

**Regulación normativa en relación a la publicidad digital en épocas electorales en
Colombia**

Laura Camila Mosquera Acosta

Juan Esteban Leal Forero

**Trabajo de grado
para optar de abogado**

Dirigido por:

María Constanza Ballesteros

Doctora en Derechos Humanos

Universidad Santo Tomás

Facultad De Derecho

Bogotá D.C.

2021

Resumen

Este documento es el informe final del trabajo de grado, requisito para obtener el título de abogado de la Universidad Santo Tomás y ha dado origen a la investigación, *Regulación normativa en relación a la publicidad digital en épocas electorales en Colombia*. La presente investigación se encargará de tomar el concepto de propaganda electoral digital y centrar su ejecución en las redes sociales, la manera como se manifiesta y los flagelos que puede presentar debido a la revolución digital y a la masificación de las páginas web. El objetivo del presente trabajo se concentrará en la forma como se debería regular normativamente la publicidad enfocada a las épocas electorales en las distintas esferas del Estado. Ahora bien, la importancia de esta temática se da en relación a la relevancia que ostentan las redes sociales y el internet en general dentro de las actividades comunes de las personas, esto evidenciado en las estadísticas que engloban cuantitativamente el tiempo que permanecen los usuarios en las distintas redes sociales activas en la actualidad; por este motivo, la proyección normativa que regule las actividades publicitarias de carácter electoral se sobrepone como necesaria para el repositorio legal que posee Colombia. Ya que, a medida que pase el tiempo y con él las distintas épocas electorales, las nuevas tecnologías materializadas en los aplicativos y portales web serán la forma predilecta de los candidatos, partidos y movimientos políticos para desarrollar la difusión de sus propuestas e ideales que permitan lograr el cometido de las mismas dentro del sondeo electoral.

Palabras clave: Propaganda electoral, redes sociales, elección, difusión, tecnologías, publicidad.

Abstract

This document is the final report of the degree work, a requirement to obtain the degree of lawyer from the Saint Thomas University and has given rise to the research, *Regulation in relation to digital advertising in electoral times in Colombia*. The present research will take charge of taking the concept of digital electoral propaganda and focusing its execution on social networks, the way it manifests itself and the scourges it can present due to the digital revolution and the mass of the web pages. The objective of this work will focus on the way in which advertising focused on electoral times in the different spheres of the State should be regulated normatively. However, the importance of this subject is given in relation to the relevance of social networks and the Internet in general to people's common activities, this is evidenced by the statistics that quantitatively encompass the time that users remain on the currently active social networks; for this reason, the regulatory projection that regulates advertising activities of an electoral nature is overcome as necessary for the legal repository that Colombia has. As time passes, and with it the different electoral times, the new technologies materialized in applications and web portals will be the preferred form of candidates, parties and political movements to develop the dissemination of their proposals and ideals that allow them to achieve their role within the given electoral poll.

Keywords: Election advertising, social networks, election, dissemination, technologies, advertising.

Tabla de contenido

Resumen	2
Abstract	3
Introducción	5
Planteamiento del problema	5
Formulación Del Problema	6
Objetivos	7
Objetivo General	7
Objetivos Específicos	7
Justificación	7
Marco conceptual	8
Marco histórico	11
Marco teórico	13
Marco jurídico	17
Análisis normativo	17
Ley 130 de marzo 23 de 1994	17
Ley 1475 de 2011	18
Resolución 0675 de 2018	18
Decreto 1924 de 2019	19
Resolución 2126 del 24 de junio de 2020	20
Derecho comparado	21
México	21
Estados Unidos	22
Conclusión	23
Bibliografía	25

Introducción

El presente trabajo se realiza con el fin de profundizar en el tema de regulación normativa en relación con la publicidad digital en épocas electorales en Colombia, para así resaltar la falta de regulación a nivel digital sobre dicho tema, ya que, en ocasiones, las redes sociales se ven invadidas de publicidad sobre múltiples candidatos haciendo que se inflencie sobre las decisiones de las personas a la hora de votar en las urnas electorales.

Así mismo, se abarca el tema debido a la importancia que tiene en la actualidad las redes sociales, el uso que se da desde varios campos, dentro de esos la publicidad digital con el fin de apoyar a ciertos candidatos electorales, sin distinguir entre la privacidad de cada persona, sus intereses y la libre elección sobre el candidato de su preferencia.

