BOLETÍN

ELECTORAL #3

OBSERVATORIO DE JUSTICIA E IMPUNIDAD

SANCIONADOS POR VIOLACIÓN A LA NORMATIVIDAD ELECTORAL (2014-2021)

CERO IMPUNIDAD

INSTITUTO ANTICORRUPCIÓN

BOGOTÁ D.C COLOMBIA - ENERO 2023

- **Michel Levien González**
  Director
  Instituto Anticorrupción

- **Juan Felipe Bedoya**
  Daniela Gómez
  Rubén Avendaño
  Junta Directiva
  Instituto Anticorrupción

- **Adriana María Romero Barreto**
  Directora de Estudios y Política Pública
  Instituto Anticorrupción

- **Yised Cardona Ángel**
  Coordinadora del Observatorio de Justicia e Impunidad
  Instituto Anticorrupción

- **María Fernanda Salcedo Céspedes**
  Juan Pablo Contreras Pérez
  Ivón Daniela Sepúlveda Pérez
  Observatorio de Justicia e Impunidad
  Instituto Anticorrupción

- **Alejandro Alvarado Bedoya**
  Coordinador de Litigio Estratégico
  Instituto Anticorrupción

Este documento se escribió en el marco del proyecto Cero Impunidad, desarrollado por el Instituto Anticorrupción y financiado por el National Endowment for Democracy.

Bogotá D.C., Colombia
Enero de 2023

CERO IMPUNIDAD

INSTITUTO ANTICORRUPCIÓN

TABLA DE CONTENIDO

BOLETÍN ELECTORAL ____ 05

INTRODUCCIÓN ____ 05

De las sanciones electorales ____ 05

CAPÍTULO I. SANCIONES ELECTORALES ____ 07

Sanciones emitidas por el CNE ____ 07

I.I. Candidatos y gerentes de campaña ____ 14

I.II Partidos y movimientos políticos ____ 17

I.III. Ciudadanía ____ 20

I.IV. Medios de comunicación y firmas encuestadoras ____ 22

CAPÍTULO II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ____ 24

Conclusiones ____ 24

Recomendaciones ____ 26

BIBLIOGRAFÍA ____ 28

CERO IMPUNIDAD

INSTITUTO ANTICORRUPCIÓN

TABLA DE GRÁFICAS

- **Gráfica 1.** Resoluciones sancionatorias emitidas por año (2014-2021 ____ 07
- **Gráfica 2.** Porcentaje de sanciones proferidas por tipo de elecciones en las que se cometieron las irregularidades (2014-2021) ____ 08
- **Gráfica 3.** Tipo de actores sancionados (2014-2021) ____ 08
- **Gráfica 4.** Cantidad de sancionados por departamento afectado en elecciones nacionales (2014-2021) ____ 10
- **Gráfica 5.** Cantidad de sancionados por departamento afectado en elecciones territoriales (2014-2021) ____ 10
- **Gráfica 6.** Tasa de sancionados por cada 100.000 habitantes en los departamentos afectados en elecciones nacionales (2014-2021) ____ 10
- **Gráfica 7.** Tasa de sancionados por cada 100.000 habitantes en los departamentos afectados en elecciones territoriales (2014-2021) ____ 10
- **Gráfica 8.** Causales de sanción dictaminadas (2014-2021) ____ 11
- **Gráfica 9.** Proporción de candidatos sancionados por violación al artículo 25 de la Ley 1475, por partido político que los avaló. ____ 12
- **Gráfica 10.** Cantidad de sancionados por departamento afectado por la incorrecta administración de los recursos y presentación de informes (2014-2021) ____ 13
- **Gráfica 11.** Cantidad de sancionados por departamento afectado por propaganda electoral extemporánea (2014-2021) ____ 13
- **Gráfica 13.** Candidatos y gerentes de campaña sancionados por partido político, en elecciones territoriales ____ 15
- **Gráfica 12.** Candidatos y gerentes de campaña sancionados por partido político, en elecciones nacionales ____ 15
- **Gráfica 14.** Candidatos y gerentes de campaña sancionados, por causal y año de ocurrencia de los hechos ____ 16
- **Gráfica 16.** Municipios de Boyacá afectados por candidatos de elección popular y gerentes en elecciones territoriales de 2015 ____ 17
- **Gráfica 15.** Municipios del Cesar afectados por candidatos de elección popular y gerentes en elecciones territoriales de 2015 ____ 17
- **Gráfica 17.** Partidos y movimientos políticos sancionados por el CNE (2014-2021) ____ 18
- **Gráfica 18.** Departamentos con mayor cantidad de sanciones emitidas a partidos y movimientos políticos ____ 20
- **Gráfica 19.** Sanciones impuestas a firmas encuestadoras (2014-2021) ____ 22
- **Gráfica 20.** Sanciones impuestas a medios de comunicación (2014-2021) ____ 22

BOLETÍN ELECTORAL

El tercer Boletín Electoral del Observatorio de Justicia e Impunidad presenta información sobre las decisiones sancionatorias proferidas por el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) entre 2014 y 2021, contra los diferentes actores que han infringido la normatividad electoral en los procesos de elección popular. Estas sanciones comprenden procesos electorales tanto de orden territorial como nacional.

En este sentido, el presente Boletín da cuenta de las sanciones emitidas por el CNE frente a: i. Candidatos y gerentes de campaña, ii. Partidos y movimientos políticos, iii. Medios de comunicación y firmas encuestadoras y v. Ciudadanía en general. Se hizo énfasis en la cantidad de sanciones, los actores sancionados, las causales, los departamentos y periodos electorales en los que se presenta un mayor número de sanciones. Lo anterior, con el fin de establecer, por cada año electoral (entre 2014 y 2021), cuáles son las irregularidades electorales más frecuentes, en cuáles elecciones, quiénes la cometen y cuáles son las zonas del país más afectadas por estas.

Actualmente, este tema reviste especial importancia debido a la actual discusión sobre la reforma política y los diferentes proyectos de ley tramitados en el Congreso de la República. Uno de estos es el Proyecto de Acto Legislativo No. 26 tramitado por el Gobierno Nacional, el cual contiene reformas que cambiarían sustancialmente la normatividad electoral y la dinámica en la que se desarrollarían las diferentes campañas políticas. En el marco de dicha reforma también se encuentran los cuestionamientos al CNE y su posible supresión como máxima autoridad electoral o, al menos, su reestructuración, tal como se contempla en el Proyecto de Acto Legislativo No. 06 tramitado por el Partido Comunes.

INTRODUCCIÓN

De las sanciones electorales

La organización electoral que rige actualmente los procesos electorales está contemplada en la Constitución Política en el Título IX “De las elecciones y de la organización electoral”. Allí sobresalen dos organismos encargados de velar por el buen funcionamiento de los procesos electorales, a saber, la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y el Consejo Nacional Electoral (CNE). El primero, encargado de la organización y dirección de las elecciones y, el segundo, de velar y ejercer el máximo control, inspección y vigilancia en los procesos electorales y de los actores políticos. Dado que el presente Boletín se enfoca en las decisiones frente a los actores sancionados que han violado la normatividad electoral, no se analizará información proveniente de la RNEC, puesto que no tiene competencia sancionatoria.

El CNE, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, debe controlar y vigilar el correcto funcionamiento del proceso electoral, contienda donde están en juego los intereses de los diferentes actores políticos que buscan por todos los medios posibles obtener su elección. En algunos casos, incurren en actividades delictivas e irregularidades que atentan contra la calidad de la democracia. Por esta razón, el CNE cuenta con competencia para sancionar a los diferentes actores que cometen conductas irregulares en el marco de procesos electorales. Según el Art. 265 de la Constitución Política, el CNE debe velar por el cumplimiento de la normatividad que rige a los partidos y movimientos políticos (incluyendo a sus candidatos, gerentes de campaña, representantes legales y directivos), los grupos significativos de ciudadanos, la publicidad y las encuestas de opinión política.

Asimismo, debe decidir sobre la revocatoria de inscripción de candidaturas a cargos de elección popular que presentan inhabilidades previstas en la Ley (Constitución Política, 1991, Art. 264).

Las irregularidades electorales que pueden cometer los diferentes actores políticos se dan por la violación normativa en materia de: i) Financiación de campañas electorales, ii) Gastos de funcionamiento de los partidos políticos, iii) Inscripción de candidatos inhabilitados por la Ley, iv) Régimen de propaganda electoral, v) Régimen de encuestas políticas, vi) Presentación de informes de ingresos y gastos de la campaña electoral, entre otros. Estas disposiciones están contempladas principalmente en la Ley 1475 de 2011, mediante la cual "se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones", y en la Ley 130 de 1994 "por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones".

Las sanciones emitidas por este órgano son competencia de sus magistrados. Tal como se contempla en el Acto Legislativo No. 1 de 2003, la composición del CNE consta de 9 magistrados que son elegidos cada 4 años, previa postulación de los partidos o movimientos políticos que cuentan con personería jurídica, o a través de coaliciones. Una vez se tiene la lista o la plancha con las candidaturas que han propuesto los diferentes partidos, movimientos o coaliciones, se procede con la elección de los magistrados por parte del Congreso en plenaria***[1]***, bajo el sistema de Cifra Repartidora***[2]***, a excepción de un magistrado que es designado por el Partido Comunes, quien tiene voz, pero no voto. Lo anterior, como consecuencia de lo pactado en el Acuerdo de Paz (2016, p. 71).

Esta forma de elección, según la cual las diferentes bancadas partidistas o coaliciones postulan a los magistrados del principal órgano que los vigila y controla durante el proceso electoral, puede conllevar a la politización de los magistrados electos, pues estos eventualmente podrían responder a los intereses partidistas de quienes los postulan y eligen. Por esta razón, se requiere de una reforma política electoral que modifique el diseño institucional de las autoridades electorales. De allí que el presente Boletín dé cuenta también de la composición de las legislaturas (2014-2018 y 2018-2022) y del sentido de las decisiones sancionatorias proferidas por estos magistrados. En el Anexo 1 se presenta la relación entre los magistrados electos del CNE y su partido postulante.

Por último, es importante señalar que las actuaciones sancionatorias presentadas en este Boletín solo hacen referencia a la violación de la normatividad electoral sobre la cual el CNE tiene competencia y cuyas consecuencias, por lo general, derivan en la imposición de multas. Lo anterior implica que no se analiza la totalidad de las sanciones proferidas contra quienes cometen delitos e irregularidades electorales. Esto deja por fuera del análisis las sentencias condenatorias emitidas por la Fiscalía General de la Nación y las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación.

---

[1]El Congreso en plenaria hace referencia a que en la respectiva sesión se cuenta con la participación conjunta de todos sus miembros, en este caso, de todos los senadores y representantes a la cámara. Esto, dada la importancia que reviste el asunto, como la elección de los magistrados del CNE, al igual que otros casos en los que la Ley determina la necesidad de la plenaria.
[2]El Sistema de Cifra Repartidora consiste en la asignación de curules o cargos disponibles mediante la votación que obtenga cada lista o plancha postulada con los nombres propuestos por cada partido, movimiento o coalición, y distribuyéndolas, precisamente, a través de la cifra repartidora. Esta cifra es calculada dividiendo el número de votos obtenidos por cada lista o plancha en los números desde el uno hasta el número de curules o cargos disponibles para asignar (en este caso, 9). De este resultado, se toman los nueve mayores cocientes y el último cociente (de mayor a menor) es la cifra repartidora, la cual determina el número de curules de cada lista o plancha. Este mismo sistema funciona para la elección de todos los cargos populares plurinominales en el país.

