

**PRINCIPIOS DE LA ACTIVIDAD ELECTORAL EN LA ERA DIGITAL: UNA
APROXIMACIÓN AL CONTROL ADMINISTRATIVO COLOMBIANO DE LA
PROPAGANDA ELECTORAL EN INTERNET**

TSETIAN TOVAR NIÑO

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2016**

“Principios de la actividad electoral en la era digital: una aproximación al control administrativo colombiano de la propaganda electoral en Internet”

Investigación diagnóstica y alternativa de solución
Presentado como requisito para optar al título de Politólogo
En la facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Tsetian Tovar Niño

Dirigido por:
Julio Roballo Lozano

Semestre I, 2016

En memoria de mi padre Jesús Antonio Tovar Marquín.

AGRADECIMIENTOS

Esta es la parte más importante de mi trabajo, representa aquellas hojas de papel, que están manchadas, que se desgastan y se rompen con el tiempo, que tienen errores o tachones, comentarios o retazos, que parecen irrelevantes dentro del texto, pero que en el fondo manifiesta parte de nuestra historia de vida. En algún punto, este trabajo, fue lo único que marco mi camino, mi más grande deseo y convicción. Por eso quiero resaltar aquello que no se ve, que en el camino siempre estuvo.

Solo mi padre alcanza a entender el amor que le tengo a mi familia. Mi madre, Aura Myriam Niño, es mi más grande ejemplo de vida. No es solo la causa de mis logros, sino el motivo por el que los alcanzo. Mi padre, estuvo presente durante todo este largo proceso y aunque no lo culminamos juntos, solo quiero que se sienta orgulloso de mí desde el Cielo. Mis hermanos han dado todo por mí, su compañía es su gran aporte a este trabajo, su apoyo y su fe, representan esas hojas dobladas por la alegría, aquellas que nos dicen que alguien estuvo ahí, a pesar de nunca saber cuándo y cómo fue que se doblaron. Aun me resta agradecerle a otra gran parte de mi familia, que supera ese estrecho vínculo de sangre y que se matiza en un vínculo emocional. Sin embargo, ellos comprenden que existen mejores momentos para expresarlo.

Este trabajo también ha estado lleno de tachones y correcciones, estas son de mi gran maestro, Julio Roballo Lozano. Él nunca dudo del potencial de este trabajo y me siento orgulloso de que por lo menos, lo haya leído unas 50 veces. Mi más grande deseo, es poder seguir aprendiendo de él y tenerlo siempre presente en mi vida. Finalmente quiero agradecerles: al apreciado doctor Benjamín Ortiz, por su constante apoyo desde el CNE; al Magistrado Felipe Echeverri, quien representa todas las cualidades que debe tener una autoridad en Colombia; a la MOE, por su pronta respuesta y su apoyo; al gran Empresario y experto en Marketing, Alfonso Castro; al Presidente-Magistrado Carlos Camargo; y al doctor José María Sarmiento.

RESUMEN

El desarrollo tecnológico y la expansión de las formas de comunicación en Colombia, no solo trajeron consigo grandes beneficios, sino también nuevos retos para el Estado Moderno. Actualmente, la oferta de espacios de difusión de propaganda electoral ha aumentado, mientras persiste un marco legal diseñado para los medios de comunicación del Siglo XX. Por tanto, este trabajo no solo realiza un diagnóstico de los actuales mecanismos de control administrativo sobre la propaganda electoral en Internet, sino también propone unos mecanismos que garanticen los principios de la actividad electoral, siendo esta la primera propuesta en Colombia. Por el poco estudio del tema, su alcance es exploratorio, se basa en un enfoque jurídico-institucional. Se utilizaron métodos cualitativos de recolección de datos (trabajo de archivo y entrevistas) y de análisis (tipologías, comparaciones, exegesis del marco legal), pero también elementos cuantitativos como análisis estadísticos.

Palabras claves:

Principios, actividad electoral, control administrativo, propaganda electoral, Internet.

ABSTRACT

The technological development and the expansion in the ways of communication have brought not only great benefits but also new challenges for the Colombian Modern State. Currently, the offer dissemination has increased in the campaign advertising whereas the design in the 20th century mass media legal framework persisted. Therefore, this document studies the current mechanisms in the administrative control for the Internet campaign advertising. And, it proposes some mechanisms that assured the principles of the electoral activity, being the first proposal in Colombia. Due to the few existed studies in this topic, the scope in this document is analytical and is based on the legal-institutional view. It has been used two main methodologies: qualitative such as data collection –work files and interviews- and analytic collection –typologies, comparison and legal framework exegesis-, and quantitative analytical figures.

Key words:

Principles, electoral activity, administrative control, campaign advertising, Internet.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	12
1. LA LUZ DEL LABERINTO EN LA ESTRUCTURA ELECTORAL	15
1.1. Revisión previa de la estructura electoral en Colombia	15
1.2. Los Principios como luz de la propaganda electoral en Internet [PEI]	19
2. LA PROPAGANDA ELECTORAL Y SU CONTROL EN LA ERA DIGITAL	25
2.1 El Consejo Nacional Electoral y su función respecto de la propaganda electoral en Internet [PEI]	25
2.2. Los mecanismos de control general: Límites temporales y vigilancia del cumplimiento del marco legal en Internet	29
2.3. Control de la propaganda “sucias” como el último elemento del control general	31
2.4. La sombra del control presupuestal del Consejo Nacional Electoral	33
2.5. Las sanciones tradicionales como mecanismo de control de la propaganda electoral en Internet [PEI]	38
3. EL PRIMER PROTOTIPO DE CONTROL	43
3.1. La anhelada Reforma Electoral	44

3.2. Los elementos generales de control en la Reforma Electoral	47
3.3 El Rediseño del control presupuestal y económico	51
3.4. EL fortalecimiento de las sanciones disponibles por el Consejo Nacional Electoral	53
4. CONCLUSIONES	56
BIBLIOGRAFIA	
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS Y DE TABLAS

Mapa conceptual 1.	Componentes básicos analizados de la estructura electoral	24
Tabla 1.	Esquema del diagnóstico de los mecanismos de control de la propaganda electoral en Internet [PEI]	42
Esquema 1.	Aproximación conceptual	46
Esquema 2.	Elementos generales de la Reforma Electoral	51
Esquema 3.	Rediseño del anexo de propaganda electoral en el SCC	53
Mapa Conceptual 2.	Las sanciones dentro de la propuesta de Control de la propaganda electoral en Internet [PEI]	55
Tabla 2.	Los principios vulnerados y su alternativa de solución	60

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Tabla: Monitoreo de Medios de la propaganda electoral en Internet
- Anexo 2. Documento: Revisión de Radicados y Conceptos del Consejo Nacional Electoral
- Anexo 3. Imágenes: Casos de propaganda sucia en Internet
- Anexo 4. Imágenes: Ejemplo de propaganda electoral en Internet
- Anexo 5. Documento: Vigilancia del Consejo Nacional Electoral en medios tradicional de propaganda electoral
- Anexo 6. Gráficas: Análisis del control presupuestal del CNE
- Anexo 7. Documento: Análisis del funcionamiento de la propaganda electoral en Internet
- Anexo 8. Tabla: Diferentes variaciones en la forma de denominar a la propaganda electoral en Internet
- Anexo 9. Tabla: Base de Información y análisis estadístico del Software Cuentas Claras, que se utiliza en la presente investigación.
- Anexo 10. Imágenes: Recolección de Propaganda Electoral en redes sociales (Bogotá: 09-25 de octubre 2015)
- Anexo 11. Tablas: Elecciones territoriales: Análisis de la propaganda electoral recolectada
- Anexo 12. Documento: El Proceso de Paz y la Reforma Electoral

- Anexo 13. Entrevista: Misión de Observatorio Electoral
- Anexo 14. Entrevista: Magistrado Felipe García Echeverri
- Anexo 15. Entrevista: Registrador Nacional (2007- 2015) Carlos Ariel Sánchez Torres
- Anexo 16. Entrevista: Alfonso Castro Cid (KREAB)
- Anexo 17. Entrevista: Procuraduría General de la Nación: Comisión Nacional de Control
y Asuntos Electorales
- Anexo 18. Entrevista: Presidente-Magistrado Carlos Camargo

LISTA DE SIGLAS

CNE	Consejo Nacional Electoral
OPS	Organizaciones Políticas
PEI	Propaganda Electoral en Internet
SCC	Software Cuentas Claras

INTRODUCCIÓN

En 1997, una publicación del periódico El Tiempo, le da la bienvenida a Internet como herramienta de difusión en las campañas electorales en Colombia. A finales del siglo XX, aún se desconocía el alcance de este nuevo espacio, fueron pocos los precursores, pero todos ellos aún se mantienen como figuras políticas de relevancia a nivel Nacional. En dicha época, quienes tuvieron acceso a Internet fueron un grupo privilegiado de ciudadanos del país. Nadie imaginaba que para el año 2015, según el DANE (2015, resumen), el 41,8% de los hogares tendría conexión a Internet, es decir, el doble a comparación del año 2010. Además, que cerca del 55% de las personas mayores de cinco años usarían Internet, en su mayoría, para acceder a redes sociales, obtener información o para revisar su correo electrónico. Tampoco se hubiera creído que actualmente más del 52% de las personas usan el computador y más del 45% tienen uno. Simultáneamente, Internet se ha convertido en un espacio de participación, de control ciudadano y permite mostrar realidades que en otras épocas hubieran sido desconocidas. El ingenio de Internet es mostrar el mundo en tiempo real, de manera Instantánea y sin ningún tipo de frontera tradicional.

En contraste con esta rápida evolución, el Estado Colombiano se ha mantenido al margen y no ha logrado adaptarse a la presente realidad virtual, desconocida y hasta cierto punto, desmeritada. Ha considerado Internet como un problema futurista y esto se ve reflejado en la presente investigación. Este trabajo permite identificar la postura que ha tomado la institucionalidad colombiana en uno de los muchos problemas que surgieron con el posicionamiento de Internet y la creciente imposibilidad de regulación del Estado. Esto es la propaganda electoral en Internet [PEI] y los mecanismos administrativos básicos de control de las autoridades electorales, para garantizar los principios que rigen la actividad electoral en Colombia. Problema que no solo se presenta en este país, sino en la mayoría de las democracias del mundo. En Latinoamérica, algunos países como Argentina, consideran Internet como un medio de difusión de propaganda electoral, pero solo Brasil ha implementado normas que regulan la materia. Estas, no obstante, no tienen mayor profundización.

La explicación a la poca aproximación a esta realidad es el carácter reciente de Internet. Las autoridades electorales y los legisladores no solo no conocen su alcance, sino que algunos de ellos no son usuarios de esta tecnología, y quienes lo son, en su mayoría, no tiene suficiente conocimiento en su funcionamiento. Sin embargo, esto también se presentó con la llegada de la radio y la televisión; quienes regularon su materia, se enfrentaron a las mismas dificultades. En Colombia, las voces que han hecho mención de la necesidad de controlar la PEI, son pocas, pero este es el primer paso para poder lograr un cambio y tomar la iniciativa en el proceso de adaptación a la era digital. Es importante mencionar, que actualmente existen o se están elaborando algunas propuestas de reforma electoral, una de las cuales está siendo elaborada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo de Estado y que cuenta con el apoyo de la Procuraduría General de la Nación. Pese a que no se haya profundizado en materia de propaganda electoral, este tema no deberá pasarse por alto, sino que debe ser evaluado, tienen que modificarse aspectos trascendentales que se mencionan y proponen en este trabajo.

El carácter reciente del tema y su poca profundización, restringen el alcance de este trabajo, que es netamente explorativo. Además, por la amplitud del tema, no se pudo profundizar en los siguientes problemas relacionados con la PEI: Participación en política de servidores públicos en Internet, la compra de bases de datos para el envío de propaganda electoral, video juegos de candidatos a favor o en contra, suplantación o alteración de un candidato en Internet, donaciones para campañas electorales en Internet, entre otros posibles problemas. Teniendo en cuenta estas salvedades, este trabajo tiene cuatro grandes partes. La primera, corresponde al primer capítulo y es una aproximación a la estructura, funcionamiento y control del Estado en materia electoral. La segunda parte, está desarrollada en el segundo capítulo, su objetivo es profundizar en la doctrina del CNE, identificar los mecanismos de control de la PEI y diagnosticar su funcionamiento y su correspondencia con los principios de la actividad electoral.

La tercera parte de este trabajo o tercer capítulo, elabora la primera propuesta de control de esta propaganda en Colombia, con el apoyo de diferentes actores relacionados como: Magistrados y presidentes del CNE y de la Registraduría Nacional durante diferentes períodos, un funcionario encargado de la coordinación de Control Electoral de la

Procuraduría, un experto en Marketing político y el Observatorio Electoral MOE. La última parte, la conforman las conclusiones y los anexos. Se recomienda no pasar por alto los últimos, pues los mismos son esenciales para enriquecer el conocimiento y profundizar en el tema. Frente al proyecto de grado hubo tres grandes cambios: los dos primeros son cambios en la organización del primer y segundo capítulo. Así pues, para poder facilitar la comprensión del trabajo, el primer capítulo es una aproximación general que permite entender las diferentes variables o elementos de estudio, y el segundo capítulo identifica los diferentes mecanismos de control y los analiza a la luz de los principios electorales. El tercer cambio corresponde a la aclaración de por qué debe utilizarse el concepto de propaganda sucia y no negativa.

1. LA LUZ DEL LABERINTO EN LA ESTRUCTURA ELECTORAL

1.1. Revisión previa de la estructura electoral en Colombia

Las elecciones son un elemento esencial dentro de una democracia. Su importancia no radica en el simple ejercicio de elegir representantes públicos de manera periódica, sino en el papel preponderante del Estado en generar condiciones que permitan una verdadera expresión de la voluntad general en las urnas. No obstante, estas condiciones no están dadas de manera arbitraria. Por el contrario, se rigen bajo los fines esenciales por los que vela el Estado, es decir, existe una dirección, un rumbo, unos principios. En este sentido, según Rosales (2009, Pág. 273), los principios tienen como función servir de base o marco a normas que se inspiren en los mismos. También, permiten establecer parámetros para interpretar normas, pero sobre todo, tienen una función integrativa “significa que quien va a colmar un vacío legal debe inspirarse en los principios para que el derecho se convierta en un sistema hermético” (Rosales 2009, Pág. 273), es por esta razón, que los principios funcionan como un dogma.

En pocas palabras, como lo establece Dworkin (1995, Págs.19-22), los principios permiten tomar posición en casos concretos, son orientadores y estándares de conducta (Rosales 2009, Pág. 270). Son un elemento básico del sistema electoral y estos deben materializarse de manera particular según las necesidades de cada sistema democrático (Dieter 2003, Págs. 84-89). Para Luigi Ferrajoli (1995, Págs. 166-178) estos están señalados de manera explícita o implícita en la Constitución Política y las Leyes. El caso colombiano no es la excepción. Este trabajo profundiza en los principios que conciernen al sistema electoral y distingue entre principios de carácter general (involucran a todos los actores de un proceso electoral) y de carácter específico (principios que conciernen a la administración electoral o a los candidatos y sus organizaciones políticas [OPS]). Teniendo en cuenta estos elementos, es necesario profundizar en la materia.

La Constitución Política de Colombia enuncia tanto principios de carácter general como específicos, estos tienen como finalidad el facilitar la participación de todos los

ciudadanos en las decisiones que les afectan¹. Es a partir de este artículo que se sustenta gran parte de los principios de la actividad electoral. A grandes rasgos, en la Constitución Política, los principios electorales generales se encuentran dentro del apartado: *Principios fundamentales y Derechos sociales, económicos y culturales*. En cuanto a los específicos, en relación a los candidatos y sus OPS, se identifica el artículo 107, que hace parte del Título cuarto de la *Participación democrática y de los partidos políticos*. Finalmente, los principios que rigen a quienes desempeñan funciones administrativas de carácter electoral se especifican en el artículo 209 de Constitución Política.

Ahora bien, partiendo de los principios generales encontramos que estos se desarrollan en las Leyes de carácter electoral. No obstante, existen dos que son netamente generales: Ley 130 de 1994 y Ley 996 de 2005. La primera de ellas, dicta disposiciones para las OPS, así como funciones para las autoridades electorales frente a la financiación, la propaganda y las campañas electorales. Todas estas disposiciones y funciones se sustentan en los principios generales mencionados en la Constitución Política, estos principios son: Publicidad, Pluralismo, igualdad, respeto a las instituciones y a la honra de las personas, equilibrio informativo, imparcialidad, acceso equitativo, disfrutar del uso del espacio público y la preservación de la estética. La segunda, denominada Ley de Garantías, dicta disposiciones para las elecciones presidenciales y propende por garantizar condiciones de igualdad y la participación de la oposición. Los principios aquí identificados son: publicidad, transparencia, acceso equitativo a espacios en los medios de comunicación, equilibrio informativo, pluralismo, veracidad de la información y el principio de derecho de defensa y el debido proceso.

De carácter específico se desarrollan normas concretas para los diferentes actores presentes en los procesos electorales. Los actores encargados de la administración electoral, sustentan sus funciones en los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, se complementan a su vez, con el de buena fe, eficiencia, responsabilidad y transparencia que se especifican en la Ley 489 de 1998. Sin embargo, estos principios rigen a todos aquellos que desempeñen funciones administrativas, por lo que en materia electoral, el Código Electoral o Decreto- Ley 2241 de 1986, ya había

¹ Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia

agrupado parte de dichos principios y los centralizó para los funcionarios de la organización electoral, estos principios son: Imparcialidad, secreto del voto y publicidad del escrutinio, eficacia del voto, capacidad electoral y el principio de proporcionalidad. En cuanto a los candidatos y las OPS que participan en los procesos electorales también tienen su propio marco legal. La ley 1475 de 2011 establece aspectos de su organización y funcionamiento, y profundiza en los principios mencionados en el artículo 107 de la Constitución Política: Transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Se identifica entonces un gran andamiaje de principios que sustentan la actividad electoral. Esto implica que el Estado tenga autoridades que siempre -bajo el principio de legalidad- desarrollen funciones que garanticen el cumplimiento de estos principios. De esta manera, en Colombia, la máxima autoridad electoral es el Consejo Nacional Electoral [CNE], tiene autonomía presupuestal y administrativa y le compete la suprema inspección, regulación, vigilancia y control de la actividad electoral². Otras autoridades de la organización electoral son: la Registraduría Nacional del Estado Civil y sus diferentes delegados y registradores en las entidades territoriales³. En aspectos de regulación de la propaganda electoral se identifican también: la Autoridad Nacional de Televisión, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, los alcaldes y registradores municipales y la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales de la Procuraduría General de la Nación⁴.

Las anteriores instituciones representan la labor que desempeña el Estado en generar condiciones propicias en las elecciones, pero ¿sobre quién recaen sus funciones? Sus funciones recaen sobre los participantes de la contienda electoral, es decir, sobre los candidatos y sus OPS (Partidos, movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos), los cuales no pertenecen a la organización electoral. También recae en los actores que facilitan la victoria en las elecciones (los militantes de las OPS, las empresas encargadas de prestar servicios, entre otros actores relacionados), en los

² Artículo 265 de la Constitución Política de Colombia

³ Artículo 9 del Decreto-Ley 2241 de 1986

⁴ Resolución 158 de 2015 de la Procuraduría General de la Nación

ciudadanos y en las mismas autoridades electorales, como elemento esencial en el control de su funcionamiento.

Teniendo en cuenta los componentes básicos de la estructura electoral, es preciso centrar este estudio en un solo elemento: la propaganda electoral. A partir de este concepto surgen algunos interrogantes: ¿Qué es la propaganda electoral? Se pueden identificar diferentes aproximaciones a su conceptualización en el marco legal colombiano. No obstante, esta investigación aplica la definición dada en la Ley 1475 (2011, Art. 35), según la cual, es “Toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, de voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana”. Pero, ¿De qué manera se controla la propaganda electoral? Existen diferentes funciones a cargo del Consejo Nacional Electoral [CNE]. Primero, esta corporación posee mecanismos de control general: establece límites temporales y fija el acceso a los medios de comunicación social del Estado. Determinando así, su número, duración y espacio. Segundo, tiene mecanismos de control presupuestal: Le corresponde asignar parte de la financiación de las campañas (teniendo en cuenta el volumen, origen y destino de los recursos económicos) y define límites de gasto durante las mismas. Por último, puede imponer sanciones a quienes trasgreden las disposiciones legales.

Otros interrogantes que pueden surgir hasta este momento son: ¿Qué tiene que ver la propaganda electoral con los principios de la actividad electoral?, pero antes de responder esta pregunta, ¿Qué son los principios de la actividad electoral? Esta investigación construye una definición con los aportes conceptuales de Jesús Orozco Enríquez (2005, Págs. 151-203), José Covarrubias Dueñas (2006, Págs. 69-92) y Carlos Manuel Rosales (2009, Págs. 265-307). De esta manera, los principios de la actividad electoral son los parámetros de actuación de carácter fundamental de los organismos electorales, los candidatos, OPS y sus electores, que sirven como criterio interpretativo del derecho electoral o que desempeñan una función integradora del mismo. Entonces ¿Cuál es el vínculo de la propaganda electoral y los principios de la actividad electoral? De manera concisa su vínculo se origina en una cuestión de jerarquía, la propaganda electoral debe

cumplir con los lineamientos dados por los principios y estos deben ser garantizados por las instituciones electorales competentes. Se plantea un último interrogante: Con la expansión de los espacios en los que se realiza propaganda electoral a principios del siglo XXI, haciendo referencia específicamente a Internet⁵, ¿De qué manera los mecanismos de control administrativo sobre la propaganda y publicidad electoral en Internet, garantizan el cumplimiento de los principios de la actividad electoral en Colombia? Esta respuesta tomará algo más que unos renglones y será propósito de esta investigación responderla.

1.2. Los Principios como luz de la propaganda electoral en Internet [PEI]

Antes de continuar con el objetivo de responder este último interrogante, se han seleccionado de manera previa unos principios que tienen un vínculo estrecho con la PEI y que exigen una claridad de su fuente y uso conceptual. Dentro de la Constitución Política se analizarán los siguientes principios generales: Competencia, igualdad, buen nombre y honra de las personas, libertad de la información, equilibrio informativo. De carácter específico, el principio de transparencia para los partidos y movimientos políticos. Frente al Consejo Nacional Electoral [CNE] los principios de transparencia, publicidad, eficiencia y eficacia.

Los primeros principios a analizar son los generales: La competencia. Este principio procede del artículo 75 de la Constitución Política de Colombia. Giovanni Sartori (1976, Pág.217) la define como una estructura o regla de juego (Méndez 2006, Pág. 19). En materia electoral, esta estructura suele involucrar condiciones de igualdad, de equivalencia, que restrinjan cualquier expresión de competencia desleal entre los participantes de una contienda electoral. De esta manera, se evidencia un vínculo entre la competencia y otros principios como el de igualdad. El último es una condición vital dentro del Estado, no menos importante es que se mencione en el Preámbulo de la Constitución Política y que

⁵ Actualmente, se encuentra una numerosa literatura respecto a la definición de Internet, pero qué mejor forma de definirla que buscar dentro de esta misma red desde un ordenador, en un solo espacio de búsqueda de información como Google, toma 0.36 segundos encontrar una respuesta en cerca de 31.100.000 resultados que la definen. Esto es Internet, en los términos de la RAE (2014, 23ª), “es una red informática mundial, descentralizada, formada por conexiones entre computadores mediante un protocolo especial de comunicación”.

deba ser promovida por el Estado como así se establece en su artículo 13. Esta igualdad en materia electoral puede tener diferentes manifestaciones.

La primera manifestación es el principio de publicidad en condiciones de igualdad⁶. Este alude a garantizar el acceso a los medios de comunicación con base en una igualdad de oportunidades, como se establece en los principios fundamentales, y cobijado por el valor del pluralismo de la Constitución Política de Colombia⁷. Esta igualdad desde el punto de vista electoral, se opone a cualquier tipo de desventaja natural o circunstancial, excluyendo cualquier tipo de discriminación o privilegio por razones sociales, ideológicas y económicas⁸. La igualdad no debe ser confundida con la equidad, pues la última, hace referencia a garantizar ciertas condiciones de proporcionalidad y puede hacer uso de mecanismos que fomenten la desigualdad: “La equidad en materia electoral como una calidad jurídica cuya misión es la de compensar las desventajas contingentes en que se encuentran algunos partidos políticos” (Quiñones 2002, Pág. 39).

La segunda manifestación es la igualdad como principio en la financiación de las elecciones⁹, que tiene diferentes variaciones según el carácter de la elección. Por un lado, en las presidenciales es un principio preponderante, ya que hay una contribución igualitaria del Estado, sin tener en cuenta en algunos aspectos (como los anticipos no descontables) los votos válidos obtenidos. Por otro lado, en las demás elecciones, el principio preponderante es la equidad, es decir, una financiación de carácter proporcional, en la que quien tiene mayor respaldo político obtiene mayor apoyo financiero del Estado. No obstante, en estas elecciones también se presentan condiciones de igualdad como espacios gratuitos en los medios de comunicación social del Estado para la difusión de propaganda electoral.

Los principios de buen nombre y honra de las personas, se señalan consecutivamente en los artículos 15 y 21 de la Constitución Política. La importancia de los mismos en materia electoral es que los candidatos no pueden proferir ofensas, calumnias, información falsa o que genera desinformación contra otros candidatos (Dworak 2012, Definición), pues esta se denomina como propaganda sucia, ya que busca afectar- sin

⁶ Artículo 28 de la Ley 130 de 1994

⁷ Artículo 1 de la Constitución Política de Colombia. Corte Constitucional Sentencia No. T-059 de 1995.

⁸ Artículo 1 del Decreto-Ley 2241 o Código Electoral de 1986

⁹ Artículo 11 de la Ley 1996 de 1994. Corte Constitucional Sentencia C-1153 de 2005

ningún sentido de responsabilidad- a otro candidato u organización política. Esta no debe ser confundida con la propaganda negativa, que se centra en los defectos del adversario en vez de sus propias virtudes, teniendo información verídica y fidedigna como aspectos de la trayectoria (Gutiérrez 2012, Párr.2). Al respecto, la Corte Constitucional declaró inexecutable el inciso que prohibía la propaganda electoral negativa, por la vaguedad de su expresión en la Ley Garantías y porque limita la libertad de expresión y el derecho a difundir libremente las ideas y programas¹⁰ No obstante, sí está prohibida la publicidad que busque lesionar la honra e integridad de las personas, pues la misma no se sustenta en la libertad de expresión, sino que afecta otras libertades y derechos¹¹.

Anteriormente se mencionaba el pluralismo, su importancia radica en que “responde a una necesidad democrática. El ejercicio del poder debe ser resultado de una competencia entre diferentes fuerzas sometidas a las mismas reglas de juego” (Sentencia T-059 de 1995). Ahora bien, la propaganda “sucía” perjudica este principio al afectarse los elementos básicos de la competencia. A su vez, afecta uno de los componentes de la libertad de información. Este es el principio de informar y recibir información veraz e imparcial en cualquier medio de expresión¹². Este principio está en el Artículo 20 de la Constitución Política. Según la Corte Constitucional (2010, Párr. 4), la libertad de información y la de expresión se diferencian, porque la primera tiene dos límites: la veracidad y la imparcialidad. Para esta Corte, el segundo elemento, se refiere a la necesidad de que toda información cumpla con un carácter objetivo y está intrínsecamente relacionada con la veracidad. Se atenta contra esta cuando se exponen hechos ajenos a la realidad o que generan información sesgada, engañando a los receptores. No existe una verdad absoluta, pero sí debe ser posible un proceso de verificación de la información, ya sea mediante comprobación o contrastando la misma¹³. Esto implica una protección del Estado que no puede permitir que se vulnere el buen nombre u otros aspectos que involucran el interés general.

¹⁰Corte Constitucional. Sentencia C-1153 de 2005

¹¹Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994

¹²Artículo 25 de la Ley 996 de 2005; Artículo 27 de la Ley 130 de 1994

¹³Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 2010

Existe otro principio que tiene un vínculo estrecho con los anteriores: el equilibrio informativo o información equilibrada. Este principio no está explícito en la Constitución Política, pero sí dentro de las dos Leyes que acogen principios generales, estos son el artículo 25 de la 996 de 2005 y el artículo 27 de la Ley 130 de 1994. El equilibrio informativo, implica que existan diferentes enfoques y fuentes que validen cierta información, es decir, existe un estrecho vínculo con la veracidad de la información o que esta sea una información adecuada. Este principio suele dirigirse a aspectos periodísticos¹⁴, pero es pertinente en este contexto, en tanto que exige la validación de información, que sin la misma genera sesgos, desinformación o puede atentar contra la honra de otras personas u organizaciones.

Los siguientes principios a analizar son los específicos que guían a los partidos y movimientos políticos. Dentro de los mismos, solo se analizará el de transparencia. Este principio proviene del artículo 107 de la Constitución Política y se profundiza en la Ley 1475 (2011, Art. 1) que la define como el deber que tienen los participantes de la contienda electoral de mantener informados a sus afiliados sobre sus actividades. Sin embargo, es necesario añadir dos elementos: la transparencia está intrínsecamente relacionada con la rendición de cuentas y la misma no solo abarca a los afiliados, sino también a todos los ciudadanos que pueden ejercer de manera directa su soberanía¹⁵. Por lo tanto, la transparencia implica un libre acceso a la información y la posibilidad de analizar la misma. Es una garantía de control y es un principio esencial para la competencia electoral. (Rosales 2009, Págs. 302-305) La transparencia también se aplica al Estado, es decir, es un mecanismo de los ciudadanos para controlar la gestión pública y permite fomentar la credibilidad institucional, combatir la corrupción y “hacer efectivo el principio de legalidad, entendido como el sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho” (Sentencia T-511 de 2010, Consideraciones y fundamentos).

¹⁴ Desde un enfoque periodístico, según Hugo Méndez Fierro, se refiere a aquella condición en la que los diferentes participantes de la contienda electoral se les otorgan las mismas posibilidades de expresión, en términos de espacios y tiempo en espacios periodísticos (Rodríguez 2010, Pág. 15)

¹⁵ Artículo 3 de la Constitución Política de Colombia

Prosiguiendo con los principios específicos de la administración electoral, estos se encuentran en el artículo 209 de la Constitución Política. Respecto al principio de transparencia, no debe ser confundido con el principio de publicidad. Ambos principios corresponden a la necesidad de promover el control ciudadano, pero la publicidad no exige el análisis de la información, sino la función de divulgar públicamente las decisiones tomadas por la administración. Otro principio que se estudiará a lo largo de esta investigación es el de celeridad. Este hace referencia a la agilidad -como valor preponderante de la administración- en el cumplimiento de sus funciones y obligaciones, que en algunos casos, involucren solicitudes de los ciudadanos en materia electoral.

Los últimos dos principios son el de eficiencia y eficacia administrativa del Estado. El primer principio se entiende como la necesidad de maximizar los resultados, teniendo en cuenta los costos-beneficios. En palabras más simples, utilizar menos recursos y optimizar los resultados. Al utilizar el término recursos no solo se refiere a aspectos netamente monetarios, sino también en la utilización de medios más adecuados que faciliten, por ejemplo, menos desgaste administrativo¹⁶. Asimismo, es ineludible tener en cuenta aspectos como el mejor aprovechamiento de los medios disponibles y la necesidad de procesos o trámites rápidos y simples. Además, la eficiencia implica no solo resolver problemas, sino hacerlo de manera oportuna (Camacho 2000, Págs. 10-15). La eficacia por el contrario es, en pocas palabras, que toda acción Institucional del Estado cumpla con los fines que la sustentan¹⁷, implica que se “impida a las autoridades administrativas permanecer impávidas o inactivas frente a situaciones que afecten a los ciudadanos” (Sentencia T-733 de 2009, Párr. 2). Por tanto, la eficacia “hace relación al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la eficiencia a la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos” (Sentencia C-826 de 2013, Párr. 2).

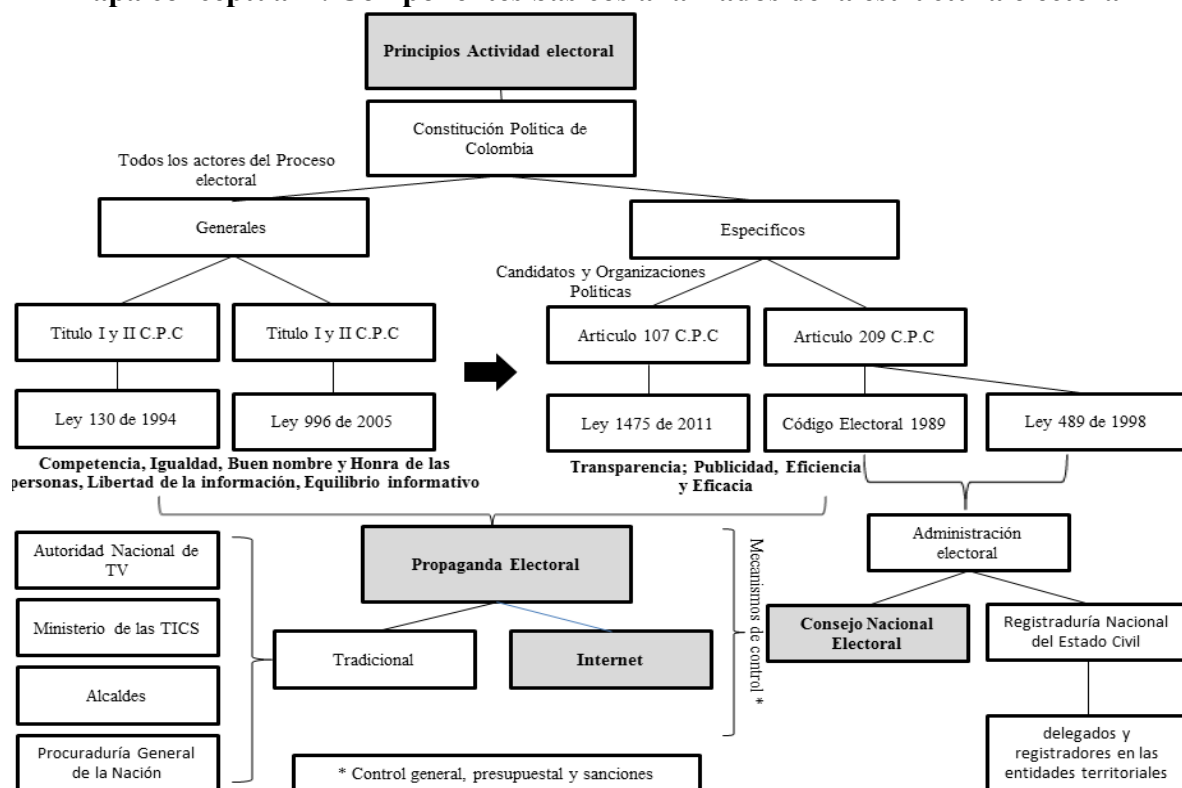
Es evidente la falta de respuestas a diferentes interrogantes que pudieron surgir hasta el momento como: ¿Por qué se seleccionaron los anteriores principios? ¿Hay relación entre los principios o estos se excluyen? ¿De qué manera se ven materializados? Dejando a un lado las posibles dudas y cuestionamientos, lo importante hasta este punto es tener

¹⁶ Corte Constitucional Sentencia T- 068 de 1998 y C- 826 de 2013

¹⁷ Corte Constitucional Sentencia T-733 de 2009

claridad sobre los componentes básicos de la estructura electoral: Los principios de la actividad electoral, los diferentes actores sobre los que recaen los mismos, las autoridades electorales, sus mecanismos de control frente a la propaganda electoral en espacios tradicionales. También debe ser claro la fuente y uso conceptual de los principios que se analizarán en esta investigación, es decir, el marco legal y la aproximación conceptual a los principios de: Competencia, igualdad, buen nombre y honra de las personas, libertad de la información, equilibrio informativo, transparencia, publicidad, celeridad, eficiencia y eficacia. Es con base en esta información inicial que se podrá construir una respuesta a la pregunta: ¿De qué manera los mecanismos de control administrativo sobre la propaganda y publicidad electoral en Internet, garantizan el cumplimiento de los principios de la actividad electoral en Colombia? Lo que involucra la búsqueda de dos grandes respuestas: la identificación de estos mecanismos de control en Internet y el análisis de si los mismos garantizan el cumplimiento de los principios de la actividad electoral en Colombia.