Planteamiento del problema

La *publicidad electoral* debe ser entendida como la propaganda que realizan los partidos, movimientos y candidatos a cargos de elección popular realizada en los tres meses anteriores a la fecha de las elecciones (Ley 130, 1994). Para lograr una contextualización clara de la temática a tratar, se debe definir el concepto de *publicidad electoral digital* haciendo referencia a la estrategia que tiene como objetivo la construcción ciudadana; teniendo en principio, que las propuestas de cada candidato sean claras, por medio de un programa del gobierno plasmado en propaganda electoral manifestada mediante anuncios y publicaciones desarrolladas en redes sociales y páginas de interés (Escalante, 2015). Este proyecto se concentrará en la legislación colombiana y la regulación normativa que debería contener la publicidad digital en el

ámbito electoral, debido a que las autoridades colombianas no han profundizado en ningún proyecto de normatividad ni jurisprudencia en relación a esto. En este sentido, se tomará como referencia la elección presidencial del año 2018 ya que fue el sondeo nacional más cercano a la fecha de realización de esta investigación. Ahora bien, la regulación normativa es necesaria ya que, al no tener límites legislativos, este medio de difusión política genera: abuso de publicidad, promoción de información falsa en el entorno digital.

La normatividad destinada para este aspecto es de suma importancia para evitar el abuso de los medios electrónicos o redes sociales para el beneficio propio. Los medios de difusión masiva tradicionales como son vallas físicas, anuncios televisados o radiales, entre otros; poseen su propia regulación dentro de resoluciones reiteradas del Consejo Nacional Electoral; en las cuales se limita el número y duración de los espacios de divulgación política dentro de servicios televisivos, pero no contiene al ámbito digital y todos los elementos que subyacen de este. (Resolución 673, 2021). En este orden de ideas, es necesario establecer la normatividad pertinente para esto; pues, al no tener límite alguno, se exceden o se abusa de la información y su nivel de influencia.

Formulación Del Problema

¿De qué manera se puede regular correctamente la publicidad electoral en el ámbito digital en términos de los periodos electorales en Colombia?

Objetivos

Objetivo General

Explorar la forma idónea bajo la cual se puedan determinar los límites normativos en relación a la difusión electoral de un candidato determinado con la finalidad de considerar el presupuesto y las afectaciones al entorno social.

Objetivos Específicos

- Analizar la regulación normativa en consideración de la publicidad electoral atendiendo al derecho comparado y en este sentido a resoluciones que se planteen en otros países en referencia al tema.
- Evaluar el entorno jurídico-normativo en torno al rubro de la publicidad de los candidatos a la presidencia de Colombia en el periodo electoral comprendido entre 2018 y 2022.
- Proponer estrategias para la correcta regulación de la publicidad electoral en el ámbito digital.

Justificación

El tema de la regulación normativa en relación a la publicidad digital en épocas electorales en Colombia fundamenta su relevancia en cesar el aprovechamiento sistemático de la publicidad por parte de los partidos políticos y candidatos a cargos de elección popular en Colombia; en este sentido, se denota dentro del presupuesto de las campañas presidenciales del periodo electoral 2018-2022 un gasto elevado dedicado al rubro de la publicidad en torno a los medios de difusión tradicionales, tales como radio

privada, periódicos, espacios de televisión, cuñas radiales, propaganda en espacios públicos, carteles publicitarios y franquicia postal. No obstante, la regulación normativa en el aspecto digital es limitada y no contempla el rubro presupuestal referido a la publicidad dentro de este campo. Debido a esto se justifica la importancia de esta investigación, ya que el marketing político digital no es un tema bajo el cual se haya profundizado normativamente. En este orden de ideas, se genera que la propaganda electoral difundida por medio de canales digitales, redes sociales y páginas de interés carezca de regulación normativa efectiva que permita un gasto electoral transparente y descrito de forma correcta.

Se debe hacer referencia a las elecciones presidenciales 2018 en Colombia, pues la necesidad de regular sobre la publicidad digital de carácter electoral o político es indispensable para evitar la generación masiva de esta.

Por otro lado, este trabajo se encamina en la acción imperativa en relación a la inclusión normativa de la publicidad falsa, invocando información fraudulenta. Además de la circulación de publicidad electoral fuera del término descrito para tal o extemporánea y la divulgación en masa de mensajes instantáneos por medio de WhatsApp o Telegram, en los cuales se difunden gran cantidad de información de nula veracidad.