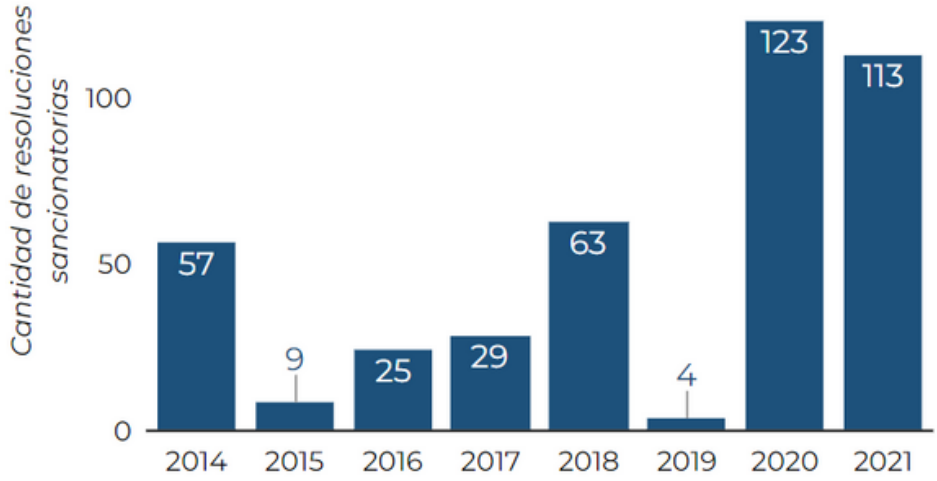
CAPITULO 1 - SANCIONES ELECTORALES

Sanciones emitidas por el CNE

Como ente garante de la integridad de los procesos electorales, el CNE ha emitido, entre 2014 y 2021, 601 resoluciones que deciden sobre las posibles afectaciones a la democracia electoral, de las cuales el 70% tienen sentido sancionatorio frente a diferentes actores inmersos en el escenario político. A continuación, se presentan estadísticas sobre las sanciones que este órgano ha proferido, con el ánimo de entender cuáles han sido los actores, motivos, regiones y elecciones donde se ha presentado una mayor reiteración.

Como se observa en la siguiente gráfica, entre 2014 y 2021 —en 8 años— el CNE emitió 423 resoluciones sancionatorias. Los dos últimos años (2020 y 2021) concentraron el 56% (236) de las sanciones emitidas.

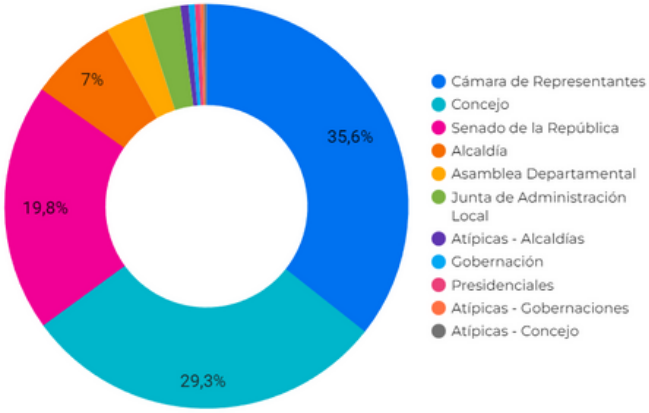
GRÁFICA 1. RESOLUCIONES SANCIONATORIAS EMITIDAS POR AÑO (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información del CNE (2022)

De dichas sanciones, 3 fueron por irregularidades cometidas en las elecciones territoriales de 2015 (Alcaldía), 2 en elecciones atípicas de Alcaldía en 2017, 180 en 2018 (Cámara de Representantes, Senado y Presidencia), 50 en 2019 (Alcaldía, Concejo, Asamblea y Gobernación) y 1 en 2020. Pese a que en el año 2018 se cometieron la mayoría de las irregularidades en el marco de las elecciones de carácter nacional —especialmente, en las legislativas —, al abarcar todas las 423 resoluciones expedidas durante el período de estudio, se tiene que el porcentaje de irregularidades sancionadas en las elecciones nacionales (207) se asemeja al de las territoriales (214): la diferencia es tan solo del 1.5%. No obstante, desagregando el análisis por tipo de elecciones, como se observa en la gráfica 2, la mayoría de las infracciones sancionadas entre 2014 y 2021 se cometieron, en orden descendente, en las elecciones de Cámara de Representantes, Concejo y Senado de la República.

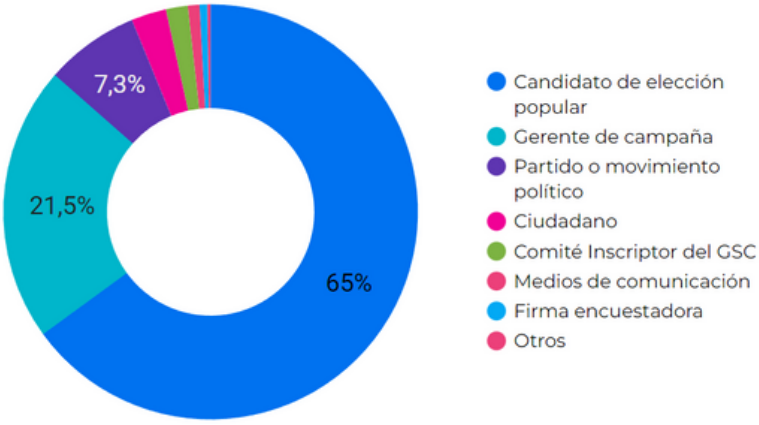
GRÁFICA 2. PORCENTAJE DE SANCIONES PROFERIDAS POR TIPO DE ELECCIONES EN LAS QUE SE COMETIERON LAS IRREGULARIDADES (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información del CNE (2022)

Ahora bien, en el marco de los 423 procesos, se sancionaron 1.870 personas, entre naturales y jurídicas. La mayor cantidad de sanciones se impusieron a candidatos de elección popular (1.215), seguido de sus gerentes de campaña (402) y partidos y movimientos políticos (137). En menor proporción se sancionaron 51 ciudadanos, a los comités inscriptores de grupos significativos de ciudadanos se sancionaron 32 veces, a los medios de comunicación 17, a firmas encuestadoras 11 y a otro tipo de actores, 5 veces.

GRÁFICA 3. TIPO DE ACTORES SANCIONADOS (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información del CNE (2022)

Dentro de las decisiones emitidas entre 2014 y 2016, el CNE sancionó a 114 personas (entre naturales y jurídicas), especialmente, por infracciones cometidas en el marco de las elecciones territoriales de 2011***[3]***. Entre 2017 y 2019 el número de sancionados ascendió a 676, particularmente, por irregularidades en las elecciones territoriales de 2015 y, finalmente, entre 2020 y 2021, dentro de los 236 procesos, fueron sancionados 1.080, en su mayoría, por violación a la normatividad electoral en el marco de las elecciones nacionales de 2018.

*[3]*Es necesario precisar que, dado que las resoluciones sancionatorias analizadas en este Boletín abarcan aquellas proferidas entre 2014 y 2021, la cantidad de las que se profirieron en virtud de infracciones cometidas en las elecciones de 2011 y 2019 representan un porcentaje muy bajo. Ello, por el tiempo transcurrido entre la fecha de las elecciones y la fecha de corte del Boletín, pues, posiblemente, la mayoría de tales sanciones se dieron antes y después del tiempo abarcado en este estudio.

En este sentido, la mayoría de las infracciones electorales sancionadas por el CNE ocurrieron en las elecciones territoriales de 2015 (36%) y en las nacionales de 2018 (53%).

En efecto, llama la atención la baja cantidad de sanciones impuestas por violaciones a la normatividad electoral en el marco de las elecciones territoriales de 2019 y en las nacionales de 2014, pues, comparadas con las de los años 2015 y 2018, los resultados de estas no encuentran explicación lógica aparente. La inactividad del CNE resulta evidente (ver Anexo 1), más aún cuando se tiene en cuenta que entre la presentación de la denuncia y la resolución sancionatoria pasan, aproximadamente, entre dos y tres años. En este orden de ideas, las irregularidades presentadas en las elecciones nacionales de 2014 debieron haber sido sancionadas entre 2016 y 2017. Sin embargo, al parecer, esto no sucedió. Solo hay 31 sanciones en virtud de dichas elecciones y, difícilmente, pueda deberse a la ausencia de irregularidades: según la Misión de Observación Electoral (MOE, 2014, p. 11), en la elección de Congreso y Presidencia del 2014, la ciudadanía presentó 3.836 reportes de irregularidades, mismas que no se vieron reflejadas, ni en un mínima proporción, en las decisiones sancionatorias del CNE; así como tampoco las irregularidades recibidas a través de la plataforma URIEL, la cual tramitó entre 2014 y 2016 16.502 irregularidades electorales***[4].***

Ahora, sobre las 1.080 personas sancionadas entre 2020 y 2021, cabe precisar que:

- El 46% de ellos (correspondiente a 496 personas) se sancionaron a través de apenas 19 procesos (de 236 presentados durante ese par de años), y que estos corresponden a candidatos, gerentes, partidos y movimiento políticos (en aproximadamente el 80% de los casos).
- La cantidad de sancionados en esos dos últimos años (2020-2021) sobrepasa en 290 el número de sancionados en el período de seis años previos (2014-2019). En este último período, las sanciones se concentraron mayoritariamente en las elecciones nacionales de 2018, en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca y Tolima, como lo muestra la gráfica 4.

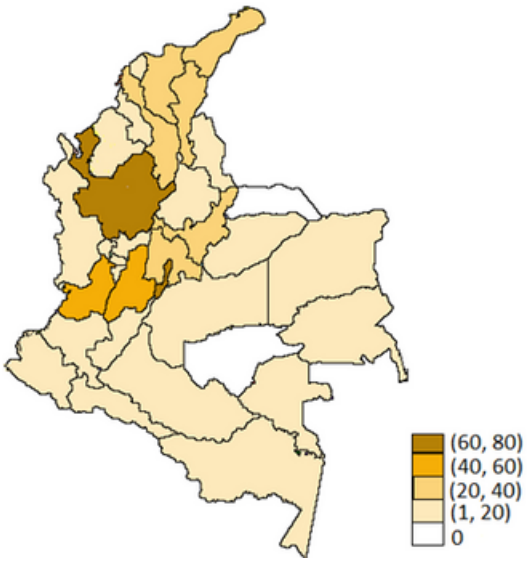
Sin embargo, como se ilustra a continuación, la afectación departamental varía en función de las elecciones y del número de sancionados por cada cien mil habitantes. A simple vista, los departamentos más afectados***[5]*** en elecciones nacionales son: Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Tolima y gran parte de la región Caribe; y en las territoriales: Cesar, Boyacá, Antioquia y Valle del Cauca. Pero, al realizar el análisis considerando la población total potencialmente perjudicada, los datos cambian notablemente: en las elecciones nacionales, los departamentos más afectados terminan siendo: Guainía, Vichada, Vaupés y Amazonas; y en las territoriales: Cesar, Amazonas y Boyacá.

