Aunque el marco legal colombiano proporciona una base adecuada para la celebración de elecciones democráticas, su excesiva dispersión en multitud de normas² lo torna complejo, a veces hasta el punto de socavar la seguridad jurídica. Persisten además deficiencias y lagunas en ámbitos como la inscripción de candidatos y la supervisión de la financiación de las campañas.

El 21 de abril, tras más de un año a la espera de revisión por la Corte Constitucional, condición para su entrada en vigor, el nuevo Código electoral, aprobado por el Congreso en diciembre de 2020, fue declarado inconstitucional por vicios de procedimiento en su tramitación.³ Como consecuencia, sigue vigente un Código electoral anterior a la Constitución. La decisión de la Corte frustró la introducción de importantes mejoras en la regulación electoral, como el aumento de la cuota de género para las elecciones al Congreso, la regulación de la violencia contra la mujer en la política, la fijación de plazos en el proceso de inscripción de candidatos, la ampliación de la jornada de votación y la simplificación del proceso de selección de jurados electorales.

¹ El artículo 197 de la Constitución de 1991 fue reformado en 2004 para permitir la reelección, y reformado en 2015 para prohibirla de nuevo.

² Por ejemplo, la financiación de las campañas está regulada en 9 leyes, 3 decretos, 5 resoluciones del CNE y 9 conceptos jurídicos del CNE.

³ Seis magistrados votaron a favor y tres en contra de la decisión del Tribunal. Los tres magistrados que estuvieron en contra formularon opiniones discordantes.

Administración electoral

Las discrepancias entre los resultados al Senado en el preconteo - preliminar y oficioso – y en el escrutinio – oficial y que determina la atribución de las curules – tras las elecciones legislativas del 13 de marzo, debilitaron aún más una ya frágil confianza en el proceso electoral. Los errores en los resultados preliminares afectaron principalmente al Pacto Histórico: los votos de la coalición en alrededor del 20% de las mesas no fueron comunicados en las transmisiones telefónicas del preconteo, en parte al menos por el mal diseño de las actas de resultados E-14, inadecuado para unas elecciones legislativas especialmente complejas. Aunque surgieron problemas similares al comienzo del escrutinio, los errores en esta fase de agregación de resultados, escalonada y más prolongada, fueron mucho menos frecuentes y en general se corrigieron.⁴

La discrepancia entre el preconteo y el escrutinio dio pie a acusaciones de fraude, encabezadas por los expresidentes Álvaro Uribe y Andrés Pastrana. El expresidente Pastrana había arrojado dudas sobre el software electoral en los meses anteriores y, hasta finales de 2021, el Pacto Histórico también lo había cuestionado. En vísperas de las elecciones al Congreso, la desconfianza creció y se extendió por todo el espectro político. La posición de la Registraduría también quedó debilitada, en parte por no lograr comunicar eficazmente al público las salvaguardias y las medidas de transparencia del proceso electoral, y particularmente del escrutinio. No obstante, poco después de las elecciones, la mayoría de los partidos rechazaron realizar un recuento general de las legislativas afirmando que, aunque imperfecto, el escrutinio no indicaba fraude y, en sus diferentes fases, permitía realizar correcciones cuando fuera necesario.

La atención sobre el software eclipsó el hecho de que las medidas adoptadas por la Registraduría sí garantizaron la transparencia de los resultados de las elecciones legislativas: éstas incluyeron la publicación de todas las actas de resultados E-14, y el acceso a las sucesivas actas de escrutinio, cuyos datos estuvieron disponibles para los partidos políticos en archivo informático plano. Estas medidas de transparencia garantizan la posibilidad de rastrear los resultados, desde la mesa hasta la declaratoria nacional.