Marco conceptual

- **Publicidad:** se entiende por publicidad aquella fórmula pagada en la comunicación por parte de las empresas o personas, en la publicidad se deben usar ciertos formatos publicitarios, dicha publicidad posee ciertas características necesarias para su entendimiento, entre estas están: un fin promocional con el

cual se busca dar a conocer un producto o servicio, también busca persuadir al consumidor, y el más importante es que debe ser ética.

En nuestro país se entiende que la publicidad es todo medio que usan las personas, en este caso candidatos electorales con el fin de ganar votos y apoyo de los ciudadanos, en este ámbito la publicidad puede ser digital, por medio de vallas publicitarias, volantes, entre otros.

- Propaganda electoral: Entiéndase por propaganda electoral 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, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana. La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación. En la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados (Ley 1475, 2011, art. 35).
- Red Social: Se define como red social a toda estructura social, la cual es integrada por personas, organizaciones o entidades que tienen una conexión

entre ellas, como objetivo de las redes sociales se encuentra la posibilidad de que las personas se mantengan contacto en cualquier lugar y horarios.

Las redes sociales son los medios más usados por la población en la actualidad, se han identificado diversas redes sobre las cuales se ven influenciadas por la publicidad electoral por parte de los diversos candidatos, por medio de propuestas o manchando la campaña de los demás candidatos.

- Elecciones: la elección es toda estructura compuesta por normas y procesos que fijan la ley, los cuales permiten que los ciudadanos intervengan sobre decisiones políticas por medio del voto, puede decirse que, por medio del sistema electoral, la población se vuelven electores capaces de seleccionar a los diversos dirigentes los cuales ocupan diversos cargos públicos en el gobierno.

Nuestro país ha realizado diversas elecciones con el fin de elegir al candidato de su interés, teniendo en cuenta el conocimiento de sus propuestas, sabiendo cual es mejor para el país.

- Normatividad: La normatividad es definida como el conjunto de leyes o reglamentos los cuales se encargan de regir conductas y procedimientos según criterios y lineamientos de una institución u organización privada o estatal, dicha normatividad indica un aspecto reglamentado o normado la cual incluye directrices que dan base a tareas y funciones de educación.

En cuanto a la normatividad el país necesita la respectiva regulación sobre la utilización de los medios electrónicos para la candidatura de una manera desmedida con el fin de influencia y ganar la mayor cantidad de votos sin

importar la decisión que tengan las personas con el fin de que los candidatos ganen su candidatura y la mayor cantidad de personas posible.

- **Legislación:** otra palabra a tener en cuenta es legislación, la cual es definida como el conjunto de leyes dispuestas por organismos competentes que tienen su fundamento en la moral, la ética y las buenas costumbres dentro de determinada sociedad, dentro de este concepto el más destacado es la legislación estatal, sobre la cual busca velar por las responsabilidades y derechos de los ciudadanos en cuanto a todo compendio de normas sobre las cuales todos deben respetarlas por igual.
- **Difusión:** se entiende por difusión toda propagación de algo como lo es la información, datos o noticias, con el fin de hacerlo público y de esta manera ponerlo en conocimiento de una gran multitud y que de esta manera sigan difundiendo lo recibido, en cuanto al trabajo la difusión hace referencia a toda información electoral respecto a candidatos con el fin de causar una influencia sobre las demás personas y que así se llegue a convencer con la información difundida (Echeverría Samanes & Martínez Clares, 2018).

Marco histórico

La publicidad corresponde a la acción desarrollada por las instituciones políticas de una nación democrática la cual se destina a la obtención de un conglomerado de personas cuya actividad política se encamina al apoyo en las oportunidades electorales. Teniendo en consideración la anterior definición es necesario llevar a los antecedentes de esta práctica reiterada en Colombia.

Así mismo, las campañas electorales o la publicidad que se enmarca dentro de estas, hace referencia a los cambios y a las transformaciones que se generaron durante el siglo XX, teniendo en cuenta la aparición de nuevas tecnologías y los efectos que tienen sobre dichas campañas.

A finales del año 1990 a raíz de la crisis generada por la corrupción y el conflicto armado, llevó al estancamiento de los partidos políticos, por tal motivo se dio la promulgación de la constitución política de 1991, que modificó en cuanto a los diseños institucionales, pasando de un diseño bipartidista a multipartidista, en el que toda la población contaba con representación política, así mismo, se añadieron cambios en cuanto a la financiación de las campañas, se implementaron los tarjetones con la foto del candidato, primando sobre la del partido. (Restrepo-Echavarría, 2019)

La Constitución Política de Colombia enuncia tanto principios de carácter general como los de carácter particular, enunciando principios como los de igualdad sobre todos sus ciudadanos, también contando con la participación de estos sobre las decisiones que les competen. Posteriormente se promulgó el Decreto 2241 de 1986 agrupando ciertos principios enmarcados en la Constitución Política, enfocados en los funcionarios de la organización electoral como la imparcialidad, secreto al voto, etc.