---

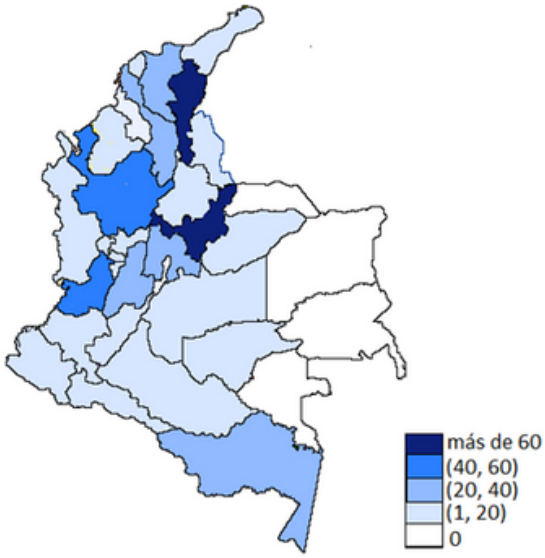
[4]Instituto Anticorrupción. (2022). El papel de la URIEL en los procesos electorales (2014-2021), pág. 6. En: https://www.estudiosanticorrupcion.org/wp-content/uploads/2022/09/Boletin-Electoral-2-v4.pdf

[5]Con "departamentos o territorios afectados" se hace referencia a aquellos lugares donde se cometieron las irregularidades electorales.

GRÁFICA 4. CANTIDAD DE SANCIONADOS POR DEPARTAMENTO AFECTADO EN ELECCIONES NACIONALES (2014-2021)

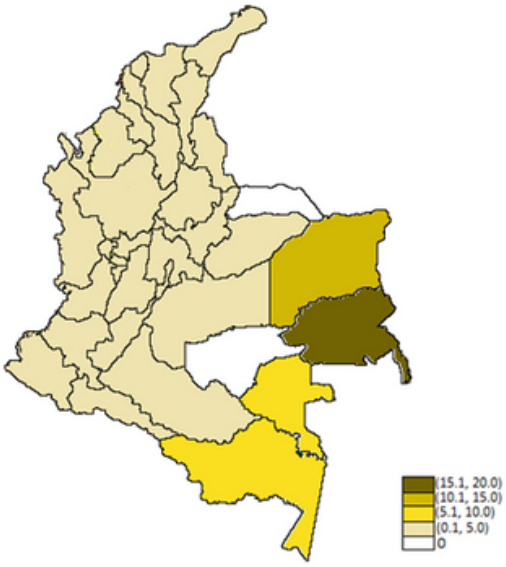


GRÁFICA 5. CANTIDAD DE SANCIONADOS POR DEPARTAMENTO AFECTADO EN ELECCIONES TERRITORIALES (2014-2021)

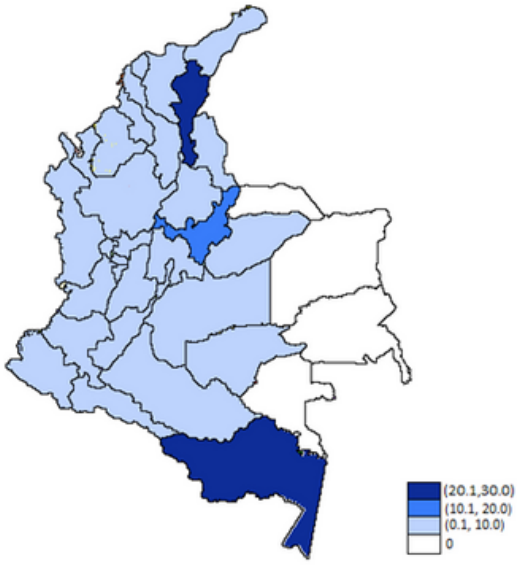


Fuente: Elaboración propia con información del CNE (2022)

GRÁFICA 6. TASA DE SANCIONADOS POR CADA 100.000 HABITANTES EN LOS DEPARTAMENTOS AFECTADOS EN ELECCIONES NACIONALES (2014-2021)



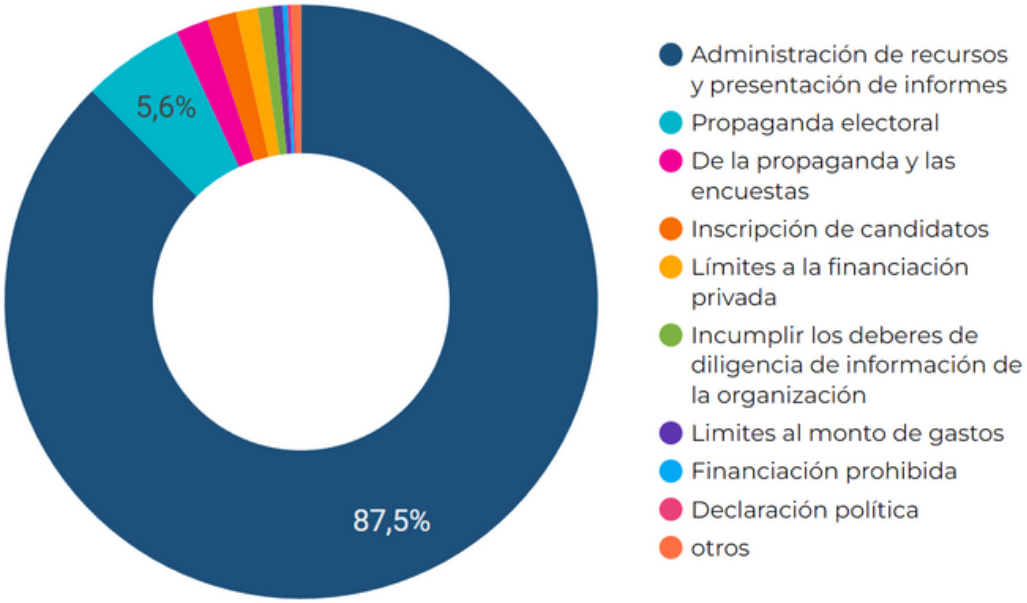
GRÁFICA 7. TASA DE SANCIONADOS POR CADA 100.000 HABITANTES EN LOS DEPARTAMENTOS AFECTADOS EN ELECCIONES TERRITORIALES (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información del CNE (2022)

Con respecto al motivo por el cual fueron sancionadas las 1.870 personas (entre naturales y jurídicas) entre 2014 y 2021, la gráfica 8 muestra que el 87.5% recibieron una sanción por violación al artículo 25 de la Ley 1475 de 2011, concerniente a la administración de los recursos y presentación de informes, esto es, por no recibir y administrar los recursos en dinero a través de una cuenta única abierta por el gerente de campaña en una entidad financiera legalmente autorizada, o bien por no presentar los informes de ingresos y gastos de las campañas electorales posterior a la fecha de la votación.

GRÁFICA 8. CAUSALES DE SANCIÓN DICTAMINADAS (2014-2021)

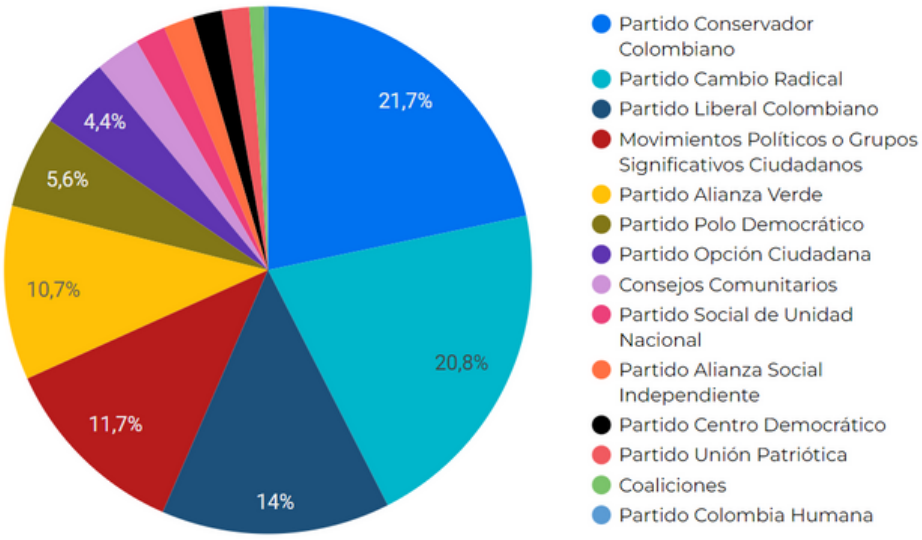


Fuente: Elaboración propia con información del CNE (2022)

Al desagregar la información relativa a esta causa particular -administración de los recursos y presentación de informes-, se obtiene que entre 2014 y 2021, se sancionaron: 1.144 candidatos de elección popular, 402 gerentes de campaña, 68 partidos y movimientos políticos, 18 comités inscriptores de grupos significativos de ciudadanos y ciudadanos, y a otras 5 personas. Por un lado, los partidos más sancionados fueron: Alianza Verde, Conservador y Cambio Radical. Por otro, de los 1.144 candidatos sancionados, 246 estaban avalados por el partido Conservador, 236 por el partido Cambio Radical, 159 por el partido Liberal, 121 por Alianza Verde, 64 por el Polo Democrático Alternativo, 50 por Opción Ciudadana, 21 por el Partido Social de Unidad Nacional, 21 por la Alianza Social Independiente, 20 por el Centro Democrático, 19 por el partido Unión Patriótica, 3 por Colombia Humana y los 184 restantes pertenecían a diferentes movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o consejos comunitarios***[6]***, como se observa en la siguiente gráfica.

[6]Un Consejo Comunitario es una persona jurídica que funge como máxima autoridad administrativa de Territorios Colectivos y de representación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Fueron creados con la Ley 70 de 1993.

GRÁFICA 9. PROPORCIÓN DE CANDIDATOS SANCIONADOS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 25 DE LA LEY 1475, POR PARTIDO POLÍTICO QUE LOS AVALÓ



Fuente: Elaboración propia con información del CNE (2022)

Así mismo, cerca del 60% de las infracciones al artículo 25 de la mencionada Ley se cometieron en las elecciones nacionales de 2018, particularmente, en las de Cámara de Representantes (629) y Senado (357); siendo los departamentos más afectados: Antioquia, Valle de Cauca y Tolima. El número restante (651) se presentó en las elecciones territoriales de 2015, donde los actores más sancionados fueron los candidatos a los concejos municipales y a la Asamblea Departamental, y los territorios más afectados, en su orden: Cesar***[7]***, Boyacá***[8]*** y, nuevamente, Valle del Cauca***[9]***.

En cuanto a la segunda infracción más cometida, a saber, propaganda electoral extemporánea***[10]***, se tiene que el 94% tuvo lugar en las elecciones territoriales de 2011, 2015 y 2019. Dicho total, se distribuye de la siguiente manera:

- El 16% de las transgresiones se presentaron en 2011***[11]***, en las elecciones a la Alcaldía, Concejo y Asamblea Departamental, en los municipios de: Lérida y Espinal (Tolima), Itagüí (Antioquia), Victoria (Caldas), Barrancas (La Guajira) y en la ciudad de Cali (Valle del Cauca).