Con vistas a las elecciones presidenciales, la Registraduría evaluó las deficiencias registradas durante las elecciones al Congreso e introdujo varias mejoras, entre ellas la doble digitación de los datos de las actas y otras medidas de verificación de la exactitud del escrutinio, así como un diseño más claro -por definición más sencillo para las elecciones presidenciales- del acta de resultados E14 con el fin de reducir los errores y facilitar una corrección más rápida, en caso necesario.

Con el mismo fin, la Registraduría también revisó el programa de formación y los materiales de apoyo para los jurados de votación. A pesar del buen desempeño, en general, de los jurados durante las complejísticas elecciones legislativas, en aras de la confianza de los ciudadanos, se llevó a cabo una nueva selección en la que se dio prioridad a la experiencia previa. Si bien la

⁴ Los resultados definitivos para el Senado sólo se anunciarán después de que el CNE evalúe todas las reclamaciones recibidas. La declaración de la MOE UE 18/02/2022 sobre el preconteo y el escrutinio oficial se puede encontrar aquí: <https://twitter.com/moeuecolombia22/status/1504889965313986565>

selección de jurados prevista por la ley se realizó de forma transparente, está insuficientemente regulada, es excesivamente compleja y despierta suspicacias a lo largo del espectro político.

Antes de las elecciones presidenciales, la Registraduría buscó consensuar con los partidos el diseño de documentos clave, como las actas de resultados, y la adopción de ciertos procedimientos objeto de críticas durante las legislativas, como el calendario y el sistema de registro de los testigos. También facilitó más información a los partidos políticos y, en cierta medida, al público.

La Registraduría demostró altos niveles de organización y profesionalismo en los preparativos electorales, tanto a nivel nacional como en los departamentos y municipios. Igualmente, este organismo continuó proporcionando a la MOE UE la información y documentación solicitada y concediendo reuniones con el personal directivo y técnico, al tiempo que facilitó la observación directa de las actividades electorales, tanto a nivel nacional como en los departamentos y municipios.

Censo electoral

El sistema de inscripción automática de los electores, de larga tradición en Colombia, y las acciones de depuración de las inscripciones de fallecidos garantizan un censo electoral generalmente inclusivo y preciso. El censo electoral para las elecciones presidenciales experimentó un ligero aumento (182.338 personas) respecto a las legislativas y alcanzó los 39.002.239 de inscritos, al incorporar a los ciudadanos que cumplieron 18 años. El plazo para realizar modificaciones en el censo electoral transcurrió entre el 14 de enero y el 29 de marzo, y durante ese tiempo más de 1,7 millones de personas actualizaron el lugar en el que estaban inscritos para votar (inscripción de cédula). Mientras en el período previo a las elecciones legislativas una proporción elevada de inscripciones de cédula no pudo realizarse, principalmente porque los ciudadanos tuvieron dificultades con la nueva plataforma en línea,⁵ para las presidenciales la tasa de fracaso fue muy inferior, gracias a varias medidas adoptadas por la Registraduría. A diferencia de las elecciones legislativas, la gran mayoría de las inscripciones de cédula para las elecciones presidenciales se realizó en persona, bien en las oficinas de este organismo o en los quioscos móviles de información e inscripción desplegados en los centros urbanos.

Tras la caída temporal el 13 de marzo del sitio web diseñado para que los ciudadanos consultaran su lugar de votación, la Registraduría aumentó su capacidad y creó un segundo sitio. Mantuvo además la aplicación telefónica Infovotantes y los quioscos de divulgación. Además hizo una amplia distribución (partidos políticos incluidos) de CDs copiables que permitían realizar consultas sobre lugares de votación sin necesidad de conexión a Internet.

⁵ La plataforma online para la inscripción de cédula se puso en marcha a principios de 2021, cuando las restricciones relacionadas con el COVID todavía afectaban al acceso a los servicios presenciales. Su primera puesta en marcha, en los 10 meses anteriores al 14 de enero de 2022, evidenció dificultades relacionadas con el envío de fotografías por parte de los ciudadanos para confirmar su identidad, lo que contribuyó a que 715.343 procesos no se completaran. Otras 138.111 solicitudes naufragaron por haber facilitado una dirección de correo electrónico compartida. En total, alrededor del 30% de las inscripciones de cédula fueron infructuosas antes de las elecciones legislativas, mientras que antes de las elecciones presidenciales, menos del 5% de las solicitudes fueron infructuosas.