Mapa conceptual 1. Componentes básicos analizados de la estructura electoral



Fuente: Realizado por el autor

2. LA PROPAGANDA ELECTORAL Y SU CONTROL EN LA ERA DIGITAL

Si Usted me pregunta en qué anda este bello país en materia de regulación al respecto, ¡le diré que en nada! si me pregunta en qué anda en materia de vigilancia en esa materia, ¡le diré que en nada! Si me pregunta en qué anda en materia de control al respecto, le diré nuevamente que en nada... ¿No es para decir ¡Ay!? [...]. Haría bien usted con interesarse en ese tema. ¡Pero le advierto que se encontrará en un desierto...! (Roballo 2014, E-mail)

2.1 El Consejo Nacional Electoral y su función respecto de la propaganda electoral en Internet [PEI]

La PEI es una constante dentro de las campañas electorales. Su importancia radica en su bajo costo (comparado con los medios tradicionales de propaganda), el constante aumento de usuarios, su facilidad en la medición y respuesta que recibe de los ciudadanos, la posibilidad de segmentar la población según los intereses de cada candidato y su organización política¹⁸. Existe además una multiplicidad de espacios para difundir esta propaganda, ya sea en diarios de circulación virtual, aplicaciones, páginas web o en redes sociales. No obstante, desde la actual perspectiva del CNE muchas de estas expresiones de difusión no corresponden a propaganda electoral. Ahora bien, si el propósito es identificar los actuales mecanismos de control administrativo de la PEI es necesario remitirnos a los diferentes radcados y resoluciones de esta Corporación¹⁹ para determinar su aproximación al tema y definir los espacios virtuales que se consideran como propaganda electoral. Paralelamente se irán introduciendo los principios de la actividad electoral anteriormente seleccionados. Esta aproximación permitirá saber qué y cómo se regula la propaganda y su relación con los principios de la actividad electoral.

Al revisar los diferentes radcados y resoluciones se puede evidenciar lo siguiente: No existe un marco legal específico para controlar la PEI. Esto contrasta con otros espacios como televisión y radio, que tienen referencias claras del número, tamaño, espacios y

¹⁸ Revisar anexo 1: Monitoreo de medios. Se detallan los aspectos mencionados anteriormente.

¹⁹ Revisar anexo 2: Revisión de Radcados y Conceptos: 13 casos específicos dentro del marco temporal 2008 a 2014

límites temporales de la propaganda electoral²⁰; Las redes sociales no se consideran propaganda electoral, ni tampoco las páginas web, a menos que sean de carácter periodístico o que hagan uso de mensajes de difusión masiva; Los hechos investigados y decididos en las resoluciones analizadas fueron en su mayoría archivados y el CNE se abstuvo de iniciar una actuación administrativa, solo hubo una formulación de cargos; Los conceptos emitidos como respuestas a peticiones no generaron ningún tipo de obligación en esta Corporación²¹; Finalmente, no hay referencia de las dinámicas temporales que suceden en Internet: cuándo inicia o finaliza esta propaganda y qué tanto tiempo permanece en la red.

Otros elementos relevantes son: Primero, la definición de propaganda electoral carece de claridad en la legislación colombiana, lo cual ha generado que esta Corporación tenga que aclarar sus alcances conceptuales. De esta manera, ya no solo se asume la definición de la Ley 130 (1994, Art. 24) en el cual se establece que propaganda electoral es “la que realicen los partidos, los movimientos políticos y los candidatos a cargos de elección popular y las personas que los apoyen, con fin de obtener apoyo electoral”, sino que también se agrega que cuando la publicidad aparece sin mediar la voluntad del espectador, generando un impacto generalizado, es decir, cuando la misma está dirigida al público en general e indeterminado y cuyo propósito es que los ciudadanos apoyen a un candidato con su voto, es preciso hablar de propaganda electoral.

Adicionalmente, cuando se analiza el concepto de propaganda electoral, existe otra definición establecida en la Ley 1475 (2011, Art. 35) que la define como “toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, de voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana”. Estos contrastes se agudizan con la ausencia de un lenguaje común del término, pues se suele hablar de publicidad política, propaganda política, publicidad electoral y propaganda electoral, todos como un mismo concepto. Evidencia de lo anteriormente

²⁰ Ley 1475 de 2011: Artículos 35 y 37; Ley 996 de 2005: Artículo 24

²¹ Se debe al Art. 28 de la Ley 1755 de 2015: Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

planteado, son las diferentes decisiones y conceptos que buscan generar claridad frente a las dudas planteadas por los ciudadanos, pero que entrando en detalle, incurren en incongruencias entre estas mismas declaraciones.

Segundo, al profundizar en la más reciente perspectiva del CNE frente a las redes sociales, esta Corporación no considera la misma como propaganda electoral. No obstante, no ha tenido en cuenta, que las mismas se financian y se mantienen en el mercado por el pago de publicidad. Esta situación evidencia que muchos candidatos, utilizan estos medios para realizar propaganda electoral bajo los términos del CNE. Así pues, una vez realizado un pago por parte del candidato o una agrupación política, esta propaganda se divulga por la red social sin mediar la voluntad del espectador y de manera que todo el público reciba esa información. Además, al no existir un filtro en la información que se divulga se pueden presentar casos de propaganda electoral que atente contra la honra de otros, o encuestas que no cumplen con las condiciones legales. Lo anterior se evidencia en las más de 80 publicaciones de propaganda electoral que tiene como soporte esta investigación. Esta se realizó en las redes sociales: Youtube, Instagram y Facebook²², propaganda llevada a cabo sobre las elecciones territoriales del año 2015.

Un ejemplo específico es el siguiente: Durante las elecciones a la alcaldía de Bogotá del año 2015, el 17 de octubre de ese mismo año, en la red social Facebook, se identifica una publicidad paga (señalada en el anexo 4) por un periódico virtual llamado “Oiga noticias”. En la misma se presenta una encuesta, cuya información dice ser la verdadera encuesta para la alcaldía. Adicionalmente esta encuesta detalla que el tamaño de la muestra fue 1.263 personas, y que de estas, 1.065 tienen su cédula registrada en la ciudad de Bogotá y se proyectaban a votar. De lo que se concluye: En un primer lugar, la publicación fue paga, por un periódico virtual abiertamente a favor del Partido Centro Democrático, como se evidencia en su página web oficial: oiganoticias.com. Al identificarse que es paga, podría percibirse como una propaganda electoral, pues la misma está dirigida al público en general y esta se publicó de manera que la voluntad del usuario no estuvo presente. Profundizando en este periódico no se identifica el equipo editorial. Además, no se especifican detalles de la encuesta como quién fue la persona natural o

²² Revisar anexo 10: PEI durante elecciones territoriales.

jurídica que la encomendó, su fuente de financiación, el período de tiempo en que se realizó, ni el margen de error. En definitiva todos estos detalles podrían implicar sanciones para el partido y esta página virtual, pues se afecta el principio de recibir información veraz e imparcial, lo que puede afectar la toma de decisión de un ciudadano el día de las elecciones.

Se puede realizar otra crítica a la perspectiva del CNE, pues aun si el mismo no considera que en las redes sociales se realice propaganda electoral, esta Corporación ha estado financiando parte de los recursos que se han usado en estos espacios virtuales por parte de los candidatos y sus colectividades. De esta manera, se identifica una contradicción: por un lado no considera que las redes sociales sean espacios de propaganda electoral, pero por el otro, los candidatos rinden cuentas de sus gastos, entre los cuales está el uso de estas redes sociales, siendo responsable el CNE de sufragar parte de estos gastos. Continuando con el ejemplo de la campaña a la alcaldía de Bogotá, en caso de haber realizado la encuesta el Centro Democrático, estos recursos debieron ser declarados, ya que solo en redes sociales, el candidato Francisco Santos Calderón, invirtió \$67'640.000.00, de los cuales \$15'6.000.00 se utilizaron para el gasto de servicios administrativos de las redes sociales. Además, se señala que 390'607.007.00 fueron utilizados para realizar propaganda electoral, por empresas especializadas en el manejo de espacios virtuales: empresa Mediacom.S.A.S y Go Digytal Agency S.A.S. No obstante, este último gasto no fue detallado en la rendición de cuentas en el Software “Cuentas Claras” [SCC], sino que solo se declara como propaganda electoral.

Hasta este punto se ha profundizado en los radicales y resoluciones, que han permitido interpretar la perspectiva del CNE frente a lo que se considera como PEI, su definición y los casos de propaganda en Internet que se le han presentado para su revisión y su resultado. También se ha hecho una crítica frente a las contradicciones y la perspectiva que tiene sobre algunos espacios de divulgación en Internet; Además, se analizó el principio de información veraz e imparcial. El siguiente objetivo inmediato es analizar dos elementos que conforman el primer mecanismo de control de la PEI

2.2. Los mecanismos de control general: Límites temporales y vigilancia del cumplimiento del marco legal en Internet

No existe una regulación específica de la PEI, pero las diferentes campañas electorales deben regirse por la normatividad general, como así lo establece el CNE, quien debe garantizar que la PEI sea acorde al marco legal. A pesar de ello, en Internet se dificulta esta gestión, puesto que no hay un mecanismo que permita ejercer un control, pues carece de una función específica para realizarlo. En otras palabras, la inexistencia de una habilitación legal específica dificulta su garantía, en tanto este espacio no posee una revisión más allá de la que denuncian los ciudadanos. Lo anteriormente expuesto se evidenció en las elecciones territoriales del año 2015. Durante las mismas, el día de las votaciones, es decir, el 25 de octubre, se realizó PEI, sin importar las normas generales que establecen que durante ese día está prohibida toda clase de propaganda electoral, y que la misma podía ser “decomisada” por las autoridades pertinentes (Ley 163 de 1994, Art. 10). En este caso, al no existir normas específicas, no hay forma de garantizar el cumplimiento de las disposiciones generales.

De esta manera, en la ciudad de Bogotá en la red social Facebook, realizaron propaganda electoral (en los términos del CNE) los siguientes candidatos: Roberto Sáenz, Roberto Hinestrosa, Germán García Maya, Hollman Morris, Javier Palacio, Diego Laserna, Diego Cancino, Sandra Salazar y Olga Lucía Serrano. Entre ellos, algunos promovían a su vez a candidatos a la alcaldía de Bogotá. En cuanto a estos últimos, dos de los siete candidatos realizaron propaganda electoral durante este día: Rafael Pardo y Enrique Peñalosa. Otros casos a resaltar, es la publicidad realizada por el Comité Liberal de Bogotá y la del senador Jorge Enrique Robledo Castillo, apoyando a un candidato de su organización política.

Respecto a esta propaganda electoral se resalta: Primero, los términos legales del tiempo a realizar dicha propaganda no se cumplen en Internet, pues el CNE no vigila que se cumplan, sino que se abstiene de dar inicio a actuación administrativa hasta tanto se le aporten pruebas contundentes y denuncias de los ciudadanos. Esto se debe a la inexistencia

de un mecanismo que vigile directamente Internet²³. En otras palabras, no existe un mecanismo de control que se pueda poner en funcionamiento durante el proceso electoral, específicamente el día de las elecciones, sino que solo puede realizarse un control a posteriori como se profundizará más adelante. Segundo, al no existir control de los límites temporales, los principales principios que se ven afectados en materia electoral son: La competencia. Aquellos candidatos que cumplen con los límites legales se ven perjudicados por quienes de manera contraria a la Ley consideran que estos no tienen lugar en Internet, generando ventaja en su propósito de alcanzar la victoria en las elecciones. Por ejemplo, en las elecciones a la alcaldía de Bogotá dos de sus siete candidatos realizaron PEI, generando una condición de ventaja ilegal. Esto también afectó el principio de igualdad, pues se generan condiciones de ventaja de carácter circunstancial y no hubo un acceso igualitario entre los candidatos.

Tercero, el caso de Bogotá representa un ejemplo de las posibles dificultades en materia de PEI que pudieron presentarse en otras ciudades del país, pues la propaganda electoral realizada en las redes sociales y específicamente en Facebook solo puede ser recibida por los usuarios de una entidad territorial. Esto permite que la propaganda que realice un candidato al concejo en Medellín solo sea recibida por sus ciudadanos, siendo totalmente distinta a la recibida por los usuarios de la ciudad de Bogotá que reciben la propaganda electoral de sus propios representantes. Esta razón también implica una dificultad para ejercer control por parte del CNE que no puede acceder a la propaganda que se realiza en cada entidad territorial.

Por último, En Internet no existen actores que tengan participación activa en la promoción y respeto de los principios electoral; no hay una concurrencia del Estado por garantizar espacios gratuitos de propaganda electoral o reglamentar su funcionamiento; hay una carencia de entendimiento de las dinámicas de funcionamiento en Internet; Se carece de competencia y capacidad para remover o rectificar aquella que afecte los principios electorales; y normalmente, no se revisa que se cumplan los parámetros legales (generales) que controlan la propaganda electoral. Es por esta razón, que no solo se afectan los

²³ Revisar anexo 5: Vigilancia del Consejo Nacional Electoral en medios tradicional de propaganda electoral

principios analizados anteriormente por carecer de garantías, sino también se afecta la eficacia administrativa del Estado.

Un ejemplo que permite entender lo expuesto es que durante las elecciones territoriales en el año 2015, en las ciudades en las que era habitual la utilización de la propaganda en Internet como en Bogotá, no todos los candidatos u OPS pudieron participar en este medio. De esta manera, agrupando a los candidatos que participaban (por las curules del Concejo de Bogotá) con sus respectivas OPS, se comprobó que tan solo 9 de 15 organizaciones que participaron en la contienda, realizaron propaganda en Internet, es decir, 6 no tuvieron una equivalencia e igualdad a sus competidores y que al no garantizarse, se afectó la eficacia del mismo Estado, que debe promover dichas condiciones. Otro ejemplo en la misma ciudad, es que solo aquellos candidatos a la alcaldía con mayores recursos y apoyo electoral en las encuestas (4 de 7 candidatos²⁴) realizaron PEI.

2.3. Control de la propaganda “sucias” como el último elemento del control general

La perspectiva del CNE elude una situación problemática que se presenta con la PEI y que no ha sido solucionada o mencionada en sus diferentes conceptos y resoluciones: que sin importar si lo publicado en Internet por los candidatos o sus agrupaciones políticas es considerado propaganda electoral, estos espacios virtuales se prestan para que los mismos realicen campañas “sucias”. A lo que se refiere este concepto es a aquellas “acciones que un contendiente realiza cuando degrada a su rival en lugar de enfatizar sus propios atributos políticos con el objetivo de ganar una elección” (Mark 2006, Pág. 28). Esto se debe a la ausencia de herramientas del CNE para revisar lo publicado por las campañas electorales, así como su incapacidad para velar por el cumplimiento de esta prohibición.

La imposibilidad del CNE de garantizar que la PEI cumpla con los lineamientos legales que prohíben la propaganda “sucias”, se analizan en los siguientes casos presentados durante la elección a la alcaldía de Bogotá²⁵. Es pertinente mencionar que ambos se

²⁴ Se excluye a Daniel Raisbeck, pues sus publicaciones no se consideran propaganda electoral en los términos del CNE.

²⁵ Anexo 3: Casos de propaganda “Sucias” en Internet. También hay casos no analizados en el anexo 1.

presentaron en la red social Facebook. En el primer caso, el candidato Enrique Peñalosa arremetió en un video contra la candidata Clara López. En esta publicidad se le culpa de los diferentes problemas administrativos que ha tenido la ciudad de Bogotá y tuvo hasta ese momento 88,679 reproducciones. En el segundo caso, el diario Oiga Noticias realizó una propaganda electoral a favor del candidato Francisco Santos, en cuyo contenido se expresaba que si el candidato Enrique Peñalosa ganaba la alcaldía, legalizaría la droga que afecta a los niños, caso diferente con el candidato del Centro Democrático quien defendía fielmente la salud.

De las dos publicaciones se puede hacer el siguiente análisis. En ambos casos se realizó una propaganda electoral, en cuyo contenido se buscaba generar algún tipo de desinformación a los ciudadanos, ya que se carecía de las diferentes pruebas que sustentaran sus argumentos, es decir, se afectó uno de los componentes de la libertad de información, que es el principio de informar y recibir información veraz e imparcial, y a su vez, el principio de equilibrio informativo. Por un lado, no se especificaban los hechos por los cuales la candidata Clara López podía considerarse como la causante de las diferentes dificultades en gestión de la ciudad, y por otro lado, se declaraba como una verdad y de manera implícita que Enrique Peñalosa quería legalizar la droga con el fin de afectar a los niños, información tampoco comprobada.

De esta manera, ambas publicidades comprueban que al no existir un control de la PEI por parte del CNE, este espacio es propenso al desarrollo de campañas “sucias”. También demuestran que ambas pretendían atentar contra los principios de la honra y el buen nombre de otro candidato, con el fin de mostrar a su candidato como la mejor opción a la hora de elegir. A su vez, vale la pena resaltar que la propaganda realizada por Oiga Noticias es claramente ilegal, pues este medio de información no tiene la autorización legal para realizar la misma. Esto se debe a que según la resolución 0236 del CNE (2015, Art. 6), la propaganda electoral “en medios de comunicación digital solo puede ser realizada por los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos así como por sus candidatos y sus campañas”. En este caso, no existe registro del equipo editorial de este medio de información y tampoco se declaró como una publicidad paga por el Partido Centro Democrático.

Recapitulando. El diagnóstico de los mecanismos de control general de la PEI, no es favorable para los principios de la actividad electoral. Esto se debe a la inexistencia de un control de los límites temporales, de una vigilancia del cumplimiento del marco legal en Internet y del control de la propaganda “sucio”. Todo ello afecta los principios de: competencia, igualdad, información veraz e imparcial, equilibrio informativo, honra y buen nombre. Asimismo, se ve reflejado en la ausente eficacia del Estado. Es preciso establecer que por ahora se da por terminado este análisis y se profundiza en otro mecanismo de control de la PEI.

2.4. La sombra del control presupuestal del Consejo Nacional Electoral

El CNE es la corporación encargada de controlar el uso de recursos económicos en las campañas electorales. Este control se podría denominar como de carácter presupuestal y lo lleva a cabo durante cada proceso electoral, con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas electorales y poder asignar parte de la financiación de las campañas, puesto que la Constitución Política de Colombia establece que las OPS tienen derecho a ser financiadas parcialmente con recursos del Estado, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos. Esta asignación solo puede ser realizada teniendo un porcentaje del total de estos votos, que varía según el carácter de la elección como así se establece en el artículo 21 de la Ley 1475 de 2011. Es preciso añadir que el control presupuestal y de gasto se ejerce en diferentes frentes, ya sea estableciendo topes en los gastos de campaña (los cuales varían en cada elección) o realizando seguimiento a la rendición de cuentas de las campañas, en las que deben identificarse el volumen, origen y destino de los gastos. Además este tipo de control, representa un mecanismo de transparencia para que los ciudadanos tengan certeza de la elección de sus representantes.

En relación a la rendición de cuentas, la resolución número 0285 de 2010 del CNE, puso en funcionamiento el SCC no solo para facilitar la rendición de los informes de los candidatos y sus OPS, sino también para facilitar la evaluación y verificación del cumplimiento de las normas electorales. A pesar de ello, es la resolución 3097 de 2013 (de esta misma corporación) en la que se establece como de obligatorio diligenciamiento en

Internet. Por tanto, en caso de no cumplirse o presentar irregularidades, se debe adelantar una investigación administrativa y sancionar a los candidatos o a sus OPS con multas que oscilan entre los diez y los ciento cuatro millones de pesos²⁶, según la gravedad de la falta y que, en el caso de candidatos a cargos y corporaciones públicas, se sanciona en los términos de la Ley 130 de 1994 y en el caso de las OPS por la Ley 1475 de 2011. Esta evaluación y verificación le corresponde al Fondo Nacional de Financiación Política²⁷ adscrito al CNE, previa y necesaria para el pago de reposición de gastos de las campañas electorales. También se establece que se debe presentar el informe de rendición de cuentas de manera física y debe ser aprobado y validado por la respectiva organización política de la que hace parte.

A la hora de realizar la rendición de cuentas, los diferentes candidatos y sus OPS tienen que diligenciar diferentes anexos en los que detallan todos los gastos e ingresos de sus campañas electorales. Entre estos está el anexo que contiene todos los gastos de propaganda electoral. Este es de vital importancia en el propósito de identificar los mecanismos de control de la PEI, puesto que en él, se suelen detallar los gastos en este medio, pero también los espacios virtuales en los que se hace la propaganda, la cuantía utilizada, las empresas que prestan el servicio y la forma en que denominan este tipo de propaganda electoral. Todo lo anterior permite que el CNE posea un conocimiento de la propaganda que se realiza en Internet y por lo tanto corresponde a otro mecanismo de control del CNE. No obstante, al no existir una función puntual que establezca el control de la PEI, esta corporación solamente revisa que este anexo cumpla con las condiciones legales, formales, es decir, que se encuentre correctamente diligenciado.

La rendición de cuentas –sin estar diseñada para ese propósito– permite evidenciar comportamientos generales en Internet, que facilitan distinguir un esquema del funcionamiento de la propaganda electoral. Es a partir de este esquema que se puede analizar la efectividad de los principios electorales involucrados. A continuación se analiza el anexo de propaganda electoral de las elecciones presidenciales del año 2014 y de las elecciones territoriales del año 2015. Se pretende con este análisis establecer: Cómo

²⁶ Resolución 005 de 2013 del CNE, modificó los topes anteriores que no superaban los 20 millones de pesos.

²⁷ Resolución No. 1646 de 2015 y Resolución No. 3619 de 2013 del CNE.

funciona el SCC, cuántos candidatos tuvieron acceso a la PEI, cuántos fueron los gastos promedios, el porcentaje del total del gasto en propaganda que se realizó en Internet, los principales espacios virtuales en los que se realizó, las elecciones con mayores gastos en PEI y sobre todo, la observación de los principios de la actividad electoral involucrados.

Se precisa que en su mayoría el análisis se basa en los principales departamentos de Colombia o principales alcaldías del país, también que en algunos casos fueron tomadas muestras, por la cantidad de candidatos existentes, como en el caso de las Asambleas Departamentales donde había 320 listas y 3444 candidatos inscritos o en el de los Concejos Municipales con 8844 listas y 90274 candidatos inscritos²⁸. Por tanto, estas muestras se tomaron teniendo en cuenta el siguiente criterio: En el caso de listas abiertas, primer candidato con mayor número de votos de cada organización política y en el caso de listas cerradas el primer candidato de la lista.

Examinando el SCC identifican algunas dificultades que ponen en duda su correcto funcionamiento. En primer lugar, después de las elecciones territoriales del año 2015 se deshabilitó el acceso a la rendición de cuentas de elecciones anteriores a este mismo año, según los funcionarios del CNE no de carácter permanente, sino temporal, ya que aún se encuentran indagando sobre las elecciones territoriales. En segundo lugar, en la rendición de cuentas no se detalla el inicio y finalización de la contratación de esta propaganda, exceptuando algunos casos mínimos como el de Jorge Rey Ángel, candidato a la Gobernación de Cundinamarca. En tercer lugar, al tratar de establecer las condiciones en las que funciona la competencia electoral en Internet, se dificulta porque un porcentaje de los candidatos no realizó su correspondiente rendición de cuentas como así se identifica en la gráfica #1²⁹. Se debe aclarar que esta gráfica se basa en algunos departamentos y en el caso de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales se utilizó una muestra de los candidatos.

Así pues, en la gráfica #1 se identifica una columna denominada “sin datos”. Esta hace referencia a los candidatos que no diligenciaron el anexo de propaganda electoral y que por tanto, no existe información del origen, volumen y destino de la propaganda de

²⁸ Con una muestra de 49 candidatos el margen de error de los 3444 candidatos es de: 13,9%

²⁹ Revisar anexo 6: Gráfica: 1 y 2

estas campañas. Se resaltan casos específicos como el de la Gobernación de Antioquía, en la que tres de los 6 candidatos, no realizaron su correspondiente rendición de cuentas. En este sentido, el 20 % de los candidatos analizados de la gobernación no diligenciaron el anexo. Otro caso relevante es el de la muestra de los diferentes Concejos Municipales, en estos el 22,2 % no cumplieron con su obligación.

Este no es el único obstáculo que se identificó en el software. Como también se establece en la gráfica #1, existe un porcentaje que aun estableciendo el origen y el volumen del gasto, no especifican el destino de la propaganda electoral. La consecuencia de esto es que se dificulta el poder determinar información precisa del gasto que se lleva a cabo en PEI y las condiciones en que transcurre la competencia en este medio. Así pues, un porcentaje de candidatos a la hora de establecer el concepto de la propaganda electoral, lo establecen de manera general y no determinan si esta se realizó en Internet, en radio, televisión, si es una valla o cualquier herramienta de propaganda electoral. Un ejemplo de vital relevancia es el de los candidatos a la presidencia de la República, Juan Manuel Santos y Enrique Peñalosa en el año 2014. En el caso del primero, solo estableció por concepto “gasto de propaganda electoral”, pero no detalla el tipo de propaganda, por lo que no se puede establecer el destino de \$2.238.918.536. Respecto a Peñalosa, no se especifica \$7.227.155.000, de los cuales \$7.185.315.000, los realizó la empresa AIDA direct, empresa de marketing que se especializa en todos los tipos de propaganda electoral, lo que impide determinar el tipo de propaganda realizada con esos recursos.

Existe una dificultad adicional que no se puede identificar en la gráfica anterior, que afecta tanto la veracidad de la rendición de cuentas en el Software y el poder determinar las condiciones en que se desarrolla la competencia electoral en Internet, específicamente la del componente de propaganda electoral. Esta es que aun diligenciando el anexo, un alto porcentaje de los candidatos que realizaron PEI, no declaran haberla realizado en este medio o si lo hacen, no existe una correspondencia entre lo diligenciado o reconocido y lo publicado en Internet durante las elecciones. Prueba de ello son los candidatos que hicieron PEI durante la contienda por las 45 curules al Concejo de Bogotá en el año 2015.

En estas elecciones en total fueron 20 los candidatos que se identificaron que hicieron propaganda electoral en Facebook³⁰. Todos hacían parte de 9 de 15 OPS que participaron por las curules de Bogotá. Todos pagaron para que su propaganda se divulgara en la red social de manera generalizada y sin tener en cuenta la voluntad del ciudadano. En efecto, la gráfica # 2 muestra que solo dos de estos 20 candidatos detallaron en la rendición de cuentas haber realizado PEI; otros tres declararon haber realizado propaganda en este medio, pero lo especificado no corresponde con lo pautado en las redes sociales. Respecto a los demás, 8 de estos 20 candidatos no especificaron haber realizado PEI o no existe forma de comprobar esta información en la rendición de cuentas. A su vez, 6 de los 20 candidatos no hacen mención de haber realizado esta propaganda y solo uno no diligenció el correspondiente anexo. De lo que se puede concluir, de todos los que realizaron PEI para el Concejo de Bogotá, solo el 25% de los candidatos determinó haberla realizado en Internet y de estos, el 10% diligenció el formato que identifica haberlo hecho en redes sociales.

Otro análisis realizado con la información que se tomó como muestra³¹, identifica otras generalidades de la PEI: Primero, en las elecciones a gobernación y a las alcaldías, los candidatos que realizaron PEI, oscilaron entre el 36 y 51% del total de la muestra. No obstante, del 21% al 44% de los candidatos, no diligenciaron o realizaron de manera imprecisa el anexo, lo que afectó unos resultados concluyentes. Segundo, en las elecciones a asamblea y concejos, la mayoría de candidatos no realizaron PEI, siendo las de asambleas los que menos utilizaron este medio. Igualmente en estos casos, hay fallas en cómo se diligenciaron los anexos y la mayoría de los candidatos al Concejo no tramitaron el anexo (el 60% del total). Tercero, la propaganda electoral más frecuente en Internet fue en redes sociales: Facebook, Twitter, Youtube e Instagram.

Cuarto, la ciudad en la que los candidatos realizaron mayores gastos en PEI fue en Bogotá, cerca del 20% total de los recursos en publicidad se realizó en la Red. Quinto, en las demás elecciones el porcentaje total que se invirtió en PEI, es bajo en comparación de otros espacios tradicionales, esto en razón de que los costos son menores en este medio. Sexto, en la mayoría de elecciones, el comportamiento general fue que entre mayor

³⁰ Revisar anexo 6: Gráfica #2

³¹ Se desarrolla un análisis estadístico en el anexo 7; la base total recolectada y esquematizada se encuentra en el anexo 9.

capacidad económica de un candidato, mayor era la probabilidad de que este realice propaganda en Internet. Esto dentro de otros espacios tradicionales de propaganda no implica mayores condiciones de desigualdad, en tanto que el Estado garantiza cierta participación de manera gratuita. Por último, las elecciones presidenciales del año 2014 fueron las que mayor gasto total tuvieron en propaganda electoral, incluyendo en Internet. También se evidencia una equivalencia y casi igual participación³² (en términos de gasto y porcentaje del mismo) de sus diferentes candidatos en la propaganda realizada en Internet.

En cuanto a los principios se puede decir que: El SCC representa un avance en la forma de publicidad y control de los dineros dentro de los procesos electorales. No obstante, a lo largo de este trabajo se identificaron anomalías en su funcionamiento que afectan su correcto rendimiento y funcionamiento como: rendiciones de cuentas incompletas o inexistentes, incongruencia de información declarada y carencia de un lenguaje común y formato uniforme. Todo esto afecta la calidad de la información, se prolonga el análisis de la misma y afecta los controles que se llevan a cabo de carácter presupuestal, es decir, se afecta el principio de eficiencia administrativa. Pero este no es el único principio que no se garantiza, también se afecta la transparencia: En el caso del Software, durante el año 2015 y 2016, no se ha encontrado habilitado el acceso a la rendición de cuentas de las elecciones del año 2014. A su vez, la carencia o dificultades que presenta la información declarada, pone en duda el control ciudadano y el control del CNE para generar condiciones de transparencia.

2.5. Las sanciones tradicionales como mecanismo de control de la propaganda electoral en Internet [PEI]

El último mecanismo que compone el diagnóstico de los mecanismos de control administrativo son las sanciones. Su importancia radica en que, según Guillermo O'Donnell (2001, Resumen), un auténtico Estado democrático de derecho, es aquel que entre otras

³² Una posible razón para que no haya condiciones de desigualdad en la PEI durante las elecciones presidenciales es: su carácter preponderante, que prioriza el principio de igualdad sobre la equidad, permitiendo gastos equivalentes entre los candidatos a comparación de otras elecciones.

cosas, sanciona y respalda las libertades y garantías propias de la democracia política y los derechos civiles de la población. Es partiendo de este criterio que este trabajo organiza las sanciones en tres elementos: Tiempo de respuesta, capacidad de sanción y Tipo de sanción. Todos estos elementos representan el andamiaje que da por terminada la labor administrativa electoral, que se vale de medios de carácter coercitivo para garantizar los principios de la actividad electoral. Las sanciones que puede imponer el CNE son de carácter netamente negativo y pretenden ser un medio de prevención de acciones que son consideradas nocivas para el orden normativo. De esta manera, como lo establece Talcott Parsons (1964, Págs.24-29) el éxito del uso de la coerción es el no utilizar sanciones de carácter negativo, sino promover la no comisión de acciones que generen una desestabilidad en las condiciones básicas de unas elecciones

Así pues, el primer elemento es el tiempo de respuesta del CNE. Este tiene dos dificultades: Primero, los tiempos de respuesta son largos y no se adaptan a la velocidad casi instantánea de Internet. Segundo, el control de la PEI es posterior y no plantea soluciones durante la etapa pre-electoral y electoral. Frente a la primera dificultad, los trámites suelen durar como mínimo dos meses, pero en promedio tarda de tres a cuatro meses el pronunciamiento³³. Esto difiere con los plazos legales, pues frente a los derechos de petición, con términos de carácter especial, no deberían superar los 30 días hábiles después de su recepción³⁴. Es por esta razón que el principal principio que se afecta es el de celeridad. Lo cual se debe en gran medida a que antes de que el CNE tome una decisión, los magistrados deben reunirse para discutir y emitir una respuesta colegiada. De esta manera, al analizar los diferentes conceptos y resoluciones sobre la PEI, se responden tiempo después de que estas hayan transcurrido.

Frente al control posterior de la PEI. Este se interrelaciona con la primera dificultad: Al ser evidente la complejidad de los trámites (implica todo un proceso para que el CNE se pronuncie) se afecta la rapidez, el esfuerzo y la gestión de la Administración. Esto en términos de principios, afecta la eficiencia. Igualmente, al ser un control posterior, no se puede hacer referencia a este principio, pues no hay resultados oportunos, sino que

³³Sin tener en cuenta que los días sean hábiles. Con base a las Resoluciones y Conceptos analizados en este trabajo, revisar anexos.

³⁴ Ley 1755 de 2015 que regula el Derecho de Petición.

suelen darse una vez finalizadas las elecciones y bajo una sanción económica, incapaz de cambiar los resultados que pudieron verse determinados por el incumplimiento de las normas electorales que rigen la propaganda electoral.

El segundo elemento es capacidad de sanción. Anteriormente se mencionaba que el CNE puede adelantar investigaciones a los candidatos o a sus OPS. Esto mediante revisión de denuncias u otros mecanismos que generen el inicio de su actuación administrativa y que pueden conllevar a sancionarlos, en caso de que se pruebe que han incumplido disposiciones generales (disposiciones establecidas para la rendición de cuentas o respecto a los límites temporales de la propaganda) en Internet. Sin embargo, este trabajo sustenta que este elemento es restringido, porque la PEI carece de claridad conceptual, lo que se ve reflejado en las diferentes definiciones, constantes pronunciamientos del CNE, por peticiones de ciudadanos que demandan claridad del marco legal. Por tanto, este desfase de información se ve ligado al principio de publicidad. Una característica de un sistema legal, es que las leyes deben ser prospectivas, públicas y claras (O'donnell 2001, En el estado de derecho). La ausencia de claridad y la identificación de vacíos son un problema de la forma en que se están dando a conocer las actuaciones administrativas del CNE, que debe velar porque estas situaciones no se presenten.

Esto conlleva al último elemento que son los tipos de sanciones. El CNE puede sancionar la violación de los términos legales de la PEI, estas sanciones son de carácter económico y suelen variar con el carácter de la elección y el tipo de falta. Pese a esto, frente a los casos expuestos en este trabajo y sus anexos no se conocen sanciones, más allá de la establecida en la resolución 0155 de 2010 contra el periódico de circulación virtual Nuevo Milenio. Esto implica una transgresión del principio de eficacia. Puesto que las autoridades no pueden permanecer inertes “ante situaciones que involucren a los ciudadanos de manera negativa para sus derecho e intereses” (Sentencia C-826 de 2013). Asimismo, no se cumple el principio de eficacia, mientras los fines del Estado y los demás principios de la actividad electoral, continúen sin garantías en la PEI.

A modo de conclusión, los principios no tienden a excluirse, sino por el contrario, a interrelacionarse, funcionan como un sistema, la materialización de unos conlleva a la de otros y por lo tanto, no pueden cumplirse de manera aislada. Actualmente, la observación

de estos principios no se encuentra garantizada en la PEI, puesto que los actuales mecanismos de control administrativo, no se adaptan a las necesidades que implican los principios de la actividad electoral, y a la naturaleza del asunto que se controla. Así pues, el CNE no vigila el cumplimiento del marco legal en Internet, por lo que se suelen trasgredir las disposiciones de los límites temporales y no se cumple con los estándares básicos del contenido, que deben garantizar los principios de: competencia, igualdad, información veraz e imparcial, equilibrio informativo, honra y buen nombre. Asimismo, la rendición de cuentas presenta tanto fallas por parte de los candidatos y sus OPS - que no promueven la transparencia- como de la administración electoral que no soluciona problemas que se presentan en su funcionamiento. En términos de principios, no se garantiza la transparencia, la publicidad y la eficiencia de la administración.

Esta investigación también logró determinar el funcionamiento de la propaganda electoral durante las elecciones del año 2014 y 2015. Caracterizadas por rendiciones de cuentas incompletas, no diligenciadas o que no tenían correspondencia con lo que se difundía en Internet. Se determinó que en las mismas, fue habitual que quienes tienen mayores recursos económicos eran los que realizaban PEI, afectándose el principio de igualdad de los candidatos. Finalmente, las sanciones son insuficientes y no operan en su totalidad en Internet, pues implica un proceso prolongado, que no logra contrarrestar los posibles efectos que pudo generar esta propaganda. Todo ello afecta la celeridad, eficiencia y eficacia del Estado, y convierte este espacio como favorable para los candidatos que quieren realizar propaganda electoral a bajos costos y en contra de la regulación general de la propaganda.

Después de este análisis es ilógico considerar que el control de la PEI es un problema de “primer mundo”. Por el contrario, es una realidad en la democracia de Colombia. Además, sería insensato culpar la labor del CNE como la causante de esta problemática. Por más que lo quisiera, el CNE no puede estar en cada entidad territorial, revisando la propaganda electoral que se difunde en Internet. Tampoco puede afectar el principio de legalidad que rige su comportamiento y no puede aplicar leyes que no existen. No obstante, una Institución de nivel Constitucional no puede permanecer impávida, negando la existencia de la propaganda electoral en la mayoría de espacios de Internet, ya

que su intervención es inevitable. Su deber es buscar una solución y el último propósito de esta investigación es encontrarla. Este será el objetivo a partir de este momento, buscar una de las muchas posibles soluciones, pero que esta, seguramente, será la primera propuesta en Colombia.