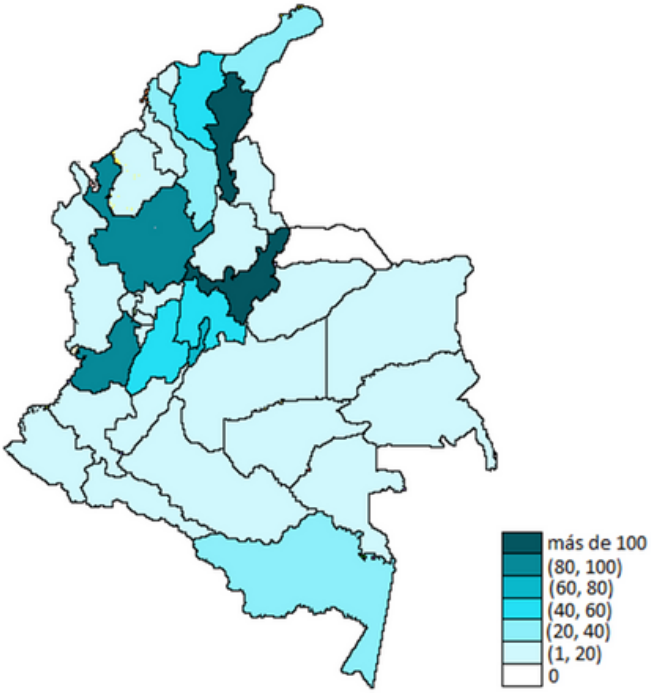
---

[7]Municipios afectados: Aguachica, Agustín Codazzi, Astrea, Becerril, Bosconia, Chimichagua, Chiriguaná, El Copey, El Paso, Gamarra, González, La Gloria, La Jagua de Ibirico, La Paz, Manaure Balcón, Pailitas, Pelaya, Pueblo Bello, Rio de Oro, San Alberto, San Diego, Tamalameque, Valledupar.
[8]Municipios afectados: Aquitania, Belén, Briceño, Chinavita, Chita, Cómbita, Corrales, Covarachía, Cubará, Cucaita, Cuitiva, Duitama, Firavitoba, Floresta, Gachantivá, Gámeza, Garagoa, Guacamayas, Guateque, Güicán, Iza, Jericó, La Victoria, Maripi, Mongua, Monguí, Moniquirá, Motavita, Muzo, Nobsa, Nuevo Colón, Oicatá, Paipa, Panqueba, Pauna, Puerto Boyacá, Ramiriquí, Samacá, San Eduardo, San Pablo de Borbur, Santana, Socha, Soracá, Sotaquirá, Tibasosa, Tinjacá, Tipacoque, Togui, Tunja, Tununguа, Tuta, Tutaza, Ventaquemada, Villa de Leyva.
[9]Municipios afectados: Versalles, Vijes, Yumbo, Zarzal, Río Fría, Caicedonia y ciudad de Cali.
[10]Artículo 24 de la Ley 130 de 1994 y artículo 35 de la Ley 1475 de 2011.
[11]Las cuales fueron sancionadas, generalmente, en 2014 o después.

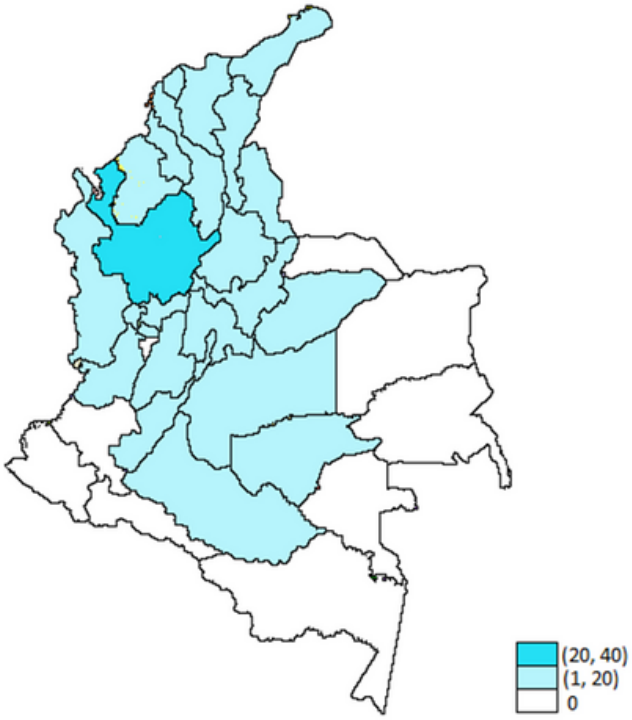
- El 48% ocurrieron en 2015*[12]*, generalmente, en las elecciones a la Alcaldía, siendo los territorios más afectados: Antioquia (Girardota, Ciudad Bolívar, El Bagre y Apartadó) y Bolívar (Cartagena, Zambrano, Hatillo de Loba, María de la Baja, San Jacinto y Turbana).

- El 36% restante tuvo lugar en el año 2019*[13]*, también en las elecciones a la Alcaldía, y las localidades afectadas fueron: Cúcuta (Norte de Santander), Jamundí (Valle del Cauca), Cumural y Villavicencio (Meta), Ovejas y Galeras (Sucre), El Guamo (Tolima), Sabana de Torres (Santander), Medellín, Abejorral, Sabaneta y Concordia (Antioquia), Guatavita y Soacha (Cundinamarca), Dosquebradas (Risaralda), Salamina (Magdalena), Sogamoso y Socotá (Boyacá), Magangué y Margarita (Bolívar), Pitalito (Huila), y Atrato (Chocó).

GRÁFICA 10. CANTIDAD DE SANCIONADOS POR DEPARTAMENTO AFECTADO POR LA INCORRECTA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES (2014-2021)



GRÁFICA 11. CANTIDAD DE SANCIONADOS POR DEPARTAMENTO AFECTADO POR PROPAGANDA ELECTORAL EXTEMPORÁNEA (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información del CNE (2022)

[12] Las cuales fueron sancionadas, generalmente, en 2018.
[13] Las cuales fueron sancionadas, generalmente, en 2020 y después.

En las mencionadas elecciones territoriales, la violación a la normatividad electoral en materia de propaganda extemporánea fue cometida por dos actores: en el 63% de los casos por candidatos de elección popular (en su mayoría pertenecientes o avalados por los partidos: Unidad Nacional (14.8%), Liberal (13%), Cambio Radical (11%) y Conservador(11%)), y en el 36% por ciudadanos (quienes hicieron propaganda electoral extemporánea a favor de candidatos pertenecientes o avalados por los partidos Centro Democrático, Colombia Renaciente, Cambio Radical y Partido Social de Unidad Nacional).

I.I. CANDIDATOS Y GERENTES DE CAMPAÑA

Los candidatos a los diferentes cargos de elección popular son sujetos centrales dentro de los procesos electorales, dado que a través de estos la ciudadanía deposita su confianza (a excepción de las listas cerradas) y legitima la representatividad del sistema democrático. Asimismo, están los gerentes de campaña, quienes deben velar por la correcta administración de los ingresos y gastos de las campañas políticas. Estos dos actores deben actuar con total transparencia y cumplir con la normatividad electoral, so pena de ser sancionados. A continuación, se presenta información sobre aquellos candidatos y gerentes de campaña que incumplen con dicha normatividad y, por ende, recibieron una sanción por parte del CNE entre 2014 y 2021.

De las 1.870 personas sancionadas entre 2014 y 2021, 1.215 (65%) corresponden a candidatos de elección popular y 402 (21.5%) a gerentes de campaña. El 84% de las personas fueron sancionadas en los años 2018, 2020 y 2021, caracterizando a los años restantes por presentar pocos resultados en materia de sanciones por infracciones electorales, pues se presentaron tan solo 51 sancionados en el marco de 25 procesos. En los referidos 3 años, la gran cantidad de sanciones impuestas a candidatos y gerentes de campaña fueron a causa de infracciones cometidas en las elecciones territoriales de 2015 (el 38%) y en las nacionales de 2018 (58.5%), mientras que el porcentaje restante se sancionaron en los demás años analizados. Por otro lado, de las 1.617 personas sancionadas el 58% fueron por violaciones a la normatividad electoral en elecciones de carácter nacional y el 42% territorial.

A continuación, se desagrega la información por tipo de elección y sancionado:

TABLA 1. CANDIDATOS Y GERENTES DE CAMPAÑA SANCIONADOS POR TIPO DE CORPORACIÓN PÚBLICA

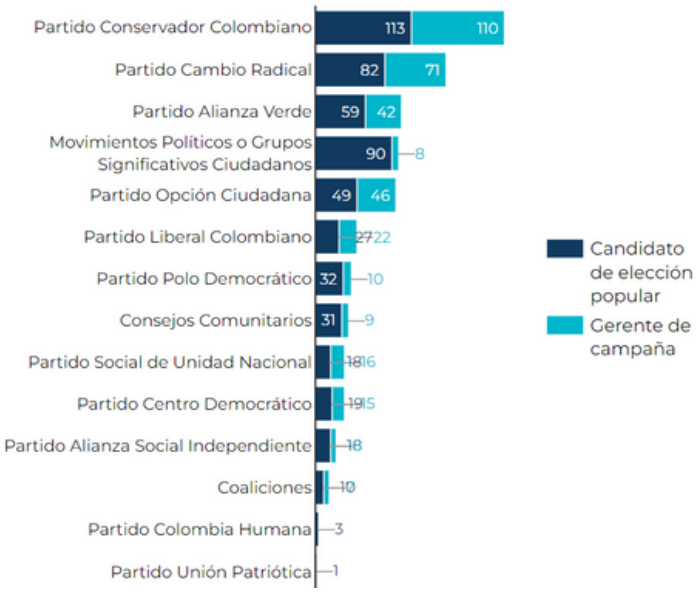
Elecciones	Número y porcentaje de candidatos sancionados	Número y porcentaje de gerentes de campaña sancionados
Irregularidades cometidas en elecciones nacionales (2014 y 2018)	561 candidatos: 63% a la Cámara de Representantes y 37% al Senado	379 gerentes:61% trabajaba en campañas a la Cámara y 39% al Senado.
Irregularidades cometidas en territoriales (2011, 2015 y 2019)	650 candidatos: 75% eran candidatos al Concejo municipal, el 9% a la Alcaldía, 8% a Juntas de Administración Local, el 6% a la Asamblea Departamental y el 1% a la Gobernación.	22 gerentes: El 77% trabajaba en campañas a la Asamblea Departamental, el 14% a la Alcaldía y el porcentaje restante, a la Gobernación.