Inscripción de candidatos

Ocho candidatos presidenciales fueron inscritos por partidos políticos, movimientos y grupos de ciudadanos, a los que se sumaron los tres candidatos que se impusieron en las consultas interpartidistas del 13 de marzo. De los once candidatos presidenciales inscritos, tres se retiraron poco después de su inscripción y dos tras la impresión de los tarjetones.⁶ Finalmente, seis candidaturas presidenciales concurren a las elecciones del 29 de mayo.

Al igual que en las elecciones al Congreso, la legislación colombiana no impone restricciones excesivas al derecho de sufragio pasivo, con la notable salvedad de la inhabilitación permanente que establece la Constitución para los candidatos que hayan cometido delitos dolosos, independientemente de la gravedad del delito y de la duración de la condena.⁷ La inhabilitación permanente por los motivos mencionados es desproporcionada e incumple los compromisos de Colombia en materia de sufragio pasivo.

La ley no establece plazos para la interposición o la resolución de acciones revocatorias de candidatos, lo que es incompatible con la disposición que permite a los partidos o movimientos sustituir a los candidatos inhabilitados, si la revocatoria es decidida al menos un mes antes de las elecciones. De las ocho peticiones de revocatoria a candidatos presentadas ante el CNE, solo una se resolvió a tiempo de permitir la sustitución del candidato en el caso de haber sido declarado inelegible. Seis revocatorias se resolvieron en la semana anterior a las elecciones y otra, que impugnaba la candidatura de Rodolfo Hernández, seguía pendiente el día de las elecciones. Ningún candidato presidencial fue inhabilitado.

Campaña electoral

En general, el ambiente de la campaña fue pacífico y pluralista y, en la mayor parte del país, los candidatos y los votantes pudieron organizar y asistir libremente a actos públicos. Sin embargo, el paro armado impuesto por el Clan del Golfo entre el 4 y el 8 de mayo afectó gravemente al orden público, limitando las actividades de campaña y restringiendo la libertad de movimiento de los ciudadanos en 11 departamentos del noroeste del país. La violencia crónica ejercida por los grupos armados ilegales, y los enfrentamientos entre ellos, siguieron afectando durante la campaña a numerosas comunidades, en su mayoría rurales, y provocaron el desplazamiento de un número elevado de personas.⁸ El 2 de mayo, el equipo de campaña de Gustavo Petro denunció un complot para asesinar al candidato y decidió cancelar varios actos de campaña.

En general, se respetaron las normas nacionales y municipales sobre propaganda electoral en los espacios públicos. Aunque el CNE emitió una circular el 21 de abril en la que pedía a todos los municipios que impusieran normas sobre propaganda electoral, no todos los ayuntamientos las aprobaron. En los casos en los que sí existieron reglamentos, las sanciones por las infracciones

⁶ Luis Emilio Pérez se retiró el 11 de mayo, Ingrid Betancourt el 20 de mayo.

⁷ Los artículos 197 y 179.1 de la Constitución de 1991 establecen que los candidatos que hayan sido condenados por sentencia judicial a pena de prisión en cualquier época, excepto por delitos políticos o no dolosos, no pueden ser elegidos como presidente. Los miembros desmovilizados de las FARC fueron eximidos por los Acuerdos de Paz.

⁸ Según la UNOCHA (17 de mayo), cerca de 80.000 personas fueron desplazadas en Colombia de enero a abril de 2022.

denunciadas -sobre todo en lo que respecta a la cantidad de publicidad exterior, observada en muchos departamentos- fueron bastante heterogéneas.