Tabla 1. Esquema del diagnóstico de los mecanismos de control de la propaganda electoral en Internet [PEI]

Mecanismo	Elemento	Resultado	Diagnostico	Principales principios vulnerados
Control general	Límites temporales	Inexistente	No se conoce, los contenidos divulgados en Internet y no se puede remover o suspender propaganda ilegal durante campañas.	Competencia, publicidad en condiciones de igualdad
	Propaganda "sucia"			Honra e integridad, información veraz e imparcial, equilibrio informativo
	Vigilancia del cumplimiento del marco legal en Internet			Igualdad, acceso equitativo, Eficacia
Control presupuestal	Información del uso de recursos económicos	Limitada	Ausencia de información o información limitada. No obstante, manifiesta cómo funciona la propaganda en Internet.	Igualdad
	Software Cuentas Claras	Deficiente	Fallas técnicas, proliferación de irregularidades en la elaboración del anexo de propaganda electoral y carencia de una rendición de cuentas uniforme	Eficiencia y transparencia
Sanciones	Tiempo de respuesta	Prolongado	El control es posterior y no plantea soluciones durante los tiempos de campaña.	Celeridad y eficiencia
	Capacidad de sanción	Restringida	Ausencia de claridad conceptual de la legislación y de funciones específicas, impiden el control de la propaganda electoral en Internet. Esto afecta el cumplimiento de las normas electorales.	Publicidad y eficacia
	Tipos de sanción	Limitadas	Revisión de denuncias, pueden generar actuación administrativa y posteriormente a sanciones monetarias.	Eficacia

Fuente: Realizado por el autor

3. EL PRIMER PROTOTIPO DE CONTROL

La construcción de una alternativa de solución tiene que ser multidisciplinar, debe contemplar los aportes de la Ciencia Política, el Derecho, el Marketing Político e implica conocimiento en el funcionamiento de Internet. Sin el aporte de las diferentes disciplinas y ciencias involucradas, no hay posibilidad de proponer una alternativa viable, pues el problema de la regulación de la PEI, supera un campo de estudio específico e involucra actores que en otras circunstancias serían excluyentes. Por esta razón, se realizaron diferentes entrevistas con actores que se han visto involucrados directa o indirectamente en esta problemática. Presidentes del CNE: Carlos Camargo Assís (2014-2018), Carlos Ariel Sanchez (1994-1998); magistrado: Felipe García Echeverri (2014-2018); un funcionario de La Coordinación de Control Electoral de la Procuraduría General de la Nación; La Misión de Observatorio Electoral [MOE] y expertos en Marketing político.

Una primera alternativa de solución no puede ser intrusiva y radical, por el contrario, debe ser laxa, progresivamente fortalecida y acorde a las circunstancias nacionales. El tener claro estos detalles es la única fórmula para que los diferentes actores que se ven relacionados en la contienda electoral no se sientan vulnerados, en especial los ciudadanos que, en primera instancia, podrían creer que es una regulación que busca restringir sus derechos y libertades. Se usa la expresión en primera instancia, porque la alternativa aquí planteada no pretende profundizar en los ciudadanos, sino en otros actores directos que se involucran en la PEI: los candidatos, las OPS, las autoridades electorales y las empresas encargadas de la realización de esta propaganda.

La solución debe ser amplia, tiene que abarcar a cada uno de los actores mencionados y sobre todo tiene que funcionar como un sistema. La aplicación de una alternativa, no solo es una alternativa, sino es un conjunto de soluciones complementarias que profundizan en cada una de las problemáticas estudiadas hasta este momento. Por ende, se puede dividir en tres grandes subsistemas el prototipo de control de la PEI: reforma Electoral y controles generales; rediseño del control presupuestal y económico; Por último, fortalecimiento de las sanciones.

3.1. La anhelada Reforma Electoral

Existe un punto de partida inicial y esencial, sin el cual no existe posibilidad de mitigar la vulneración de los principios de la actividad electoral en la propaganda electoral que se realiza en Internet. Se necesita una Reforma Electoral³⁵, demandada desde las últimas dos décadas por autoridades y especialistas electorales. Esto se puede constatar con la actual posición del Congreso (El Tiempo, 2016), que ve con preocupación el actual sistema electoral: Mecanismos de control que en la práctica no ejerce el CNE, sino otras autoridades con mayor facilidad en su ejecución; La carencia de sanciones y mecanismos disponibles de regulación, entre otras cuestiones que no son objeto de estudio en esta investigación. A la par, algunas autoridades del CNE tienen una perspectiva parcialmente similar. En el caso del Magistrado García (2016, Entrevista) considera que es evidente la presencia de huecos (materias en las que no existe regulación) y zonas grises (donde existe regulación, pero esta no logra sus objetivos) en el Sistema Electoral. Otro ejemplo son las recomendaciones que realizó uno de los Consejeros del CNE, Armando Novoa García (2015, Pág. 30), en el segundo informe de actividades del año, donde expresa que el vacío normativo en la propaganda electoral y otros asuntos, necesitan una Reforma Electoral. Finalmente, la MOE también ha manifestado la importancia de llevar a cabo una Reforma para el mejoramiento de las condiciones democráticas en Colombia.

Sin la realización de una Reforma Electoral no hay forma de que los diferentes elementos que componen la alternativa de solución se apliquen, ya que al no existir funciones en Internet, el CNE no puede inventarlas para garantizar los principios electorales. Es inviable, pues esto implicaría que sus miembros actuaran como legisladores. Una Reforma Electoral tendría, entre otras muchas cosas, que profundizar en las campañas electorales y la propaganda electoral. Requiere que se mencionen todos los elementos que plantea esta alternativa de solución en Internet o que por lo menos manifiestan la viabilidad o la posibilidad de implementarlos. Ahora bien, el primer asunto a resolver es la revisión y modificación de las definiciones que tienen los conceptos de: campaña electoral y propaganda electoral.

³⁵ Revisar anexo 12: El proceso de Paz y la Reforma Electoral

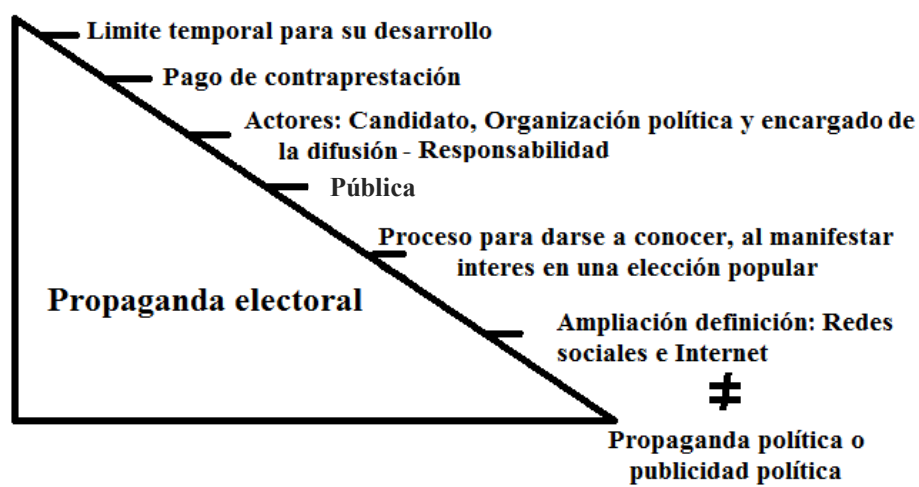
Gran parte de las dificultades analizadas surgen por la ausencia de claridad conceptual, lo que facilita la manipulación de las normas y la evasión de la responsabilidad de los candidatos y sus OPS. A su vez, dificulta la gestión administrativa electoral y genera desinformación en los ciudadanos que no logran distinguir lo que está y no es permitido hacer. Esto representa un obstáculo para el control ciudadano. Por esta razón, desde la perspectiva de Carlos Ariel Sánchez (2016, Entrevista), “el problema en sí mismo no es la regulación, sino lo que entiende por campaña electoral”. El actual funcionamiento no se adapta a las definiciones del marco legal colombiano, por lo que es necesario reevaluar sus definiciones.

La reconstrucción de los conceptos de propaganda electoral y campañas electorales en Colombia, no se aproxima en esta investigación, tampoco se especifica de qué tipo debe ser la Reforma Electoral y qué elementos deben estar como Reforma Constitucional, Ley Estatutaria, Ley Ordinaria o qué constituye como reglamentación del CNE y/o del Gobierno. Esto por dos razones: Implicaría realizar otra investigación, pues el tema es de suma complejidad y requiere un estudio equivalente al presente; y en el caso de realizarse, se desviaría del objetivo de esta investigación, es decir, se dejarían de estudiar otros elementos igualmente importantes en la alternativa de solución. No obstante, el Presidente del CNE, Carlos Camargo (2016, Entrevista) recomendó que la reforma se realice mediante una Ley Estatutaria. Frente, a la reconstrucción de los conceptos, sí se aproxima qué se debe tener en cuenta en la definición de propaganda electoral.

Primero, una definición de propaganda electoral debe contemplar su existencia en redes sociales y otros espacios en Internet. Segundo, se deben definir otros conceptos relacionados como publicidad política o propaganda electoral, con el fin de establecer distinciones claras. Tercero, la propaganda electoral no solo es el invitar a votar, sino también debe tener en cuenta la llamada campaña de expectativas. “Estas campañas buscan posicionar un slogan y esto se presenta con mucho tiempo de anticipación a las elecciones ” (García 2016, Entrevista). Así, la definición debe contemplar que la propaganda electoral es un proceso mediante el cual un ciudadano u organización política busca darse a conocer, al manifestar interés en participar en un cargo de elección popular.

Cuarto, es preciso denominar como propaganda electoral, aquella que requiere que se realice algún tipo de pago por la contraprestación de este servicio. Esto implicaría que las redes sociales que utilizan los candidatos también se consideren como propaganda electoral, al realizarse un pago por el diseño y manejo de las mismas. Quinto, la propaganda es electoral mientras exista un agente encargado de la difusión, lo que supone una corresponsabilidad del candidato, su organización política y el sujeto o empresa prestadora del servicio. Sexto, la propaganda electoral requiere que se divulgue de manera pública. Por último, solo es propaganda electoral mientras se encuentre incluida y restringida en un tiempo determinado como etapa preelectoral.

Esquema 1. Aproximación conceptual



Fuente: Realizado por el autor

En el cuerpo de la Reforma, en materia de propaganda electoral, se debería profundizar en los límites temporales. Actualmente las campañas electorales tienen sesenta días antes de la elección para realizar propaganda electoral en los medios de comunicación social y tres meses para realizarla en el espacio público respectivamente³⁶. No obstante, los mismos no son congruentes con la realidad y el funcionamiento de las campañas electorales. Frente al tema, en una de las reuniones regionales, los miembros de la MOE, concluyeron: Este tiempo no es racional. La violación de los tiempos demuestra que el

³⁶ Revisar Artículo 35 de la Ley 1475 de 2011

interés de un candidato por hacerse conocer empieza mucho antes de la actual regulación (MOE 2016, Entrevista). Es por esta razón que la actual restricción de tiempo se debería ampliar, teniendo en cuenta algunos aspectos mencionados por el Magistrado García (2016, Entrevista): El balance debe tener en cuenta el tipo de elección, el tamaño de la entidad territorial y los efectos que suponen a la contaminación visual y ambiental la permanencia de la propaganda.

En la materia, deberían existir dos etapas diferentes de propaganda electoral. Una primera etapa que iniciara hasta dos meses antes de los actuales tiempos, cuyo propósito sería el posicionamiento de un slogan, dar a conocer a un candidato u organización política. Paralelamente, se utilizaría para la recolección de firmas de los Grupos Significativos de Ciudadanos, quienes para poder participar tienen que poseer un determinado apoyo ciudadano. La segunda etapa correspondería a la actual estructura temporal, es decir, el proceso en el cual el candidato busca obtener el voto de los ciudadanos.

La distinción de estas dos etapas consistiría en: una primera etapa con mayor número de restricciones en la utilización de la propaganda electoral; un mismo tope, en el cual, la primera etapa no pueda realizar gastos superiores a cierto porcentaje del total de los recursos destinados a propaganda. Además, los beneficios de estas medidas deberían ser: Unos límites electorales que se aproximen a la realidad y que, por tanto, sean racionales; se buscaría un equilibrio entre las diferentes OPS que en algunos casos tienen procesos de inscripción diferentes; en Internet, la propaganda electoral sería legal y no representaría un desbalance en las condiciones de igualdad de los candidatos y su competencia, mientras se cumpla con los límites temporales establecidos desde la primera etapa.

3.2 Los elementos generales de control en la Reforma Electoral

Teniendo en cuenta las anteriores generalidades respecto a la propaganda electoral, se debe profundizar específicamente en Internet. Una alternativa de solución inicial no debería establecer ningún tipo de restricción en el número y espacios virtuales en los que se puede hacer esta propaganda, pues actualmente sería un trabajo desgastante verificar y comprobar dicha información. Además, el CNE tampoco tiene que estar presente en Internet para

garantizar que la propaganda no atente contra la honra y buen nombre de los candidatos. Pero, ¿Quién debería verificar que la PEI respete los principios de la actividad electoral? Hay que profundizar en el funcionamiento de Internet. Desde su surgimiento, este espacio ha sido autorregulado por sus usuarios, no existe una autoridad estatal que pueda regular totalmente su funcionamiento. Muchos de estos usuarios son igualmente ciudadanos y es a su conjunto al que hay que acudir. La delegación de esta responsabilidad se acoge fielmente a la democracia participativa que sustenta la Constitución Política en sus artículos primero, segundo y tercero. Por lo tanto, un control de los usuarios no solo facilita la gestión del CNE, sino también promovería una participación ciudadana activa. No obstante, ¿Realmente sería una delegación? No, los ciudadanos asumen la responsabilidad de informar el funcionamiento de la PEI y el CNE es el encargado de corroborar, verificar, investigar y sancionar los casos que atente las disposiciones legales.

La pregunta central del asunto es: ¿De qué manera informa el ciudadano las irregularidades de la PEI? Se debe constituir una herramienta en Internet que permita este ejercicio. El ciudadano debe ingresar a una plataforma virtual, presenta la irregularidad, adjuntar una imagen que muestre la evidencia y esta información se envía directamente al encargado de calificar y sancionar los diferentes casos. De lo que se aclara que la función de corroborar, verificar e investigar la propaganda electoral, no necesariamente le corresponde al CNE, sino a una organización o empresa que se le facilita esta gestión y que lo realice de manera eficiente, teniendo en cuenta los recursos económicos necesarios y el tiempo de revisión. Finalmente, una vez realizado el correspondiente filtro, al CNE debe tomar una acción inmediata y después sancionar.

Este tipo de herramientas ya existen en Colombia. La MOE posee dos diferentes herramientas digitales con el mismo funcionamiento al mencionado, pero que tiene un propósito diferente. La primera herramienta se llama Pilas Con el Voto, plataforma virtual que permite que los ciudadanos divulguen información sobre irregularidades y anomalías en procesos electorales. La segunda plataforma se llama MAPEE, diseñada para que los ciudadanos denuncien casos de propaganda irregular en espacios públicos (de manera georeferenciada) y que se envía tanto a la MOE como al CNE. Respecto a estas dos herramientas la MOE (2016, Entrevista) manifestó: Su éxito depende de un equipo técnico

para la construcción de la herramienta, un grupo de expertos en delitos electorales que filtre la información, debe estar coordinada con las autoridades electorales y se necesita publicidad para la herramienta, pues “las personas deben conocer la herramienta para poder comenzar a denunciar” (MOE 2016, Entrevista)

La importancia de estas iniciativas es que su uso es sencillo para los ciudadanos, hay un apoyo concreto de los mismos, las autoridades electorales pueden tener acceso a la información de manera prácticamente instantánea y se facilita la labor de investigación del CNE. Además, si la implementación la realiza una organización ajena al CNE, puede requerir menos recursos económicos de los que requiere el último³⁷. Según la MOE (2016, Entrevista) “A nosotros [...] no nos cuesta ninguna cifra equivalente a lo que le costaría al CNE, a ellos les podría costar hasta tres veces más”.

La implementación de una herramienta digital para que los ciudadanos denuncien las irregularidades de la PEI, representa un cambio en el funcionamiento del control del CNE. Hasta el momento, parte de sus funciones y en específico las relacionadas con la propaganda, se resuelven una vez transcurridas las elecciones. Según la MOE (2016, Entrevista), frente a los delitos electorales, se tiene cierto tiempo para investigar y sancionar, si esto se realiza una vez transcurridas las elecciones, no tienen resultado, puesto que las elecciones no varían y si lo hacen, implican una elección atípica y la misma, le resulta sumamente costosa al Estado. En palabras del Magistrado García “Estas investigaciones son largas, entonces que efecto tienen si usted va a terminar sancionando dos años después [...], esto es como provisionar la violación de la Ley”. De lo que se infiere que una Reforma Electoral tiene que promover mecanismos de control durante y no solo posteriores a las elecciones.

El CNE debe usar a su favor el funcionamiento de Internet y los beneficios prácticos de la tecnología. De esto modo, una vez realizado el respectivo filtro -que primero se realiza de manera automática y después (en cierto número de casos) por un equipo técnico- el CNE podría tomar alguna de las siguientes decisiones: Primero, enviar una notificación al correspondiente candidato u organización para que le pida a la empresa que realizó la

³⁷ Para profundizar en los gastos económicos de la implementación de una herramienta virtual, revisar anexo 13.

difusión su suspensión. Segundo, solicitar de manera directa a la empresa prestadora del servicio su suspensión, por incumplir con las disposiciones legales (En el caso de las redes sociales, las mismas permiten denunciar publicaciones para que se remuevan). Tercero, en los casos de propaganda electoral que atente contra la honra y buen nombre de las personas, solicitar una rectificación de la información por parte del candidato u organización política, con el fin de restablecer las libertades y derechos vulnerados. Cuarto, en situaciones estrictamente particulares -en las que no existe información del que realizó determinada propaganda electoral prohibida- restringir que cualquier IP³⁸ conectado desde un servidor en Colombia, no pueda ingresar o tener acceso a dicha información. Como ejemplo, en caso de existir una página web que suplante a un candidato y que lo haga con el fin de atentar contra su buen nombre, y al no poderse identificar la identidad del responsable, se debe bloquear el acceso a dicho portal virtual. Por último, sancionar los casos que establezca la Ley.

Otras soluciones complementarias que deberían estar en la Reforma Electoral son: Promover la igualdad de condiciones entre los candidatos y OPS, mediante la distribución de un mínimo de PEI. Su distribución debería otorgarse por partido (como funciona en los medios de comunicación social), en las elecciones nacionales, del Distrito Capital, de municipios especiales y de primera categoría, pues estas suelen ser las que utilizan esta propaganda; Se debe involucrar otras Instituciones relacionadas como el Ministerio de las TICS (como ejemplo, los demás espacios de difusión de la propaganda electoral, tienen una participación activa de las Instituciones involucradas). Finalmente, se necesitan políticas pedagógicas que: Primero, promuevan las denuncias de los ciudadanos, al explicarles lo que está o no permitido hacer en materia de propaganda electoral. Segundo, que se fomente la pedagogía de las OPS hacia sus candidatos, para que hagan un uso adecuado de los nuevos espacios de difusión. Al respecto la MOE (2016, Entrevista) ha manifestado la importancia de la responsabilidad de los partidos, que tienen la labor de otorgar los avales a los candidatos. Tercero, los ejercicios pedagógicos deben involucrar el uso de propaganda

³⁸ Internet Protocol es el número de identificación, que permite saber el lugar de origen de una conexión, su país y su tipo de red.

por parte del CNE. Este mecanismo facilita la promoción de las buenas prácticas en Internet y esta Institución puede valerse de la difusión en este espacio.

Esquema 2. Elementos generales de la Reforma Electoral



Fuente: Realizado por el autor

3.3. El Rediseño del control presupuestal y económico

La Reforma Electoral tiene que profundizar en los diferentes elementos que conforman el control presupuestal. En términos del Magistrado García (2016, Entrevista), en el equilibrio económico: en unos límites que sean racionales, es decir, que tengan una proporcionalidad entre el gasto y la población. Sin embargo, esta investigación solo profundiza en lo concerniente a la PEI. En este sentido, para el experto en marketing, Alfonso Castro (2016, Entrevista), cuando un candidato invierte más recursos económicos en propaganda en Internet, es probable, que sea más visible, que aquel candidato que invirtió menos. Por lo tanto, deben existir unos límites de gasto que garanticen cierto equilibrio entre los competidores.

En este orden de ideas el primer asunto a resolver en el control presupuestal es el tope. Los encargados de realizar la Reforma Electoral, deberían evaluar las ventajas y desventajas de establecer un tope específico en la PEI, pues al ser más económica que en otros medios, no solo permite mayor difusión de candidatos u OPS con menores recursos, sino que promueve aún más propaganda de quienes tienen recursos, lo cual no fomenta un equilibrio económico. La solución debería contemplar el establecimiento de un tope de gasto fijo, que varíe en el tipo de elección y que su monto se modifique periódicamente por

una resolución del CNE. Esto fomentaría una igualdad entre los candidatos y sus OPS en Internet.

El segundo asunto es la ampliación de los actores que rinden cuentas. Al proponer que en la definición de propaganda electoral se mencione la participación de los encargados de la difusión, se busca que los mismos compartan parte de la responsabilidad de este ejercicio. Esto se manifiesta en dos funciones: Por un lado, la inscripción de la persona natural o jurídica en un registro nacional de agencias digitales, de centrales de medios digitales o de Opinión Pública. Por otro lado, el envío de un informe de los gastos realizados en pauta y otras estrategias digitales, de los candidatos y sus OPS. Este informe también debe incluir la fecha específica en la que inició y finalizó la difusión de la propaganda.

El propósito de estas dos funciones según José María Santamaría (2016, Entrevista), a cargo de la Coordinación de Control Electoral, es : Restringir la prestación de servicios de propaganda durante las elecciones; Tener control de los actores registrados y el uso de sus estrategias digitales; Facilitar el control durante las elecciones (En la herramienta digital, el CNE puede enviar una notificación de suspensión de una pauta); Comparar la rendición de cuentas de los encargados de la difusión y la de los candidatos y sus OPS³⁹, que no siempre van a ser iguales; Por último, permite tener en cuenta otros gastos, puesto que la PEI no solo están conformados por la pauta, sino por otros componentes con el mismo propósito, pero que pasan desapercibidos⁴⁰ y muchas veces no son declarados.

El tercer asunto a resolver es el funcionamiento del SCC y se expresa en el anterior esquema. El CNE debería modificar la reglamentación de esta herramienta con el fin de mejorar su funcionamiento. Toda rendición de cuentas tiene que estar correctamente diligenciada y sobre todo, debe tener un esquema uniforme. Esto implica la utilización de un lenguaje común que a la hora de realizar su correspondiente análisis, propenda a la eficiencia. Para este propósito el CNE debe aclarar la forma en que se deben diligenciar los

³⁹ Durante las elecciones del 2015, el CNE solicitó a los medios de comunicación, un informe de los gastos realizados por los candidatos. Al cruzar la información de estos informes, con la rendición de cuentas de los candidatos, los resultados no tienen una total correspondencia. Revisar anexo 13.

⁴⁰ Una estrategia digital también está conformada por los encargados de la opinión pública y no solo los encargados de las agencias digitales y de las centrales de medios, que tienen funciones diferentes. Revisar anexo 16.

anexos y debe resaltar la importancia de establecer de manera clara el destino del gasto, en otras palabras, no solo basta con decir qué es propaganda electoral, sino qué clase de propaganda es⁴¹. A su vez, la rendición de cuentas debe detallar el inicio y finalización de la propaganda, con lo que se busca fortalecer el control de los límites temporales.

Esquema 3. Rediseño del anexo de propaganda electoral en el SCC

Formato elecciones 2015		ORGANIZACIÓN ELECTORAL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Fondo Nacional de Financiación Política PROPAGANDA ELECTORAL				ANEXO	#
						Código	#
Candidato		C.C. No.					
No.	Nombre de la Persona Natural o Jurídica	Valor	Concepto	NIT o Cédula	Dirección	Teléfono	
Número de gastos	Empresa o persona que presta el servicio	Cuántia	Clase de propaganda	Datos personales de la empresa o persona			
Propuesta de formato		ORGANIZACIÓN ELECTORAL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL Fondo Nacional de Financiación Política PROPAGANDA ELECTORAL				ANEXO	#
						Código	#
Candidato		C.C.					
No.	Nombre de la Persona Natural o Jurídica	Valor	Concepto	Inicio-finalización de la propaganda	NIT o Cédula	Dirección	Teléfono
Número de gastos	Empresa o persona que presta el servicio	Cuántia	Destino claro de la propaganda	Tiempo de permanencia de la propaganda	Datos personales de la empresa o persona		

Fuente: Realizado por el autor, con base en el anexo de propaganda electoral en Cuentas Claras

3.4. EL fortalecimiento de las sanciones disponibles por el Consejo Nacional Electoral

Toda Reforma Electoral sería limitada sin la correspondiente revisión de las sanciones. Actualmente, las mismas no representan un obstáculo en las malas prácticas de los candidatos en el uso de la propaganda. Por el contrario, al ser pocos los casos que se sancionan y al tardar tanto tiempo la formulación de cargos, para el Magistrado García (2016, Entrevista) no tienen ningún efecto. En términos racionales, “el candidato hace el cálculo con su reposición de voto y si lo van a multar, pues sencillamente pone la misma dentro de su presupuesto, sino va a tener más que una consecuencia pecuniaria” (García 2016, Entrevista). Una perspectiva similar tiene la MOE (2016, Entrevista), para ellos, los candidatos hacen un cálculo económico de las posibles sanciones económicas y están preparados a pagarlas, pues lo importante es ganar las elecciones.

⁴¹ El CNE puede implementar un diccionario de conceptos que reduzca la posibilidad de términos que pueden utilizarse en las rendiciones de cuentas, pues en el caso de PEI, se encontraron más de treinta variaciones. Revisar anexo 8.

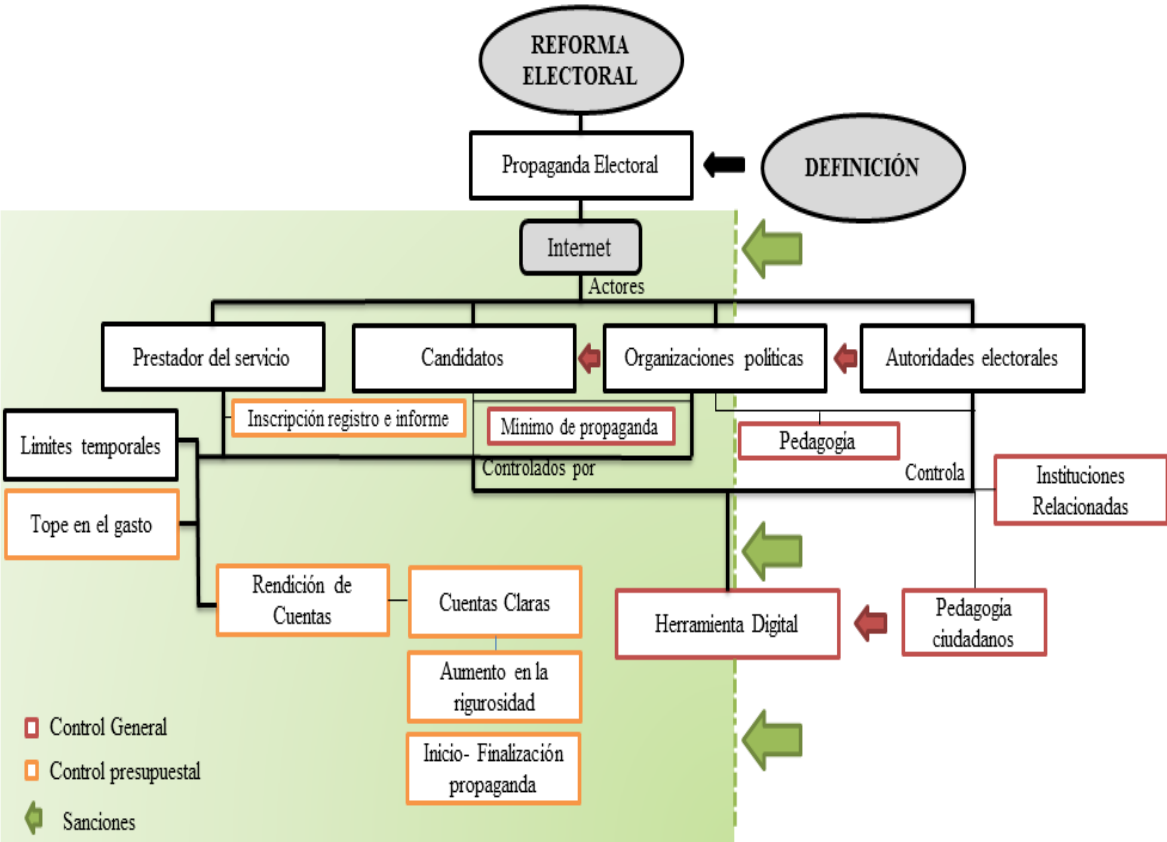
Las sanciones son una herramienta esencial que debe estar presente en todas las propuestas de control mencionadas, la ausencia de las mismas, en términos del Magistrado García (2016, Entrevista), es como sacar un león sin dientes ¿De qué sirven si no van a tener ninguna consecuencia? No sirven de nada. Según Sarmiento (2016, Entrevista) Las multas tienen que tener en cuenta el gasto total en campaña, se debe sancionar porcentualmente y no bajo un monto fijo, pues bajo este último parámetro, entre más recursos haya gastado un candidato, menos representativa es la sanción. Las sanciones tampoco pueden ser netamente económicas. En muchos casos, no son suficiente incentivo para que los candidatos respeten el marco legal electoral. Por ende, a continuación se enuncian otras alternativas de sanciones adicionales que representen un verdadero obstáculo para la transgresión de las disposiciones de propaganda electoral.

Primero, en los casos que se atente contra la honra y buen nombre de un candidato, su responsable debe rectificar la información mediante una publicidad que lo beneficie. Segundo, las multas deben ir acompañadas de una reducción en la reposición del gasto de propaganda, a la que se tenga derecho. Tercero, en caso de ganar las elecciones, se le tiene que restringir al alcalde la realización de propaganda política durante un periodo de tiempo. Cuarto, los candidatos que no ganaron las elecciones, en caso de querer participar en otro cargo de representación popular, tienen una reducción en el tope de gasto de la propaganda electoral o no pueden ser avalados (Sarmiento 2016, Entrevista). Por último, las OPS, al otorgarle el aval al candidato, pueden ser sancionadas con una disminución de la propaganda política a la que tienen derecho.

Estas alternativas de solución, tampoco son suficientes mientras los tiempos de respuesta del CNE tengan un carácter posterior y prolongado. De serlo, no lograrían la eficiencia y eficacia que exigen las elecciones y no se diferenciaría de la realidad actual. Por ello, debe reevaluarse la forma en que los magistrados toman sus decisiones, no pueden continuar reuniéndose para evaluar cada caso. Por el contrario, deben estar prescritos casos frecuentes, que tengan un mismo proceso de resolución y que agilice el tiempo de respuesta de esta Corporación. Esto, más un fortalecimiento de las sanciones, un rediseño del control presupuestal y nuevos controles generales que estén detallados en una reforma electoral,

son la primera alternativa para garantizar los principios de la actividad electoral en la era digital.

Mapa Conceptual 2. Las sanciones dentro de la propuesta de Control de la propaganda electoral en Internet [PEI]



Fuente: Realizado por el autor

4. CONCLUSIONES

La dificultad de los mecanismos de control a la actividad de propaganda electoral consiste en que estos están diseñados para el funcionamiento de las campañas y propaganda electoral de la mayor parte del siglo XX. A finales de dicho Siglo, el contexto se caracterizaba por una activa participación de la televisión, la radio, la prensa escrita y el espacio público. En contraste, actualmente la oferta de herramientas de comunicación se ha expandido y con ello, los medios de difusión para la propaganda electoral. Simultáneamente, el Estado no se ha podido adaptar a la velocidad con la que ocurren los avances tecnológicos, lo cual ha tenido como resultado el surgimiento de vacíos y dificultades que no se han podido mitigar. La gran dificultad de esta realidad, es que el Estado, por medio de sus Instituciones electorales, encabezadas por el CNE, no están garantizando los principios de la actividad electoral.

Internet es resultado de los avances tecnológicos y de los nuevos medios de comunicación. Durante las últimas elecciones, las diferentes investigaciones de este trabajo demostraron que frente al control general: El marco legal actual, no es suficiente para que el CNE tenga la suficiente competencia y capacidad para controlar Internet. Esta problemática se ve reflejada en las contradicciones en la perspectiva del CNE, frente a lo que se considera como propaganda electoral y en la inexistencia de normas que garanticen el cumplimiento de las disposiciones generales en Internet, pues no existe un mecanismo que vigile directamente este espacio. Además, las leyes no son prospectivas y claras; no hay referencia de las dinámicas temporales que suceden en Internet; No concurren otros actores que contribuyan en el control de la materia y el CNE no ha garantizado unos espacios mínimos de propaganda, como lo puede haber en otros medios de comunicación. En definitiva, las autoridades electorales no han logrado adaptarse a la nueva realidad y carecen de entendimiento de su dinámica. Mientras tanto, internet se presta para que los diferentes competidores, encabezados por las OPS y los candidatos, realicen campañas “sucias”.

Al profundizar en los mecanismos de control presupuestal, se demostró, que en las diferentes elecciones analizadas, la rendición de cuentas no está cumpliendo con sus

objetivos, es decir, no está facilitando esta labor, ni tampoco la evaluación y verificación del cumplimiento de las normas electorales. De esta manera, en la rendición de cuentas no se detalla el inicio y finalización de la contratación de la propaganda en Internet, no hay acceso a la información de las elecciones anteriores al 2015, no existe uniformidad en los informes y sobre todo, hay un elevado número de casos en los que no se realizó el anexo de propaganda o, de hacerlo, no se especificó el destino de los recursos. Asimismo, en la práctica, no hay una correspondencia entre lo diligenciado y lo que se identificó en Internet. A pesar de estas dificultades, se pudieron identificar dinámicas generales del funcionamiento de la PEI y su relación con los principios de la actividad electoral.

En cuanto a las sanciones, se constató que estas no se producen, si no hay casos denunciados por los ciudadanos. A su vez, los tiempos de respuesta son largos y no tienen resultados concretos, puesto que las sanciones en los muy raros casos que ocurren, se imponen meses después de haberse llevado a cabo las elecciones. Este control posterior no logra adaptarse a la velocidad casi instantánea de Internet; Las sanciones son insuficientes y no representan un obstáculo para las malas prácticas de PEI. Además de los casos analizados, son prácticamente nulas las sanciones identificadas y las mismas, no logran contrarrestar los posibles efectos que pudo generar en los principios de la actividad electoral.

Por tanto, los principios que se están afectando por la inexistencia de mecanismos de control general son: Competencia, igualdad, honra e integridad de las personas, información veraz e imparcial y equilibrio informativo. Otros principios vulnerados por el deficiente y limitado control general, son los principios de igualdad, eficiencia y transparencia. Igualmente el prolongado tiempo de respuesta, la restringida capacidad de sanción y los limitados tipos de sanciones afectan los principios de publicidad, celeridad, eficiencia y eficacia del Estado.

La alternativa de solución que plantea este trabajo busca mitigar la anterior vulneración de los principios de la actividad electoral. El éxito de la misma depende de una Reforma Electoral, cuyo contenido permita la viabilidad de los diferentes elementos propuestos. En materia de propaganda electoral, en términos generales, una Reforma debe modificar y modernizar los conceptos de campaña electoral y propaganda electoral. Con

este hecho, se busca: reducir la variación de perspectivas que tiene el CNE, su control frente al tema, facilitar el entendimiento de los ciudadanos y restringir la manipulación de las normas y la evasión de responsabilidad de los competidores.

Un marco estructural requiere desarrollar los elementos que constituyen el cuerpo de la propuesta. En este sentido, los actuales límites temporales son irracionales, esto incentiva su incumplimiento y el parcial consentimiento de las autoridades electorales. Si el propósito es aumentar el control, los límites tienen que adaptarse a la realidad y al nuevo funcionamiento de las campañas electorales. No obstante, se debe cumplir ciertas condiciones y exige mayores responsabilidades frente a la propaganda electoral. Por ello, se propusieron dos diferentes etapas, con diferentes variaciones, con el fin de mejorar las condiciones de competencia e igualdad entre los candidatos. Además, se debe promover la equidad, mediante espacios gratuitos para aquellos que no pueden acceder a la PEI.

Las reglas de juego necesitan los suficientes mecanismos de control para garantizar de manera efectiva su cumplimiento. Teniendo en cuenta el funcionamiento de Internet, el mejor recurso es acudir a sus usuarios, implementar una herramienta digital que incentive la participación ciudadana. El resultado no puede ser mejor, facilita la gestión, aumenta los resultados del CNE y promueve la democracia participativa. No obstante, esta herramienta exige dos condiciones: un apoyo por parte de Instituciones que realmente conozcan el funcionamiento de Internet y la promoción pedagógica en materia electoral, no solo para los ciudadanos, sino también para los candidatos. Estas condiciones son igualmente un beneficio, puesto que logran garantizar principios que sustentan a la administración electoral y a los otros actores dentro del proceso electoral.