Fuente: Elaboración propia con información del CNE (2022)

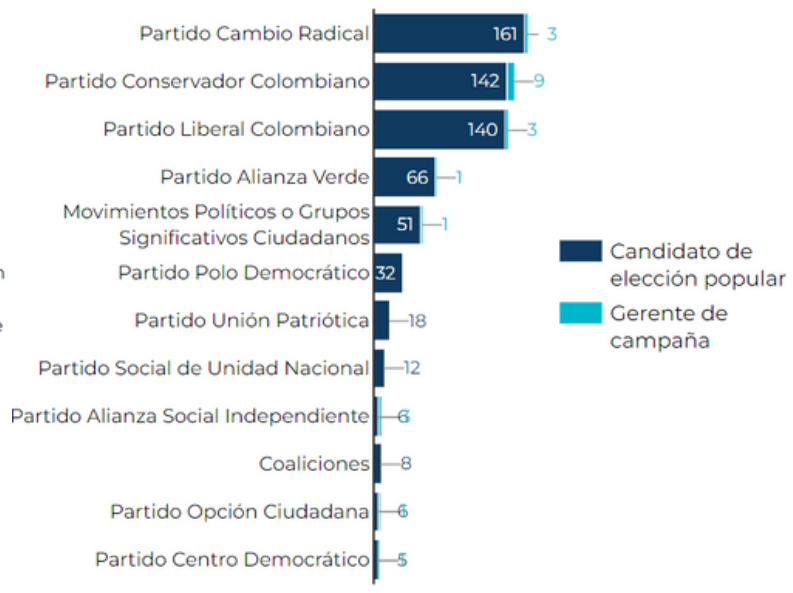
A propósito de los tres años en los que tuvieron lugar las elecciones territoriales, llama la atención 2011 y 2019***[14]***, pues, en proporción con la cantidad de candidatos y gerentes sancionados en el marco de las elecciones del año 2015 (610), los datos de esos dos años resultan insignificantes: por irregularidades cometidas en las de 2011 solo 9 candidatos fueron sancionados: 5 al Concejo, 3 a la Alcaldía y 1 a la Asamblea Departamental. De estos, 8 por propaganda electoral y 1 por superar los límites al monto de gastos, siendo Antioquia el departamento más afectado, particularmente, los municipios de Itagüí y Nariño. Por otro lado, por las elecciones de 2019, el CNE sancionó a 35 candidatos y 18 gerentes de campaña. En cuanto a los primeros, 16 eran candidatos a la Alcaldía, 14 a la Asamblea, 3 a la Gobernación y 2 al Concejo, la mayoría de ellos pertenecientes o avalados por los partidos Conservador, Cambio Radical y Centro Democrático, siendo los departamentos de Antioquia, Caquetá y Tolima los más afectados.

En general, como se evidencia en las siguientes gráficas, los candidatos de elección popular y gerentes de campaña sancionados entre 2014 y 2021 pertenecían o estaban avalados, mayoritariamente, por los partidos: Conservador (23%), Cambio Radical (20%), Liberal (12%) y Alianza Verde (10%). En las elecciones de carácter nacional los más sancionados resultan siendo los del partido Conservador, Cambio Radical, Alianza Verde y Opción Ciudadana; y en las territoriales, los candidatos y gerentes de los partidos Cambio Radical, Conservador y Liberal.

GRÁFICA 12. CANDIDATOS Y GERENTES DE CAMPAÑA SANCIONADOS POR PARTIDO POLÍTICO, EN ELECCIONES NACIONALES



GRÁFICA 13. CANDIDATOS Y GERENTES DE CAMPAÑA SANCIONADOS POR PARTIDO POLÍTICO, EN ELECCIONES TERRITORIALES

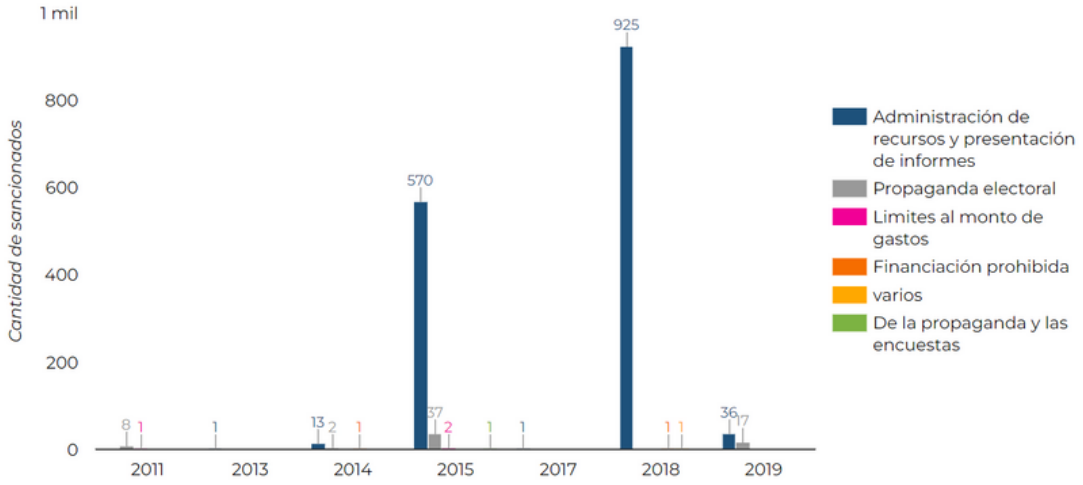


Fuente: Elaboración propia con información del CNE (2022)

*[14]*La cantidad de sanciones proferidas en virtud de infracciones cometidas en las elecciones de 2011 y 2019 representan un porcentaje muy bajo debido al tiempo transcurrido entre la fecha de las elecciones y la fecha de corte del Boletín, pues, posiblemente la mayoría de tales sanciones se dieron antes y después del tiempo abarcado en este estudio.

Por otro lado, en la gráfica 14 se evidencia que en las elecciones territoriales de 2015 y en las nacionales de 2018, la infracción más cometida por los candidatos de elección popular y los gerentes de campaña fue la incorrecta administración de recursos y la falta de presentación de informes de ingresos y gastos de campaña. De los 610 sancionados en el marco de las elecciones de 2015, 570, es decir, el 93%, lo fue por esta causa. El porcentaje restante fue sancionado por propaganda electoral y por la superación del monto máximo del gasto de campaña. Por su parte, en las de 2018, de los 927 solo 2 se sancionaron por otras causales, los demás por violación del artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

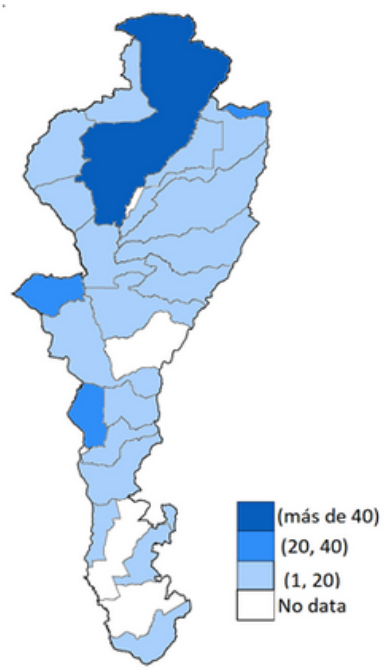
GRÁFICA 14. CANDIDATOS Y GERENTES DE CAMPAÑA SANCIONADOS, POR CAUSAL Y AÑO DE OCURRENCIA DE LOS HECHOS



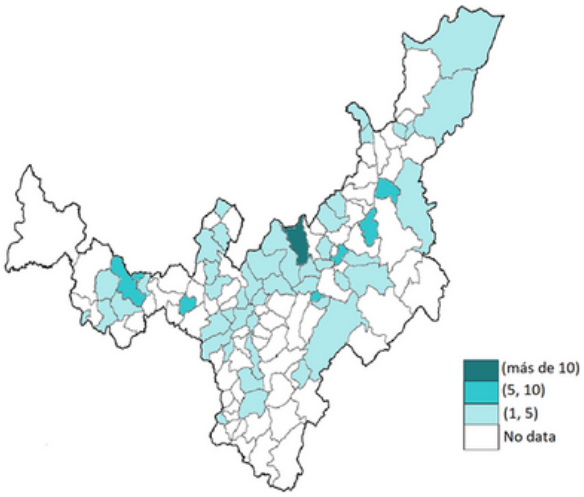
Fuente: Elaboración propia con información del CNE (2022)

En el caso específico de las elecciones territoriales de 2015, las sanciones a los candidatos y gerentes de campaña afectaron, en mayor medida, los departamentos del Cesar (48%) y Boyacá (24%). En el Cesar, los municipios donde se cometieron la mayoría de las infracciones fueron: Valledupar, Astrea, Manaure Balcón del Cesar, Tamalameque, Bosconia, Chimichagua, La Gloria, La Jagua de Ibirico, El Copey, Becerril, Pueblo Bello, Gamarra y Agustin Codazzi. En Boyacá, por su parte, los municipios más afectados fueron: Duitama, Jericó, Corrales, Iza, Chita, Tinjacá, Tununguа, Pauna, Guateque, Socha, Paipa, Panqueba, San Eduardo y Tunja.

GRÁFICA 15. MUNICIPIOS DEL CESAR AFECTADOS POR CANDIDATOS DE ELECCIÓN POPULAR Y GERENTES EN ELECCIONES TERRITORIALES DE 2015



GRÁFICA 16. MUNICIPIOS DE BOYACÁ AFECTADOS POR CANDIDATOS DE ELECCIÓN POPULAR Y GERENTES EN ELECCIONES TERRITORIALES DE 2015



Fuente: Elaboración propia con información del CNE (2022)

Con todo, en los confines de las elecciones nacionales los que cometen más infracciones son los candidatos a la Cámara de Representantes (64%) y, en las elecciones de carácter territorial, los candidatos al Concejo (66%). En ambos casos, gran parte de dichos candidatos son avalados o pertenecen a los partidos Conservador (21%) y Cambio Radical (19%). Asimismo, la irregularidad que más cometen refiere a la mala administración de los recursos de campaña y a la no presentación de los respectivos informes de ingresos y gastos (94%). Los departamentos más afectados por estos actores son: en las elecciones territoriales: Cesar y Boyacá; en las nacionales: Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca y Tolima.

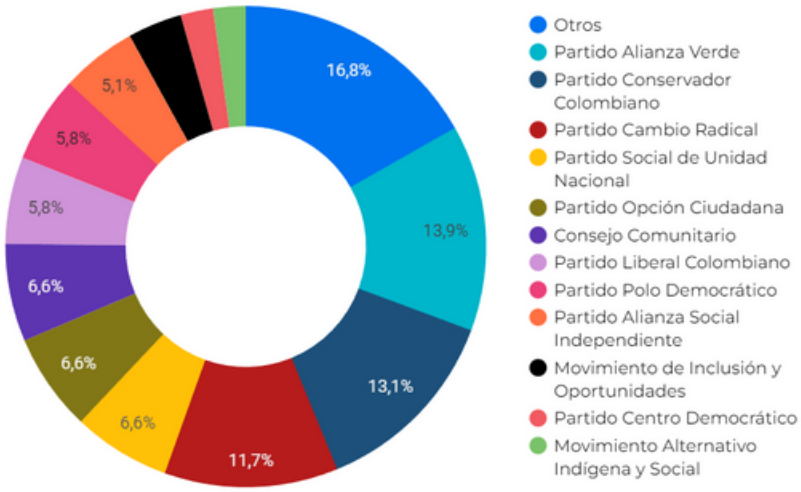
I.II PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

Los partidos y movimientos políticos fungen como los principales catalizadores de la voluntad popular y, por tal motivo, deben ser actores que prioricen el cumplimiento de la normatividad en materia electoral. No obstante, del total de resoluciones sancionatorias emitidas por el CNE (423) entre 2014 y 2021, el 32,3% involucran sanciones que responsabilizan a los partidos y movimientos políticos. De estas resoluciones sancionatorias, los partidos y movimientos políticos fueron objeto de sanción 137 veces.