El 10 de mayo, la Procuraduría ordenó una investigación disciplinaria y la suspensión temporal de dos alcaldes electos por su presunta participación en la campaña presidencial, seguida de la suspensión de otros dos alcaldes el 19 de mayo. Es discutible que la disposición constitucional que impide a algunas categorías de funcionarios públicos participar en las campañas electorales sea aplicable a los funcionarios electos, algo que, en cualquier caso, es contrario a las obligaciones internacionales de Colombia en materia de derechos políticos. Además, la destitución, aun temporal, de un cargo de elección popular por una autoridad administrativa, en vez de por un juez, fue ya considerada una violación del Art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una sentencia vinculante que condenó a Colombia.⁹ Por el contrario, no se ha aplicado aún sanción alguna al comandante de las fuerzas armadas quien, en abierta violación del Art. 219 de la Constitución y de una tradición de décadas de no injerencia del ejército colombiano en la política, hizo declaraciones públicas en contra de un candidato.

Mientras los candidatos fueron libres de expresar sus opiniones sin limitaciones en los actos de campaña, la MOE UE detectó indicios de que algunos ciudadanos habían sido presionados o coaccionados para asistir a los eventos políticos. La MOE UE observó 72 actos de campaña en 27 departamentos y encontró que, en al menos el 14% de los casos, y sólo durante actos de campaña del candidato de Equipo por Colombia, algunos funcionarios públicos habían sido presionados a asistir por los gobiernos locales. Con mayor frecuencia, se denunciaron casos en los que se pagó a los participantes para que acudieran a dichos actos. Durante el período de campaña, varios empresarios de alto nivel publicaron mensajes advirtiendo a sus empleados de que no votaran por Petro.

Financiación de campaña

El sistema mixto de financiación de las campañas permite a los candidatos combinar fuentes privadas -por lo general, préstamos bancarios y donaciones privadas- con la financiación del Estado, que puede proporcionarse tanto en forma de anticipos como de reembolsos. El reembolso de los gastos de campaña, proporcional a los votos obtenidos, está supeditado a la obtención de al menos el 4% de los votos. En la práctica, las condiciones para recibir anticipos y las implicaciones de aceptarlos constituyen tanto una carga excesiva como un desincentivo, y por estas razones ningún candidato presidencial recibió anticipos de la financiación estatal de la campaña.¹⁰ Los candidatos presidenciales de partidos cuya personería jurídica fue restituida recientemente destacaron que el CNE no adaptó sus requisitos administrativos para que les fuera posible obtener anticipos, que dependen en parte de los resultados obtenidos en elecciones anteriores.¹¹

⁹ Caso Petro Urrego contra Colombia: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf

¹⁰ Los reembolsos se calculan mediante una fórmula determinada por el CNE, que atribuye un valor monetario a cada voto obtenido. Cuando los candidatos han recibido anticipos, el valor monetario de cada voto obtenido es inferior a la mitad de su valor si no hubieran recibido anticipos.

¹¹ Verde Oxígeno y Salvación Nacional, cuya personería jurídica fue revivida por el Tribunal Constitucional en diciembre de 2021, no participaron en las últimas elecciones generales.

El 5 de mayo, la Corte Constitucional anuló la suspensión de la cláusula de la Ley de Garantías que prohíbe la contratación pública en los cuatro meses anteriores a las elecciones presidenciales.¹² Aunque la sentencia de este Tribunal prohibió la contratación pública durante el resto del periodo electoral, los contratos ya en vigor siguieron siendo válidos, lo que pudo haber contribuido a crear desigualdad de condiciones en el proceso. La sentencia, que pretendía impedir que el gobierno pudiera utilizar los contratos públicos como incentivos de campaña, se dictó seis meses después de la aprobación de la ley, pero sólo tres semanas antes de las elecciones, por lo que su eficacia ha sido limitada.