No menos importante a las anteriores propuestas son las que se centran en el control presupuestal. La racionalidad no solo debe estar presente en los límites temporales, sino también en el tope de gasto. Lo idóneo es que exista un tope específico para Internet que limite su difusión desproporcionada, ya que sus costos son totalmente diferentes a los de otros medios de difusión que exigen mayor gasto. Este tope debe tener en cuenta el tipo de elección y la variación de los costos periódicos. Sin embargo, un control presupuestal exige mayores mecanismos de control como el aumento de actores con responsabilidad en la propaganda electoral, haciendo referencia a los prestadores del servicio. Una vez

involucrados mediante un registro y exigiéndoles enviar un informe de los gastos realizados por los competidores, para poder así validar la información rendida por los mismos, los beneficios serían: un mayor control, corroboración de la veracidad de la información e identificar gastos que a primera vista no corresponden a propaganda electoral. Finalmente, se tiene que modificar el actual funcionamiento del SCC y volverlo más estricto, con mayor información, uniforme y que permite analizar el funcionamiento de esta nueva forma de comunicación.

Las reglas de juego y los mecanismos de control necesitan reformas en las actuales sanciones. No obstante, antes de cualquier sanción, se debe advertir, con el único fin de retractar una acción que es posible modificar, puesto que las sanciones requieren mayor tiempo y no son lo suficientemente oportunas para generar un cambio en materia de propaganda electoral. Profundizando en las sanciones estas no pueden ser netamente pecuniarias, y si lo son, no deben tener un monto fijo, sino de carácter porcentual. Otras alternativas pueden ser: rectificación de la información, reducción de reposición de gasto, restricción en la propaganda política o privación del aval. Es mediante estas alternativas que se pretende adaptar al Estado colombiano a esta nueva realidad mundial.

En conclusión, una reforma electoral es inevitable, su proceso de elaboración ya inició. Resta esperar que esta sea tan amplia como para adaptarse a la actual realidad mundial y lo suficientemente restringida para garantizar que los problemas siempre presentes en la democracia colombiana no persistan. El desmeritar, descuidar o ignorar la realidad virtual, sin importar que no sea una prioridad del Estado colombiano, tendrá como resultado dificultades que en su momento se pudieron evitar. Esta no es una solución definitiva, es un comienzo, una alternativa que pretende expandir el estudio, interés y por supuesto, el debate del control de la PEI. Representa un ejemplo de los múltiples aportes que puede dar la academia a la institucionalidad colombiana en el mejoramiento de su funcionamiento, pero que por encima de todo, es un aporte para las democracias cuyas particularidades son similares y que necesitan garantizar los principios, los fundamentos de antaño en esta nueva era: la era digital.

En la tabla siguiente, se expone de forma esquemática el contenido de la propuesta de solución que surge del estudio realizado:

Tabla 2. Los principios vulnerados y su alternativa de solución.

Mecanismo	Principales principios vulnerados	Alternativa de Solución (Reforma Electoral)
Control general	Competencia	1. Ampliación de los tiempos para realizar propaganda electoral (dos etapas) 2. Herramienta Digital utilizada por los ciudadanos y sancionada por el CNE 3. Envío de notificaciones, solicitud, rectificación información o bloquear acceso. 4. Mínimo de propaganda 5. Apoyo de otras Instituciones 6. Políticas Pedagógicas
	Igualdad	
	Honra e integridad	
	Información veraz e imparcial	
	Equilibrio informativo	
	Acceso equitativo	
	Eficacia	
Control presupuestal	Igualdad	7. Tope de gasto en Internet 8. Ampliación rendición de cuentas: Prestadores del servicio (envían informe y deben estar inscritos) 9. Rendición de cuentas uniforme y con información del inicio y finalización. 10. Diccionario de conceptos
	Eficiencia	
	Transparencia	
Sanciones	Celeridad y eficiencia	11. Casos comunes bajo un mismo esquema de sanción. 12. Reconstrucción de los conceptos de propaganda electoral y campañas electorales 13. Nuevas alternativas de solución, que no deben ser de carácter netamente pecuniario. 14. Fortalecimiento de las sanciones
	Publicidad y eficacia	
	Eficacia	

Fuente: Realizado por el autor

BIBLIOGRAFÍAS

Libros

- Becerra, H. (1989). *Diccionario electoral*. Costa Rica: CAPEL.
- Dworkin, R. (1995). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
- Ferrajoli, L. (1995). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta
- Gálvan, F. (2014). *Derecho Procesal Electoral*. México : Coordinación de Comunicación Social, TEPJF.
- Lopez Nieto, L., y Delgado Sotillos , I. (2012). *Análisis político y electoral*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Mark, D. (2006). *Going dirty: The art of negative campaigning*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers
- Méndez, I. (2005). *Transición a la democracia en México: Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*. México: Fontamara.
- Nohlen, D. (2003). *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque históricoempírico*. México: UNAM.
- Ruano, M. (2009). *La administración electoral*. Armería: Universidad de Almería.

Capítulo de libro

- Antillon, W. (1989). Proceso electoral. En C. Cortés (Comp.), *Diccionario electoral* (Págs. 434-544). Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral .
- Atienza, M., y Ruiz, J. (1999). Las piezas del derecho. En A. Ródenas (Comp.), *Teoría de los enunciados jurídicos*. Alicante: Isegoría.
- Cepeda, G. (2000). Los principios de eficacia y eficiencia administrativa. En Universidad de Chile (Eds.), *La Administración del Estado de Chile, decenio 1990-2000*. Santiago: Conosur.
- Crespo, J. (2009). Modelo de comunicación y campañas negativas. En J. A. Crespo (Eds.), *Democracia y reglas del juego*. México: Editores-UNAM
- Fierro, H. (2006). Ética y periodismo: el caso de los periodistas de Mexicali. En M. Ortiz (Eds.), *Los medios de comunicación en Baja California*. México: Universidad Autónoma de Baja California.

Orozco, J., y Woldenberg, J. (2007). Ética y responsabilidad. En L. Sanchis (Comp.), *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America* (pp. 60-83). México: International IDEA.

Sanchis, L. (1998). Diez argumentos a propósito de los principios. En L. Sanchis, *Ley, principios y derechos* (p. 66). Madrid: Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas".

Publicaciones periódicos académicos

Botero, A. (2006). Ensayo sobre la crisis de la razón jurídica: formalismo versus principios y/o valores. *Opinion Jurídica*, 33-61. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/945/94550903.pdf>

Boza, D. (2012). Los principios en el Derecho Electoral. *Escuela PUCP*. Disponible en: <http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/derechoelectoral.pdf>

Covarrubias, J. (2006). Principios rectores electorales e institutos políticos. *Sufragio*, 69-92. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/1/ens/ens10.pdf>

Dworak, F. (2012). A favor de las campañas negativas. *Revista IUS*, 6(30). Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472012000200007

Orozco, J. (2005). Justicia constitucional electoral y garantismo jurídicos. *Cuestiones Constitucionales*, (13), 150-203. Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst13/CUC1305.pdf>

O'Donnell, G. (2001). La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Revista Institucional y Desarrollo*, (8), 42-48. Disponible en: http://www.academia.edu/17645454/La_irrenunciabilidad_del_Estado_de_Derecho._Guillermo_O_Donell

Parsons, T. (1964). Algunas reflexiones sobre la importancia de la fuerza en la sociedad. *Revista Mexicana de Sociología*, 23-58.

Quiñones, C. (2002). La equidad en la contienda electoral. *Doctrina jurídica estatal*, (2), 1-87. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=380>

Rodríguez, A. (2010). Equilibrio informativo y calidad de la información en El Tiempo y El Espectador. Monitoreo a las presidenciales de 2010. *MOE*, (1-26). Disponible

en: http://moe.org.co/home/doc/mmedios/multimedias/elecciones2010/pdf/informe_central.pdf

Rosales, C. (2009). Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica. *Revista IIDH*, (49), 265-307. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24583.pdf>

Schmitter, P., y Karl, T. (1991). what democracy is... and is not. *Journal of democracy*, 2(3), 67-73. Disponible en: <http://www.ned.org/docs/Philippe-C-Schmitter-and-Terry-Lynn-Karl-What-Democracy-is-and-Is-Not.pdf>

Publicaciones periódicos no académicos

Clases de Periodismo. (2016, 7 abril). Los Trolls en la política y la propaganda negra. Disponible en: <http://www.clasesdeperiodismo.com/2015/11/30/los-trolls-en-la-politica-y-la-propaganda-negra/>

El Colombiano. (2011, 18 octubre). La propaganda sucia en el debate electoral. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/historico/la_propaganda_sucia_en_el_debate_electoral-CYEC_150525

El Colombiano. (2015, 27 abril) Redes sociales, el paraíso de la propaganda política. Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/redes-sociales/redes-sociales-el-paraíso-de-la-propaganda-politica-KH1801149>

El Colombiano. (2015, 1 agosto). La campaña negra no puede continuar en Medellín: Alonso Salazar. Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/colombia/politica/debate-en-redes-por-campana-sucia-XN2438918>

El Colombiano. (2015, 23 agosto). Publicidad política en Internet, ¿Sin control alguno?. Disponible en: <http://m.elcolombiano.com/publicidad-politica-en-internet-sin-control-alguno-AG2585277>

El Espectador. (2015, 15 septiembre). Twitter lanza herramienta para hacer donaciones electorales a través de tuits. Disponible en: <http://www.elespectador.com/tecnologia/twitter-lanza-herramienta-hacer-donaciones-electorales-articulo-586318>

El Espectador. (2016, 14 marzo). En Colombia hay 5.1 millones de usuarios de Internet móvil. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/colombia-hay-51-millones-de-usuarios-de-internet-movil-articulo-622119>

- El Espectador. (2016, 23 marzo). Los límites a libre expresión en Facebook. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/los-limites-libre-expresion-facebook-articulo-623672>
- El Espectador. (2016, 7 abril). El 67% de los colombianos con Internet usa redes sociales. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/el-67-de-colombianos-internet-usa-redes-sociales-articulo-625955>
- El Espectador. (2016, 5 julio). Gobierno y Farc acuerdan garantías de participación política. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/gobierno-y-farc-acuerdan-garantias-de-participacion-pol-articulo-641542>
- El Espectador (2016, 5 julio). Ministro (e) Rivera explica en qué consiste el acuerdo sobre participación política. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/ministro-e-rivera-explica-consiste-el-acuerdo-sobre-par-audio-641551>
- El Tiempo. (1997, 13 mayo). Arrancan Campañas electorales por Internet. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-586848>
- El Tiempo. (2010, 19 abril). Así navega la campaña en Internet. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3929238>
- El Tiempo. (2016, 19 abril). 'El sistema electoral como está, no funciona para nada': Benedetti. Política. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/debate-al-registrador-por-inversion-de-recursos/16567577>
- El Tiempo. (2015, 31 mayo). A revisión, campañas políticas en redes sociales. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/campanas-politicas-en-redes-sociales/15864566>
- El Tiempo. (2015, 21 octubre). ¿Qué tanto influyen las redes sociales en los resultados electorales?. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/redes-sociales-influencia-en-elecciones-elecciones-2015/16409164>
- EMOL. (2009, 08 julio). Brasil regula uso de Internet en campañas electorales y reserva tiempos a mujeres. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/tecnologia/2009/07/08/366283/brasil-regula-uso-de-internet-en-campana-electoral-y-reserva-tiempo-a-mujeres.html>

- La Nación. (2016, 05 julio). Los acuerdos en participación en política de las FARC que están listos. Disponible en: <http://www.lanacion.com.co/index.php/actualidad-lanacion/item/272916-los-acuerdos-en-participacion-en-politica-de-las-farc-que-estan-listos>
- La Patria. (2014, 16 febrero). Propaganda electoral, más ruido que propuestas. Disponible en: <http://www.lapatria.com/nacional/propaganda-electoral-mas-ruido-que-propuestas-55233>
- La Silla Vacía. (2010, 20 mayo). Estos son las evidencias de que campaña de Santos tiene usuarios fantasmas. Disponible en: <http://lasillavacia.com/node/13909>
- La Silla Vacía. (2010, 24 mayo). Propaganda negra por una ñ. Disponible en: <http://lasillavacia.com/node/14411>
- Las 2 Orillas. (2015, 25 septiembre). Armitage víctima de propaganda negativa: el montaje con los Rodríguez Orejuela. Disponible en: <http://www.las2orillas.co/armitage-victima-de-propaganda-negativa-el-montaje-con-los-rodriguez-orejuela/>
- Las 2 Orillas. (2015, 06 octubre). Peñalosa y la guerra directa en redes sociales contra Clara López. Disponible en: <http://www.las2orillas.co/penalosa-la-guerra-directa-en-redes-sociales-contra-clara-lopez/>
- Las 2 Orillas. (2015, 19 octubre). La animación y el humor entraron a jugar en la puja por Bogotá. Disponible en: <http://www.las2orillas.co/la-animacion-el-humor-entraron-jugar-en-la-puja-por-bogota/>
- Pinterest. (2014). Caricaturas con motivo de campaña sucia. Disponible en: <https://www.pinterest.com/alduque/caricaturas-con-motivo-de-campa%C3%B1a-sucia/>
- Semana. (2007, 25 agosto). Los cibercandidatos. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-586848>
- Semana. (2007, 13 septiembre). ¿Quién protege a J. J. Rendón, acusado de hacer propaganda negra contra políticos?. Disponible en: <http://www.semana.com/online/articulo/quien-protege-j-j-rendon-acusado-hacer-propaganda-negra-contra-politicos/88184-3>

Semana. (2010, 18 febrero). Campañas: ¡Juego limpio por favor, señores!. Disponible en: <http://www.semana.com/politica/articulo/campanas-juego-limpio-favor-senores/113286-3>

Semana. (2010, 12 mayo). Un muro contra la propaganda negra. Disponible en: <http://www.semana.com/elecciones-2010/en-campana/articulo/un-muro-contra-propaganda-negra/116602-3>

Semana. (2015, 13 junio). Candidatos enredados. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/candidaturas-politicas-en-redes-sociales/431149-3>

RCN Radio. (2016, 6 julio). Lo que acordaron Gobierno y Farc en participación política. Disponible en: <http://www.rcnradio.com/nacional/lo-acordaron-gobierno-farc-participacion-politica/>

Otros documentos

Consejo Nacional Electoral (2015). El Consejo Nacional Electoral y las elecciones de octubre de 2015: Segundo Informe Público de Actividades. Bogotá: Imprenta nacional.

Constitución Política de Colombia. (1991). República de Colombia.

Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-089, Sala Plena. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. (1995). Sentencia T-059, Sala Plena. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. (1998). Sentencia T-068, Sala Plena. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero

Corte Constitucional. (2005). Sentencia C-1153, Sala Plena. Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. (2009). Sentencia T-733, Sala Plena. Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional. (2010). Sentencia T-327, Sala Plena. Magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

- Corte Constitucional. (2010). Sentencia T-511, Sala Plena. Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional. (2013). Sentencia C-826, Sala Plena. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
- DANE. (2015). Indicadores Básicos de TIC en Hogares. Bogotá. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol_tic_2015.pdf
- Decreto 2241. (1986, julio 15). Código Electoral. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9029>
- Gutiérrez, A. (2012, marzo 20). Campañas negativas, campañas sucias [Web log post]. Disponible en: <http://www.gutierrez-rubi.es/2012/03/20/campanas-negativas-campanas-sucias/>
- Ley 130. 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. (1994, marzo 23). República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4814>
- Ley 996. Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones. (2005, noviembre 24). República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18232>
- Ley 1475. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. (2011, julio 14). República de Colombia. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html
- Ley 1755. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimientos Administrativos y de lo Contencioso Administrativo. (2015, junio 30). República de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62152>

- Radicado N° 0598. (2010, diciembre 14). Consejo Nacional Electoral, (Solicita se de aplicación completa durante todo el tiempo y en todos los medios radiales, al artículo 25 de la ley 996 de 2005) República de Colombia.
- Radicado N° 1185. (2014, marzo 06). Consejo Nacional Electoral, (Propaganda electoral en vehículos e internet en campaña presidencial) República de Colombia.
- Radicado N° 1434. (2011, mayo 03). Consejo Nacional Electoral, (Reglamentación para la propaganda electoral) República de Colombia.
- Radicado N° 1456. (2011, mayo 17). Consejo Nacional Electoral, (Consulta sobre publicidad en redes sociales) República de Colombia
- Radicado N° 1872. (2011, junio 22). Consejo Nacional Electoral, (Consulta sobre publicidad Electoral en Internet- Próximas elecciones 30 de octubre de 2011) República de Colombia.
- Radicado N° 4030. (2010, septiembre 21). Consejo Nacional Electoral, (Consulta sobre propaganda electoral en internet: uso de elementos interactivos, blogs; donaciones a candidatos y a partidos en internet; normas jurídicas de la publicidad en internet) República de Colombia.
- Radicado N° 5650. (2011, agosto 2). Consejo Nacional Electoral, (Días en que puede hacerse propaganda electoral en medios de comunicación) República de Colombia.
- Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.^a Ed.). Madrid.
- Resolución N° 00005. (2013, enero 15). Consejo Nacional Electoral, (Por la cual se reajustan los valores correspondientes a las multas señaladas en el literal a) del artículo 39 de la Ley 130 de 1994). República de Colombia. Disponible en: <http://www.cne.gov.co/CNE/media/file/RES%200005.PDF>
- Resolución N° 0155. (2010, febrero 2). Consejo Nacional Electoral, (Por medio de la cual se abre investigación administrativa y se formulan cargos en contra del "Periódico Nuevo Milenio" por la violación de los artículos 30 de la Ley 130 de 1994: 4° y 7° de la Resolución N° 023 de 1996) República de Colombia.
- Resolución N° 0158. (2015, abril 27). Procuraduría General de la Nación, (Por medio de la cual se revoca la Resolución No. 535 de 2013, se modifica la Resolución No. 264 de 2011 y se crean la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales, los

Comités Regionales, Provinciales y Distrital de Control y Asuntos Electorales, así como también el Grupo de Trabajo de Control Electoral, y se dictan otras disposiciones). República de Colombia. Disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/elecciones/67_RESO_LUCI%C3%93N%20158-2015-CREACI%C3%93N%20COMISI%C3%93N%20Y%20GRUPO%20CONTROL%20ELECTORAL.pdf

Resolución N° 0233. (2008, febrero 19). Consejo Nacional Electoral, (Por la cual se abstiene de atender la solicitud de la señora Martha Alexandra Hernández Rojas, por presunta violación a lo dispuesto en el artículo 30 de la ley 130 de 1994 y Resoluciones 23 de 1996 y 50 de 1997 del Consejo Nacional Electoral) República de Colombia.

Resolución N° 0236. (2015, marzo 3). Consejo Nacional electoral, (Por la cual se señala el número máximo de cuñas radiales, de avisos en publicaciones escritas y de vallas publicitarias de que pueden hacer uso los partidos y movimientos políticos, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, en las elecciones para gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y juntas administradoras locales, que se llevarán a cabo en el año 2015). República de Colombia. Disponible en: <http://www.cne.gov.co/CNE/media/file/res%20236-15-presidencia.PDF>

Resolución N° 0286. (2010, febrero 16). Consejo Nacional Electoral, (Por la cual se adopta la herramienta electrónica, software aplicativo denominado “Cuentas Claras”). República de Colombia. Disponible en: http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/rendicion_cuentas.pdf

Resolución N° 0812. (2010, abril 23). Consejo Nacional Electoral, (Por la cual se abstiene de iniciar una investigación administrativa por la posible violación al derecho de expresión e igualdad de acceso a los medios de comunicación, presuntamente violados a la señora Amparo Piedrahita Morante) República de Colombia.

Resolución N° 1590. (2012, agosto 9). Consejo Nacional Electoral, (Por medio de la cual se ordena el archivo definitivo y se da por terminada la indagación preliminar en contra del Periódico Risaralda Hoy y los señores Henry Rincón, Tulio Efrén

Gallego y Alejandro Loaiza. Por la no vulneración del artículo 24 de la Ley 130 de 1994, sobre propaganda electoral) República de Colombia.

Resolución N° 1940. (2014, junio 4). Consejo Nacional Electoral, (Por medio de la cual se abstiene de iniciar investigación administrativa, en contra del Señor Javier Urrea Cuellar, con ocasión de la denuncia presentada por el ciudadano Jonathan Alexander Blanco Barahona, por la presunta vulneración de las normas sobre propaganda electoral) República de Colombia.

Resolución N° 1646. (2015, julio 29). Consejo Nacional Electoral, (Por la cual se regulan aspectos relativos a los anticipos de la financiación Estatal para las elecciones locales del 25 de octubre de 2015). República de Colombia. Disponible en: <http://www.cne.gov.co/cne/media/file/RESOLUCION%20No%201646%20DE%202015.PDF>

Resolución N° 3097. (2013, noviembre 05). Consejo Nacional Electoral, (Por el cual se establece el uso de la herramienta electrónica, software aplicativo denominado "Cuentas Claras" como mecanismo oficial para la rendición de informes de ingresos y gastos de campaña electoral). República de Colombia. Disponible en: <http://www.cne.gov.co/CNE/media/file/RES%203097.PDF>

Resolución N° 3261. (2014, agosto 27). Consejo Nacional Electoral, (Por la cual se decide la denuncia por publicidad electoral en medios electrónicos, trasladada por el Doctor Álvaro Calderón Ponce de León en su calidad Director de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores, con ocasión a las elecciones de Presidencia de la República celebradas en el año 2014) República de Colombia.

Resolución N° 3369. (2014, octubre 21). Consejo Nacional Electoral, (Por medio de la cual se abstiene de iniciar la actuación administrativa en contra del director del Periódico Virtual de la Secretaría General del Senado de la República, por la presunta vulneración al régimen de propaganda electoral consagrado en el artículo 35: de la ley 1475 de 2011) República de Colombia.

Resolución N° 3448. (2014, octubre 21). Consejo Nacional Electoral, (Por la cual se

- 18). Consejo Nacional Electoral, (Por medio de la cual se ordena la apertura de la indagación preliminar dentro del expediente No. 6854-14, se decreta como medida preventiva el retiro de avisos, vallas y murales que contienen publicidad exterior abstiene de abrir investigación administrativa por presunta excesiva publicidad política en varios Municipios del Departamento de Huila) República de Colombia.
- Resolución N° 3619. (2013, diciembre 12). Consejo Nacional Electoral, (Por la cual se establece el Manual de Funciones de las diferentes áreas del Consejo Nacional Electoral). República de Colombia. Disponible en: <http://www.cne.gov.co/CNE/media/file/RES%203619.PDF>
- Resolución N° 3698. (2014, diciembre visual en Cartagena de Indias D. T. y C., en el Departamento de Bolívar, y se adoptan otras disposiciones) República de Colombia.
- Roballo, J. (2014). Interés en el Control de la propaganda electoral en Internet. Correo electrónico. Manuscrito no publicado.

Entrevistas

- Entrevista realizada a Salazar, L y Hernández F. (2016, 12 de abril 2016. Investigadora jurídica y Coordinador de Comunicación, Misión de Observatorio Electoral (MOE), Bogotá.
- Entrevista realizada a Sánchez, C. (2016, 20 de abril). Ex-Presidente, Consejo Nacional Electoral, Bogotá.
- Entrevista realizada a García, F. (2016, 21 de abril). Magistrado, Consejo Nacional Electoral, Bogotá.
- Entrevista realizada a Castro, A. (2016, 27 de abril). Partner, KREAB, Bogotá.
- Entrevista realizada a Santamaría, J. (2016, 9 de junio). Coordinador de Control Electoral, Procuraduría General de la Nación, Bogotá.
- Entrevista realizada a Camargo, C. (2016, 13 de junio). Presidente magistrado, Consejo Nacional Electoral, Bogotá.

Anexo 1. Monitoreo de medios (clipping) de la propaganda electoral en Internet

Medio de comunicación	Fecha de Publicación	Título	Tema	Enlace
El Tiempo	13/05/1997	Arrancan Campañas electorales por Internet	- Primera aproximación a la importancia que se preveía de la propaganda electoral en Internet	http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-586848
Semana	25/08/2007	Los cibercandidatos	- Bases de datos compradas en Internet para enviarles propaganda electoral. - Internet cambió las dinámicas de las campañas electorales - Propaganda electoral que atenta contra otros candidatos en Internet	http://www.semana.com/nacion/articulo/los-cibercandidatos/87826-3
Semana	13/09/2007	¿Quién protege a J. J. Rendón, acusado de hacer propaganda negra contra políticos?	- J.J. Rendón utiliza como estrategia la propaganda electoral sucia en Internet	http://www.semana.com/online/articulo/quien-protege-j-j-rendon-acusado-hacer-propaganda-negra-contra-politicos/88184-3
EMOL	08/07/2009	Brasil regula uso de Internet en campañas electorales y reserva tiempos a mujeres	- Regulación de la propaganda electoral en Internet en Brasil: Proteger la honra y buen nombre de los competidores.	http://www.emol.com/noticias/tecnologia/2009/07/08/366283/brasil-regula-uso-de-internet-en-campana-electoral-y-reserva-tiempo-a-mujeres.html
Semana	18/02/2010	Campañas: ¡Juego limpio por favor, señores!	- Video juego en Internet en contra de un representante público - Internet como herramienta de propaganda en contra de la honra y buen nombre.	http://www.semana.com/politica/articulo/campanas-juego-limpio-favor-senores/113286-3
El Tiempo	19/04/2010	Así navega la campaña en Internet	- La importancia de Internet y las redes sociales en las campañas electorales. - Suplantación y hackeo de páginas de candidatos.	http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3929238
Semana	12/05/2010	Un muro contra la	- Iniciativa de página Web para demostrar la	http://www.semana.com/eleccion

		propaganda negra	presencia de propaganda sucia -Santos víctima de propaganda sucia	nes-2010/en-campana/articulo/un-muro- contra-propaganda- negra/116602-3
La Silla Vacía	20/05/2010	Estas son las evidencias de que campaña de Santos tiene usuarios fantasmas	- Internet como espacio propenso para el rumor en las elecciones. - Usuarios falsos creados en Internet con el fin de aumentar seguidores a favor de un candidato.	http://lasillavacia.com/node/13909
La Silla Vacía	24/05/2010	Propaganda negra por una ñ	- Páginas Web (falsas) de figuras públicas, cuyo fin es desmeritar candidatos.	http://lasillavacia.com/node/14411
El Colombiano	18/09/2011	La propaganda sucia en el debate electoral	-Las campañas electorales abusan de las redes sociales, pues en algunos casos se afecta la honra y el buen nombre de las personas	http://www.elcolombiano.com/historico/la-propaganda-sucia-en-el-debate-electoral-CYEC-150525
Pinterest	2014	Caricaturas con motivo de campaña sucia	- Se muestran caricaturas de propaganda sucia en las elecciones presidenciales del año 2014	https://www.pinterest.com/aldugue/caricaturas-con-motivo-de-campa%C3%B1a-sucia/
La Patria	16/02/2014	Propaganda electoral, más ruido que propuestas	- Importancia de la propaganda electoral en Internet y su influencia en otros medios tradicionales. - Beneficios de Internet: bajos costos y ausencia de regulación de las redes sociales.	http://www.lapatria.com/nacional/propaganda-electoral-mas-ruido-que-propuestas-55233
El Colombiano	27/04/2015	Redes sociales, el paraíso de la propaganda política	- Inicio de la propaganda electoral en Internet antes de tiempo - Beneficios de Internet: Bajos costos de la propaganda, segmentación de la población y otros beneficios.	http://www.elcolombiano.com/redes-sociales/redes-sociales-el-paraiso-de-la-propaganda-politica-KH1801149
El Tiempo	31/05/2015	A revisión, campañas políticas en redes sociales	- Urgente tomar medidas frente a la propaganda electoral en Internet.	http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/campanas-politicas-en-redes-sociales/15864566

Semana	13/06/2015	Candidatos enredados	- Importancia y ventajas de la propaganda electoral en Internet - Denuncias y perspectivas de las instituciones estatales	http://www.semana.com/nacion/articulo/candidaturas-politicas-en-redes-sociales/431149-3
El Colombiano	01/08/2015	La campaña negra no puede continuar en Medellín: Alonso Salazar	- En las redes sociales se divulgó propaganda sucia en contra del candidato Salazar. La cual consistió en suplantarlo y “calumniar” al mismo.	http://www.elcolombiano.com/colombia/politica/debate-en-redes-por-campana-sucia-XN2438918
El Colombiano	23/08/2015	Publicidad política en Internet, ¿sin control alguno?	- Vacío legal de la propaganda electoral en Internet - Propaganda electoral en Internet es igual a bajos costos, su efectividad, resultados medibles, segmentar los ciudadanos	http://m.elcolombiano.com/publicidad-politica-en-internet-sin-control-alguno-AG2585277
El Espectador	15/09/2015	Twitter lanza herramienta para hacer donaciones electorales a través de tuits	- Estados Unidos promueve la donación de recursos económicos en Twitter	http://www.elespectador.com/tecnologia/twitter-lanza-herramienta-hacer-donaciones-electorales-articulo-586318
Las 2 Orillas	25/09/2015	Armitage víctima de propaganda negativa: el montaje con los Rodríguez Orejuela	- Propaganda sucia en Internet contra del candidato a la alcaldía de Cali: Maurice Armitage	http://www.las2orillas.co/armitage-victima-de-propaganda-negativa-el-montaje-con-los-rodriguez-orejuela/
Las 2 Orillas	06/10/2015	Peñalosa y la guerra directa en redes sociales contra Clara López	- Propaganda sucia en Internet contra de la candidata a la alcaldía de Bogotá: Clara López	http://www.las2orillas.co/penalosa-la-guerra-directa-en-redes-sociales-contra-clara-lopez/
Las 2 Orillas	19/10/2015	La animación y el humor entraron a jugar en la puja por Bogotá	- Propaganda sucia en Internet contra candidatos de la alcaldía de Bogotá.	http://www.las2orillas.co/la-animacion-el-humor-entraron-jugar-en-la-puja-por-bogota/
El Tiempo	21/10/2015	¿Qué tanto influyen las redes sociales en	- No existen pruebas fácticas que demuestran que la propaganda electoral en Internet permita	http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/redes-

		los resultados electorales?	ganar una contienda electoral, pero es impensable su no utilización actualmente.	<u>sociales-influencia-en-elecciones-elecciones-2015/16409164</u>
El Espectador	14/03/2016	En Colombia hay 5.1 millones de usuarios de Internet móvil	- Estadísticas del uso de Internet en Colombia.	<u>http://www.elespectador.com/noticias/economia/colombia-hay-51-millones-de-usuarios-de-internet-movil-articulo-622119</u>
El Espectador	23/03/2016	Los límites a libre expresión en Facebook	- Según la Corte Constitucional La libertad de expresión tiene límites y debe garantizarse en las redes sociales. - La Corte Constitucional considera como espacio público Internet.	<u>http://www.elespectador.com/opinion/editorial/los-limites-libre-expresion-facebook-articulo-623672</u>
Clases de Periodismo	08/04/2016	Los Trolls en la política y la propaganda negra	- Los Trolls como cuentas creadas de usuarios falsos para realizar propaganda sucia.	<u>http://www.clasesdeperiodismo.com/2015/11/30/los-trolls-en-la-politica-y-la-propaganda-negra/</u>
El Espectador	7/04/2016	El 67% de los colombianos con Internet usa redes sociales	- Información estadística del uso de Internet y de redes sociales en Colombia.	<u>http://www.elespectador.com/noticias/economia/el-67-de-colombianos-internet-usa-redes-sociales-articulo-625955</u>

Fuente: Clipping elaborado por el autor del presente trabajo de grado, con base a las noticias recolectadas en los medios de comunicación de carácter periodístico: El Tiempo, Revista Semana, El Espectador, Clases de Periodistas, EMOL, El Colombiano, La Silla Vacía, Pinterest (aplicación), La Patria y Las 2 Orillas.

Anexo 2. Revisión de Radicados y Conceptos del Consejo Nacional Electoral

El Consejo Nacional Electoral posee diferentes mecanismos de control administrativo. Uno de ellos consiste en responder las peticiones o investigar las denuncias por parte de ciudadanos u otras autoridades Institucionales¹, que entre otras cosas, pueden manifestar irregularidades por parte de un candidato o actor político al realizar propaganda electoral. En el caso concreto de un manejo inadecuado de la propaganda electoral en Internet, para esta investigación se identificaron 13 casos específicos dentro del marco temporal 2008 a 2014 y que se señalan en radicados y resoluciones. Respecto a los primeros se identificaron los siguientes: Radicado 1185 de 2014, 1434 de 2011, 1456 de 2011, 5650 de 2011, 1872 de 2011, 6090 de 2010, 4030 de 2009. En cuanto a las resoluciones, estas fueron: resolución 1940 de 2014, 3261 de 2014, 3369 de 2014, 1590 de 2012, 0155 de 2010 y 0233 de 2008.

Ahora bien, seis de los siete radicados corresponden a consultas sobre la regulación de la propaganda electoral en Internet. Es así como en los radicados 1185, 4030, 6090, se consulta si existen normas específicas respecto a este tipo de publicidad en Internet en las que se especifiquen toques en su uso ya sea en cantidad y temporalidad. Además, en los radicados 1434, 1456, 4030, 6099, se consulta si el uso de redes sociales por parte de los diferentes candidatos y sus organizaciones políticas es legal y si se considera como propaganda electoral. A su vez, en los radicados 1434, 1185, 5650, 6099, se manifiesta preocupación por la presunta violación de las fechas en las cuales se puede realizar propaganda electoral en Internet. Por último, el radicado restante, es decir, el 1872, no cumple con los parámetros de una consulta, pues en él se denuncia propaganda electoral en una página web.

Las diferentes conclusiones a las cuales llega el Consejo Nacional Electoral en respuesta a estas consultas son: Primero, no se identifica un marco legal que regule de manera especial la propaganda electoral en Internet, la cual se debe regir por las normas generales. Por tanto, no existe referencia del número y duración de esta publicidad en Internet. Segundo, para responder si el uso de redes sociales por parte de candidatos y su colectividad se consideran como propaganda electoral, se debe distinguir entre dos diferentes posturas tomadas por el Consejo Nacional Electoral. En efecto, en el concepto 4030 (2010, Pág. 9), esta Corporación consideraba que “la publicidad o propaganda electoral por Internet goza de la misma finalidad y objetivo que la realizada en la prensa escrita, pasacalles, radio y Televisión” Esta puede identificarse en: “portales interactivos, textos, link o enlaces, banner, web, weblog, blogs, logos, anuncios, audio, video, animación, videojuegos, descargas, redes sociales y mensajería instantánea. (Concepto 4030 de 2010, Pág. 9.)

No obstante, el Consejo Nacional Electoral en la resolución 1476 de 2008, con ponencia del Magistrado Joaquín José Vives, establece que no solo se puede hablar de propaganda electoral cuando esta se realiza con el fin de obtener el apoyo de los ciudadanos en un tiempo determinado, sino también si su contenido aparece sin mediar la voluntad del espectador, es decir, sin que el elector acceda de manera voluntaria a tal información, apareciendo la misma de manera remota. Se evidencia así que el Consejo Nacional Electoral, discrepa en dos diferentes radicados. Por un lado, en el concepto 1434 de 2011, establece que la creación de una página web alusiva a una campaña se considerará como propaganda electoral si la misma invita a votar y genera un impacto en el público en general y no solo en ciertos sujetos específicos. Mientras que en el radicado 6099 de 2011, con ponencia de la Magistrada Nora Tapia, establece que una página web no se puede considerar como propaganda electoral, mientras ésta no sea de carácter periodístico, pues ofrece ante todo información que solo funciona si el usuario está conectado a Internet y utiliza un navegador. Igualmente, el usuario es el que decide ingresar a tal página y acceder a

¹ Artículo 265 de la Constitución Política de Colombia: 1. Ejercer la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral. 3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes. 5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto. 9. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.

una determinada información, que no está dirigida al público en general e indeterminado y que no tiene en cuenta la voluntad del público.

Lo que se publique en esta página, no constituiría propaganda electoral, por cuanto sus mensajes no estarían dirigidos al público en general e indeterminado en el que no participa la voluntad de dicho público. Por el contrario, para acceder a dicha página web y al contenido de la misma, debe mediar necesariamente la voluntad del interesado, quien, de no acceder voluntariamente a dicha interface, no estaría en condición de conocer su contenido. (Radicado 1456 de 2011, Pág. 5)

En cuanto a las redes sociales, los diferentes conceptos posteriores al 2010, aclaran que no constituye propaganda electoral, pues es una forma de interacción social a la que se puede acceder para publicar información e ideas de manera voluntaria, siendo los usuarios los que deciden con qué otros usuarios interactuar, por lo que concluye que al realizarse de manera voluntaria y de manera directa y no general, no puede considerarse como propaganda electoral. No obstante, se aclara que los correos que contengan información alusiva a una campaña electoral y se envíen de manera masiva, se deben considerar como propaganda electoral y por tanto se deben respetar los tres meses previstos por Ley para la realización de la misma. De lo anterior, se concluye que el Consejo Nacional Electoral propugna por el respeto de la intimidad de cada usuario y su capacidad para decidir qué información recibir, por lo que no busca intervenir en estas redes sociales.