De las 137 sanciones, existen tres partidos políticos que representan el 38,7% del total de sanciones: Partido Alianza Verde, Conservador y Cambio Radical. De hecho, son los únicos partidos políticos que superan el 10% del total de sanciones interpuestas, tal como se muestra en la gráfica 17. Asimismo, el 16,8% de las sanciones frente partidos y movimientos políticos corresponde a la categoría «otros»***[15]***, la cual incluye 23 sanciones a 18 movimientos y partidos políticos.

[15]Esta categoría contiene a los movimientos políticos: Autoridades Indígenas de Colombia, Todos Somos Colombia, Asociación Regional de Afrocolombianos la Minga, Colombia Humana, Ciento por Ciento por Colombia, Primero Ibagué, Poder Ciudadano, Organización Indígena, Un Mejor Aguachica. A los partidos políticos: Colombia Justa Libres, Colombia Renaciente, Somos, Unión Patriótica, E.A.T. A la Fundación para el Desarrollo Integral de Afrodescendientes, Fundación para el Progreso Étnico Caribeño de Santa Catalina de Alejandría, Fundación Cultura Costa Caribe y a la Corporación Nelson Mandela.

GRÁFICA 17. PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS SANCIONADOS POR EL CNE (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia con información del CNE (2022)

De las sanciones a partidos y movimientos políticos, existe una causal que se presenta en el 50% de los casos: la violación contenida en el Art. 25 de la Ley 1475 de 2011, sobre la «Administración de los recursos y presentación de informes». Esta normatividad se refiere puntualmente a los informes sobre ingresos y gastos de las campañas políticas que dichas agrupaciones deben presentar ante el CNE transcurridos dos meses de la fecha de votación. Es importante señalar que la responsabilidad sobre estos reportes no recae exclusivamente sobre los partidos políticos, sino también sobre sus candidatos y respectivos gerentes de campaña, razón por la cual la Ley en mención señala la necesidad de determinar responsabilidades individualizadas. Los partidos políticos más sancionados por esta causal fueron: Alianza Verde (8), Conservador (6), Partido Social de Unidad Nacional (6) y Cambio Radical (6), los cuales concentran el 75% de las sanciones por violación a la normatividad en mención.

Asimismo, existe una segunda causal de sanción reiterativa que concentra el 16% de los casos sancionados. Esta hace referencia a la violación del Art. 23 de la Ley 1475 de 2011, sobre «Límites a la financiación privada». Este límite puede hacer referencia a dos aspectos: el primero, a la obtención de recursos superiores a los permitidos; el segundo, a las contribuciones o donaciones de particulares[1], las cuales no deben exceder el 10% del total de ingresos permitido. Los topes de los montos permitidos los fija el CNE, previo a la realización de las campañas electorales. Los partidos políticos más sancionados por la violación a esta normatividad son: el Partido Conservador (8), Partido Opción Ciudadana (4) y Alianza verde (4).

---

*[16]*En tales contribuciones o donaciones no aplican los recursos propios, del cónyuge, compañero permanente o parientes en el grado determinado por la Ley.

El tercer motivo de sanción con mayor reiteración es la violación a la disposición de «Inscripción de candidatos», regulación contenida en el Art. 28 de la Ley 1475 de 2011, la cual hace referencia a la responsabilidad que tienen los movimientos, partidos y grupos significativos de ciudadanos para inscribir candidatos a los diferentes cargos de elección popular. Estos candidatos no deben presentar ninguna inhabilidad o incompatibilidad. De igual manera, se debe cumplir con la cuota de género del 30% en cargos plurinominales de elección popular que superen las 4 curules o cargos de una misma corporación pública. En el periodo analizado se evidenció que en el 14% de los casos esta disposición fue sancionada por el CNE. Las principales agrupaciones políticas que incumplieron esta disposición fueron Alianza Verde y Cambio Radical, cada una sancionada en tres ocasiones.

Existen otros 5 motivos de sanción frente a estas agrupaciones políticas que concentran el 27% restante de sanciones emitidas por el CNE, en su orden: i) incumplimiento en los deberes de diligenciamiento de la aplicación Cuentas Claras, ii) límites al monto de gastos, iii) Declaratoria política, iv) Financiación de campañas con recursos prohibidos y v) Sobre anticipos estatales. De estas últimas causales no existe un número significativo de resoluciones sancionatorias que permita evidenciar la reiteración por parte de alguna agrupación política en particular, lo cual resulta inquietante si se tiene en cuenta el alto número de irregularidades que se presentan ad portas de los comicios electorales, por ejemplo: por financiamiento irregular de campañas electorales o por falta de transparencia e, incluso, ausencia de reportes de ingresos y gastos en el aplicativo Cuentas Claras ***[17].***

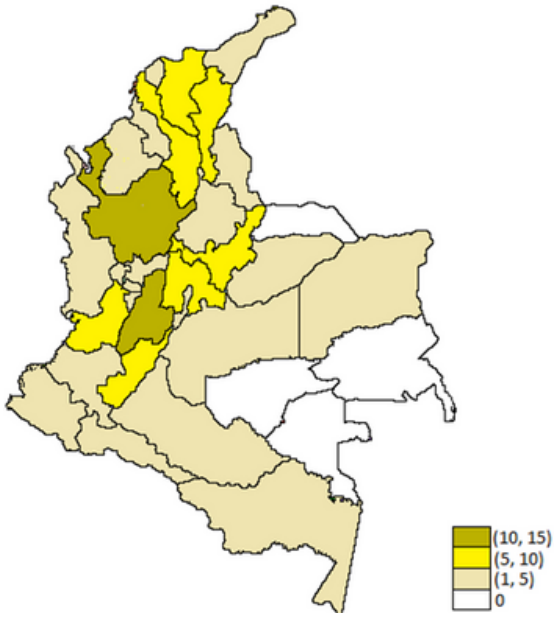
Por otro lado, llama la atención que, de las 137 sanciones frente a partidos y movimientos políticos, el 43% (58 sanciones) fueron por irregularidades cometidas en elecciones a la Cámara de Representantes. De esas 58 infracciones, 22 fueron cometidas por circunscripciones especiales y del Parlamento Andino. Las circunscripciones especiales para comunidades afrodescendientes presentan una reiteración por incumplimiento del Art. 25 de la Ley 1475 de 2011, presentando 13 sanciones. Es necesario precisar que estas circunscripciones tan solo tienen derecho a ocupar 2 curules de 188 disponibles en ese cuerpo colegiado. También existe un alto número de infracciones cometidas en el marco de las elecciones a la Alcaldía (19%) y Concejos municipales (14,5%). Por el contrario, las irregularidades cometidas en las elecciones que atañen a las Juntas de Administración Local (JAL), gobernaciones y presidencia presentan tan solo 1 sanción, cada una. Si bien estas dos últimas corporaciones no presentan un número considerable de candidaturas —lo que explicaría, en parte, las pocas sanciones—, las JAL sí lo hacen.

En cuanto a los lugares donde los partidos y movimientos políticos incurrieron en irregularidades objeto de sanción, observamos que Tolima (12), Antioquia (10), Magdalena (8) y Cundinamarca (8) son los departamentos más afectados, concentrando 38 sanciones de 137, es decir, el 28%. Por el contrario, en la gráfica 18 vemos que existen 5 departamentos en los que, para el periodo analizado, no se presentó ninguna sanción a partidos y movimientos políticos, a saber: Arauca, Guainía, Guaviare, Vaupés y San Andrés y Providencia.

---

[17]Según la Misión de Veeduría Electoral (MVE) de la OEA, en las elecciones de autoridades locales del 25 de octubre de 2015, "solamente el 28% de los candidatos presentó informes en el aplicativo (Cuentas Claras) antes de la jornada electoral" (2015, p. 6).

GRÁFICA 18. DEPARTAMENTOS CON MAYOR CANTIDAD DE SANCIONES EMITIDAS A PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS



Fuente: Elaboración propia con información del CNE (2022)

De las 137 sanciones, 72 corresponden a las elecciones nacionales y 65 a elecciones regionales. En el marco de las nacionales, el Partido Alianza Verde es la agrupación política más sancionada (12), seguida de los partidos Cambio Radical (6) y Conservador (5). En las regionales, el Partido Conservador es el más sancionado, con 13 sanciones, de las cuales 5 se interpusieron en el departamento de Antioquia. Seguido de este partido, se encuentran Cambio Radical (10), Partido Social de Unidad Nacional (8) y Alianza Verde (7). Asimismo, en este tipo de elecciones no existe una reiteración en cuanto al municipio afectado. El municipio donde se presentaron mayor cantidad de sanciones fue Cota (Cundinamarca), seguido de Ibagué y Altamira (Huila); en los otros 47 municipios solo se presentó una infracción sancionada, una en cada uno. Finalmente, observamos que no existen mayores diferencias entre las elecciones regionales y nacionales en cuanto a los partidos políticos más sancionados. Es decir, los partidos con mayor número de sanciones (Alianza Verde, Conservador, Cambio Radical, Partido Social de Unidad Nacional) son prácticamente los mismos en ambos tipos de elecciones.

I.III. CIUDADANÍA

La ciudadanía también está sujeta a sanciones por parte del CNE, toda vez que participa en la contienda democrática. De los 1870 actores sancionados, el 3% corresponde a sanciones contra la ciudadanía en general, es decir, se interpusieron solo 51 sanciones en 8 años. De estas, la principal causa es la violación del Art. 35 de la Ley 1475 de 2011 sobre «Propaganda electoral», la cual abarca lo relacionado con la publicidad realizada durante los procesos electorales con el ánimo de incidir en el sentido del voto de la ciudadanía. La violación a esta disposición representa el 80% del total de las sanciones emitidas frente a los ciudadanos.

En segundo lugar, se encuentra la violación al Art. 11 de la Ley 1757 de 2015, referente a la «Entrega de los formularios y estados contables a la Registraduría»***[18]***, con 4 reiteraciones (8%). En menor medida se hallan las violaciones a la «Fijación de topes de apoyos ciudadanos»***[19]***; «Aportes de particulares»***[20]***; y «Disposiciones que regulan la presentación de estados contables». Estas últimas causales representan, aproximadamente, el 12% del total de sanciones.

La mayoría de estas sanciones (65 %) se han proferido en el marco de las elecciones para las alcaldías municipales, principalmente, en los municipios de Concordia (Antioquia), Salamina (Magdalena) y Lérida (Tolima), y el Distrito de Cartagena (Bolívar). En segundo lugar, el 10 % se dio en el marco del mecanismo de participación ciudadana, particularmente, en campañas de revocatoria de mandatarios, con 5 sanciones, las cuales tuvieron lugar en los municipios de: Bolívar (Santander), Facatativá (Cundinamarca), Sitionuevo (Magdalena) y Morales (Bolívar), y en Bogotá. En el resto de corporaciones las sanciones no superan las 3 personas: por infracciones cometidas en las elecciones a la Cámara de Representantes de 2014 se sancionaron a 3 ciudadanos; a la Asamblea Departamental de 2015, a 2; en las de Concejo (2011 y 2015) 2, y en elecciones atípicas de Alcaldía y Gobernación, 2 en cada una. En estas últimas corporaciones descritas, que suman en total 11 sanciones, los departamentos en donde estas se profirieron fueron: Chocó, Córdoba, Antioquia, Risaralda, Huila, Bogotá y Caquetá, respectivamente.