El CNE carece de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para practicar un control efectivo de la financiación de las campañas. El control público de las finanzas de campaña también es insuficiente; los montos de fondos recibidos y gastados reportados por los candidatos a la plataforma Cuentas Claras contradicen la realidad observada por la MOE UE, periodistas de investigación y ONG locales.¹³ Los observadores de la Misión informaron de que varios equipos regionales de campaña declararon abiertamente que omitían partidas de gastos importantes en los informes, y de que varias asociaciones de empresarios hicieron campaña activamente mientras reconocían que no cumplían con sus obligaciones de informar.

Medios de comunicación

La libertad de expresión y la libertad de prensa se respetaron en general durante toda la campaña, y la mayoría de los medios de comunicación pudieron cubrir el proceso electoral sin mayores limitaciones. Sin embargo, la MOE UE confirmó que 22 emisoras de radio de los departamentos de Antioquia, Sucre y Córdoba se vieron obligadas a interrumpir sus emisiones durante cinco días tras recibir amenazas o intimidaciones por parte de miembros del Clan del Golfo, que impuso un paro armado a principios de mayo en varias partes del país. Asimismo, los observadores de la UE constataron limitaciones a la libertad de movimiento de periodistas en Cauca, Valle del Cauca, Caquetá, Meta y Guaviare, debido al ambiente hostil generado por grupos armados ilegales activos en estas zonas.

Los medios de comunicación nacionales fueron, en general, pluralistas y proporcionaron amplia información sobre el proceso electoral a los ciudadanos, incluyendo la emisión de entrevistas en estudio y debates con los candidatos a la presidencia y vicepresidencia, así como la difusión de pedagogía electoral. Además, 29 canales de televisión (cuatro nacionales, ocho regionales y 17 locales, tanto públicos como privados) emitieron gratuitamente spots electorales de los candidatos, tal y como establece la ley, del 7 de abril al 26 de mayo.

Las actividades de campaña y mensajes de Gustavo Petro, Federico Gutiérrez, Sergio Fajardo y Rodolfo Hernández captaron mayoritariamente la atención de los medios durante todo el

¹² El Tribunal Constitucional consideró que era inconstitucional modificar la Ley de Garantías -una ley estatutaria que enmarca las elecciones presidenciales- mediante la aprobación de la Ley de Presupuestos ordinarios de 2022. El Congreso había votado la suspensión el 19 de octubre de 2021.

¹³ Según el monitoreo de la MOE UE, aunque Federico Gutiérrez tuvo el mayor número de anuncios en televisión, su gasto en redes sociales fue más de tres veces mayor que el de Petro y sus vallas publicitarias superaron a las de todos sus rivales juntos, a fecha 26 de mayo el candidato había reportado un gasto menor a la mitad del reportado por Gustavo Petro. Las cifras de Petro no cambiaron en las dos últimas semanas de la campaña.

proceso. Los resultados del monitoreo de medios de la MOE UE¹⁴ revelan que, durante el período analizado, la mayoría de los medios privados monitoreados asignaron de forma razonablemente equilibrada su tiempo de antena y espacio de cubrimiento electoral a los diferentes candidatos, en proporción a su peso político. Sin embargo, el monitoreo también evidenció que Gustavo Petro fue el candidato que recibió la mayor cantidad de cubrimiento informativo en tono negativo en televisión (5,4% de su cubrimiento), radio (13,9%) y periódicos (9,5%). Los medios públicos monitoreados por la MOE UE ofrecieron un cubrimiento de las elecciones más limitado que el desarrollado por los medios privados, pero no mostraron sesgo hacia un candidato específico.

En cuanto a la propaganda electoral en los medios de comunicación, el monitoreo de la MOE UE evidenció que Federico Gutiérrez fue el candidato con el mayor número de spots en televisión (36,7% de todos los spots de los candidatos), seguido por Gustavo Petro (33,3%) y Sergio Fajardo (14,7%), mientras que en radio, el candidato que registró la mayor cantidad de propaganda electoral fue Fajardo (37% de todos los spots de los candidatos), seguido de cerca por Petro (34,8%) y Gutiérrez (27%).