Tercero, frente a la posibilidad que se realice propaganda electoral en Internet fuera de los términos legales, el Consejo Nacional Electoral aclara que aquellos espacios en Internet que se puedan considerar como óptimos para realizar publicidad de esta índole, como son los espacios periodísticos de carácter virtual o en otros espacios como correos de divulgación masiva, se debe respetar el artículo 24 de la Ley 130 de 1994, en el que se establece que solo podrá realizarse durante los tres meses anteriores a la fecha de las elecciones. Por último, en el concepto 1872 de 2011, se abstuvo de responder la consulta de un individuo que preguntaba que si se debía considerar como propaganda electoral las publicaciones de una página de Internet denominada: periodismopublico.com, que estaba promoviendo al candidato a la alcaldía de Soacha, Cundinamarca, Fernando Escobar. Analizando el contenido de la Consulta realizada por el sujeto, se llega a la conclusión que “la pregunta pretende que esta Corporación sirva de asesor en materia de propaganda electoral, actividad no propia de esta misma, a quien le compete la interpretación de las normas y no la asesoría” (Radicado 1872 de 2011, Pág. 5). Por tanto, al no estar dentro las funciones establecidas en el artículo 265 de la Constitución Política, el Consejo Nacional Electoral se abstuvo de responder.

Profundizando en las diferentes resoluciones del Consejo Nacional Electoral en materia de propaganda electoral en Internet se identifican casos de encuestas, periódicos de circulación virtual, propaganda electoral en redes sociales y correos de circulación masiva. Al mencionar los casos de las encuestas, en la Resolución 0233 de 2008 se trata la realización de una encuesta en la página amazonaselige.com, cuyo análisis no cumple con los soportes legales requeridos como estadísticas. No obstante, por falta de prueba del denunciante, el Consejo Nacional Electoral se abstuvo de iniciar una actuación administrativa. En el caso de la Resolución 0155 de 2010, sí se realizó una investigación y formulación de cargos, pues existían las pruebas suficientes para determinar que se había violado el artículo 30 de la Ley 130 de 1994, que hace referencia a las encuestas y sus requisitos legales. Se encontró que, la página web del periódico Nuevo Milenio, no indicaba la persona natural o jurídica que encomendó la encuesta, la fuente de su financiación, los detalles de la muestra, ni los períodos de tiempo y el margen de error de la misma.

La resolución 1590 de 2012 y la 3369 de 2014, conciernen a periódicos de circulación virtual. En el primer caso, se denuncia la presencia de propaganda electoral de diferentes candidatos a cargos de elección popular: Henry Rincón, Tulio Efrén Gallego y Alejandro Loaiza. Después de las diferentes indagaciones, se determinó que el responsable del periódico no poseía registro mercantil y que su página recibía 50 visitas diarias, por lo que la información no la recibían las personas de manera generalizada, ni

generaba un impacto, sino tan solo quienes voluntariamente quisieran acceder a dicho sitio. Por estas razones, se decidió dar por terminada la actuación administrativa y archivar el mismo, pues no se consideró como propaganda electoral.

El resultado es similar en la resolución 3369 de 2014. El Consejo Nacional Electoral se abstuvo de iniciar una actuación administrativa por la denuncia ciudadana que pretendía hacer sancionar al periódico virtual de la Secretaría del Senado de la República “Congreso Eficiente” por realizar propaganda a favor del candidato presidencial Juan Manuel Santos, puesto que según la corporación, se estaba brindando información del candidato, más no propaganda electoral, pues quienes miran estos boletines lo hacen de manera voluntaria y no de manera generalizada. Esta misma perspectiva se percibe en la resolución 1940 de 2011. Se profiere como consecuencia de denuncia de propaganda electoral en redes sociales por parte del candidato a la Cámara de Representantes en el exterior del partido de la U, Javier Urrea Cuéllar. El mismo invita y sugiere al ciudadano a votar por él y su partido. Para el Consejo Nacional Electoral, estos perfiles se crean de manera libre y voluntaria, son una manifestación de la libertad de expresión como ya se ha manifestado en diferentes conceptos de esa misma corporación. A su vez, no existe información que compruebe que se haya “difundido de manera sistemática, de forma que pudiera afectar y ser conocido por el público en general” (Resolución 1940 de 2014, Pág. 11).

La última resolución objeto de estudio, es decir, la 3261 de 2014, se profiere con base en una queja por el posible uso de la base de datos del Consulado de Colombia en Madrid para difundir propaganda electoral en correos electrónicos. En esta resolución se aclara que la propaganda enviada de manera generalizada por e-mail, posee los requisitos legales para su divulgación y que en caso de haberse hecho mal uso de la base de datos, esto no pertenecía a su jurisdicción, sino que era necesario dar traslado al Ministerio de Relaciones Exteriores, para que revisaran el cumplimiento de las políticas de protección de datos. Finalmente, el Consejo Nacional Electoral se abstuvo de adelantar una actuación administrativa.

Fuente: Documento elaborado por el autor del presente trabajo de grado, con base a los radicados: 1185 de 2014, 1434 de 2011, 1456 de 2011, 5650 de 2011, 1872 de 2011, 6090 de 2010, 4030 de 2009; y resoluciones: 1940 de 2014, 3261 de 2014, 3369 de 2014, 1590 de 2012, 0155 de 2010 y 0233 de 2008 del Consejo Nacional Electoral.

Anexo 3. Casos de propaganda sucia en Internet

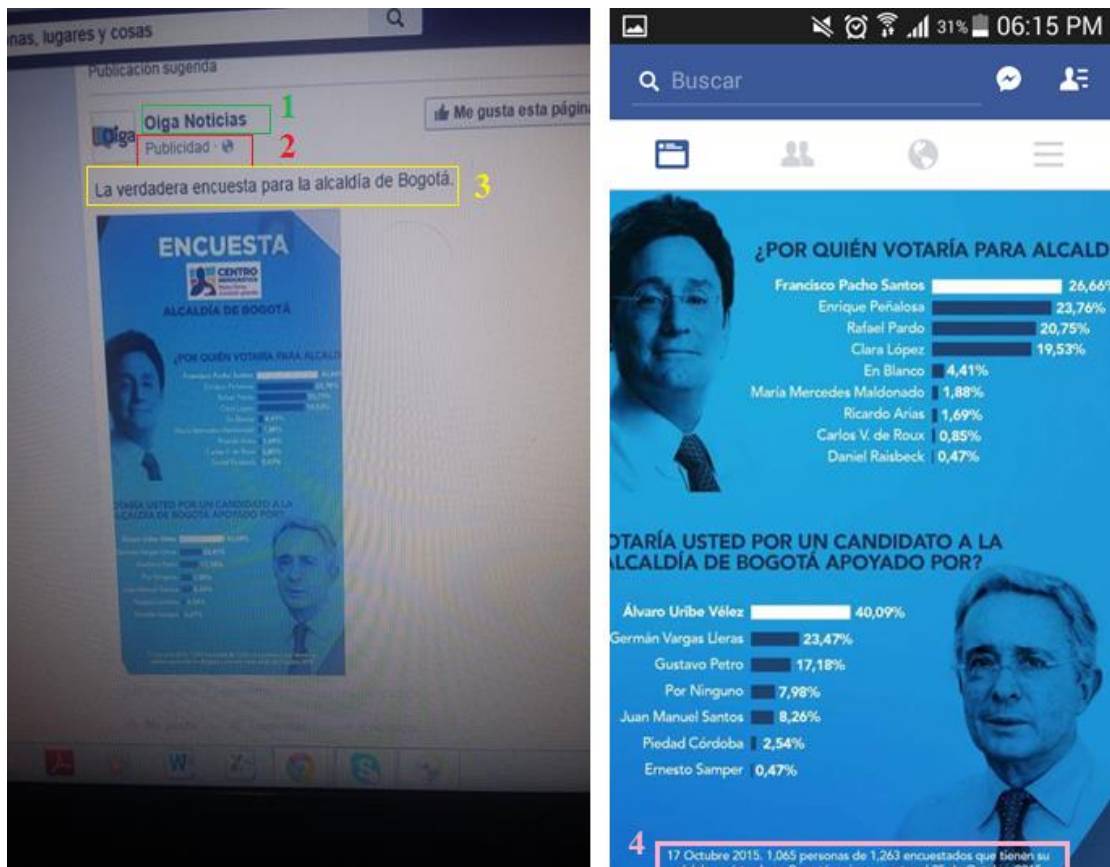


Propaganda electoral en Facebook

1. Responsable de realizar la propaganda
2. Mensaje de carácter negativo
3. Fecha en que se identificó

Fuente: Imágenes. Recuperadas de la red social Facebook durante el mes de octubre del año 2015.

Anexo 4. Ejemplo de propaganda electoral en Internet



Encuesta en Facebook

1. Periódico virtual que la realizó
2. Evidencia de su carácter de propaganda electoral
3. Mensaje de la propaganda electoral
4. Datos de la realización de la encuesta

Fuente: Imagen. Recuperadas de la red social Facebook durante el mes de octubre del año 2015.

Anexo 5. Vigilancia del Consejo Nacional Electoral en medios tradicionales de propaganda electoral

Las campañas que hacen uso de Televisión y Radio (que deberían ser todas, por la necesidad de garantizar principios como el de igualdad, equidad, pluralismo informativo, entre otros) tienen disposiciones específicas dentro del marco legal, se resalta que la mayoría de estas se dirigen a las elecciones presidenciales y a la de los miembros del Congreso de la República. En estas disposiciones se detalla la participación de otros actores que tienen similar responsabilidad en la promoción y respeto de los principios de la actividad electoral como: Los encargados de prestar los servicios (concesionarios y operadores) y las autoridades específicas en la materia (Autoridad Nacional de Televisión y Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones).² Por ejemplo, Los concesionarios y operadores privados de radio y televisión envían un informe semanal al Consejo Nacional Electoral de los tiempos y espacios utilizados durante campaña, información publicada por esta Corporación, quien también verifica la información con el fin de garantizar el pluralismo, equilibrio informativo y la veracidad en el manejo de la información³.

Adicionalmente, el Estado utiliza estos espacios del Espectro Electromagnético durante aproximadamente un mes antes de las elecciones, para que candidatos y sus organizaciones políticas puedan realizar su correspondiente propaganda electoral de manera gratuita, teniendo en cuenta: franja de emisión, número de intervenciones, duración, espacios, carácter del medio de comunicación (Canal institucional o Privado). En algunos de estos aspectos, puede requerir concepto de la Autoridad Nacional de Televisión o del Ministerio de las TICs⁴. Además, el marco legal también determina: la forma de distribución, los costos que se deben asumir (costos de producción y costo de propaganda asumida por cuenta propia), origen de los recursos para solventar los gastos que implican la gratuidad para los candidatos y sus organizaciones políticas, y otros aspectos específicos como la necesidad de rectificación de la información cuando esta atente contra algún principio⁵ o norma positiva. Todo ello con el fin de promover un acceso equitativo y la igualdad entre los participantes. Respecto a los espacios públicos, la propaganda electoral es regulada por los alcaldes y los registradores municipales, quienes establecen todos sus parámetros, desde la forma, hasta los lugares en los que se puede realizar. También les corresponde remover aquella que no cumpla con las disposiciones legales⁶.

Fuente: Documento elaborado por el autor del presente trabajo de grado, con base a la legislación de propaganda electoral: Ley 1475 de 2011, Ley 996 de 2005 y Ley 130 de 1994; Sentencias de la Corte Constitucional: C-409 de 2011 y T-626 de 2007.

² Artículos 25, 26, 27, 28 de la Ley 130 de 1994; Artículos 22, 23, 24 y 25 de la Ley 996 de 2005; 36 y 37 de la Ley 1475 de 2011.

³ Artículo 25 de la Ley 996 de 2005

⁴ Corte Constitucional Sentencia C- 409 de 2011

⁵ Corte Constitucional Sentencia T-626 de 2007

⁶ Artículo 29 de la Ley 130 de 1994

Anexo 6. Gráficas. Análisis del control presupuestal del CNE

Gráfica #1

Tipo de elección	Entidad territorial	Sin especificar	Sin datos	Total candidatos
Total Presidencial		2		5
Gobernación	Antioquía		3	6
Gobernación	Cundinamarca			3
Gobernación	Risaralda	2		4
Gobernación	Valle	3		6
Gobernación	Atlántico	1	2	6
Total Gobernación		6	5	25
Asamblea Dep	Antioquía	4		11
Asamblea Dep.	Cundinamarca	4		10
Asamblea Dep	Risaralda	2	1	8
Asamblea Dep	Valle	2	2	11
Asamblea Dep	Atlántico	2	2	9
Total Asamblea Departamental		14	5	49
Alcaldía	Medellín	2		6
Alcaldía	Bogotá	1	1	9
Alcaldía	Pereira		1	4
Alcaldía	Cali	1	1	8
Alcaldía	Barranquilla			2
Alcaldía	Bucaramanga			4
Total Alcaldía		4	3	33
Concejo	Medellín	2	2	13
Concejo	Pereira	2	3	13
Concejo	Cali	5	2	12
Concejo	Barranquilla	2	4	10
Concejo	Cartagena	1	3	15
Total Concejo Municipal		12	14	63
Total entidades territoriales		38	27	175

Gráfica #2

Partidos Concejo de Bogotá	Si	Sin corresponder	Sin especificar	No	Sin datos
Alianza Verde	1	3		1	
Cambio Radical	1		3		
Centro Democrático			1		
Conservador				1	
Liberal			2		1
Mira				1	
Opción Ciudadana				1	
Partido de la U				2	
Progresistas			2		
Total: 20	2	3	8	6	1

Fuente: Gráficas elaboradas por el autor del presente trabajo de grado, con base a las rendiciones de cuentas de las elecciones del año 2015 en el aplicativo Cuentas Claras, disponible en: <http://www.cnecuentasclaras.com>.

Anexo 7. Análisis del funcionamiento de la propaganda electoral en Internet.

En las elecciones a Gobernaciones del año 2015, para esta monografía, se estudiaron cinco departamentos de Colombia: Cundinamarca, Antioquia, Atlántico, Risaralda y Valle del Cauca. En total fueron 25 los candidatos que participaron por la Gobernación de sus respectivos departamentos. Entre estos, 9 realizaron propaganda en Internet, es decir, el 36% del total. Mientras que 6 candidatos no especificaron, 5 no diligenciaron la correspondiente rendición de cuentas y 5 no establecieron haber realizado propaganda electoral en Internet. Es pertinente mencionar que al existir falencias en la información de 11 de estos 25 candidatos, se analizaron solo los casos en los que se halló información completa, los 9 candidatos que especificaron realizar propaganda en Internet y los 5 que no.

No es pertinente establecer un promedio del gasto de los 9 candidatos en propaganda electoral en Internet, ya que existen valores extremos que impiden el adecuado uso de esta medida de posición (se evidencia por la desviación estándar: \$768.38.467 y el coeficiente de variación: 122%). A pesar de ello, es adecuado mencionar que el 50% de los candidatos realizaron gastos de propaganda electoral en Internet, mayores o iguales a \$24.526.666,00 pesos. Estos mismos también hicieron un gasto promedio en todo tipo de propaganda electoral de \$968.513.349,00 pesos (es apropiado utilizar la media aritmética o gasto promedio porque el coeficiente de varianza es del 53%). En contraste, los candidatos que no realizaron propaganda electoral en Internet tuvieron gastos inferiores a los otros, pues el 50% de estos candidatos realizaron gastos en propaganda menores o iguales \$194.530.000,00 pesos. Analizando estos datos en un caso específico, se identifica el departamento de Cundinamarca, en el cual los tres candidatos diligenciaron de manera completa el anexo de propaganda, a su vez dos de ellos hicieron propaganda electoral en Internet, ambos con un gasto superior a los novecientos millones de pesos, mientras que el que no, de nueve millones quinientos mil pesos.

Antes de profundizar en las otras elecciones, se debe aclarar que en los casos en los que no es pertinente usar la media aritmética (promedio) se utilizará la mediana, que es un valor que divide los datos de una muestra en dos partes porcentualmente iguales y que también es una medida de tendencia central. Se establece que no es adecuada la utilización de la mediana cuando el coeficiente de variación (dispersión relativa respecto a su media aritmética) supera el 100%, pues esto evidencia la presencia de valores extremos que afectan el análisis, por lo que no es recomendada su utilización.

En el año 2015, fueron seis las elecciones a alcaldías analizadas: Medellín, Bogotá, Cali, Barranquilla, Pereira y Bucaramanga. En estas ciudades participaron 33 candidatos. Se resalta que 17 de ellos (el 51,5%) realizaron propaganda electoral en Internet, 9 candidatos no (27,3%) y el porcentaje restante no diligenciaron la rendición de cuentas o no especificaron sus gastos de propaganda electoral, es decir, 7 candidatos (21,2%). En este caso como en el de las elecciones a Gobernación, se evidencia que las campañas con menos recursos económicos fueron las que en su mayoría no realizaron propaganda en Internet. De esta manera, el 50% de los candidatos que no realizaron este tipo de propaganda, tuvieron gastos, menores o iguales a \$33.338.800 pesos, lo que contrasta con quienes sí la realizaron, pues desde el mismo porcentaje, ellos efectuaron gastos de propaganda electoral en Internet menores o iguales a \$520.620.853 pesos.

A pesar de ello, cada alcaldía debe ser analizada de manera separada por existir valores extremos. En la ciudad de Medellín el gasto promedio en propaganda en Internet fue de \$25.951.714 pesos. Esta fue llevada a cabo por cuatro de seis candidatos, de los cuales dos no especificaron los gastos y por tal motivo no es posible analizar otros detalles, más allá de que en Medellín, en promedio, se invirtió el 3,6% en propaganda en Internet del total de los recursos en propaganda, este total en promedio fue de \$776.318.20 pesos. En el caso de Barranquilla solo participaron dos candidatos, el primero, Alejandro Char Chaljub, invirtió 418 millones de pesos en propaganda electoral y un total de 35 millones en propaganda en Internet, en otras cifras, el 8,4% del total de los recursos utilizados. A diferencia de Char, Rafael Sánchez Anillo utilizó 58 millones de pesos en todo tipo de propaganda y no la utilizó en Internet.

Exceptuando las elecciones Presidenciales, los candidatos a la alcaldía de Bogotá fueron los que más recursos económicos utilizaron en toda clase de propaganda y en propaganda electoral en Internet. Se detalla que a pesar de ser 9 candidatos, dos son excluidos del siguiente análisis por no cumplir con los criterios necesarios, estos son: Rafael Pardo Rueda y Alexander Vernet Hernández. De los siete restantes, cuatro hicieron propaganda en Internet, estos invirtieron en promedio el 20,1% del total de sus recursos de publicidad. Este caso manifiesta un alto desbalance en la proporción de gasto de los candidatos participantes, ya que en promedio el total de gasto de propaganda fue de \$1.645.719.929 de pesos de los cuales \$245.425.227 pesos, fueron utilizados en Internet. En contraposición de aquellos que no realizaron propaganda en Internet sus gastos en toda propaganda no fueron superiores a los \$56.102.000, es decir, el 2,5% del promedio total de gasto en propaganda de los candidatos que sí desarrollaron propaganda en Internet. El promedio anteriormente establecido, excluye a Daniel Raisbeck López, pues sus gastos en propaganda electoral fueron de 23 millones de pesos de los cuales 6 millones fueron utilizados en Internet.

En Cali, las cifras son prominentemente fluctuantes. No obstante se puede especificar que el 50% de los candidatos realizaron gastos en propaganda electoral en Internet, mayores o iguales a \$34.800.000 pesos (solo fue realizada por aquellos que gastaron en promedio \$551.142.503 pesos en todo tipo de propaganda). Esto contrasta con los que no, por utilizar \$22.155.111 pesos en propaganda electoral. Caso parecido a Pereira, elección en la que sólo pueden analizarse tres de los cuatro candidatos. De estos, dos realizaron propaganda en Internet y tuvieron un gasto promedio en todo tipo de propaganda de \$283.090.745 pesos, en contraste a un gasto de \$23.505.518 pesos del que no utilizó propaganda en Internet. Finalmente, en la elección de alcalde en la ciudad de Bucaramanga, tres candidatos realizaron propaganda en Internet, pero como consecuencia de la distancia promedio que existe entre estos candidatos y su media aritmética (dispersión absoluta de \$20.973.810 de pesos) solo es pertinente detallar que el 50 % del gasto fue mayor o igual \$15.000.000, con un tope de \$48.568.715 pesos, es decir, la máxima cantidad utilizada en propaganda electoral en Internet. A su vez, un total de gasto en propaganda de \$508.1907.82 pesos, a diferencia del candidato restante que utilizó tan solo \$145.448.007 pesos.

Ahora bien, al analizar las elecciones a Asambleas departamentales y Concejos Municipales, estas contrastan con el resto de las analizadas, puesto que la mayoría de sus candidatos no realizaron propaganda en Internet. En este sentido, en los cinco departamentos considerados para Asamblea (Cundinamarca, Antioquía, Valle del Cauca, Risaralda y Atlántico), cuyo total analizado fueron 49 candidatos, tan solo cuatro (el 8,2%) declararon haber realizado propaganda en Internet, mientras que 26 declararon el no haber realizado propaganda en este espacio. A su vez, 5 (el 10,2%) no realizaron la rendición de cuentas y 14 (28,6%) no tienen la información especificada. Por esta razón no se profundizará demasiado en el estudio de estas elecciones, más allá de aportar unos detalles: Los cuatro candidatos no son los que mayor número de recursos invirtieron, sus gastos en Internet fueron en promedio de \$2.298.205,00 pesos. El gasto de esta propaganda frente a todos los recursos utilizados en propaganda, es porcentualmente de 7,2% y esta se realizó en su mayoría en páginas Web y Facebook.

Otro tanto sucedió en las elecciones para Concejos Municipales. Se analizaron 63 candidatos (de Medellín, Cali, Barranquilla, Pereira y Cartagena) de los cuales 11 (el 17,5%) hicieron propaganda en Internet, 26 (el 41,3%) candidatos no hicieron la misma, 14 (el 22,2%) no efectuaron el anexo de propaganda y 12 (el 19%) no detallaron sus gastos en propaganda. En este punto se debe resaltar, que al analizar por separado el Concejo de Bogotá, se observaron 20 candidatos de los que se tenía certeza que realizaron propaganda en Internet y que de las mismas solo 2 declararon en la rendición de cuentas haberla desarrollado en este espacio.

Teniendo en cuenta lo analizado en el Concejo de Bogotá, en los demás Concejos se puede determinar que de los 11 candidatos que realizaron propaganda en Internet, la mayor parte se realizó en redes sociales, Google y YouTube. Además, el gasto promedio en propaganda en Internet del total de la propaganda realizada por los candidatos fue del 14,2%. Adicionalmente, se presenta una dicotomía. Por un lado, en Cartagena, Barranquilla y en menor medida Medellín, los candidatos que hicieron propaganda en Internet poseían mayores recursos que los que no. Así pues, en Cartagena dos de tres candidatos que

hicieron propaganda en Internet gastaron más que el promedio del gasto total en propaganda de todos los candidatos, este fue de 21 millones de pesos. En Barranquilla el único candidato que realizó propaganda en Internet, utilizó en propaganda un total de 55 millones de pesos, por encima de los 28 millones de pesos promedio de los que no. Respecto a Medellín el promedio de gasto en toda propaganda fue de 34 millones, por debajo de 35 millones de pesos de quienes también hicieron propaganda en Internet. Por otro lado, en Cali y Pereira, no se halló una correlación entre los que mayor número de recursos económicos gastaron y que por tanto, les facilitó realizar propaganda electoral en Internet

La última elección a analizar es la Presidencial del año 2014. En ella participaron cinco candidatos de diferentes organizaciones políticas. Todos diligenciaron el anexo de propaganda, pero en general, no se suele detallar el tipo de propaganda realizada. Además, dos casos dificultan el óptimo análisis en estas elecciones, estos son: el Candidato Juan Manuel Santos, quien no diligenció de manera específica su propaganda, y Enrique Peñalosa, este último por no especificar la mayor parte de su gasto en propaganda, a pesar de evidenciarse la realización de propaganda en Internet, por lo que es tenido en cuenta en este análisis. Bajo esta observación, el 50% de los candidatos analizados utilizaron \$606.431.732 pesos en propaganda electoral en Internet, alta suma, pero que a la luz del total del gasto en propaganda, solo representa un promedio de 6,4% del total. En esta elección existe tanto una equivalencia en el gasto de propaganda como una participación de todos los candidatos en el uso de propaganda en Internet. Esta se realizó en su mayoría en redes sociales, Banner y páginas Web. No obstante, se carece de información para determinar más elementos de análisis.

Fuente: Análisis estadístico elaboradas por el autor del presente trabajo de grado, con base a las rendiciones de cuentas de las elecciones del año 2014 y 2015 en el aplicativo Cuentas Claras, disponible en: <http://www.cneclaras.com>.

Anexo 8. Diferentes variaciones en la forma de denominar a la propaganda electoral en Internet

En los registros de Cuentas Claras se identifican los siguientes conceptos:

1	Comunicación digital
2	Manejo redes sociales
3	Manejo marketing virtual
4	Nuevas tecnologías
5	Redes sociales
6	Servicios de Internet
7	Servicios virtuales
8	Servicios Prestados de Web
9	Sitios Web
10	Pautas medios digitales
11	Pauta digital
12	Pauta Internet
13	Pauta Online
14	Pauta publicitaria Web
15	Publicidad digital
16	Publicidad en la Web
17	Publicidad en Internet
18	Portales Web
19	Propaganda Web
20	Video para Internet
21	Videos redes sociales
22	Estrategia digital
23	Internet
24	Facebook
25	Google
26	Página web
27	Youtube
28	Banner
29	Twitter
30	Desarrollo Blog
31	Newsletter
32	Plataforma Web
33	Anuncios GIF

Fuente: Realizado por el autor del presente trabajo de grado con base en el análisis estadístico del Software Cuentas Claras

Anexo 9. Base de Información y análisis estadístico del Software Cuentas Claras, que se utiliza en la presente investigación.

Análisis estadístico

Datos Gobernación	Propaganda electoral en Internet	Total propaganda electoral	Total propaganda electoral (Candidatos Internet)	Total propaganda electoral (Candidatos no Internet)
Tamaño de la muestra	9	14	9	5
Media aritmética ($\bar{x}$)	62.557.453,00	706.007.002,00	968.513.349,00	233.495.577,00
Mediana	24.526.666,00	753.012.954,00	937.467.646,00	194.530.000,00
Menor valor	3.600.000,00	5.180.398,00	52.575.785,00	5.180.398,00
Mayor valor	257.318.068,00	1.647.636.772,00	1.647.636.772,00	753.197.351,00
Desviación estándar	768.38.467	573.492.216,00	520.141.509,00	306.069.511,00
Desviación media	59.266.101,00	460.252.456,00	393.215.831,00	207.880.709,00
Coefficiente de variación	122%	81%	53%	131%
Datos Alcaldía	Propaganda electoral	Total propaganda electo	Total propaganda elect	Total propaganda electori
Tamaño de la muestra	17	26	17	9
Media aritmética ($\bar{x}$)	75.892.734,00	547.537.796,00	814.772.787,00	42.760.590,00
Mediana	34.800.000,00	351.950.038,00	520.623.853,00	33.338.880,00
Menor valor	900.000,00	1.825.575,00	23.792.009,00	1.825.575,00
Mayor valor	470.807.571,00	2.870.874.149,00	2.870.874.149,00	145.448.007,00
Desviación estándar	142.922.440,00	719.007.544,00	766.577.153,00	43.012.046,00
Desviación media	88.398.718,00	476.479.198,00	551.074.632,00	29.206.274,00
Coefficiente de variación	188%	131%	94%	100%
Datos Asamblea	Propaganda electoral en	Total propaganda electoral	Total propaganda electora	Total propaganda electoral (C
Tamaño de la muestra	4	30	4	26
Media aritmética ($\bar{x}$)	2.298.205,00	36.094.338,00	32.773.308,00	36.605.266,00
Mediana	2.136.119,00	29.026.489,00	29.377.629,00	28.798.485,00
Menor valor	1.499.799,00	500.000,00	23.160.000,00	500.000,00
Mayor valor	3.420.783,00	109.853.577,00	49.177.974,00	109.853.577,00
Desviación estándar	834.554,00	31.351.174,00	11.989.551,00	33.479.447,00
Desviación media	612.186,00	26.225.401,00	8.919.498,00	28.782.019,00
Coefficiente de variación	36%	86%	36%	91%
Datos Concejo	Propaganda electoral en	Total propaganda electoral	Total propaganda electora	Total propaganda electoral (C
Tamaño de la muestra	11	37	11	26
Media aritmética ($\bar{x}$)	4.630.901,00	22.788.588,00	30.273.176,00	19.622.032,00
Mediana	1.735.927,00	15.720.000,00	37.990.684,00	14.124.000,00
Menor valor	500.000,00	181.250,00	3.100.720,00	181.250,00
Mayor valor	22.000.000,00	101.796.620,00	58.797.007,00	101.796.620,00
Desviación estándar	6.663.210,00	21.712.068,00	21.956.286,00	21.235.068,00
Desviación media	4.928.599,00	16.854.648,00	20.027.756,00	13.916.036,00
Coefficiente de variación	143%	95%	72%	108%
Datos Alcaldía Pereira	Propaganda electoral en	Total propaganda electoral	Total propaganda electora	Total propaganda electoral (C
Tamaño de la muestra	4	4		
Media aritmética ($\bar{x}$)	510.922.311,00	8.484.119.024,00		
Mediana	606.431.732,00	8.025.978.128,00		
Menor valor	158.711.000,00	6.252.759.705,00		
Mayor valor	672.114.782,00	5.379.000.429,00		
Desviación estándar	241.398.003,00	2.400.824.654,00		
Desviación media	176.105.655,00	1.842.932.044,00		
Coefficiente de variación	47%	28%		

Datos Alcaldía Medellín	Propaganda electoral en Internet	Total propaganda electoral	Total propaganda electoral (Candidatos Internet)	Total propaganda electoral (Candidatos no Internet)
Tamaño de la muestra	4	4	4	
Media aritmética ($\bar{x}$)	25.951.714,00	776.318.207,00	776.318.207,00	
Mediana	26.535.857,00	613.987.131,00	613.987.131,00	
Menor valor	3.651.556,00	498.899.185,00	498.899.185,00	
Mayor valor	47.083.588,00	1.378.399.381,00	1.378.399.381,00	
Desviación estándar	20.658.119,00	414.082.220,00	414.082.220,00	
Desviación media	17.336.223,00	301.040.586,00	301.040.586,00	
Coefficiente de variación	79%	53%	53%	
Datos Alcaldía Bogotá	Propaganda electoral en Int	Total propaganda elector	Total propaganda electoral	Total propaganda electo
Tamaño de la muestra	3	7	3	3
Media aritmética ($\bar{x}$)	303.059.529,00	953.449.453,00	1.237.335.189,00	30.422.151,00
Mediana	432.367.007,00	56.102.000,00	1.319.232.950,00	33.338.880,00
Menor valor	6.004.009,00	1.825.575,00	23.792.009,00	1.825.575,00
Mayor valor	470.807.571,00	2.870.874.149,00	2.368.980.608,00	56.102.000,00
Desviación estándar	257.974.622,00	1.240.680.617,00	1.174.737.342,00	27.255.514,00
Desviación media	198.037.013,00	1.056.782.670,00	809.028.786,00	19.064.384,00
Coefficiente de variación	65%	130%	94%	89%
Datos Alcaldía Cali	Propaganda electoral en Int	Total propaganda elector	Total propaganda electoral	Total propaganda electo
Tamaño de la muestra	3	6	3	3
Media aritmética ($\bar{x}$)	23.733.333,00	286.648.807,00	551.142.503,00	22.155.111,00
Mediana	34.800.000,00	160.901.638,00	549.589.438,00	17.988.900,00
Menor valor	900.000,00	10.000.000,00	283.326.842,00	10.000.000,00
Mayor valor	35.500.000,00	820.511.229,00	820.511.229,00	38.476.434,00
Desviación estándar	19.777.343,00	335.994.086,00	268.595.561,00	14.688.254,00
Desviación media	15.222.222,00	265.601.017,00	179.579.150,00	10.880.881,00
Coefficiente de variación	83%	117%	48%	66%
Datos Alcaldía Barranquilla	Propaganda electoral en Int	Total propaganda elector	Total propaganda electoral	Total propaganda electo
Tamaño de la muestra		2		
Media aritmética ($\bar{x}$)		238481750		
Mediana		238481750		
Menor valor		58.160.000,00		
Mayor valor		418.803.501,00		
Datos Alcaldía Pereira	Propaganda electoral en Int	Total propaganda elector	Total propaganda electoral	Total propaganda electo
Tamaño de la muestra	2	3	2	1
Media aritmética ($\bar{x}$)	12.450.000,00	196.562.336,00	283.090.745,00	23.505.518,00
Mediana	12.450.000,00	281.084.915,00	283.090.745,00	
Menor valor	2.900.000,00	23.505.518,00	281.084.915,00	23.505.518,00
Mayor valor	22.000.000,00	285.096.576,00	285.096.576,00	23.505.518,00
Desviación estándar	13.505.739,00	149.885.023,00	2.836.672,00	
Desviación media	9.550.000,00	115.371.212,00	2.005.830,00	
Coefficiente de variación	108%	76%	7%	
Datos Alcaldía Bucaramanga	Propaganda electoral en Int	Total propaganda elector	Total propaganda electoral	Total propaganda electo
Tamaño de la muestra	3	4	3	1
Media aritmética ($\bar{x}$)	24522905	417505088	508190782	145.448.007,00
Mediana	15000000	497491751	520623853	
Menor valor	10000000	145448007	474359650	145.448.007,00
Mayor valor	48568715	529588843	529588843	145.448.007,00
Desviación estándar	20973810	182978818	29639532	
Desviación media	16030540	136028540	22554088	
Coefficiente de variación	85%	43%	5%	

Base de la información analizada

1. Presidencia de la República (2014)

candidato	Partido	Propaganda Internet	Espacio	Nota	Empresas	Cuántia	Total
PEÑALOSA LONDOÑO ENRIQUE	Alianza Verde	Si	Redes sociales, medios digitales, desarrollo blog, banner	Sin especificar \$7.227.155.000,00 de los cuales \$7.185.315.000,00 lo realizó AIDA, mayor suma sin especificar: \$5.039.747.421,00	AIDA DIRECT SAS	158.711.000,00	9.022.342.002,00
LOPEZ OBREGON CLARA	Polo Democratico y Union Patriótica	Si	Redes sociales, publicidad Internet, video para Internet, Facebook	Información no visible de MEDIACOM 4.113.614.165,00	MEDIACOM SAS, FACEBOOK	663.611.572,00	6.252.759.705,00
RAMIREZ MARTHA LUCIA	Partido Conservador	Si	Newsletter, Banner, Pauta Digital, Pauta Internet, Facebook, Plataforma Web	Específico	Medios y servicios integrados MIS LTI, Havas Media Colombia SAS, Dazino SAS	549.251.893,00	7.029.614.255,00
ZULUAGA ESCOBAR OSCAR IVAN	Centro Democrático	Si	Pauta digital, Youtube, Facebook, Twitter, Pauta publicitaria Web, Anuncio Gif	Se establecen gastos que no son propaganda: honorarios, pago nomina. Sin establecer gasto en más de 150 millones	The Brand Spa SAS, BRM S.A., Pautefacil.com SAS, Batanga Media SAS	672.114.782,00	11.631.760.134,00
SANTOS CALDEORN JUAN MANUEL	Unidad Nacional	Sin especifica	las empresas hacen publicidad en todos los medios	Digitos negativos, no se establece el gasto se reconocen algunos por las empresas que prestan servicio.	MARKETMEDIOS COMUNICACIONES, SANCHO BBDO, vista productions Inc S.A, Producciones Willvin, Efectimedios		6.030.675.635,00

2. Gobernación (2015)

Departamento	Partido	Nombre	Propaganda en Internet	Cuántia de propaganda en Internet	Total gastos en todo tipo de propaganda	% del total en propaganda
Antioquia	Centro Democrático	GUERRA HOYOS ANDRES	Si	15.120.000,00	1.431.827.841,00	1,06%
Antioquia	Otro	PEREZ GUTIERREZ LUIS	Si	38.438.710,00	960.357.853,00	4%
Antioquia	Otro	RESTREPO POSADA FEDERICO	Si	97.018.747,00	1.647.636.772,00	5,90%
Antioquia	Conservador	SANCHEZ CORTES EVA INES	Sin datos			
Antioquia	Polo Democrático	LOPEZ MARTINEZ OLMEDO	Sin datos			
Antioquia	Unión Patriótica	JARAMILLO CASTRILLON JOSE LUIS	Sin datos			
Atlántico	Liberal	VERANO DE LA ROSA EDUARDO	Si	100.033.000,00	790.960.514,00	12,60%
Atlántico	Otro	GARCIA ESTRADA JUAN ALBERTO	No		194.530.000,00	
Atlántico	Coalición	VARELA DE LA ROSA ALFREDO	No		753.197.351,00	
Atlántico	Centro Democrático	DIAZ JIMENO MANUEL	Sin especificar		15,871,797,00	
Atlántico	Otro	ACUÑA COLPAS JUAN JOSE	Sin datos			
Atlántico	Otro	BERDUGO PEREZ JAIME	Sin datos			
Cundinamarca	Otro	GUTIERREZ CASTAÑEDA NANCY	Si	8.881.990,00	752.828.557,00	1,20%
Cundinamarca	Otro	REY ANGEL JORGE	Si	24.526.666,00	937.467.646,00	2,60%
Cundinamarca	Polo Democrático	BALLEN MOLINA RAFAEL	No		9.510.000,00	
Risaralda	Unidad Nacional	AGUIRRE MUÑOZ GERMAN	Si	3.600.000,00	52.575.785,00	6,80%
Risaralda	Otro	LOPEZ VELEZ LUZ	Sin especificar		38.417.000,00	
Risaralda	Otro	TAMAYO VARGAS VICTOR MANUEL	No		205.060.139,00	
Risaralda	Conservador	SALAZAR OSORIO SIGIFREDO	Sin especificar		307.223.869,00	
Valle	Otro	GARCES ALJURE CHRISTIAN	Si	18.079.896,00	547.418.500,40	3,30%
Valle	Unidad Nacional	TORO TORRES DILIAN	Si	257.318.068,00	1.595.546.680,60	16,10%
Valle	MAIS	TOLOZA COLORADO FERNANDO	Sin especificar		2.130.000,00	
Valle	Polo Democrático y UP	OCAMPO GIRALDO JORGE	No		5.180.398,00	
Valle	Liberal	GAMBOA ZUÑIGA OSCAR	Sin especificar		180.766.000,00	
Valle	Alianza Verde	OSPINA GOMEZ MAURICIO	Sin especificar		64,859,606,00	