En efecto, llama la atención la baja cantidad de sanciones impuestas a la ciudadanía en los últimos 8 años, pues, en este periodo han tenido lugar 4 elecciones territoriales que implican la lucha por el poder de miles de candidatos en más de 1.000 municipios del país y de cientos de candidatos en 32 departamentos —sin considerar los datos que implican 2 elecciones de carácter nacional—. Así, sorprende que, en promedio, en cada elección territorial, se haya infringido 16 veces la normatividad electoral por parte de la ciudadanía y, en las nacionales, 2 sanciones. Máxime cuando, por publicidad electoral extemporánea —infracción más cometida por la ciudadanía—, solamente entre octubre de 2018 y junio de 2019, la MOE reportó, con base en datos de la plataforma Pilas con el Voto, 194 irregularidades***[21].***

---

[18]Artículo 11 de la Ley 1757 de 2015. El plazo para la recolección de apoyos, el promotor presentará los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente. Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la propuesta será archivada. Quince días después de la entrega de los formularios de los que trata este artículo, o del vencimiento del plazo para la recolección de firmas, o su prórroga si la hubiere, el promotor o comité promotor deberá entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos de cualquier propuesta sobre mecanismo de participación ciudadana. En los estados contables figurarán los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva.

[19]Artículo 12 de la Ley 1475 de 2021. El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos sobre las propuestas de los mecanismos de participación ciudadana.

[20]Artículo 14 de la Ley 130 de 1994. Los partidos, movimientos políticos y candidatos, al igual que las organizaciones adscritas a grupos sociales que postulen candidatos, podrán recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas. Ningún candidato a cargo de elección popular podrá invertir en la respectiva campaña suma que sobrepase la que fije el Consejo Nacional Electoral, bien sea de su propio peculio, del de su familia o de contribuciones de particulares. El Consejo Nacional Electoral fijará esta suma seis (6) meses antes de la elección. Si no lo hiciere, los consejeros incurrirán en causal de mala conducta.

[21]Información disponible en: MOE (2019). MOE presenta 194 reportes ciudadanos sobre presunta propaganda extemporánea.https://www.moe.org.co/moe-presenta-194-reportes-ciudadanos-sobre-presunta-propaganda-extemporanea/.

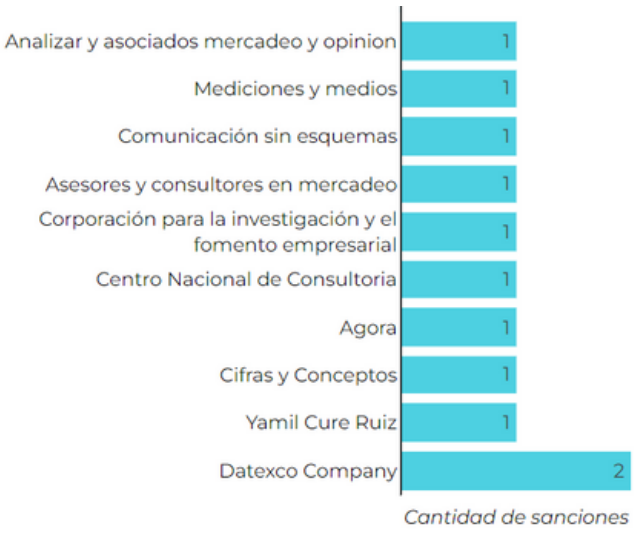
Si bien los ciudadanos sancionados no estaban vinculados formalmente a una organización política, en muchos casos sí buscaron beneficiarlos. De las sanciones a ciudadanos analizadas, el partido Centro Democrático fue el que más se buscó beneficiar, con 5 casos sancionados (9,8%); seguido de Cambio Radical con 4 casos (7,84%) y del Partido Social de Unidad Nacional también con 4 casos (7,84%). En 22 casos sancionados no se encontró relación con ningún partido o movimiento político (43,14%). Los 16 casos restantes (31,38%) hacen referencia a otros partidos políticos como el Liberal, Conservador, Polo Democrático, entre otros.

I.IV. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y FIRMAS ENCUESTADORAS

Los medios de comunicación juegan un papel relevante en los procesos electorales en la medida en que garantizan más información para los votantes. De igual forma, las firmas encuestadoras brindan información más puntual —principalmente— sobre la intención de voto. Sin embargo, muchos de estos medios y firmas incurren en violaciones a las regulaciones dispuestas sobre publicidad y propaganda electoral, razón por la cual el CNE les profirió, entre 2014 y 2021, 28 sanciones.

De estas 28 sanciones, 17 fueron a medios de comunicación y 11 a firmas encuestadoras. En cuanto a los medios de comunicación, tan solo 2 medios han sido objeto de sanción más de una vez, a saber: Caracol Primera Cadena Radial Colombiana, en 3 ocasiones; y La Calle Prensa, Televisión y Radio, en 2. El resto de los medios de comunicación presentan solo una sanción registrada. Un comportamiento similar observamos en las firmas encuestadoras, en las que tan solo Datexco Company ha sido sancionada en más de una ocasión, como se puede ver en las siguientes gráficas.

GRÁFICA 19. SANCIONES IMPUESTAS A FIRMAS ENCUESTADORAS (2014-2021)



GRÁFICA 20. SANCIONES IMPUESTAS A MEDIOS DE COMUNICACIÓN (2014-2021)

Fuente: Elaboración propia con información del CNE (2022)

Las sanciones frente a medios de comunicación y firmas encuestadoras no involucran, en muchas ocasiones, a un determinado departamento o municipio del país, sino a varios, dado el alcance que tiene la propaganda que se realiza. Este es el caso de 5 sanciones que no se circunscriben a un lugar puntual e involucran a diferentes corporaciones públicas. También, existen 10 sanciones a medios y firmas con alcance nacional: 4 se dieron en el marco de las elecciones presidenciales, 3 frente al Acuerdo de Paz, 2 referentes a la favorabilidad de diferentes mandatarios o instituciones y 1 sobre la consulta interpartidista del Partido Liberal. Las sanciones que se circunscriben a un departamento específico involucran principalmente a Cesar, con 4 sanciones, y a Risaralda y Nariño, con 2 sanciones cada uno.

En cuanto a los medios de comunicación, las irregularidades cometidas se dieron en el marco de las elecciones presidenciales de 2018, por las que el CNE emitió 4 sanciones a diferentes medios: Sociedad Editorial, SA.; Primera Cadena Radial Colombiana S.A.; Periódico Primera Plana y Fundación Las Dos Orillas. De estos solo el Periódico Primera Plana tiene alcance local, puntualmente, en el municipio de Pereira (Risaralda), el resto tienen alcance nacional. Por su parte, en elecciones a la Alcaldía, el CNE impuso 2 sanciones frente a medios de comunicación por infracciones a la normatividad que regula la propaganda y las encuestas: 1 a Comunicadores Risaralda S.A., del municipio de Pereira; y otra a Caracol Televisión S.A. Las 11 sanciones restantes frente a medios de comunicación no se circunscriben a una corporación específica.

En cuanto a las firmas encuestadoras, en lugar de sanciones impuestas por irregularidades cometidas en elecciones presidenciales —como en medios de comunicación—, se evidencia que estas se dan con mayor frecuencia en elecciones para las alcaldías municipales, con 4 sanciones registradas: 1 en el municipio de Ibagué (Tolima) a la firma Yamil Cure Ruiz, 1 en Riohacha (La Guajira) a Encuestadora Asesores y Consultores en Mercadeo, y las otras 3 sanciones a firmas con alcance nacional, a saber,Datexco Company, Analizar Asociados Mercadeo y Opinión, y Centro Nacional de Consultoría. Las 6 sanciones restantes se dan por violaciones a la normatividad electoral en los comicios de 2015 (5) y 2014 (1), y las sancionadas fueron: Mediciones y Medios S.A.S., Cifras y Conceptos S.A., Datexco Company S.A., Comunicación sin esquemas LTDA., Agora S.A.S y la Corporación para la Investigación y el Fomento Empresarial. Estas últimas irregularidades tuvieron lugar en Medellín (Antioquia), Ipiales (Nariño) y Valledupar (Cesar).

Así pues, resulta cuestionable el bajo número de resoluciones sancionatorias proferidas por el CNE en 8 años a medios de comunicación y firmas encuestadoras. En este periodo de tiempo, como se ha venido mencionando, han tenido lugar dos comicios electorales de carácter territorial y dos de índole nacional, por lo que, en promedio, la entidad solo habría emitido 7 sanciones por elección. Al contrastar esta información con datos publicados por la MOE, los números, igualmente, resultan desproporcionados. Por ejemplo, según la Misión de Observación Electoral, para las elecciones de 2015 se reportaron 421 irregularidades en medios de comunicación y publicidad empleada por fuera del periodo permitido en la legislación (2016, p. 26). Así, en el hipotético caso que hayan sido remitidas al CNE y todas hayan involucrado a medios de comunicación, solo 3 de estas, es decir, menos del 1%, obtuvieron una sanción.

CAPÍTULO II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

1. Entre 2014 y 2021 el Consejo Nacional Electoral emitió 423 resoluciones sancionatorias, en el marco de las cuales fueron sancionadas 1.870 personas, entre naturales y jurídicas. En la primera legislatura analizada se presentaron 120 resoluciones (28%) y en la segunda, 303 (72%). Estos datos resultan desproporcionados si se comparan con los números que implican las elecciones territoriales y nacionales en el país, en términos de: cantidad de candidatos en competencia, partidos y movimientos en disputa, ciudadanía y medios de comunicación, todos involucrados, directa e indirectamente, en la lucha política por el voto y el poder.

   En promedio, en las elecciones de carácter nacional 2014-2018 fueron sancionadas 500 personas (entre naturales y jurídicas), en cada una; y en las territoriales de 2011, 2015 y 2019, 266, en cada una. Más allá del promedio, según los datos suministrados por el CNE, la inmensa mayoría de infracciones (89%) se cometieron en las elecciones de 2015 (territoriales) y de 2018 (nacionales), las cuales fueron sancionadas en 2018 y 2020, es decir, aproximadamente 3 y 2 años después de cometidas, respectivamente. Por violaciones a la normatividad electoral cometidas en las elecciones territoriales de 2019 solo han sido sancionadas 96 personas, es decir, un 86% menos que en las de 2015. Por irregularidades cometidas en las nacionales de 2014, solo hubo 35 sancionados, un 96% menos con respecto a las de 2018.

2. Teniendo en cuenta el extenso periodo analizado (8 años) y las diferentes elecciones desarrolladas en este intervalo de tiempo, se evidencia un número de sanciones relativamente bajo comparado con las irregularidades que presenta la MOE o las que se reciben a través de la plataforma URIEL. Según el Boletín Electoral 2 publicado recientemente por el Instituto Anticorrupción —donde se analizan las denuncias de delitos e irregularidades electorales tramitadas vía URIEL— entre 2014 y 2021 la plataforma recepcionó 35.577 denuncias electorales (sin mencionar las recibidas por la MOE que concentra el 55% de todas las denuncias electorales), de las cuales 8.060 fueron remitidas al CNE. A pesar de ello, y en contraste con los datos aquí analizados, solo el 5% fueron sancionadas. De allí que, en términos de riesgos de corrupción e impunidad, sea posible afirmar que un número considerable de irregularidades y transgresiones a la normatividad electoral no están siendo vigiladas, controladas ni, eventualmente, sancionadas por el CNE.