Sin embargo, la primera aproximación la publicidad referente a las elecciones, se encuentra en la Ley 130 de 1994, en la cual, se indicaba la utilización de los medios de comunicación para realizar la respectiva propaganda electoral. Así mismo, más adelante se encontró la Ley 1475 de 2011 referida a toda la forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de algún partido o movimiento político. De igual manera, dicha publicidad comenzó a regularse por medio del Consejo Nacional Electoral en razón de que estos poseen mecanismos de control general, con límites

temporales y fijando los límites de acceso a los medios de comunicación social del Estado. Además, presentó los mecanismos de control presupuestal mencionando la asignación de la financiación de las campañas y los límites de gasto de las mismas.

De igual forma, se evidencia en las normas expedidas, el principio de igualdad, en cuanto a la financiación de las elecciones de acuerdo a la elección que se va a llevar a cabo. Más adelante el Consejo Nacional Electoral presentó la Resolución 0236 de 2015 en la cual se refirió a los medios de comunicación digital puede ser realizada solo por los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos (Niño, 2016).

Marco teórico

El concepto de red social se puede definir como una estructura social, integrada por personas, organizaciones o entidades que tienen una conexión entre ellas. Las redes sociales han obtenido relevancia desde los años finales de la primera década del siglo XXI; esto se evidencia en las estadísticas realizadas por diferentes medios tales como el informe brindado por la revista semana, la cual señala el incremento anual en uso de aplicaciones como Facebook, Twitter o WhatsApp, siendo en la actualidad usadas por un promedio de 39 millones de colombianos. Este índice cualitativo permite percibir que la prioridad social se ha encaminado a las actividades sociales mediante las ya referidas redes sociales. La anterior aseveración no permanece en el ámbito social también trasciende a ámbitos diversos como lo son política, economía y prensa. En este sentido, gana importancia el concepto de marketing digital político o electoral realizado por medio de redes sociales y páginas de interés. Debido a esto, en cada campaña electoral a nivel global se manifiestan de forma sistemática anuncios e información política de los determinados candidatos que conforman los sondeos nacionales o

locales. En Colombia, se denota frecuentemente la importancia de los medios de comunicación y las redes sociales; al punto que la cantidad de información falsa y publicidad masiva difundida por medio de estos canales digitales se convierte en un fenómeno sociopolítico a tener en cuenta por la normatividad vigente. Por esto, las normas nacionales y locales deben estar en permanente actualización y vigilancia de las conductas desempeñadas en medio de las estructuras sociales caracterizadas por la revolución digital.

En el año 2020, el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución 2126 del 24 de junio, en la cual se incursiona positivamente en relación con la promoción de candidaturas a cargos de elección popular por medio de las redes sociales Facebook, Twitter y similares. Dentro de la resolución se destaca la importancia que posee la publicidad para un sistema electoral como el colombiano; adicionalmente, se hace referencia a los requisitos y límites que posee la publicidad electoral basada en los principios democráticos. Por otro lado, resalta el componente volitivo de acción sobre la visibilidad de anuncios en redes sociales y páginas de interés. Con base en la resolución anteriormente mencionada, se puede decir que envuelve cada forma de publicidad que se desarrolla por medios digitales y da soluciones parciales al spam publicitario que subyace de estas, pues relaciona la voluntad del usuario de la red social de recibir estos anuncios y de cerrarlos cada vez que lo desee. No obstante, se queda corta la normatividad en términos de la equidad de participación de los candidatos sobre la publicidad masiva que se lleva a cabo por internet; pues, aunque los anuncios se puedan cerrar temporalmente, la interrelación permanente de un usuario con los mismos es innegable y se convierte en un problema de índole tecnológico, permeando la conducta del individuo con respecto a un candidato u otro en función de la cantidad de publicidad percibida y el conocimiento que se tenga sobre las propuestas e ideas que sean por este