3. Alcaldía (2015)

Alcaldía	Partido	Nombre	Propaganda en Internet	Cuántia de propaganda en Internet	Espacio	Total	% del total en propaganda
Medellín	Centro Democrático	VELEZ URIBE JUAN CARLOS	Si	47.083.588,00	Facebook, manejo redes sociales, Cuentas de cobro	1.378.399.381,00	3,40%
Medellín	Otro	GUTIERREZ ZULUAGA FEDERICO	Si	3.651.556,00	Redes sociales, sin especificar	719.406.406,00	0,50%
Medellín	Otro	RICO BETANCUR GABRIEL	Si	39.492.287,00	Redes sociales, comunicación digital, servicios de Internet	508.567.857,00	7,70%
Medellín	Alianza Verde	SALAZAR JARAMILLO FABIO	Si	13.579.427,00	Google, Nuevas Tecnologías, Facebook,	498.899.185,00	2,70%
Medellín	Liberal	PRIETO SOTO EUGENIO	Sin especificar			132.843.027,00	
Medellín	Polo Democrático	HOYOS MENESES HECTOR	Sin especificar			21.966.247,00	
Bogotá	Unidad Nacional	PARDO RUEDA RAFAEL	Sin especificar			2.488.584.455,00	
Bogotá	Centro Democrático	SANTOS CALDERON FRANCISCO	Si	432.367.007,00	Redes sociales, Media Com	1.319.232.950,00	32,70%
Bogotá	Otro	ARIAS MORA RICARDO	No			33.338.880,00	
Bogotá	Otro	RAISBECK LOPEZ DANIEL	Si	6.004.009,00	Publicidad Digital, Pagina web	23.792.009,00	25,20%
Bogotá	Progresistas	MALDONADO COPELLO MARIA M	No			56.102.000,00	
Bogotá	Alianza Verde	DE ROUX RENGIFO CARLOS	No			1.825.575,00	
Bogotá	Polo democrático y UP	LOPEZ OBREGON CLARA	Si	470.807.571,00	Mediocom sin especificar, Redes sociales, Internet	2.368.980.608,00	19,90%
Bogotá	Otro	VERNOT HERNANDEZ ALEXANDR	Sin datos				
Bogotá	Otro	PEÑALOSA LONDOÑO ENRIQUE	Si	72.522.323,00	Redes sociales, Servicios virtuales	2.870.874.149,00	2,50%
Cali	Otro	ARMITAGE CADAVID NORMAN	Si	34.800.000,00	Pautas medios digitales, Sin especificar	820.511.229,00	4,20%
Cali	Mais	URRUTIA OCORO MARIA ISABEL	Sin datos				
Cali	Aico	LARRARTE GOMEZ MARIA ISABEL	No			10.000.000,00	
Cali	Alianza Verde	MAYA BEDOYA JHON	No			38.476.434,00	
Cali	Conservador	HOLGUIN MOLINA CARLOS	Sin especificar			135.325.786,00	
Cali	Liberal	ORTIZ URUEÑA ROBERTO	Si	900.000,00	Publicidad en la Web	549.589.438,00	0,2%
Cali	Polo democrático	ARIAS CASTILLO WILSON	No			17.988.900,00	
Cali	Unidad Nacional	GARZON ANGELINO	Si	35.500.000,00	Google, servicios prestados de Web	283.326.842,00	12,50%
Barranquilla	Otro	SANCHEZ ANILLO RAFAEL	No			58.160.000,00	
Barranquilla	Cambio Radical	CHAR CHALJUB ALEJANDRO	Si	35.000.000,00	Redes sociales	418.803.501,00	8,30%
Pereira	Mais	ARENAS PATIÑO ALVARO	Sin datos				
Pereira	Liberal	GALLO MAYA JUAN PABLO	Si	2.900.000,00	Publicidad en Internet	285.096.576,00	1,00%
Pereira	Unidad Nacional	LONDOÑO LONDOÑO ISRAEL	Si	22.000.000,00	Videos redes sociales	281.084.915,00	7,80%
Pereira	Centro Democrático	ARANGO JIMENEZ LUIS	No			23.505.518,00	
Bucaramanga	Unidad Nacional	ALVERNIA VERGEL JHAN CARLOS	Si	10.000.000,00	Redes sociales	474.359.650,00	2,10%
Bucaramanga	Liberal	IBAÑEZ MUÑOZ CARLOS	Si	15.000.000,00	Estrategia digital	520.623.853,00	2,80%
Bucaramanga	Otro	HERNANDEZ SUAREZ RODOLFO	Si	48.568.715,00	Redes sociales, Facebook, youtube	529.588.843,00	9,20%
Bucaramanga	Mais	MUÑOZ VILLARREAL SERGIO	No			145.448.007,00	

4. Asamblea departamental (2015)

Asamblea Departamental	Partido	Nombre	Propaganda en Internet	Cuánta	Espacio	Total
Antioquia	Centro Democrático	ANA CRISTINA MORENO PALACIOS	Si	3.420.783,00	Página Web, Facebook	49.177.974,40
Antioquia	Liberal	RIGOBERTO ARROYAVE ACEVEDO	Sin especificar			186.101.803,92
Antioquia	Conservador	JUAN VILLEGAS ARISTIZABAL	Sin especificar			42.311.842,00
Antioquia	Partido de la U	NORMAN IGNACIO CORREA BETANCUR	No			39.169.286,00
Antioquia	Cambio Radical	JORGE IVAN MONTOYA MEJIA	No			86.347.200,00
Antioquia	Alianza Verde	ROGELIO ZAPATA ALZATE	Sin especificar			19.700.500,00
Antioquia	Polo Democrático	JORGE ALBERTO GOMEZ GALLEG0	No			109.853.577,00
Antioquia	Alianza Social Independiente	MANUEL MARQUEZ PEREZ	No			6.031.000,00
Antioquia	Mira	OVELIA DE JESUS CORREA CORREA	Sin especificar			13.112.131,00
Antioquia	Más	LISARDO DOMICO YAGARI	No			913.000,00
Antioquia	Opción ciudadana	JOSE HUMBERTO VERGARA HENAO	No			1.340.000,00
Atlántico	Cambio Radical	ESTEFANO RAUL GONZALEZ DIAZ GRANADOS	No			58.000.000,00
Atlántico	Conservador	MERLY DEL SOCORRO MIRANDA BENAVIDEZ	Sin especificar			80.000.000,00
Atlántico	Partido de la U	LISSETTE KARINA LLANOS TORRES	Sin especificar			48.460.000,00
Atlántico	Liberal	DAVID RAMON ASHTON CABRERA	No			79.016.774,00
Atlántico	Centro Democrático	STEPHANIE SCHUTT CHACON	No			40.875.000,00
Atlántico	Alianza Verde	SANTANDER AGUILAR VILLA	No			9.150.000,00
Atlántico	Polo Democrático	RODOLFO PONTON TORRES	No			500.000,00
Atlántico	Unión Patriótica	HUMBERTO MUÑOZ TEJADA	Sin datos			
Atlántico	Alianza Social Independiente	EMERITA DEL SOCORRO MEZA BARRIOS	Sin datos			
Cundinamarca	Partido de la U	GIAN CARLO GEROMETTA BURBANO	No			71.714.800,00
Cundinamarca	Cambio Radical	EDGAR YESID MAYORGA MANCERA	Sin especificar			50.000.000,00
Cundinamarca	Liberal	HERMES VILLAMIL MORALES	No			67.600.000,00
Cundinamarca	Conservador	HELIO TAMAYO TAMAYO	No			41.777.843,00
Cundinamarca	Centro Democrático	YENNY ESPERANZA ROZO ZAMBRANO	Sin especificar			56.327.000,00
Cundinamarca	Alianza Verde	JULIO CESAR DELGADILLO RODRIGUEZ	No			22.082.500,00
Cundinamarca	Opción ciudadana	LUIS AROLD0 ULLOA LINARES	No			61.000.000,00
Cundinamarca	Alianza Social Independiente	WILLIAM GERARDO GARZON GARZO	Sin especificar			1.800.000,00
Cundinamarca	Mira	EUFEMIA MARTINEZ GUZMAN	No			976.900,00
Cundinamarca	Polo Democrático	ORLANDO SALCEDO MOYA	Sin especificar			41.021.200,00
Risaralda	Partido de la U	JUAN CARLOS VALENCIA MONTOYA	Sin especificar			25.000.000,00
Risaralda	Liberal	MARIO MARIN HINCAPIE	No			24.091.612,00
Risaralda	Conservador	JULIAN ALONSO CHICA LONDOÑO	Si	2.400.000,00	Página Web	23.160.000,00
Risaralda	Cambio Radical	ALEXANDER GARCIA MORALES	Sin especificar			12.400.000,00
Risaralda	Centro Democrático	SANDRA LORENA GALLEG0 MAZO	No			6.120.000,00
Risaralda	Mira	GEOVANY LONDOÑO GONZALEZ	Si	1.872.238,00	Google, Facebook, youtube, Internet	24.547.620,00
Risaralda	Polo Democrático	ANTONIO DE JESUS GUEVARA BETANCUR	No			2.690.000,00
Risaralda	Unión Patriótica	EDGAR JAVIER SANCHEZ RODRIGUEZ	Sin datos			
Valle del Cauca	Partido de la U	JUAN CARLOS GARCES ROJAS	No			82.640.982,00
Valle del Cauca	Liberal	MYRIAM CRISTINA JURI MONTES	No			12.608.960,00
Valle del Cauca	Conservador	JOSE SNEHIDER RIVAS AYALA	No			75.433.988,00
Valle del Cauca	Cambio Radical	MARILUZ ZULUAGA SANTA	Sin especificar			15.298.794,00
Valle del Cauca	Centro Democrático	JULIO CESAR GARCIA VARELA	Sin especificar			35.000.000,00
Valle del Cauca	Alianza Verde	MARIA ISABEL MORENO SALAZAR	No			33.505.359,00
Valle del Cauca	Mira	RAMIRO RIVERA VILLA	SI	1.499.799,00	Página Web, Facebook	34.207.638,00
Valle del Cauca	Polo Democrático	ROLANDO CAICEDO ARROYO	No			17.500.000,00
Valle del Cauca	Alianza Social Independiente	RIGO ALEXANDER VEGA ORTIZ	Sin datos			
Valle del Cauca	Más	FLAMINIO ONOGAMA GUTIERREZ	Sin datos			
Valle del Cauca	Unión Patriótica	OMAR ROMERO DIAZ	No			798.149,00

5. Concejos municipales (2015)

Concejo	Partido	Nombre	Propaganda en Internet	Cuántia	Espacio	Total
Medellín	Centro Democrático	NORMAN HARRY POSADA	No			101.796.620,00
Medellín	Liberal	FABIO RIVERA RIVERA	No			21.435.838,00
Medellín	Conservador	ALVARO MUNERA BUILES	No			27.370.002,00
Medellín	Partido de la U	JESUS ECHEVERRY JIMENEZ	Sin datos			
Medellín	Cambio Radical	ROBER BOHORQUEZ ALVAREZ	Sin especificar			70.180.000,00
Medellín	Creemos	ALEJANDRO DE BEDOUT ARANGO	Si	2.151.617,00	Facebook	41.439.479,00
Medellín	Alianza Verde	JAIME ROBERTO CUARTAS OCHOA	Si	10.000.000,00	Google,	46.203.874,00
Medellín	Polo Democrático	HENRY MAURICIO ALZATE GIRALDO	Si	730.000,00	Redes sociales	3.100.720,00
Medellín	Alianza Social Independiente	MARIA SONIA VASQUEZ MEJIA	No			3.360.949,00
Medellín	Mira	JACQUELINE TOLOZA CASTAÑO	Si	964.400,00		51.556.474,00
Medellín	Juntos Por Medellín	YOMAR ANDRES BENITEZ ALVAREZ	No			12.528.000,00
Medellín	Opción Ciudadana	LIBARDO ALVAREZ LOPERA	Sin especificar			1.800.000,00
Medellín	Mais	JOHN JAIRO JIMENEZ CUESTA	Sin datos			
Cali	Liberal	JUAN PABLO ROJAS SUAREZ	No			51.759.200,00
Cali	Partido de la U	TANIA FERNANDEZ SANCHEZ	Sin especificar			30.960.090,00
Cali	Cambio Radical	ALEXANDRA HERNANDEZ CEDEÑO	No			11.382.500,00
Cali	Conservador	FERNANDO ALBERTO TAMAYO OVALLE	Sin especificar			18.104.882,00
Cali	Alianza Verde	HORACIO CARVAJAL HERNANDEZ	No			3.790.000,00
Cali	Centro Democrático	ROBERTO RODRIGUEZ ZAMUDIO	Sin especificar			89.498.943,00
Cali	Mira	JUAN CARLOS OLAYA CIRO	Si	1,735,927.00	Youtube, google, sitios web, facebook	9.299.360,00
Cali	Polo Democrático	PATRICIA MOLINA BELTRAN	No			8.211.558,00
Cali	Alianza Social Independiente	JAIR MENESES GONZALEZ	Sin especificar			1.594.700,00
Cali	Opción Ciudadana	WILSON LERMA ABADIA	Sin datos			
Cali	Mais	ANDRES VERA RODRIGUEZ	Sin especificar			5.055.000,00
Cali	Union Patriótica	DORA MARIA CHAMORRO GONZALEZ	Sin datos			
Barranquilla	Conservador	CARLOS ALBERTO ROJANO LLINAS	Si	9.000.000,00	Propaganda web	55.804.200,00
Barranquilla	Cambio Radical	MARIA AUXILIADORA HENRIQUEZ QUIN	No			19.800.000,00
Barranquilla	Liberal	OSCAR DAVID GALAN ESCALANTE	Sin datos			
Barranquilla	Partido de la U	JUAN OSPINO ACUÑA	Sin especificar			33.376.950,00
Barranquilla	Polo Democrático	RECER LEE PEREZ TORRES	Sin datos			
Barranquilla	Alianza Verde	AYMER LUIS PEREIRA JIMENEZ	No			181.250,00
Barranquilla	Mais	DANIEL MARTINEZ PEDROZO	No			39.427.780,00
Barranquilla	Movimiento Autoridades Indígenas de	SERGIO ANTONIO LOZANO SUAREZ	Sin especificar			3.000.000,00
Barranquilla	Union Patriótica	HENRY JOSE ARENAS PEÑA	Sin datos			
Barranquilla	Alianza Social Independiente	MIGUEL ARCANGEL CANTILLO MEJIA	Sin datos			
Pereira	Partido de la U	JULIAN ANDRES OSPINA POSADA	No			6.208.424,00
Pereira	Liberal	JAIME ESTEBAN DUQUE GARCIA	No			26.142.000,00
Pereira	Cambio Radical	FERNANDO ANTONIO PINEDA	No			37.775.321,00
Pereira	Conservador	REYNALDO STEVEN CARDENAS ESPINOSA	Sin especificar			13.488.480,00
Pereira	Centro Democrático	CESAR AUGUSTO GOMEZ BETANCUR	No			7.000.000,00
Pereira	Alianza Verde	CAROLINA GIRALDO BOTERO	Si	500.000,00	Redes sociales	8.779.200,00
Pereira	Mira	CARLOS ALBERTO HENAO SERNA	Si	1,735.927.00	Youtube, google, sitios web, facebook, twitter	11.333.938,00
Pereira	Opción Ciudadana	PABLO GIORDANELLI DELGADO	Sin datos			
Pereira	Polo Democrático	CARLOS ALFREDO CROSTHWAITE FERRO	No			6.337.866,00
Pereira	Pereira Cambia	HECTOR FABIO ARTUNDUAGA MEJIA	No			5.534.400,00
Pereira	Alianza Social Independiente	JESUS MARIA GRAJALES HURTADO	Sin especificar			87.000,00
Pereira	Union Patriótica	LUIS ALBERTO MARTINEZ GOMEZ	Sin datos			
Pereira	Mais	JIMIR WILFREDO ROJAS GUERRERO	Sin datos			
Cartagena	Conservador	ZAITH CARMELO ADECHINE CARRILLO	No			8.365.533,00
Cartagena	Cambio Radical	VICENTE ANTONIO BLEL SCAFF	No			19.050.000,00
Cartagena	Liberal	DAVID MANUEL DAGER LEQUERICA	No			18.769.000,00
Cartagena	Partido de la U	DUVNIA TORRES COHEN	No			18.630.113,00
Cartagena	Alianza Social Independiente	AMERICO ELIAS MENDOZA QUESSEP	Si	1,422.044.00	Banner	37.990.684,00
Cartagena	Cartagena Con Firmas	RONAL JOSE FORTICH RODELO	No			15.720.000,00
Cartagena	Alianza Verde	JUDITH MARGARITA DIAZ AGAMEZ	No			32.000.000,00
Cartagena	Opción Ciudadana	LEWIS MONTERO POLO	Sin datos			
Cartagena	Mais	EDUARDO SOTO FRIAS	Sin especificar			6.800.000,00
Cartagena	Centro Democrático	LUIS GUILLERMO OTOYA GERDTS	Si	22.000.000,00	Manejo marketing virtual	58.797.007,00
Cartagena	Polo Democrático	DAVID ALFONSO MUNERA CAVADIA	No			5.600.022,00
Cartagena	Todo Por Cartagena	JAIME ALFONSO MACHADO MARTINEZ	Si	700.000,00	Redes sociales	8.700.000,00
Cartagena	Movimiento Autoridades Indígenas de	LESBIA GUTIERREZ GAMBIN	Sin datos			
Cartagena	Mira	FREDY ENRIQUE ORTIZ ROMERO	No			1.996.458,00
Cartagena	Union Patriótica	GUSTAVO EMILIO BALANTA CASTILLA	Sin datos			

6. Concejo de Bogotá (2015)

Concejo*	Partido	Nombre	Propaganda en Internet	Cuánta	Espacio	Total
Bogotá	Cambio Radical	ROBERTO HINESTROSA REY	Si	21.450.000,00	Comunicación digital	96.492.307,00
Bogotá	Opción ciudadana	MARCO FIDEL RAMIREZ ANTONIO	No			36.757.323,00
Bogotá	Alianza verde	DIEGO LASERNA ARIAS	Si	5.800.000,00	Pauta On line portales Web	70.054.622,00
Bogotá	Centro Democrático	DIEGO ANDRES MOLANO APONTE	Si	86.363,64	Página Web y video	24.841.202,06
Bogotá	Mira	DIEGO SANCHEZ ZULUAGA	No			531.280,00
Bogotá	Progresistas	DAVID RICARDO RACERO MAYORCA	Sin especificar			41.753.572,00
Bogotá	Cambio Radical	SANDRA LILIANA SALAZAR MARTINEZ	No o no especificado			61.475.038,00
Bogotá	Liberal	GERMAN AUGUSTO GARCIA MAYA	No o no especificado			131.087.871,00
Bogotá	Partido de la U	JUAN CARLOS MEJIA CABEZA	No			50.096.832,00
Bogotá	Cambio Radical	JUAN FELIPE GRILLO CARRASCO	Sin especificar			189.177.158,00
Bogotá	Cambio Radical	YEFER YESID VEGA BOBADILLA	Sin especificar			74.442.680,00
Bogotá	Liberal	ANGELO GIOVANNY GRAVIER SANTANA	Sin datos			
Bogotá	Liberal	GERMAN RICAURTE CAMARGO	No o no especificado			63.677.813,00
Bogotá	Alianza verde	OLGA LUCIA SERRANO FALLA	Si	2.000.000,00	Sitio Web	42.785.412,00
Bogotá	Alianza verde	DIEGO ANDRES CANCINO MARTINEZ	No			677.800,00
Bogotá	Conservador	CARLOS ANDRES ZARATE PEREZ	No			6.626.520,00
Bogotá	Partido de la U	JAVIER MANUEL PALACIO MEJIA	No			33.679.470,00
Bogotá	Alianza verde	CARLOS ROBERTO SAENZ VARGAS	Si	4.856.940,00		49.784.460,00
Bogotá	Alianza verde	JORGE EDUARDO TORRES CAMARGO	Si	300.000,00		37.429.784,00
Bogotá	Progresistas	HOLLMAN FELIPE MORRIS RINCON	No o no especificado			70.868.000,00
*Se comprueba que solo 9 de 15 organizaciones políticas realizaron propaganda electoral en Internet						
Todos los candidatos aquí mencionados realizaron propaganda electoral en Internet. Revisar anexo #9						

Fuente: Tablas elaboradas por el autor del presente trabajo de grado, con base a las rendiciones de cuentas de las elecciones del año 2014 y 2015 en el aplicativo Cuentas Claras, disponible en: <http://www.cnecuentasclaras.com>.

Anexo #10

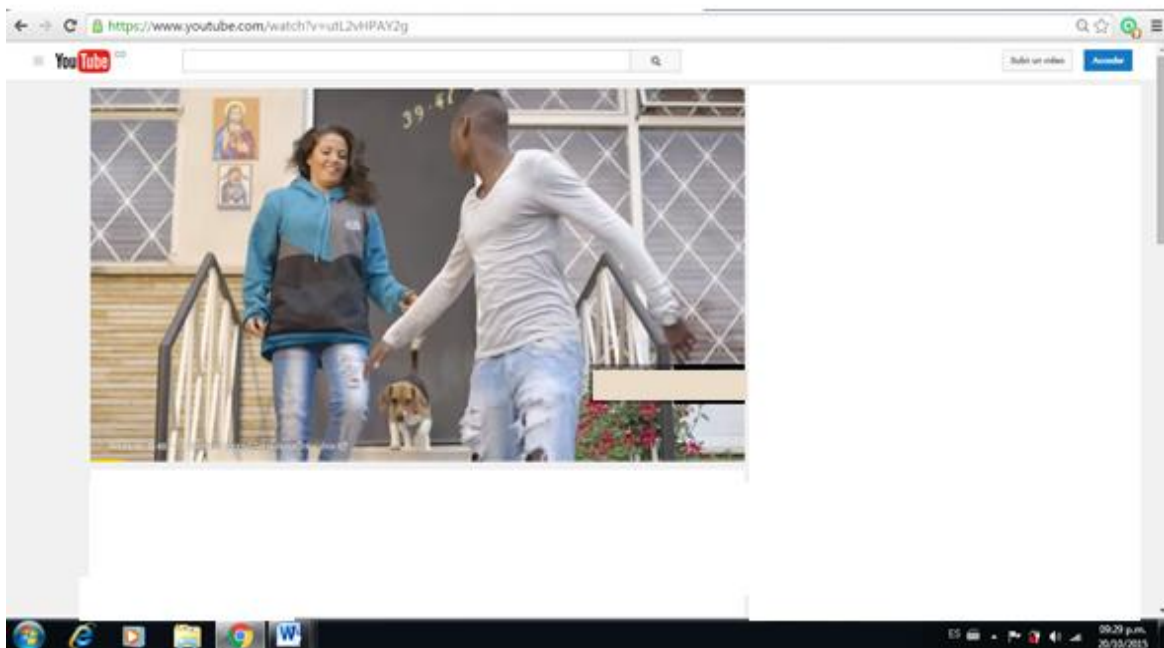
Recolección de Propaganda Electoral en redes sociales (Bogotá: 09- 25 de octubre 2015)

Youtube

18/10/2015 Clara López



20/10/2015 Clara López



Instagram

Enrique Peñalosa

16/10/2015 Partido Cambio Radical



23/10/2015



09/10/2015



21/10/2015



Facebook:

10/10/2015 Rafael Pardo



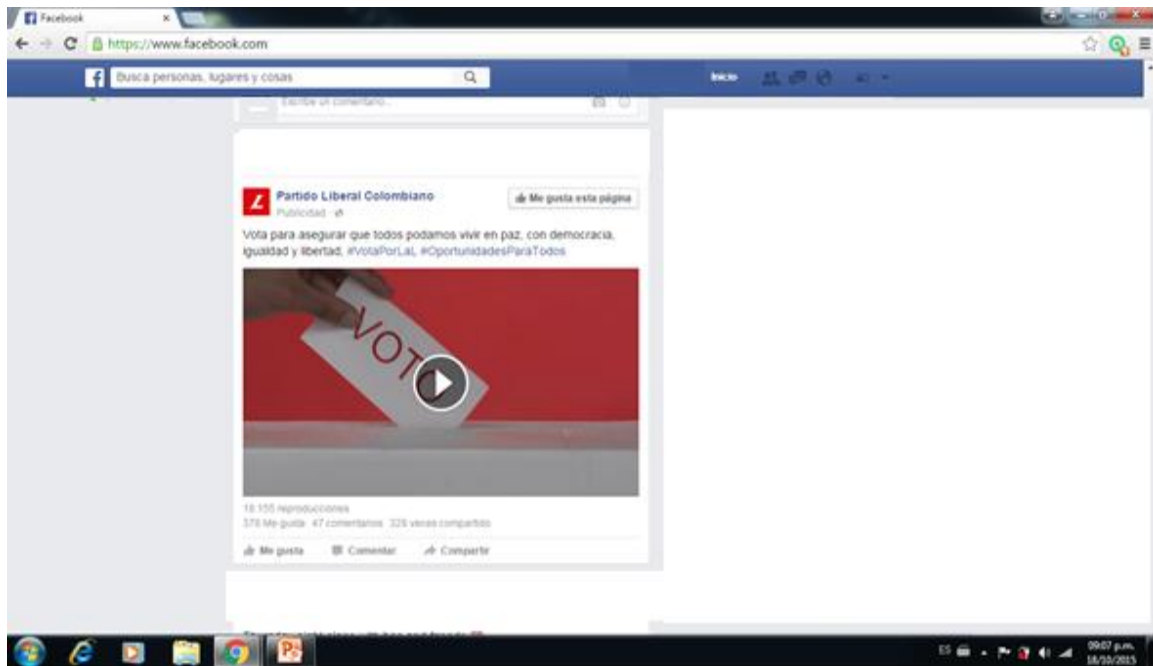
16/10/2015 Enrique Peñalosa



11/10/2015 Enrique Peñalosa



18/10/2015 Partido Liberal Colombiano



18/10/2015 Francisco Santos



18/10/2015 Enrique Peñalosa



18/10/2015 Clara López



18/10/2015 Germán Ricaurte



18/10/2015 Roberto Hinestrosa (Peñalosa)



18/10/2015 Rafael Pardo



18/10/2015 Rafael Pardo



19/10/2015 Sandra Salazar



19/10/2015 Angelo Gravier Santana



19/10/2015 Germán Ricaurte



19/10/2015 Partido Liberal Colombiano
Rafael Pardo



19/10/2015 Clara López



19/10/2015 David Ricardo Racero



19/10/2015 Diego Sánchez Zuluaga



19/10/2015 Diego Molano Aponte



19/10/2015 Clara López – Alianza Verde



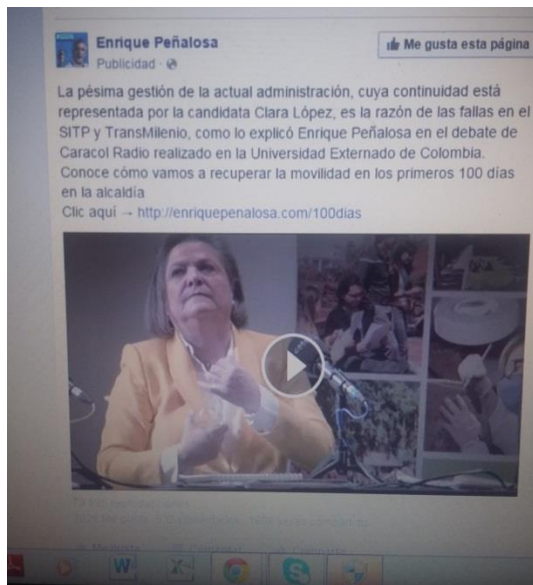
19/10/2015 Diego Laserna- Enrique Peñalosa



19/10/2015 Marco Fidel Ramírez



19/10/2015 Enrique Peñalosa



20/10/2015 Partido Cambio Radical
Enrique Peñalosa

19/10/2015 Francisco Santos



20/10/2015 Partido Cambio Radical
Enrique Peñalosa



20/10/2015 Francisco Santos

20/10/2015 Francisco Santos

Buscar

Pacho S. VÉLEZ

Bogotá • Publicidad •

Durante 8 años y junto al expresidente Álvaro Uribe Vélez le devolvimos la seguridad a Colombia, ahora, le devolveremos la seguridad a Bogotá. **#CambioConSeguridad**

La seguridad debe volver.

PACHO ALCALDE

2,081 Me gusta 435 comentarios 20.725 reproducciones

Me gusta Comentar Compartir

20/10/2015 Rodrigo Lara Restrepo
Enrique Peñalosa

20/10/2015 Rodrigo Lara Restrepo

Buscar

Rodrigo Lara Restrepo

Publicidad •

El "megaplan" de Enrique Peñalosa para mejorar la movilidad de Bogotá donde se contempla la construcción del Metro y de la ALO.. Vía **El Espectador**. **#RodrigoLaraRestrepo** **#RecuperemosBogotá**.

El "megaplan" de Enrique Peñalosa para mejorar la movilidad de Bogotá

elespectador.com

486 Me gusta 90 comentarios

Me gusta Comentar Compartir

20/10/2015 Claudia López

20/10/2015 Claudia López

Buscar

personas más les gusta **Claudia López, Analista política.**

Claudia López, Analista política

Publicidad •

Bogotá necesita control político para superar la corrupción y la ineficiencia. Para que en el Concejo haya una voz que lo defienda a usted, lo invito a votar por una mujer maravillosa: **MaFe Rojas** al Concejo de Bogotá. Conozca su perfil y propuestas---

192 Me gusta 72 comentarios 3.486 reproducciones

Me gusta Comentar Compartir

20/10/2015 Enrique Peñalosa

20/10/2015 Enrique Peñalosa

Buscar

Enrique Peñalosa

Publicidad •

La pésima gestión de la actual administración, cuya continuidad está representada por la candidata Clara López, es la razón de las fallas en el SITP y TransMilenio, como lo explicó Enrique Peñalosa en el debate de Caracol Radio realizado en la Universidad Externado de Colombia. Conoce cómo vamos a recuperar la movilidad en los primeros 100 días en... **Seguir leyendo**

3,330 Me gusta 608 comentarios 88.679 reproducciones

Me gusta Comentar Compartir

20/10/2015 Clara López

20/10/2015 Clara López

Buscar

Clara López
Publicidad •

Bogotá, vota por ti. Comparte nuestro mensaje!
#VotaPorTi #ClaraAlcaldesa

5,560 Me gusta 1,537 comentarios 87.652 reproducciones

Me gusta Comentar Compartir

20/10/2015 Clara López

20/10/2015 Clara López

Buscar

Clara López
Publicidad •

Hay algo que nos une: el deseo de hacer de Bogotá una mejor ciudad #ClaraAlcaldesa

12,514 Me gusta 2,607 comentarios 129.147 reproducciones

Me gusta Comentar Compartir

20/10/2015 Francisco Santos

20/10/2015 Francisco Santos

Buscar

Pacho Santos con ALVARO URIBE VÉLEZ
Bogotá • Publicidad •

Durante 8 años y junto al expresidente Álvaro Uribe Vélez le devolvimos la seguridad a Colombia, ahora, le devolveremos la seguridad a Bogotá.
#CambioConSeguridad

La seguridad debe volver.

1,848 Me gusta 347 comentarios 18.417 reproducciones

Me gusta Comentar Compartir

20/10/2015 German García Maya

20/10/2015 German García Maya

Buscar

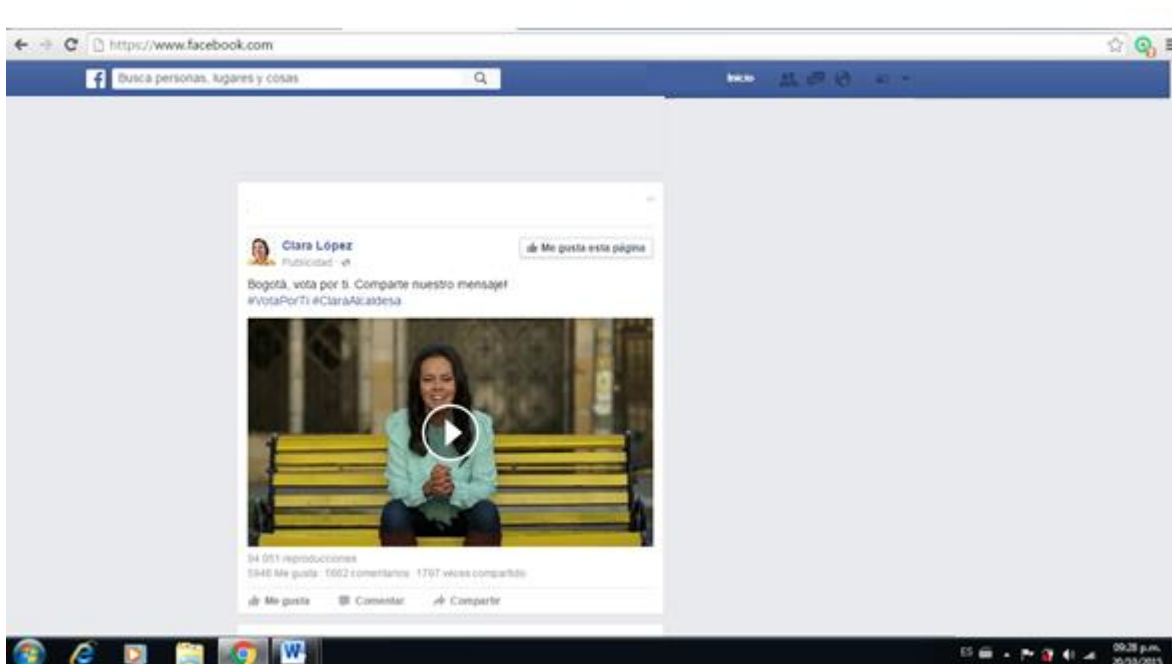
German García Maya
Publicidad

Abogado Rosarista. Bogotano de 26 años.
Comprometido en ponerme la 10 por mí ciudad

PONGÁMONOS LA 10 POR LA MOVILIDAD

German García Maya
Figura pública
5.996 Me gusta

20/ 10/2015 Clara López



20/10/2015 Diego Laserna- Enrique Peñalosa



21/10/2015 Enrique Peñalosa

https://www.facebook.com

Busca personas, lugares y cosas

Inicio

Enrique Peñalosa

Publicidad

Me gusta esta página

La pésima gestión de la actual administración, cuya continuidad está representada por la candidata Clara López, es la razón de las fallas en el SITP y TransMilenio, como lo explicó Enrique Peñalosa en el debate de Caracol Radio realizado en la Universidad Externado de Colombia. Conoce cómo vamos a recuperar la movilidad en los primeros 100 días en la alcaldía. Clic aquí → <http://enriquepenalosa.com/100dias>



111 131 reproducciones
4161 Me gusta · 605 comentarios · 2736 veces compartido

Me gusta · Comentar · Compartir

07:07 p.m.
21/10/2015

21/10/2015 Eleazar Gonzáles

https://www.facebook.com

Busca personas, lugares y cosas

Inicio

Eleazar González

Publicidad

Me gusta esta página

No olvides este 25 de Octubre votar por Eleazar González de la siguiente manera. Recuerda que #JuntosPodemos y con tu apoyo lo lograremos.