3. En el marco de las elecciones nacionales, los actores que resultan más involucrados en sanciones electorales son los candidatos de elección popular (55%), sus gerentes de campaña (37%) y los partidos y movimientos políticos (6%). La causa más frecuente es por violación del artículo 25 de Ley 1475 de 2011, referente a la no presentación de informes y la incorrecta administración de ingresos y gastos de campaña (96%); situación que se presenta con mayor frecuencia en las elecciones a la Cámara de Representantes (64%), por parte de sus candidatos y respectivos gerentes. Al respecto, los partidos más sancionados son: Alianza Verde, Conservador y Cambio Radical; y los departamentos más afectados, en su orden: Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca y Tolima; y por cada 100.000 habitantes: Guainía, Vichada, Vaupés y Amazonas.

4 En las elecciones territoriales la dinámica es similar a las nacionales. Se comparte la misma irregularidad, pero, en general, los actores más sancionados resultan siendo, en su mayoría, los candidatos al Concejo y a la Asamblea Departamental (62%) y, en menor proporción, los partidos y movimientos políticos (9%). Con respecto a los primeros, el 69% estaban avalados por el partido Conservador, Liberal Colombino y Cambio Radical; en cuanto a los segundos, el 51% de las sanciones se concentraron en 4 partidos: Alianza Verde, Conservador, Cambio Radical, Partido Social de Unidad Nacional. En las elecciones territoriales los departamentos más afectados son: Cesar, Boyacá y Valle del Cauca; y por cada 100.000 habitantes: Cesar, Amazonas y Boyacá.

5 Las sanciones emitidas frente a los diferentes actores en el marco de las elecciones al Congreso de la República representaron el 54% del total, involucrando, en gran medida, a los Consejos Comunitarios y a Grupos Significativos de Ciudadanos. En este sentido, la reiteración por parte de estos grupos políticos refleja un posible desconocimiento de la normatividad electoral, especialmente, del modo como se deben administrar y presentar los ingresos y gastos de campaña. Asimismo, también se evidencia esta reiteración en partidos con más trayectoria política, como el Conservador, Cambio Radical, Liberal Colombiano y Alianza Verde.

6 Los actores menos sancionados por el CNE en los últimos 8 años fueron: la ciudadanía (3%), medios de comunicación (1%) y firmas encuestadoras (0.5%). Los primeros, especialmente, por propaganda electoral extemporánea, en el marco de elecciones territoriales; los segundos y terceros, por violación al artículo 30 de la Ley 130 de 1994, esto es, por el incumplimiento de requisitos para realizar una encuesta de opinión de carácter electoral o por divulgar proyecciones no permitidas el día de las elecciones. Ello, en el marco de elecciones nacionales y territoriales, en la misma proporción.

7 Del total de sancionados por el CNE entre 2014 y 2021, los partidos que resultaron más involucrados fueron, en su orden: Conservador (376 veces), Cambio Radical (321), Liberal (195), Alianza Verde (168), Opción Ciudadana (103), Polo Democrático (75), Unidad Nacional (50), Centro Democrático (45), ASI (33).

El Partido Conservador tiende a estar más involucrado en irregularidades cometidas en elecciones nacionales (59%) y menos en las territoriales (41%). Cambio Radical, en igual proporción: territoriales (52%) y nacionales (48%), sin embargo, evidencia más sanciones en las elecciones al Concejo que al Senado y Cámara. El partido Liberal resulta más comprometido en infracciones perpetradas en los comicios territoriales (75%) —especialmente, en las de Concejo— que en los nacionales (25%). Alianza Verde, más en las nacionales (60%) que en las territoriales (40%). Asimismo, Opción Ciudadana (93%), Polo Democrático (57%), Unidad Nacional (68%), Centro Democrático (75.5%) y Alianza Social Independiente (73%).

8 Los procesos electorales en los departamentos del Valle del Cauca, Cesar, Amazonas y Boyacá presentan un preocupante número de irregularidades, con respecto a los demás territorios. Allí los procedimientos que regulan el acceso al poder político están fallando y, con ello, la calidad misma de la democracia.

RECOMENDACIONES

1. Robustecer las capacidades del CNE en términos de detección e investigación de irregularidades electorales a través de un monitoreo constante durante todo el proceso electoral, el cual inicia desde la inscripción de cédulas un año antes de las votaciones. Esto implica la dedicación exclusiva de un grupo al interior del CNE con capacidad de realizar vigilancia y control, en aras de velar por el cumplimiento de la normatividad electoral que rige a los diferentes actores. Este monitoreo deberá realizarse tanto en herramientas y recursos virtuales (bases de datos, sitios web, etc.) como en los territorios donde se registran mayor número de denuncias, como: Cesar, Boyacá, Valle del Cauca, Amazonas, Tolima, Guainía, Vichada y Vaupés.

2. Las campañas que se realizan de forma simultánea en las elecciones regionales desbordan la capacidad del CNE. Por esta razón, y de cara a las elecciones regionales del próximo año, debe existir un manejo especial tanto preventivo como sancionatorio en los comicios donde se presenta un alto número de candidaturas, como en los de Concejo, Alcaldía y Asamblea. Asimismo, en el ejercicio de control y vigilancia política es necesario tener presente la multiplicidad de actores involucrados en los procesos electorales, es decir, a gerentes de campaña, partidos y movimientos políticos, ciudadanía y medios de comunicación. Especialmente, fortalecer la vigilancia de los dos primeros.

3. Adoptar medidas pedagógicas puntuales dirigidas a Consejos Comunitarios —que presentan candidaturas para circunscripciones especiales de comunidades negras— y a Grupos Significativos de Ciudadanos, con respecto a la normatividad electoral, particularmente, a la administración y presentación de informes de los ingresos y gastos de campaña. Asimismo, orientadas a partidos políticos de más trayectoria como el Conservador, Cambio Radical, Liberal y Alianza Verde. Para ello, cada consejo y partido deberá tomar las medidas necesarias, con objeto de evitar este tipo de irregularidades.

4. El CNE debe implementar mecanismos de información en tiempo real que permitan a la ciudadanía conocer la forma cómo las campañas políticas son financiadas, de manera previa a las votaciones y no posterior a haber ejercido el derecho al sufragio —como se evidenció en el 87% de los casos sancionados por la violación al Art. 25 de la Ley 1475 de 2011. La reiteración de esta irregularidad da cuenta de la necesidad de implementar estrategias pedagógicas, dirigidas a los diferentes actores interesados frente al uso de la plataforma Cuentas Claras, la cual es una herramienta que se implementa desde el 2014 y los principales actores políticos, como se evidenció en ese estudio, desconocen tanto su uso, importancia, como la normatividad que la soporta.

5. La forma cómo se eligen los magistrados del CNE no debe estar sujeta ni mediada por los diferentes actores políticos que tienen cabida y participación en los procesos electorales, pues son justamente estos los que, eventualmente, serán investigados por la entidad. En este sentido, la discusión de la reforma política que se está dando en el Congreso debe incluir las respectivas modificaciones en la forma de elección de los magistrados del CNE, con el ánimo de evitar su politización y posibles conflictos de interés.

CERO IMPUNIDAD

INSTITUTO ANTICORRUPCIÓN

ANEXO 1

Legislatura	Magistrado	Partido Político / Coalición	Resoluciones sancionatorias	Cantidad de Sancionados	Resoluciones sancionatorias
2014 - 2018	Héctor Helí Rojas	Partido Liberal	6	8	32 resoluciones sancionatorias al año, 3.5 por magistrado. 42 personas sancionadas al año (entre naturales y jurídicas), 4.6 por magistrado. Entre los 9 magistrados emitieron, en promedio, 2.6 resoluciones sancionatorias al mes durante 4 años.
	Emiliano Rivera	Partido Cambio Radical	8	9	
	Yolima Carrillo	Partido Cambio Radical	25	37	
	Alexander Vega	Coalición Unidad Nacional	26	31	
	Luis Bernardo Franco	Coalición Unidad Nacional	25	33	
	Armando Novoa	Partido Alianza Verde	13	13	
	Felipe García Echeverry	Partido Centro Democrático	15	21	
	Carlos Camargo Assis	Partido Conservador	8	8	
	Ángela Hernández	Partido Conservador	3	9	
Total legislatura	9	6	129	169	

2018 - 2022	Jaime Luis Lacouture Peñaloza	Partido Conservador	19	104	65 resoluciones sancionatorias al año, 7.2 por magistrado. 416 personas sancionadas al año (entre naturales y jurídicas), 46.2 por magistrado. Entre los 9 magistrados emitieron, en promedio, 5 resoluciones sancionatorias al mes durante 4 años.
	Heriberto Sanabria Astudillo	Partido Conservador	5	16	
	Hernán Penagos Giraldo	Partido Social de Unidad Nacional	54	197	
	Jorge Enrique Rozo	Partido Cambio Radical	101	548	
	Pedro Felipe Gutiérrez	Partido Centro Democrático	3	54	
	Renato Rafael Contreras	Partido Centro Democrático	31	580	
	Cesar Augusto	Partido Liberal	10	26	
	Abreo Méndez				
	Doris Ruth Méndez Cubillos	Partido Liberal	33	130	
	Luis Guillermo Pérez Casas	Coalición (Decentes, Polo y Alianza Verde)	6	10	
Total legislatura	9	8	262	1.665	

BIBLIOGRAFÍA

- Gobierno Nacional de Colombia (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

- IntegriData. (2022). Control Electoral. Resoluciones sancionatorias del Consejo Nacional Electoral (2014-2021). En:https://www.estudiosanticorrupcion.org/cero-impunidad/observatorio-de-justicia-e-impunidad/integridata/

- MOE. (2014). Irregularidades electorales en Colombia. Elecciones Congreso y Presidencia 2014. En:

https://moe.org.co/wpcontent/uploads/2017/05/libro_Irregularidades_Electorales_En_Colombia_congreso_
presidencia_2014-2.pdf

- MOE. (2016). Irregularidades electorales en Colombia. Elecciones locales 2015. En: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Libro_MOE_Irregularidades_Electorales_en_Colombia_2015.pdf

- OEA. (2019). Informe al Consejo Permanente. Misión de Veeduría Electoral (MVE). Elección de Autoridades Locales –25 de octubre de 2015. En: https://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/info_verbal_Colombia2015_s.pdf

- Consejo Nacional Electoral. (28 de febrero de 2022). Respuesta a derecho de petición: CNE-SS-VPM-19510-CNE-E-DG-2022-003887-003487.

- Instituto Anticorrupción. 2022. El papel de la URIEL en los procesos electorales (2014-2021). Disponible en: https://www.estudiosanticorrupcion.org/wp-content/uploads/2022/09/Boletin-Electoral-2-v4.pdf

CERO IMPUNIDAD

INSTITUTO ANTICORRUPCIÓN

BOLETÍN

ELECTORAL #3

OBSERVATORIO DE JUSTICIA E IMPUNIDAD

SANCIONADOS POR VIOLACIÓN A LA NORMATIVIDAD ELECTORAL

(2014-2021)