Redes sociales

El monitoreo de la MOE UE de las cuentas de Facebook y Twitter de los candidatos presidenciales desveló que juntos, Gustavo Petro, Rodolfo Hernández y Federico "Fico" Gutiérrez concentraron el 92% de las interacciones con los usuarios: Petro 44%, Hernández 26% y Gutiérrez 22%. El 42% de las publicaciones de los candidatos se referían a su programa político y, en promedio, los candidatos dedicaron sólo el 4% de sus mensajes a confrontar a sus adversarios, entre los cuales no se observó discurso de incitación al odio en las publicaciones de los candidatos, y muy pocos en las respuestas de los usuarios. Sin embargo, Francia Márquez fue objeto de más mensajes de incitación al odio en Twitter que otros candidatos por parte de los usuarios de las redes sociales.¹⁵ Casi todas las críticas de los contendientes se dirigieron a Gustavo Petro. El análisis de la red social Twitter evidenció que al menos el 17% de los perfiles que interactuaban con las cuentas de los candidatos presidenciales mostraban patrones consistentes con la actividad de *bots*.¹⁶ De ellos, el 45% interactuaba a favor de la izquierda, el 38% a favor de la derecha y sólo el 2% a favor del centro.

Los candidatos están obligados a informar al CNE de todos los gastos de campaña, incluidos los realizados en línea. En Colombia, la Ad Library de Facebook está totalmente disponible¹⁷ y registra un gasto comparativamente modesto en anuncios *online*, con relación a los medios tradicionales. Según la Ad Library, en el último mes el candidato que más invirtió en publicidad en Facebook fue "Fico" Gutiérrez (\$1.000.000.000), seguido a distancia por Gustavo Petro (\$320.000.000), John Milton Rodríguez (\$90.000.000) y Sergio Fajardo (\$77.000.000). Además,

¹⁴ El monitoreo de medios de comunicación de la MOE UE para las elecciones presidenciales tuvo lugar entre el 20 de abril y el 28 de mayo. Los medios analizados fueron Señal Colombia, Canal 1, Caracol TV, RCN TV, Radio Nacional de Colombia, Caracol Radio, RCN Radio, Blu Radio, La W, La FM, *El Tiempo* y *El Espectador*.

¹⁵ La MOE UE analizó la incitación al odio en una muestra representativa de un universo de 4 millones de tuits publicados entre el 13 de marzo y el 21 de mayo.

¹⁶ La unidad de seguimiento de la MOE UE recopiló las interacciones con la muestra de candidatos entre el 29 de enero y el 20 de mayo y procesó a los usuarios con Botometer, un detector de bots desarrollado por la Universidad de Indiana, seleccionando aquellos con una probabilidad mayor o igual al 80% de ser bots y, posteriormente, los comprobó y etiquetó manualmente.

¹⁷ <https://www.facebook.com/ads/library/> (23 de abril - 22 de mayo de 2022).

la MOE UE detectó al menos 15 páginas de Facebook que publicaban campañas de desprestigio contra los candidatos (principalmente Gustavo Petro) por un valor estimado de \$275.000.000.

Desde mediados de marzo, los verificadores que operan en Colombia¹⁸ han denunciado 78 mensajes de desinformación relacionados con las elecciones presidenciales. De ellos, el 59% apuntaba a Gustavo Petro, el 20% a Federico Gutiérrez y el 12% a Francia Márquez.

Participación de las mujeres

Ninguno de los candidatos a la presidencia es mujer, y tres de los seis candidatos a la vicepresidencia eran mujeres, todas ellas afrocolombianas.