2010 reproducciones
206 Me gusta · 6 comentarios · 86 veces compartido

Me gusta · Comentar · Compartir

Rafael Pariso

7 Me gusta

Comparte más de tus recomendaciones aquí <http://m.facebook.com>

07:09 p.m.
21/10/2015

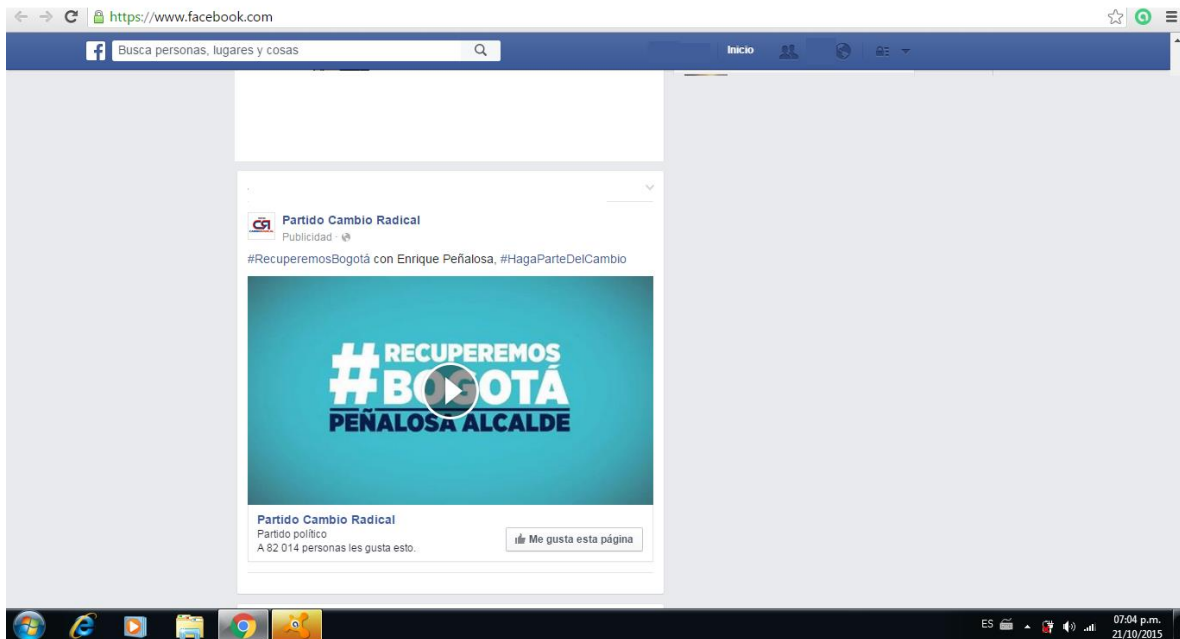
21/ 10/ 2015 Partido Liberal Colombiano- Rafael Pardo



21/10/2015 Germán Ricaurte



21/10/2015 Partido Cambio Radical- Enrique Peñalosa



21/10/2015 Claudia López



Rodrigo Lara Restrepo- Enrique Peñalosa



21/10/2015 Francisco Santos

Buscar

Pacho Santos con ALVARO URIBE VÉLEZ
Bogotá • Publicidad •

Durante 8 años y junto al expresidente Álvaro Uribe Vélez le devolvimos la seguridad a Colombia, ahora, le devolveremos la seguridad a Bogotá.
#CambioConSeguridad

3,569 Me gusta 856 comentarios 37.422 reproducciones

Me gusta Comentar Compartir

23/10/2015 Claudia López- Rafael Pardo

Guardando captura de pantalla...

Buscar

oct 23 a la

Nuevas historias

Claudia López, Analista política
oct 23 a las 10:53am •

Calles, debates, encuestas lo confirman: Pardo subiendo, Peñalosa estancado, Clara ya perdió.
#PardoAlcaldeParaTodos

EL MÁS PREPARADO, EL MÁS CONFIABLE.

PARDOS
EL MÁS PREPARADO, EL MÁS CONFIABLE.

Cifras & Conceptos
26% 24,7% 21,3% 13%

26% 25% 21% 10%

IPSOS Napoleón Franco

32,1% 28% 20,8% 12,9%

Gallup

Llegó la hora de dejar atrás el pasado que divide y votar por Pardo que une.

21/10/2015 Clara López

Buscar

Clara López
Publicidad •

Bogotá, vota por ti. Comparte nuestro mensaje!
#VotaPorTi #ClaraAlcaldesa

6,399 Me gusta 1,808 comentarios 100.964 reproducciones

Me gusta Comentar Compartir

23/10/2015 Enrique Peñalosa

Guardando captura de pantalla...

Buscar

Enrique Peñalosa
Publicidad •

La pésima gestión de la actual administración, cuya continuidad está representada por la candidata Clara López, es la razón de las fallas en el SITP y TransMilenio, como lo explicó Enrique Peñalosa en el debate de Caracol Radio realizado en la Universidad Externado de Colombia.
Conoce cómo vamos a recuperar la movilidad en los primeros 100 días en... [Seguir leyendo](#)

5,810 Me gusta 1,223 comentarios 157.523 reproducciones

23/10/2015 Pachó Santos



24/10/2015 MIRA- Carlos Baena



24/10/2015 Juan Pablo Grillo- Peñalosa



24/10/2013 Juan Carlos Mejía



24/10/2015 Germán Ricaurte



24/10/2015 David Ricardo Racero



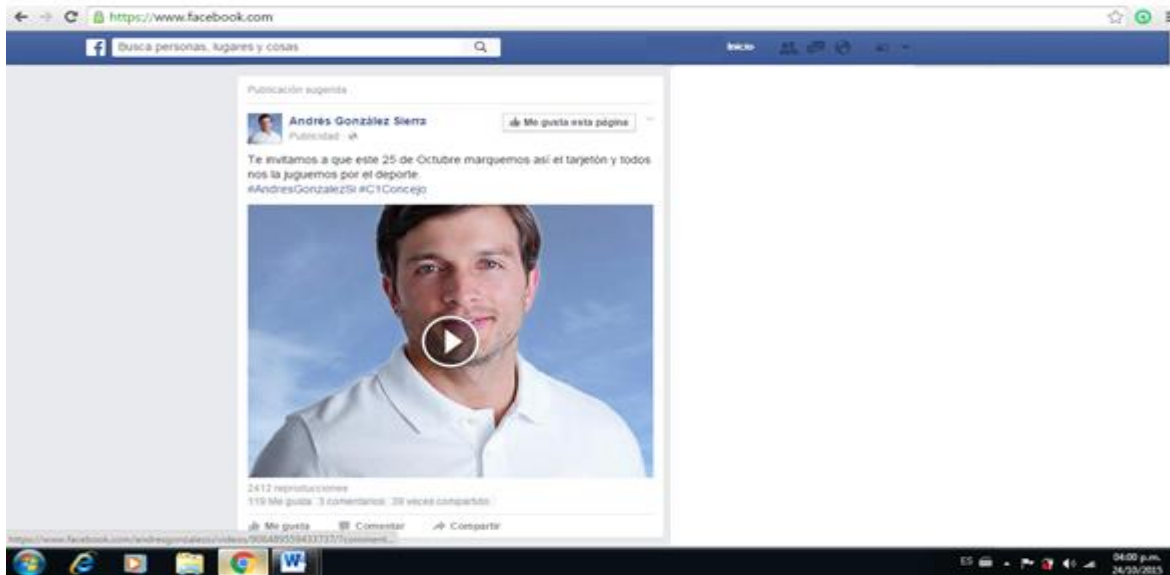
24/10/2015 Jorge Enrique Robledo, Germán Navas y Manuel Sarmiento



24/10/ 2015 David Saavedra Edil y Enrique Peñalosa



24/10/2015 Andrés Gonzáles Sierra



24/10/2015 Yefer Vega



24/10/2015 Maria A. Prada- Manuel Sarmiento



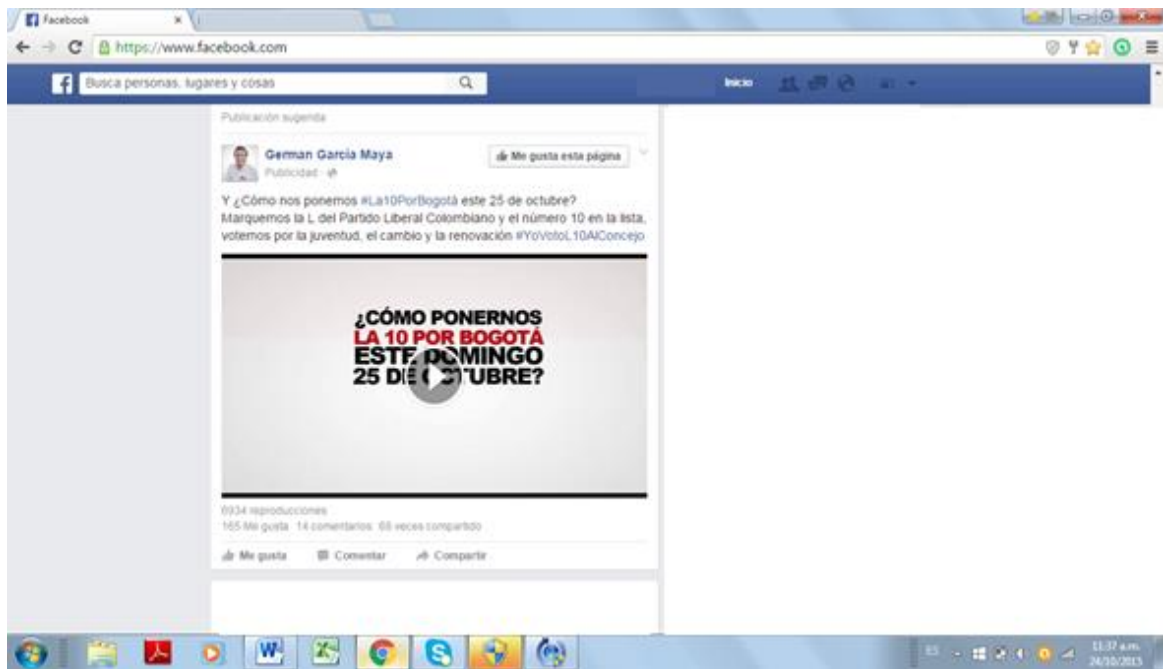
24/10/2015 Enrique Peñalosa



24/10/2015 Carlos Andrés Zárate



24/10/2015 German García Maya



24/10/2015 Diego Cancino



24/10/2015 Partido Liberal Colombiano- Rafael Pardo



24/10/2015 Oiga Noticias- Francisco Santos



24/10/2015 Diego Laserna



24/10/2015 Antanas Mockus- Enrique Peñalosa



Propaganda Realizada el día de las elecciones:

Jorge Enrique Robledo, Germán Navas y Manuel Sarmiento



Javier Palacio



Roberto Sáenz



Antanas Mockus- Jorge Torres



Diego Cancino



Enrique Peñalosa



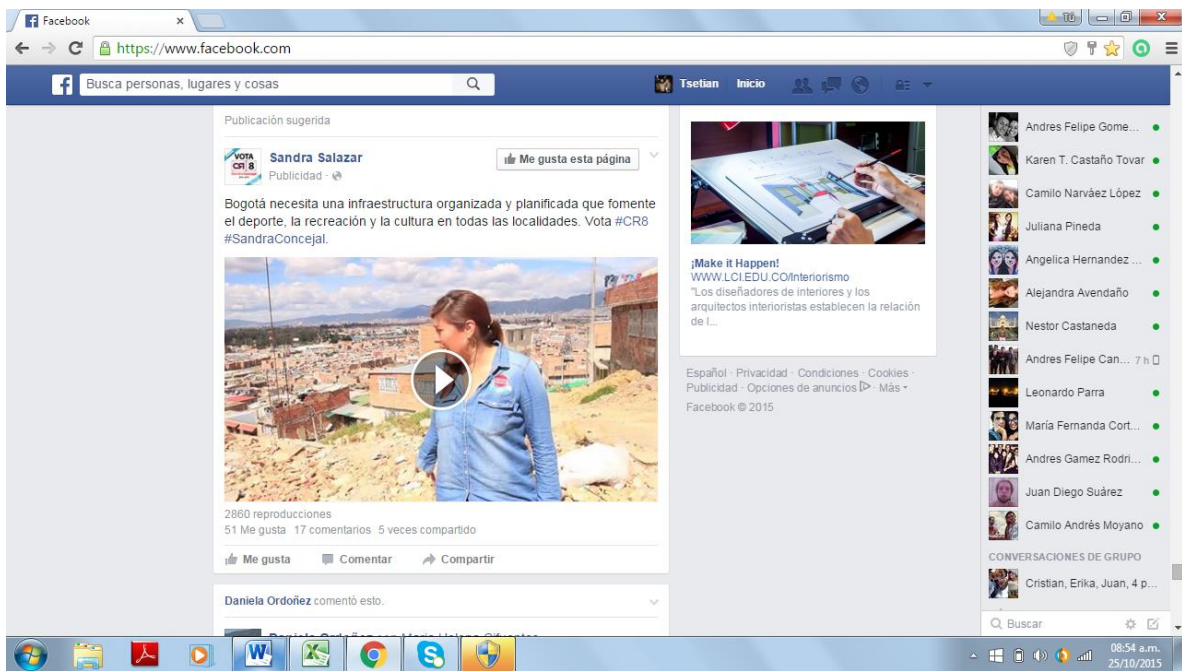
Partido Liberal Colombiano- Rafael Pardo



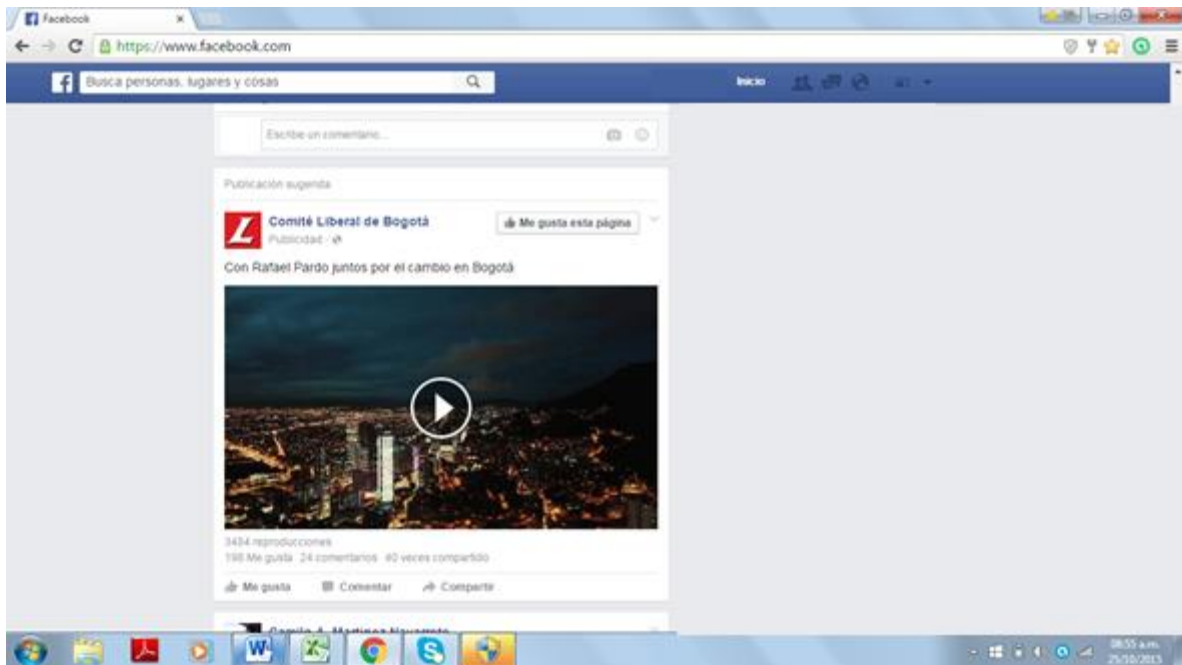
Rafael Pardo



Sandra Salazar



Comité liberal de Bogotá- Rafael Pardo



German García Maya



Diego Laserna- Enrique Peñalosa



Hollman Morris



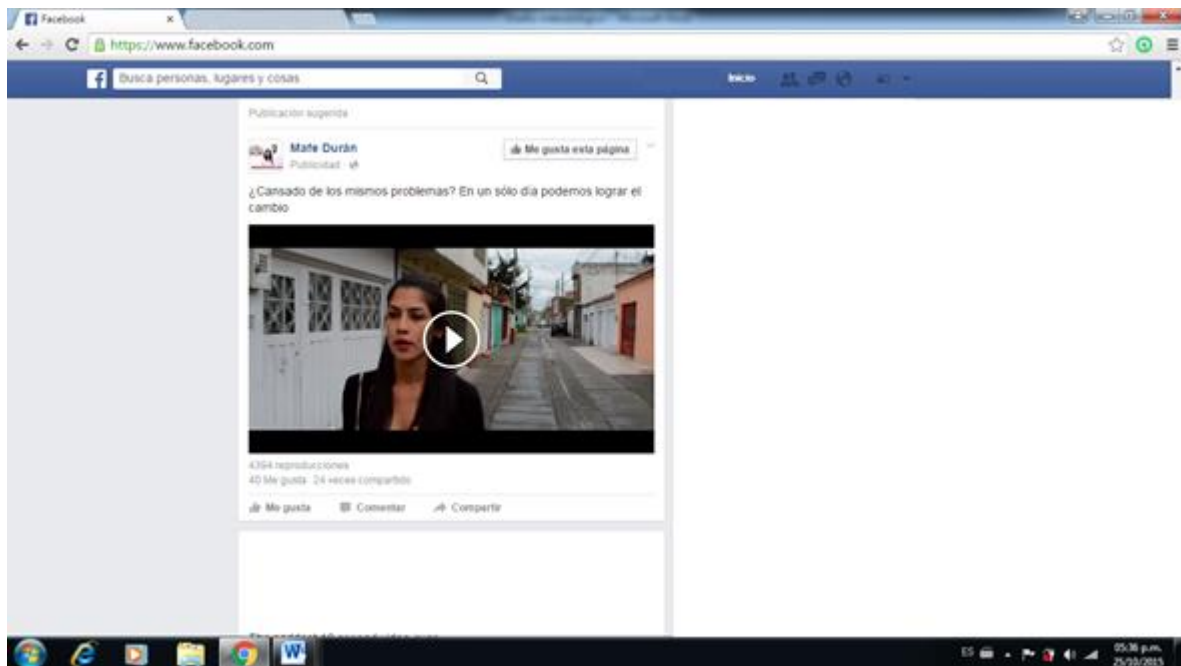
Roberto Hinestrosa- Enrique Peñalosa



Enrique Peñalosa



Mafé Durán



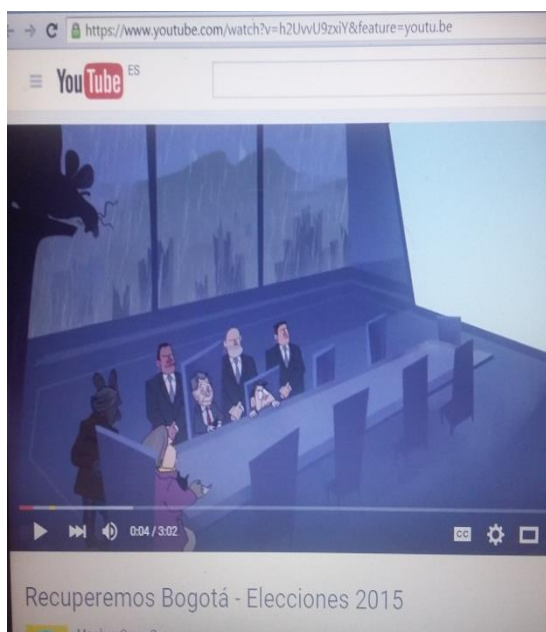
Olga Lucia Serrano - Enrique Peñalosa



Diego Cancino



Ejemplos vulneración del principio de honra y buen nombre en Internet



Fuente: Imágenes recuperadas por el autor del presente trabajo de grado en las redes sociales: Facebook, Instagram y Facebook durante el año 2015.

Anexo 11. Elecciones territoriales- Análisis de la propaganda electoral recolectada (anexo #10)

Alcaldía Bogotá:

Candidato	Principal Partido	# de propaganda difundida en Internet	Youtube	Instagram	Facebook
Enrique Peñalosa	Cambio Radical	26 (49%)	0	4	22
Clara López	Polo democrático	9 (17%)	2	0	7
Rafael Pardo	Liberal	9 (17%)	0	0	9
Francisco Santos	Centro Democrático	9 (17%)	0	0	9
Total		53 (100%)	2	4	46

	Total	Difundieron propaganda en Internet	No difundieron propaganda en Internet	No difundieron en%
Candidatos	7	4	3	42,80%

Concejo de Bogotá:

Candidato	Cargo	Organización Política	# de propaganda difundida en Internet	Electos
BAENA CARLOS (MIRA)	Presidente Mira	Mira	1	/
CANCINO DIEGO	Concejo	Alianza Verde	1	
FIDEL RAMIREZ MARCO	Concejo	Opción ciudadana	1	1
GARCIA MAYA GERMAN	Concejo	Liberal	2	1
GRILLO JUAN PABLO	Concejo	Cambio Radical	4	1
HINESTROSA ROBERTO	Concejo	Cambio Radical	1	1

JORGE TORRES (MOCKUS ANTANA)	Concejo	Alianza Verde	1	1
LASERNA DIEGO	Concejo	Alianza Verde	3	
MEJIA JUAN CARLOS	Concejo	Partido de la U	1	
MOLANO APONTE DIEGO	Concejo	Centro Democrático	1	1
MORRIS HOLLMAN	Concejo	Progresistas	1	1
PALACIO JAVIER	Concejo	Partido de la U	1	1
RACERO DAVID RICARDO	Concejo	Progresistas	1	
RICAURTE GERMAN	Concejo	Liberal	1	
SAENZ ROBERTO	Concejo	Alianza Verde	1	
SALAZAR SANDRA	Concejo	Cambio Radical	1	
SARMIENTO MANUEL (ROBLEDO JORGE; PRADA MARIA)	Concejo	Polo democrático	1	1
SERRANO OLGA LUCIA	Concejo	Alianza Verde	2	
VEGA YEFER	Concejo	Cambio Radical	2	1
ZÁRATE CARLOS ANDRÉS	Concejo	Conservador	3	

	Total	Difundieron propaganda en Internet	No difundieron propaganda en Internet	No difundieron en %
Candidatos Concejo	551	21	530	96%
Organizaciones Políticas	15	9	6	40%

Fuente: Tablas elaboradas por el autor del presente trabajo de grado, con base en las imágenes recolectadas en las redes sociales durante el año 2015.

Anexo 12. El proceso de Paz y la Reforma Electoral

Las actuales Reformas electorales que se están gestando, no identifican como prioridad la regulación de la propaganda electoral en Internet. La coyuntura no lo permite. Los actuales acuerdos entre el Gobierno y el Grupo Armado Farc, tendrán implicaciones electorales (como se señala en el punto número dos del acuerdo: Participación Política) cuyo fin es garantizar la oposición. Este propósito ha sido el mismo en otras Reformas, que hasta el día de hoy no lo han logrado.

La información que se conoce de la Reforma Electoral, no es lo suficientemente amplia como para que se detalle en el Trabajo de Grado. Sin embargo se puede enunciar la información oficialmente difundida. Según el equipo negociador, el Acuerdo establece en el punto 2.3.4 una Reforma del Régimen y de la Organización Electoral, su objetivo es aumentar la independencia de las autoridades electorales, modernizar y hacer más transparente el Sistema Electoral y generar mayores garantías para la participación política.

¿Quién y cómo elaborará el Proyecto?

1. Los acuerdos plantean crear una Misión Electoral Especial durante 6 meses.
2. La Misión estará conformada por siete expertos que harán parte de algunas de las siguientes Instituciones:
 - Representante Misión de Observatorio Electoral [MOE]
 - Centro Carter
 - Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia
 - Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes
 - Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria- NIMD
 -

Fuentes en las que se puede validar la Información:

Medio	Título	Fecha	Disponible en:
El Espectador	Gobierno y Farc acuerdan garantías de participación política	5 de julio de 2016	http://www.elspectador.com/noticias/politica/gobierno-y-farc-acuerdan-garantias-de-participacion-pol-articulo-641542
La Nación	Los acuerdos en participación en política de las FARC que están listos	5 de julio de 2016	http://www.lanacion.com.co/index.php/actualidad-lanacion/item/272916-los-acuerdos-en-participacion-en-politica-de-las-farc-que-están-listos
El Espectador	Ministro (e) Rivera explica en qué consiste el acuerdo sobre participación política	5 de julio de 2016	http://www.elspectador.com/noticias/paz/ministro-e-rivera-explica-consiste-el-acuerdo-sobre-par-audio-641551
RCN Radio	Lo que acordaron Gobierno y Farc en participación política	6 de julio de 2016	http://www.rcnradio.com/nacional/lo-acordaron-gobierno-farc-participacion-politica/

Anexo 13. Entrevista. Misión de Observatorio Electoral (MOE)

Nombre de los entrevistados: Luisa Salazar Escalante (**LSE**) y Fabián Hernández Cadena (**FHC**)

Ocupación: LSE hace parte del área de investigación jurídica de la MOE y FHC es el coordinador de comunicación de esta misma organización.

Fecha: 12 de abril de 2016

Lugar: Sede MOE, Bogotá.

¿Cómo se ha aproximado la MOE a la problemática de la propaganda electoral en Internet?

LSE: La MOE ha realizado un análisis de las leyes y conceptos del CNE frente a la propaganda electoral. Respecto a la que se realiza en Internet, la MOE considera como muy preocupante la rendición de cuentas, esto es: si los candidatos están reportando los gastos realizados con esta publicidad. Publicidad que muchas veces se hace por fuera de los tiempos legales. Entonces el problema del vacío que existe con la propaganda que se realiza en Internet, es que se violen esos tiempos y que los candidatos no reporten todo. En este vía, si debería existir una regulación, una prohibición, debería existir algo muchísimo más claro, porque lo que ha hecho hasta el momento el CNE es cambiar sus posiciones frente al tema.

¿Cómo solucionar el problema que hay detrás de la propaganda electoral en Internet?

LSE: Desde la MOE pensamos que hay que regular la publicidad en Internet, que se regule igual que el resto de la propaganda para que sepamos exactamente cuánto dinero se está gastando ahí, porque por ahí podría haber un subregistro. Las leyes se deben acomodar a la realidad actual, porque actualmente así se hace la política. Sin embargo, hay un tema muy delicado y son las redes sociales, no todos tienen acceso a estos espacios y la relación entre el candidato y los ciudadanos implica una voluntad de los últimos para relacionarse con los el primero. Estos espacios que podrían considerarse como privados, así estén en Internet, desde la MOE, si creemos que debería existir una regulación, pero aún más específica. También, nos hemos dado cuenta que a partir de lo que hacen los candidatos en las redes sociales, es que también hay un acceso a lo que hacen los mismos, por lo que estos perfiles no podrían ser restringidos, porque nos parecería negativo. Otra cosa sería si los candidatos pagan pautas, esto sí debería ser regulado.

¿La MOE ha realizado una propuesta formal? ¿Han buscado intervenir al respecto?

FHC: Frente a Internet, de manera específica, no. Si hemos tratado bastante el tema de propaganda electoral, en espacios públicos tradicionales. Incluso tenemos una herramienta que se llama MAPEE, que permite que cualquier persona le tome una foto a cierta publicidad y la suba al sistema, quedando georeferenciada y llegándole directamente al CNE y a la MOE.

LSE: La comenzamos a aplicar desde las elecciones del año 2015 y solo se enfoca en la propaganda que el ciudadano reporta. Podríamos más adelante, una vez esté regulado el tema de Internet, aplicarlo en este espacio. Además, compartimos lo que establece en su trabajo de grado frente a la necesidad de modificarse legalmente y unificarse el concepto de propaganda electoral, para evitar ese cambio de perspectiva constante y que frente a los conceptos del CNE, no implican ningún tipo de obligatoriedad. De esta manera, una primera solución es que la legislación se adapte a las nuevas formas de publicidad. Si creemos que el marco legal colombiano se está quedado en la materia.

FHC: Si tuviéramos un CNE técnico y no político, muchas de estas discusiones se podrían discutir en términos técnicos y no políticos. Hago esta precisión, porque cuando nos reunimos todas las regionales de la MOE y discutimos sobre la propaganda en Internet. Obviamente las elecciones comenzaron un año antes en Internet, nosotros no conseguimos y nos hubiera gustado conseguir, propaganda paga. Lo único que conseguimos fue que el candidato pone en su página información y que la promueve mediante otros seguidores y usuarios, siendo esta situación de una magnitud incalculable, pero que no representa propaganda electoral. Es un usuario, enardecido y fanático de su candidato, que en legítimo derecho, comparte una información que le gusta y sugiere a las personas que están en su red, que también lo sigan. De esta manera, llegamos a la conclusión de que nosotros estamos detrás de la publicidad física y de esta nada pasa, no hay sanciones, entregamos miles de casos en los que está de manera gigante en la ciudad y en eso nada pasa.

No hay manera técnica de que el CNE actual, haga una investigación, sanción de la publicidad, entonces si no lo hace en lo físico, entonces mil veces menos se va a meter en cosas de Internet.

LSE: Los casos registraron a principios de las elecciones del año 2015, que se entregaron al CNE, hasta ahora, abril del año 2016, están generando el inicio de algún tipo de investigación. Nosotros no apoyamos que los partidos entreguen avales a candidatos que violan las normas electorales.

FHC: Hay que reevaluar los tiempos en los que se inicia y se finaliza la propaganda electoral, pues no se adaptan a las circunstancias actuales. En la última reunión regional, nos preguntábamos, si en realidad esta medida es racional, frente a la demanda del país. Entonces que hacemos, ¿amarramos los candidatos? y justo el 25 de julio los soltamos y ¿ahí sí que empiecen? La violación de esto solo demuestra que la política comienza muchísimo antes y que el interés de un candidato por hacerse conocer debe empezar muchísimo antes, la experiencia lo demuestra que es así.

FHC: A nivel regional, establecimos que frente a la propaganda en Internet, esta solo debe cumplir con los tiempos legales y que no debe realizarse nada más, pues si no se cumple lo que hay en los demás espacios, menos van a cumplir, la de Internet.

La importancia de la distinción entre publicidad política y la propaganda electoral

FHC: Esta distinción es sumamente importante, más en las elecciones nacionales, porque estas son en marzo, junio y julio, y la elección como tal, empieza entre octubre y noviembre. Usted tiene una cantidad de festividades en el fin del año, en donde quien hablo no es necesariamente el candidato, sino es una persona que saluda a su pueblo. En ese momento, no se sabe si él es candidato, nadie lo sabe y eso es el común denominador. Esta publicidad que no es de candidato, ni implica que esté exigiendo el voto por él, no es nada de eso. Comienza un montón de publicidad, que no está inscrita en ningún lado.

LSE: Hay que tener en cuenta que las redes sociales también pueden funcionar como un mecanismo de control, que puede alertar sobre una situación que puede ser ilegal.

Además hay que tener en cuenta el operador, es decir, a quien presta el servicio. En Colombia se puede sancionar al medio de comunicación que incumple con una normatividad previamente pactada o establecida por el CNE, ejemplo los tiempos y horarios de emisión y el número máximo de reproducciones. Pero en Internet, ¿Quién pelea contra Facebook? ¿Cómo el Estado Colombiano le hace una normatividad a estas redes sociales?

LSE: Fabián, por ejemplo, durante las elecciones territoriales, encontró propaganda electoral de Peñalosa en la difusión de televisión en Internet. De manera concreta vio propaganda electoral en la transmisión de RCN televisión en Internet, lo que nos hizo preguntarnos, ¿realmente esta es legal? ¿No debería cumplir con la normatividad de televisión? Porque la regla general es que, en elecciones locales, no puede haber propaganda en televisión nacional. Realmente no sabemos si se está incumpliendo.

La responsabilidad de los partidos

LSE: La MOE cree mucho en la responsabilidad de los partidos, ya que estos son los que dan los avales, los que están totalmente interrelacionados con los candidatos. Por eso debe existir una responsabilidad de los partidos, ellos no controlan lo que hacen sus candidatos, ellos no controlan nada. Se dan avales a personas que han violado la normatividad electoral, esta actitud es totalmente reprochable. Porque desde un punto de vista muy interrelacionado con la perspectiva del Consejo de Estado, dar un aval es que una persona representa la moralidad de un partido.

Otras posibles soluciones

FHC: En la última reunión regional cuando estábamos hablando de publicidad, pensábamos que así como las empresas que realizan encuestas deben estar registradas, sería oportuno que en los demás espacios para poder hacer publicidad se esté registrado también, y que se realicen reportes respecto a la que se contrató y realizó. Esto facilitaría muchísimo el acceso a información precisa por parte del CNE.

LSE: lo importante de nuestras herramientas es que permite ser algo de extrema sencillez para los ciudadanos, y que no implicaba un gran esfuerzo de los mismos, esto incentivo que se generara un número importante de reportes o denuncias que permitían percibir de manera casi instantánea lo que ocurría en materia de propaganda electoral. Además, esta se ve y se siente, lo que facilita determinar si esta es legalmente posible, permite un mayor control. No obstante, si realmente no se aprovecha por parte de la organización electoral, entonces no tiene ningún tipo de implicación o de apoyo para que realmente sea útil.

¿Cómo funcionan estas herramientas en materia de administración y gestión de la organización?

FHC: Primero, alejando el tema de que se necesita un equipo adentro que filtre información, porque los algoritmos y la aplicación filtran una información básica, por ejemplo: Tiene o no tiene anexos, si los tiene, esto da un valor agregado y eso lo filtra el sistema de una. Sin embargo, mucho de lo que se escribe sin anexos es valioso, entonces si se necesita una persona experta, que revise, que lea, que clasifique: esto no es importante, esto es medio importante o esto es muy importante. Por esta razón se necesita un equipo de expertos en delitos legales, pues muchas veces un delito electoral conlleva a muchos más. Segundo, debe existir un trabajo coordinado con las autoridades electorales, como lo hemos expuesto hasta el momento, para que tenga un verdadero alcance. Por ejemplo, la información de Pilas Con el Voto se envía paralelamente a URIEL (Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral) y el mismo se la remite calificada a las autoridades pertinentes. Tercero, para que una herramienta como Pilas Con el Voto tenga éxito se necesita que la gente la conozca. Usted puede crear su MAPPE, pero si no la conocen las personas no funciona de ninguna forma. Las personas deben conocer la herramienta para comenzar a denunciar, sino no es posible. Entonces, Pilas Con el Voto es exitoso porque hay alianza con medios de comunicación para que se dé a conocer, la gente puede denunciar desde la página del Universal por ejemplo; Hay pago de pautas en redes sociales y otros espacios de publicidad; Hay videos que explican cómo denunciar de manera correcta. Entonces hay un gran esfuerzo de comunicación para que la herramienta funcione, sino existiera eso, pues la tendríamos aquí, una gran herramienta, pero sin resultados.

¿Cuántos son los costos estimados de funcionamiento?

FHC: El Sistema central de Pilas Con el Voto es libre, es gratuito, que es el que permite georeferenciar. Lo que hicimos nosotros en la MOE fue acomodarlo, porque es libre, pero es rígido, no es práctico y al ser internacional no tiene nada de las particularidades locales, ni de las necesidades jurídicas locales. Entonces eso ha implicado invertirle dinero a esta herramienta. De esta manera, una vez se tiene el sistema libre, si debe existir un desarrollo mínimo acorde a las necesidades locales, esto fácilmente puede costar de veinte a cuarenta millones de pesos, dependiendo del programador, ¿Por qué? Porque está el sistema de subir la información, pero hay un sistema atrás que es de la calificación de la misma. Hay otro sistema que son las encuestas que pueden ir programadas dentro del sistema, que es información adicional que no necesariamente tiene que ver con eso, sino con un estudio que nosotros hacemos. Hacer la aplicación para los móviles, son como mínimo de doce a quince millones de pesos, esta debe corresponder con la ya existente en la Web; y todavía no hay una persona calificando o experta que desarrolle el análisis y que conste las peticiones de las personas. Si se quiere tener ya entonces unos expertos, bueno ¿Cuál es el costo de contratación? Tres millones de pesos por persona, por mes. Claro que estos precios pueden variar, pero eso ya depende de cómo usted acuerde la respectiva contratación con la persona, es decir, ahí si ya son cálculos suyos, multiplíquelo por el número de meses que se desee utilizar. Ahora se debe calcular los costos que se desean invertir en la promoción de la herramienta que podrían oscilar entre los 200 millones de pesos, sin incluir un solo comercial en televisión, sino pauta en Internet, vallas en espacios públicos.

¿Se podría pensar entonces que de cierta manera para el Estado resultaría económico?

El CNE maneja mucha plata, pero no la ve. Por ejemplo, para las elecciones anteriores el CNE pidió veinte mil millones de pesos y solo se gastó diez mil millones de pesos en hacer la auditoria en el censo electoral, por las irregularidades presentadas en el año 2015, y nada más, y no han mirado publicidad, solo en bases de datos. Para el Estado algunas cosas pueden ser mil veces más costosas que para nosotros. A nosotros Pilas Con el Voto no nos cuesta ninguna cifra equivalente a lo que le costaría al CNE, a ellos les podría costar hasta tres veces más caro.

FHC: Los elecciones funcionan a contrarreloj, esto implica que frente a los delitos electorales usted tiene cuatro meses para investigar y sancionar, y ojalá sancionar antes de las elecciones, sino no se hizo nada. Por ejemplo, consigo un candidato con vínculos paramilitares, que hizo campaña y que gano, el CNE no hizo nada, porque si se condena después, va haber una elección atípica que le cuesta bastante al Estado, ¿Por qué? Porque el Estado no fue capaz de conseguir lograr estas sanciones. En el caso de la propaganda, si se sancionara por violar las disposiciones legales y ya están elegidos, implica que tampoco pase nada, pues los resultados electorales ya se dieron y las sanciones no tienen ninguna posibilidad de cambiar los resultados dados en las elecciones. Además muchas veces los candidatos pueden hacer un cálculo económico de las posibles sanciones económicas y estar preparados, a si es necesario pagarlas, siempre y cuando se consiga el máximo objetivo de ganar las elecciones. De esta manera, debe existir un organismo con capacidad preventiva, que juzgue y sancione rápido.

FHC: Una particularidad en las elecciones del 2015, es que son las primeras elecciones de los nativos digitales, o sea, él que voto en estas elecciones con 18 años, conoció Internet y ya está totalmente relacionado con el tema.

Anexo 14. Entrevista. Magistrado Felipe García Echeverri

Nombre del entrevistado: Magistrado Felipe García Echeverri (MFGE)

Ocupación: Actualmente se desempeña como uno de los nueve magistrados del Consejo Nacional Electoral.

Fecha: 21 de abril de 2016

Lugar: Despacho del magistrado, Consejo Nacional Electoral.

MFGE: El tema me parece interesantísimo y apasionante, y el hecho de que sea parte de una tesis, lo que me parece importante, es que se puede aportar. Porque (voy a usar un término vulgar) estamos mal, como lo ha notado, por todo lo investigado, hay una cantidad de zonas grises y hay una cantidad de huecos (diferencio las zonas grises como las que tiene una regulación y los huecos como los que definitivamente no la tienen), Voy a arrancar por el final y después retomamos con el principio. Voy a empezar por el final, por esto: El avance en la tecnología y en los medios de comunicación, es lo que plantea los primeros espacios que se quedan sin regulación, yo estoy seguro que cuando hablamos de Internet, estamos hablando de un fenómeno, en términos reales, muy reciente. El año que se supone que es el hito para el cambio tecnológico es el año 92, digamos, en los grandes bloques de la historia en el último siglo. Entonces, si usted se pone a pensar, claro la Ley 1475 de 2011, en su artículo 35, no tiene mucha diferencia con la legislación del año 94 y la del 86, porque prácticamente de lo que se habla ahí es de la difusión, del darse a conocer por parte de un candidato, con el fin de obtener el voto del ciudadano. Entonces en términos generales, eso se da para todo, pero si uno se ubica en el tiempo de la norma y de la concepción de las norma, en la práctica se restringe a única y exclusivamente a unos medios (en ninguna parte lo dice, ni el legislador le puso esa restricción) y ¿Cuáles son esos medios? Vallas, radio, televisión y la prensa escrita, porque se entiende por propaganda, entre otras cosas, el hecho de que usted está pagando una pieza publicitaria, entonces surgen las siguientes preguntas: ¿Qué pasa con las pancartas? ¿Qué pasa con los pasacalles? ¿Qué pasa con los microperforados de los carros? ¿Qué pasa con las camisetas? ¿Qué pasa con las cachuchas? ¿Qué pasa con lo que se hace con pintura en las grandes lajas en las zonas rurales, al borde de las carreteras o debajo de los puentes? Y más allá de eso ¿Qué pasa con Internet? En el año 86 eso difícilmente existía, hoy en día, inclusive está desplazando, día a día, medios tradicionales como la televisión y la prensa, donde la misma se está yendo al formato electrónico, las redes sociales como Twitter, por ejemplo, muchas veces ya no son reproductores de los medios, sino fuente de los medios. De esta manera, los medios empiezan a utilizar el mismo Twitter para decir: hubo una explosión ayer en la paralela con 109, entonces usted tiene la opción de prender el radio, como hace unos años o abre Twitter y ahí ya va encontrar, tres, cuatro o cinco tuits donde ya tienen la noticia, entonces las mismas redes sociales están funcionando de fuente. Con lo que nos encontramos es que frente a la oferta que tiene el mercado, de medios para hacer propaganda la regulación no es suficiente, pero ¿vale la pena regular todos los medios o debe darse una libertad? La respuesta a esta pregunta tiene dos componentes.

El primero, que es un componente de equilibrio democrático, si usted deja en libertad a todos los medios y a todas las personas para hacer lo que quieran en materia de difusión -aquí no estoy hablando de proselitismo político, sino de propaganda electoral- se está trasgrediendo un principio, que yo he puesto en palabras muy mías, que está en un libro, que es: la chequera es el tamaño de la democracia, o sea, que en el momento en que uno trasciende esos límites establecidos por el legislador, se está permitiendo que la chequera determine el tamaño de la democracia, esto es gravísimo, fíjese el debate que se está dando en Estados Unidos, donde existe total libertad y donde la cantidad de dinero invertido en política es astronómico, ya se está dando el debate: perdóneme, pero aquí si empieza a desfigurar la democracia, en la medida en que no hay un límite al gasto.

Es un tema de equilibrio democrático, naturalmente es una cuestión de tope en el gasto, usted debe generar unos mecanismos a través de los cuales las personas tengan la oportunidad de darse a conocer en igualdad de condiciones y dentro de unos límites de gasto que se supone que son razonables, pero ¿Qué son razonables? Esto es una respuesta muy difícil, cuando nosotros establecemos los límites en vallas, en aviso y en prensa, en las resoluciones que hacemos a principio de año para todas las campañas, pues básicamente son unos criterios que buscan una proporcionalidad de acuerdo a la población, pero de todas maneras los límites temporales y económicos se justifican en el equilibrio democrático. Ahora surgen preguntas más complicadas, ¿Cómo regulo la camiseta que usted tiene puesta que dice vote por mí? ¿Yo le puedo quitar una prenda de vestir? ¿Esto no se pasa a atentar contra su propiedad privada? En fin, ahí hay una cantidad de preguntas muy

complejas, ¿A qué es a lo que se ha llegado? Se ha llegado: Primero, la propaganda se entiende como propaganda en la medida en que esté invitando a una persona a votar por una opción, entonces la siguiente pregunta que surge es: si no invito a votar, sino simplemente hablo de mi slogan de campaña ¿Ahí estoy invitando a votar? No, pero estoy haciendo propaganda electoral. Se empieza entonces a ampliar la definición, no es simplemente vote por mí. Esto se ve en las campañas de expectativas, que empiezan a ser un problema, en el cual el CNE se empieza a fijar desde, aproximadamente, cuatro años. Estas campañas buscan posicionar un slogan, y esto se presenta con mucho tiempo de anticipación a las elecciones, pues la propaganda implica que se deba generar un efecto de recordación, por lo que se busca mayor impacto. Para estos casos ¿nosotros qué hicimos? Estas investigaciones son largas, entonces que efecto tienen si usted va a terminar sancionando dos años después, no tiene ningún efecto. Quiere decir que una persona puede violar la Ley, hace el cálculo con su reposición de voto y si lo van a multar, pues sencillamente pone la misma dentro de su presupuesto, sino va a tener más que una consecuencia pecuniaria, esto es como provisionar la violación de la Ley.

Tomamos la decisión a finales del año 2014, en ejercicio de facultades de policía administrativa a tomar unas decisiones, a proferir unas resoluciones de medidas preventivas y es ordenar a retirar la publicidad, punto. Publicidad que nos llegaba, ordenábamos que se retirara, con el argumento de que estaba por fuera de los tiempos. Se quitó mucha publicidad, especialmente en el tema de vallas, sin entrar en la discusión de si estaba invitando o votar no. Con esto que le acabo de explicar, fíjese que se ha ampliado el concepto de propaganda electoral en varios aspectos, que en efecto tiene que ser política electoral, no solamente política, porque si no sería simplemente proselitismo y esto es otra cosa. Entonces que sea política electoral, pero que no necesariamente esté invitando a votar, pero que esté afectando el equilibrio democrático.

Los límites temporales, de todo lo que le he dicho, es lo más sano, ya si la discusión de si tres meses es muy poquito o es mucho, o qué tiempo debería ser, eso ya eso otro problema. Lo importante es que debe haber límites temporales para que haya equilibrio democrático y económico. Para que, cuando el ciudadano vaya a ir a votar, vote por una opción conocida y la propaganda electoral es un mecanismo para dicho fin. Surge otro problema con la propaganda electoral (y todavía no estamos hablando de los distintos medios), si no de simplemente la propaganda en términos generales y es el de los grupos significativos de ciudadanos y los procesos de recolección de firmas, aquí me voy a devolver un poquito. Digamos que la ventana para la participación política implica el superar un umbral y como lo he mencionado yo, los grupos significativos de ciudadanos son el exosto de la democracia, porque si usted solo tuviera el umbral, pues estaría cerrando la posibilidad de participación política de tal manera que las otras opciones no tendrían forma de expresarse, de no ser adhiriéndose a los partidos como unos apéndices, por esta razón los grupos significativos de ciudadanos son muy importantes. Sin embargo, para ellos poder participar, necesitan inscribir un comité promotor, salir a recoger firmas y si cumple con las suficientes, inscribir la candidatura. Todo ese proceso implica un desajuste en el candelario electoral, en relación a los partidos, porque los grupos significativos de ciudadanos tienen que empezar antes, pero lo que realmente implica es que en el proceso de recolección de firmas que se realiza en las calles mediante la promoción. Así pues, surge una nueva dificultad en la definición de propaganda electoral ¿Cómo hacer para que esos grupos se den a conocer en su proceso de recolección de firmas, pero que no constituya propaganda electoral? Porque si constituye propaganda electoral suceden dos cosas. Primero, se rompe el equilibrio económico, pues la recolección de firmas no hace parte de los gastos de campaña, lo que querría decir es que pueden gastar plata ilimitadamente. Segundo, porque se genera un desequilibrio en la exposición que tienen frente a los partidos. El año pasado, nosotros marcamos esta diferencia diciendo: los grupos significativos de ciudadanos pueden darse a conocer, en su proceso de recolección de firmas a través de material impreso, pero hay dos cosas que no podían hacer en el contenido de la publicidad: invitar a votar por ellos, pues ni siquiera son candidatos, solo pueden invitar a firmar y, además se debía especificar que esas firmas eran para respaldar una candidatura. Entonces, yo no puedo salir a decir: vote por Felipe a la alcaldía, sino que tengo que decir: firme por una candidatura de Felipe a la Alcaldía, usted podrá decir que es poca cosa, pero fue la única manera como nosotros pudimos hacer la diferencia. También se nos ocurrió (teniendo en cuenta nuestra capacidad de competencia) para poder minimizar ese desequilibrio, una propuesta que aprobamos en una resolución en sala plena, que implicaba una rendición de cuentas de la plata que se había utilizada en el proceso de recolección de firmas de los grupos significativos de ciudadanos, con el fin de establecer cuánta plata estaban gastando en ese proceso. En su momento, yo fui el único que realicé una aclaración de voto, porque si bien estaba de acuerdo con la resolución, eso era como sacar a un león sin dientes ¿De qué sirve ordenarles que presenten esas cuentas, sino

tienen unas consecuencias? Eso sí me parece que no cumple el objetivo que se está persiguiendo, la única forma era: estableciendo sanciones (discutible si se tiene capacidad sancionatoria) o que la plata, empleada en la recolección de firmas, hiciera parte de los topes de campaña, esto implica que si posee la candidatura, debe medir el gasto que realice en propaganda electoral para poder gastar al final. Por mi parte, yo propuse que pusieramos un tope diferente a la recolección de firmas, un tope distinto al de campaña, que tuviera en cuenta un gasto razonable a este proceso. En fin, al ser una simple aclaración del voto, lo que sucedió en la práctica fue que la rendición de cuentas de estos grupos fue muy pobre, es decir, los que se presentaron y no obtuvieron la candidatura, no entregaron ningún reporte y los demás candidatos quedaron inconformes por este desequilibrio.

Pasemos a un tercer tema, que quizá es el más interesante de todos, ¿Qué debe entrar y qué no debe entrar como propaganda? Sabemos que tiene un límite temporal, unos sujetos y sabemos una definición más ampliada, pero ¿Qué pasa con las redes sociales o con Internet? El Estado no tiene la capacidad. Mi primera teoría viene de una tesis del sector privado que estudia los casinos virtuales. Estas son unas empresas serias, poderosas y no son muchas en el mundo, que operan en Europa. Son compañías que se cuidan mucho de las legislaciones de los países, por lo que las averiguan de manera detallada para poder tener las licencias de operación. En Colombia, como ese tipo de cosas son controladas por el Estado, contrasta con el hecho de que no existe competencia del Estado si estos servidores están por fuera del territorio nacional, usted no tiene competencia ¿Cómo hace para cerrar un casino cuyo servidor está en Suecia? No se puede, porque se aplica es la legislación local del servidor, es decir, la de Suecia. Si lo ponemos en el plano electoral, cuando un candidato pone su página web en un servidor dentro de Estados Unidos (estoy inventado) ¿Qué competencia tiene el CNE en un servidor de ese país? Ninguna, ¿Qué puede hacer? ¿A quién le ordeno que baje la propaganda? ¿Qué límites le puedo poner a esa propaganda? Ninguno, ya que los contenidos no están regulados por la legislación local.

Hay otro punto frente a la propaganda en Internet y se lo pongo en el ejemplo de la autopista y la valla. Cuando usted va en un carro por la autopista y ve una valla, prácticamente la misma lo ataca (en un sentido de publicidad) porque usted sencillamente se la encuentra y la ve, quiéralo o no, no se puede evitar. De esta manera, si la propaganda se presenta dentro de un recinto cerrado no constituye propaganda electoral, tiene que estar abierto al público ¿Qué pasa con Internet y las redes sociales? Que usted para ver algo tiene que buscarlo. Usted prende el computador y no lo va atacar la valla como en la autopista, yo tengo que escribir una dirección para ir allá, no está abierto al público, necesariamente yo tengo que ir. Esto riñe con el concepto de publicidad general y se genera una dificultad jurídica muy grande. Primero, la falta de competencia por la no extraterritorialidad de la Ley (llamémosla así) y en segundo lugar, por ese ejercicio que usted hace frente a la publicidad. Esto hace que descartemos la publicidad en Internet, como regulada por el CNE y por el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011, limitada única y exclusivamente a los medios de comunicación social y a las vallas, tampoco puede ser en el espacio público, porque si no las personas no podrían transitar con sus vehículos, solo se pueden en zonas abiertas al público en general. A eso se ha limitado la legislación nuestra, y yo creo que la dificultad no es tanto de normas, de capacidad jurídica, ni de falta de voluntad. La dificultad es que es un tema que se ha salido de las manos (como muchos otros) por falta de regulación, pero entonces ¿Cómo los regulo? Como lo he contestado en otras oportunidades, yo sí creo que se debería regular, porque yo pienso que el principio de equilibrio democrático es más importante, pero lo que no encuentro es cómo. Se puede regular, pero si no tiene dientes es igual a nada, o sea yo puedo regular lo que quiera en Internet y ¿Cómo la hago cumplir? No tengo forma de hacerla cumplir, lo que es una regulación prácticamente en blanco. Finalmente, se afecta la Corporación electoral, porque se le puede culpar de no hacer cumplir la norma.

Sabemos que la regulación es una necesidad por encontrarnos en democracias lejos de ser perfectas y si consideramos a Estados Unidos como la que mayor se aproxima a esta condición, fíjese que ellos están comenzando a cuestionar si no vale la pena poner unos límites a las campañas.

Cambios positivos en esa materia durante las elecciones pasado. Primero, sacamos una resolución que obligaba a los medios de comunicación a reportarnos todas y cada una de las piezas publicitarias contratadas por las campañas, al Fondo de Financiación Política. Esto nos ha servido para que cuando nos llegan las cuentas de los partidos, podemos hacer el cruce de información. Las poquitas revisadas hasta el momento solo han demostrado que no hubo una total correspondencia, por lo que se solicitó a los partidos para que dieran explicaciones del resultado. Lo anterior nos demuestra que las cuentas presentadas por las campañas para su reposición de votos, no está adaptada a la realidad y permite saber el valor real del gasto

efectuado en dicho ejercicio. Segundo aspecto positivo, de manera coordinada a la MOE se impulsó el programa MAPEE, impulsado por los mismos ciudadanos, que nos permite ver cómo los ciudadanos, a través de una foto, alimentan el programa y nos permite identificar en que espacio está una propaganda, pues esta herramienta es georeferenciada. Entonces la tecnología nos da unas herramientas que facilitan la inspección y vigilancia. No obstante, estas tecnologías en materia de propaganda van a una velocidad tan alta que la regulación no la alcanza. Estamos en un desfase entre el poder normativo y lo fáctico, porque el primero no alcanza al segundo. Inventarse algo en la materia hay que ser muy creativo, que implica la búsqueda de un sistema casi de autorregulación y donde la consecuencia jurídica se compruebe de manera distinta, ya que como no se puede interferir en el servidor, ni con la voluntad del elector, se tiene que ir a hacer un pacto con los partidos, lo cual no me parece justo. Los planteamientos tienen que llevar a otra serie de mecanismos, en los cuales la intervención del Estado este en el tema económico.

Propusimos también el año pasado, desafortunadamente no paso. Específicamente en dos de nueve artículos, primero que no podía haber ningún gasto, de ninguna campaña, que superara los dos millones de pesos en efectivo ¿Qué se buscaba con eso? Que todos los gastos en las campañas fuera bancarizado y generar un mayor control en el gasto. El segundo, era generar un registro de proveedores electorales. Esto buscaba fundamentalmente que las campañas solo pudieran contratar con cierto número de proveedores que están en el registro. Esto nos permite solicitar a los mismos sus tablas de precios, para que los reportes de los partidos sean veraces.

Una de las discusiones interesantes que se da en la materia es si el tiempo en los que se puede realizar propaganda electoral (tres meses) es justo o no, donde creo yo que está el balance, se debe tener en cuenta el tamaño de la entidad territorial, de ahí es que se ponen los límites en vallas, pero como es por partido, implica que el mismo se dividida sus vallas, entonces el límite se tiene que entender circunscrito a la entidad territorial. Otro aspecto a tener en cuenta en los límites es el medio ambiente, porque al CNE le corresponde ser garante de las garantías electorales para todos los actores de la contienda electoral. Usted va a un municipio y usted ve que las calles, los separadores, los andenes, las fachadas de los edificios, de las casas, los carros convertidos en propaganda. Al rebasarse estos límites plantea la discusión de la contaminación visual. Debo decirlo, a mí me molesta mucho, esas denuncias que nos llegan a nosotros de las piedras pintadas o de escenarios puramente naturales, a los bordes de los ríos, porque no solo son estéticamente feos -y eso que la estética es un concepto bastante subjetivo-sino que también genera contaminación de otra naturaleza mucho más grave, es decir, ambiental. Esta propaganda está prohibida, pero soy consciente de que se presenta, pero el tema de la contaminación visual que se presenta en los tiempos de campaña, si debe ser un tema en permanente revisión.

Finalmente, una de las cosas que yo siempre he pensado que se tiene que tener en cuenta es mayor o menor intervención del Estado en estimular los mecanismos democráticos, aún los representativos. Estoy pensando en voz alta, la promoción pública básica de los candidatos debería estar a cargo del Estado, es decir, el mismo debería generar unos espacios de difusión mínimos de todos los candidatos, en condiciones de igualdad. Sin prejuicio, por supuesto, de lo que se quiera realizar adicional, eso es para equilibrar el piso, mientras que los topes establecen el techo. Debe existir un mínimo de equilibrio, donde todos los candidatos que tienen interés político en cierta circunscripción tengan una posibilidad.

Anexo 15. Entrevista. Doctor Carlos Ariel Sánchez Torres

Nombre del entrevistado: Doctor Carlos Ariel Sánchez Torres (**DCAST**)

Ocupación: Registrador Nacional del Estado Civil durante dos periodos consecutivos (2007-2011 y 2011-2015), consejero y Presidente de Consejo Nacional Electoral, magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Contralor de Bogotá, entre otros méritos y cargos relevantes.

Fecha: 20 de abril de 2016

Lugar: Claustro, Universidad del Rosario

Perspectiva de la propaganda electoral en Internet:

DCAST: (Se remitió a la perspectiva del CNE en sus diferentes resoluciones y conceptos, por lo tanto, no se profundiza en esta información en la transcripción de la entrevista, pues la misma se desarrolla a lo largo de este trabajo)

DCAST: De esta manera, el CNE tiene dos diferentes enfoques para aproximarse a la propaganda electoral en Internet: Primer enfoque, la Actual perspectiva del CNE. Segundo enfoque, la perspectiva que acepta la presencia de la propaganda electoral en Internet.

¿Cómo se debería aproximar el Estado a la regulación de la propaganda electoral en Internet?

DCAST: El objeto de la regulación es la campaña electoral. El problema en sí mismo no es la regulación, sino lo que se entiende por campaña electoral. La concepción no se adapta a las circunstancias actuales, cambiaron las formas de comunicación, no es preciso abordar las campañas desde una perspectiva tradicional, que solo acoga a los medios tradicionales.

Actualmente los candidatos tienen la posibilidad de escoger a su audiencia, pueden escoger a quienes, de manera efectiva, desean que les llegue la propaganda. Anteriormente, se realizaba la propaganda y no se sabía a quién se dirigía, no había posibilidad de determinar si la misma iba a ser exitosa. De esta manera, tanto a nivel mundial como nacional, ya sea la campaña de Obama o de Hillary Clinton, la definición de propaganda en Colombia no se adapta a la realidad, por lo que antes de cualquier regulación, es necesario identificar una definición que se adapten al nuevo contexto de las campañas electorales.

Anexo 16. Entrevista. Alfonso Castro Cid (KREAB)

Nombre del entrevistado: Alfonso Castro Cid (ACD)

Ocupación: Partner de KREAB- Bogotá. Se especializa en comunicación de crisis, relaciones con medios, manejo de reputación corporativa, defensa corporativa, formación de opinión y relaciones con el Gobierno.

Fecha: 27 de mayo de 2016

Lugar: Instalaciones KREAB

¿Cuál es su perspectiva frente a la propaganda electoral en Internet?

ACD: El tema de Internet, independientemente del sector, está cambiando a una velocidad muy rápida todas las formas de negocios que existían y que estaban reglamentadas con anterioridad. Entonces, esto llevado al plano de la política es exactamente igual. Nadie se imaginaba que uno pudiera hacer tantas cosas mediante mecanismos digitales. No obstante, hay que generar reglamentaciones que beneficien la participación ciudadana y el adecuado conocimiento del electorado de por quién van a elegir.

¿Cómo debería control el Estado esta problemática?

ACD: En mi opinión, deberían existir normas similares a las que rigen a la publicidad tradicional, es decir, debería indicarse cuándo se pueda empezar a hacer publicidad On-line; Qué tipo de publicidad se puede hacer; hasta cuándo se puede hacer; Qué tipo de información se puede divulgar; Qué personas la pueden realizar; Cuánta plata se puede invertir, todo eso es importante. En On-line si usted tiene plata para hacer una campaña fuerte, seguramente lo va a ver mucha gente, en comparación de aquel que no tiene tanta plata. Por lo tanto, debe existir un tope en el gasto que no desequilibre tanto la balanza.

ACD: Hay muchas cosas que se pueden extrapolar de lo que hoy en día existe a un mercado On-line. Entonces yo creo que tampoco hay que confundirse mucho, es un nuevo canal que llego, y que llego para quedarse. Lo mismo sucedió con la radio; existía el impreso, llegó la radio y todo el mundo pensó que se iba acabar el primero, pero no, coexistieron. Llego la televisión y todo el mundo creyó que la televisión se iba a acabar, pero no, coexistieron. Llego el On-line, todos pensaron que el impreso se va acabar, y en eso llevamos más de 15 años, y a pesar de las dificultades del impreso, no se ha acabado. Yo creo que hay un espacio para que haya más jugadores, más mecanismos de comunicación, que son distintos y que deben ser reglamentados. No necesariamente se pueden reglamentar igual. On-line permite cosas que otros medios no puede controlar: Usted sabe quién envía qué, cuándo lo leyeron, cuánto tiempo pasó determinada persona en un sitio. No sé hasta qué punto debería llegar la regulación, si deba ser tan específica, pero por lo menos, deben existir unas reglas básicas.

¿Qué piensa de la perspectiva del CNE de no considerar la propaganda electoral en Internet como tal?

ACD: Existen muchos vacíos jurídicos. Las personas que tienen la capacidad para reglamentar la problemática On-line, no son usuarios de esa tecnología. Es más fácil que usted entienda que es Facebook, que un Magistrado del CNE, pero es una brecha que ha existido siempre. En la época auge del radio, los usuarios entendían más su dinámica, que los encargados de regular la materia.

ACD: Profundicemos en uno de los muchos problemas que tienen relación. Si yo tengo una cuenta de Twitter, que yo la abrí, que es mía, y yo estoy siguiendo 100 personas y me salen constantemente campañas publicitarias de candidatos, que yo no he admitido y que no he permitido su circulación en mi timeline, pues esto genera cierta critica, porque yo debí dar algún tipo de autorización para que me hayan puesto publicidad. Porque es diferente si yo prendo la televisión, yo asumo que estoy pagando o yo me acojo a lo que paute el canal. En Internet es diferente: esta es mi cuenta de Twitter, es mi cuenta de Facebook. Entonces hay aspectos parecidos en estos medios y otros aspectos que son muy distintos. Porque RCN, no es mío. El privado verá como financia ese canal. Lo mismo se podría pensar de las redes sociales, no son públicas, sino alguien es el dueño de esos espacios y deciden como financiarlo, es una empresa privada, pero que de todas maneras se supone que yo decido que información recibir.

ACD: La publicidad en Internet se difunde de acuerdo a los intereses, a lo que ve el usuario y de acuerdo a su perfil: edad, sitios que frecuenta en la red y su ciudad de residencia. Este espacio permite que mientras yo (estando en Bogotá) veo la propaganda de Peñalosa, en otra ciudad, sus usuarios ven la propaganda de sus propios candidatos locales.

¿Cómo se debería regular las redes sociales?

ACD: Yo creo que nada le permite a una persona, sea Off-line u On-line, desbaratar la integridad de una persona o empresa, sin ninguna prueba. Siempre debe existir un argumento que sea válido. Actualmente, las redes sociales se constituyeron como un mecanismo para manifestar inconformidad frente a algo y muchas veces sin una justa causa. Esto puede ser hasta cierto punto regulable.

¿Qué herramientas On-line se podrían implementar para regular la propaganda electoral en Internet?

ACD: Existen motores de búsqueda, herramientas que monitorean Internet, usted le da ciertos códigos o ciertas palabras claves y la herramienta busca dentro de todas las redes sociales y le baja la información de lo que está pasando. Nosotros usamos este tipo de herramientas para saber cuándo se habla de una determinada empresa y después analizamos que se está conversando y cómo es el comportamiento de los internautas. Entonces si yo tengo un cliente, como Pepe Ganga (que es cliente nuestro), yo debo estar en la capacidad de detectar un comentario negativo de una mamá en las redes sociales y seguirlo, para poder determinar si es grave o no es grave, si me va a generar una crisis en la marca.

¿Cómo es el funcionamiento de las campañas electorales en Internet?

ACD: Hay muchas formas de crecer en redes sociales, la estrategia no solo debe dirigirse a aspectos de pauta (pago de propaganda electoral). Por ejemplo, una herramienta es buscar seguir unos usuarios que son claves en el sector que uno está, es decir, ¿a quién hay que seguir? ¿Con quién tiene que interactuar? Se debe crear una cadena a raíz de temas e intereses. Frente a la pauta, las redes sociales ofrecen perfiles, es decir, los encargados de las mismas, ponen a disposición una parrilla de clases de usuarios y también permiten seleccionar las páginas que uno quiere impactar y el tipo de comunidad. Funciona similar al Off-line. Por ejemplo, yo estoy vendiendo un jabón y este está hecho para mujeres de 18 a 30 años, entonces uno va a una agencia de publicidad que se encarga de que logre impactar a ese público, según la imagen, el color, la letra del empaque. Después viene el problema de: ¿Dónde lo pauto? Esto lo indica la central de medios, que es diferente a la agencia de medios, y su propósito es ayudarlo a llegar a ese público específico, le preguntan: ¿usted quiere mujeres de 18 a 30 años? ¿De qué estratos? Usted entonces le indica que para estratos 1, 2, 3, 4 y 5. Entonces ellos le dicen: Si usted quiere impactar a esas mujeres, usted tiene que pautar en esta emisora, en esta revista y este periódico, porque ellos ya tienen los estudios suficientes para identificar las clases de clientes. De esta manera, existen diferentes perfiles de clientes o usuarios y cada uno tiene intereses diferentes y formas de interactuar diferentes, se trata de seleccionar el público que usted desea.

ACD: En Internet las agencias de publicidad se llaman agencias digitales, y las centrales de medios, se denominan centrales de medios digitales, también pueden haber empresas que mezclan las dos, todas estas se encargan de la pauta. Retomando el ejemplo del jabón, mientras yo lo difundo en medios tradicionales, igualmente lo difundo en Facebook, Instagram y realizo toda la pauta que considere que es necesaria la central de medios digitales. Por esta razón, la propaganda en Internet se ve tan segmentada.

ACD: Ahora bien, como se mencionaba al principio, la pauta no es suficiente, debe haber un enfoque de opinión pública. Esto último es de lo que me encargo, yo hago lo mismo, le digo al cliente: ¿Usted quiere ser visible? ¿Para quién? ¿Cuál es su target? ¿Qué necesita hacer? Entonces yo construyo una campaña, donde indico que para ser relevante políticamente en Colombia, debe seguir ciertos pasos: le indico prioridades, lo que tiene que hacer y cómo lo tiene que hacer.

¿Existen actualmente mecanismos propios de Internet para fomentar su regulación?

Internet es una locura, porque yo puedo tener mi cuenta en Gmail, pero si yo me conecto desde una IP de acá (Bogotá) es muy diferente al de si yo me conecto en Estados Unidos. Hay cosas a las que yo tengo acceso y a otras que no. Si usted se mete a ciertas páginas desde un hotel, el mismo no lo permite, porque su servidor ha establecido que cualquier IP que se conecte desde ese servidor no pueda ingresar a dicha página web.

En esos términos, ¿Si yo quisiera que ciertas páginas web, cuando no cumplen ciertas condiciones legales, sean bloqueadas, lo puedo hacer?

ACD: Si, de hecho en materia que no es específicamente electoral, existen unidades de delitos informáticos en Colombia que se encargan de delitos On-line

Anexo 17. Entrevista. Procuraduría: Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales

Nombre de los entrevistados: José María Santamaría Ortíz (JMSO)

Ocupación: Coordinador de Control Electoral

Fecha: 9 de junio de 2016

Lugar: Procuraduría General de la Nación

Aproximación a la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales:

JMSO: La procuraduría es una de las Instituciones del Estado que tiene una función preventiva. Su labor es garantizar el cumplimiento de la Constitución y tiene a su disposición diferentes mecanismos de vigilancia, que no solo acogen a los candidatos y sus organizaciones políticas, sino también a los funcionarios públicos, entre los que se encuentra parte del CNE. De esta manera, tiene funciones preventivas en el proceso electoral. Fue bajo esta necesidad que la procuraduría creo la Comisión Nacional de Control y Asuntos Electorales.

Vigilancia del cumplimiento de la Constitución:

JMSO: Frente a la propaganda electoral, han existido dos grandes cambios. Actualmente la Procuraduría no comparte la definición dada en la ley 1475 de 2011. Esta es que la propaganda electoral solo es aquella que se difunde en medios de comunicación social del Estado o en el espacio público. Se trata de limitar la definición de la Ley 130, pues la misma asumía como propaganda electoral, toda forma de difusión utilizada por un candidato.

En lo personal, considero que lo que hicieron fue retroceder a 50 años antes, al Frente Nacional. La propaganda electoral debe ser cualquier herramienta de difusión que use un candidato para obtener un cargo de representación Nacional. Le voy a poner un ejemplo, a nosotros nos llegó el siguiente caso: Una señora estaba repartiendo tarjetas que invitaban a votar a un número determinado de personas, que en su perspectiva, eran todas conocidas. Para el CNE, este caso no representó Propaganda Electoral, por lo que no tuvo en cuanto los gastos que pudieron implicar dicha práctica. Desde nuestra perspectiva el caso si correspondía a una propaganda electoral, pero la doctrina, la determina el CNE. Casos como estos hay muchos.

¿De qué manera se debería controlar la propaganda electoral en Internet?

JMSO: Personalmente veo la necesidad de que se modifique la definición de propaganda electoral, para así poder tener en cuenta todos los espacios de difusión, incluyendo Internet. Este último ámbito hay que regularlo, pero no se debe confundir con una especie de regulación a la interacción entre las personas o de impedir su interacción, sino de la necesidad de garantizar ciertas condiciones a la hora de realizarse propaganda electoral.

Todos los prestadores de servicios de propaganda, es decir, los que la realizan y difunden, deberían estar inscritos en un registro como sucede con las empresas encuestadoras. Los beneficios de esto serían: Primero, se limitarían el número de empresas que pueden realizar esta labor. Segundo, se les podría hacer seguimiento y permite identificar la fuente de la propaganda.

Frente a las sanciones, yo considero que las multas están bien, pero hay que modificar dos cosas. Por un lado, la cuantía hay que aumentarla, que realmente represente un mecanismo para evitar prácticas ilegales en materia electoral. Por otro lado, las multas deben ser consecuentes con las campañas ¿Usted cree que es correcto que mientras un candidato gasta 1000 millones en campaña y otro gasta 50 millones, reciban un mismo valor de multa, por ejemplo de 70 millones. Para la primera campaña esa multa no es porcentualmente igual a la segunda. Así pues, se debe sancionar teniendo en cuenta la totalidad de gastos utilizados en la campaña, y la mejor forma de hacerlo es sancionar no por un valor fijo, sino por porcentajes de gasto.

Por último, las sanciones deberían contemplar otras estrategias, como la imposibilidad de un candidato que incumplió con los parámetros de propaganda, poderse volver a inscribir a la siguiente elección.

¿En qué consiste el actual proyecto de reforma electoral?

JMSO: La Registraduría y el Consejo de Estado, nos invitó a colaborarles en la elaboración de un código electoral. Nos proyectamos a que esta reforma se haga mediante Ley Estatutaria y profundizamos en dos grandes temas: La implementación del voto electrónico y la modificación del funcionamiento de los jurados de votación, los ciudadanos no pueden seguir realizando esa labor como si fuera un castigo. Nos toca esperar que suceda en el Congreso, porque el Gobierno ya tiene una propuesta de reforma, realizada por el asesor Vives. En lo personal no creo que tenga el mismo alcance a la de nosotros, pues nuestra propuesta se está realizando entre tres diferentes Instituciones.

Anexo 18. Entrevista. Presidente-Magistrado Carlos Camargo

Nombre del entrevistado: Magistrado Carlos Camargo (PCC)

Ocupación: Presidente y Magistrado del Consejo Nacional Electoral

Lugar: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Fecha: 13/06/2016

¿Considera que la actual difusión de los candidatos y sus organizaciones políticas en Internet debe regularse?

PCC: Sí. En especial los tiempos en los que podría llevarse a cabo la propaganda electoral en internet, ese es un tema sensible que merece regularse a nivel de Ley Estatutaria a la mayor brevedad posible.

¿Cuáles serían las principales dificultades para proponer e implementar una regulación?

PCC: En relación con las redes sociales, su regulación supone la colisión de dos derechos fundamentales: Derecho a la privacidad vs. Derecho a la información. Cualquier disposición legal que se expida frente a la propaganda electoral en redes sociales se enfrentará a sus propios límites en la medida que los perfiles en las redes sociales son privados y es el usuario quién dispone de su contenido.

PCC: Frente a las páginas web que se constituyan para difundir propaganda electoral, es importante llevar un registro de las mismas, bien ante el Ministerio de las TIC, el CNE u otra autoridad pública.

¿Cómo debería ser la regulación de la difusión o propaganda electoral en Internet?

PCC: A través de una Ley Estatutaria, por lo tanto su contenido debe ser restringido, concreto y expreso, sin vulnerar derechos fundamentales.

En términos generales, ¿Considera que las actuales sanciones a la propaganda electoral (multas) deberían persistir, complementarse o se deberían buscar otras alternativas?

PCC: Las multas o sanciones pecuniarias tienen la virtualidad de persuadir y castigar al candidato infractor. Deberían mantenerse.

¿Cómo se podrían reducir los tiempos de investigación y de sanción por parte del CNE?

PCC: EL tiempo de las investigaciones administrativas sancionatorias lo define el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo artículo 52.

El CNE enfrenta importantes vicisitudes al momento de recaudar las pruebas en las investigaciones por propaganda electoral extemporánea. El CNE no cuenta con el personal suficiente para recaudar las pruebas en todos y cada uno de los municipios en que se denuncia la propaganda electoral extemporánea, por lo que se hace necesario comisionar su recaudo a los funcionarios de las registradurías municipales. Esta situación genera traumatismos toda vez que no siempre los funcionarios comisionados acuden con la diligencia y oportunidad que se requiere.

PCC: En la práctica, las personas que hacen propaganda electoral se encargan de ocultar o diluir el origen de la misma, es decir, la hacen de tal manera que parezca casi que anónima, rompiendo así el nexo de causalidad entre el hecho y el sujeto que lo genera. Esto genera inconvenientes al momento de adelantar las investigaciones.