La MOE UE constató que las mujeres asistieron a los actos de campaña en igual proporción que los hombres. En un promedio del 38% de los actos de campaña observados, las mujeres fueron oradoras. En concreto, se encontraban entre los oradores en el 49% de los actos de campaña de Pacto Histórico; el 40% de los actos de Equipo por Colombia; el 23% de los actos de la coalición Centro Esperanza y en el 12% de los actos de campaña organizados por la Liga de Gobernantes Anticorrupción.

Participación de personas con discapacidad

La Registraduría emitió varias resoluciones y circulares destinadas a garantizar el derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto de forma independiente. Los observadores de la MOE UE informaron de que el 78% de los centros de votación eran accesibles para las personas con movilidad reducida y en el 84% la disposición de los puestos de votación era la adecuada. En la mayoría de los casos observados se ofreció a los votantes con discapacidad visual papeletas en braille.

Jornada electoral

La jornada electoral fue pacífica en su mayor parte, pero la Misión lamenta la muerte de Nelly Bedolla, jurado de votación en la vereda Nueva Colombia de Vista Hermosa, en el Meta, asesinada mientras cumplía sus funciones al final de la jornada, tras un ataque de un grupo armado en que también resultó herido un soldado.

Las mesas de votación abrieron a tiempo y con el material y los jurados necesarios en todos los casos observados, y los observadores de la MOE UE informaron positivamente sobre la transparencia, la buena organización y la aplicación de los procedimientos a lo largo de la jornada electoral. En particular, hubo más información para los votantes sobre cuál era su puesto de votación que durante las legislativas, lo que contribuyó a crear un ambiente tranquilo y ordenado. En la apertura, los testigos estuvieron presentes en el 70% de las mesas observadas: Pacto Histórico en el 51%, Equipo por Colombia en el 29%, y la Liga de Gobernantes Anticorrupción en el 6%.

Los observadores de la MOE UE calificaron los procedimientos de cierre y conteo como transparentes y ordenados. En la mayoría de los casos, los jurados utilizaron las nuevas listas de

¹⁸ ColombiaCheck, La Silla Vacía y AFP Factual.

control proporcionadas para guiarles en los procedimientos de escrutinio y en la correcta cumplimentación de las actas de resultados. Los votos se atribuyeron correctamente, se dio la debida prioridad a la intención del votante y los resultados se consignaron correctamente en los E-14. Durante el conteo, hubo testigos en casi todas las mesas de votación observadas, con representantes de Pacto Histórico en el 80% y de Equipo por Colombia en algo más del 50% de las mesas visitadas. En todos los casos observados, los testigos pudieron ejercer su función sin restricciones y tomar fotografías de las actas cumplimentadas.

La Registraduría introdujo otras medidas para facilitar a los testigos la toma de fotografías de los E-14 de numerosas mesas de votación: la primera fue recoger todas las actas de los centros de votación después de la transmisión de los resultados preliminares, e invitar a los testigos a revisarlas conjuntamente. Esta medida se aplicó satisfactoriamente en la mitad de las mesas observadas, mientras que en otros casos los testigos electorales no esperaron tanto tiempo. La segunda medida adicional consistió en exhibir las actas en las dependencias de las comisiones escrutadoras, donde se agregan los resultados oficiales, una disposición que se aplicó en casi todas las comisiones escrutadoras observadas. Estas nuevas medidas piloto se sumaron a la publicación de las actas E-14 en el sitio web de la Registraduría: a las 20:00 horas, los escaneos de más del 96% de las actas estaban disponibles en línea.

Una versión digital de esta Declaración Preliminar está disponible en el sitio web de la Misión (<http://www.moeuecolombia2022.eu>). Para más información, póngase en contacto con Pedro de Alzaga, jefe de prensa, Tel. (+57) 313-3995350, pedro.dealzaga@moeuecolombia2022.eu

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea
Hotel W Bogotá, Carrera 9 #115-30, Bogotá. Colombia.