medio publicitario. A raíz de la revolución digital, se han creado diversos mecanismos de marketing, entre los cuales se destaca el fenómeno de los bots, también denominados cuentas automatizadas. La presencia de estas cuentas en las elecciones de una Nación repercute de manera considerable en el entorno social del internet, en el sentido de que pretenden simular el comportamiento de un usuario de redes sociales, rol que tiene importancia a la hora de desinformar, generar tendencias y soslayar temas políticos cuestionables. En estos términos, se debe considerar de forma seria la repercusión mediática que los bots poseen en una elección, ya que las redes sociales están plagadas de ellos y pueden generar relevancia masiva en un candidato determinado; es aquí donde surge el cuestionamiento de si los bots y las interacciones pagadas pueden ser consideradas como propaganda electoral, ante esto la resolución no se manifiesta. Es indispensable que la regulación de este y otros fenómenos referidos anteriormente sean analizados normativamente, esto debido a que los próximos periodos electorales se caracterizarán por la presencia constante de los medios digitales, internet y las redes sociales, tal como se expone en la Resolución 2126 de 2020, la cual cuenta con una cercana aproximación al control que se requiere sobre la publicidad digital electoral. (Resolución 2126, 2020).

De lo anteriormente mencionado se derivan una cantidad considerable de elementos de los cuales se evidencian vacíos legales, interpretaciones erróneas y un vacío legal en relación con el marketing político o electoral de carácter digital. En primer lugar, la norma no contempla incluir la difusión de propuestas de carácter político por medio de mensajes de datos, cadenas y comunicaciones masivas desde aplicaciones como WhatsApp, Telegram, Signal o similares; este elemento es indispensable puesto que por estas aplicaciones se crean perfiles falsos o cuentas que no forman parte del partido político del candidato, causando de esta forma la difusión de

falacias en relación a las propuestas e ideas determinadas. Adicionalmente, por estas comunicaciones instantáneas se pueden realizar de forma masiva, logrando llegar a una gran cantidad de potenciales votantes con mensajes, cadenas, imágenes o lo que se disponga para publicitar la campaña electoral. En segundo lugar, es necesario separar integralmente la norma de la publicidad digital electoral; en la actualidad, la norma permite interpretaciones erróneas de lo que es publicidad política o electoral y lo que no, pues expresa que es propaganda electoral toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos; la anterior definición es demasiado amplia y cualquier tipo de alusión política por medio de redes sociales hacia un determinado candidato se puede tomar como publicidad digital. La necesidad de una norma específica para la propaganda electoral por internet es irrefutable; pues existen múltiples formas de manifestarse por medios digitales tanto individualmente como de forma colectiva, las cuales no deberían ser tomadas en forma estricta como propaganda política digital. Por lo anteriormente expuesto, disgregar la publicidad tradicional del marketing digital permitiría una gestión transparente y adecuada del régimen publicitario en épocas de elecciones populares a cargos públicos. (Ley 1475, 2011).

Con la finalidad de sintetizar los conceptos anteriormente relacionados, es necesario que por parte del aparato electoral del estado colombiano se realice una norma idónea, viable y pertinente respecto de los fenómenos que respectan al ciberespacio o al internet. Para tal efecto, se deben seguir ciertos parámetros en los distintos flagelos que se puedan llegar a presentar mediante las redes sociales o páginas de interés en épocas electorales.

1. PRINCIPIOS DE LA ACTIVIDAD PUBLICITARIA DE CARÁCTER ELECTORAL MEDIANTE INTERNET.

Para abarcar este contenido, se debe conceptualizar primeramente lo que abarca el ‘principio’, para esto, se toma la definición clásica elaborada por Robert Alexy, según el cual se realiza la distinción entre los términos *reglas* y *principios*.

Las reglas son normas que, cuando se cumple el tipo de hecho ordenan una consecuencia jurídica definitiva, es decir, cuando se cumplen determinadas condiciones ordenan, prohíben o permiten algo definitivamente o autorizan definitivamente hacer algo. Por lo tanto, pueden ser llamadas mandatos definitivos. En cambio, los principios son mandatos de optimización. En tanto tales, son normas que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas. Esto significa que pueden ser realizadas en diferente grado y que la medida de su realización depende no solo de las posibilidades fácticas sino también jurídicas. Las posibilidades jurídicas de la realización de un principio están determinadas esencialmente, a más de por las reglas, por los principios opuestos. Esto último significa que los principios dependen de y requieren ponderación. (Alexy. 2004)

En este orden de ideas, la norma que regule la actividad publicitaria mediante internet, tiene un deber imperativo de optimización en relación con las circunstancias que dan origen a la propaganda electoral siempre con base en la dignidad humana del conglomerado social.

Los principios fundamentales que deben centrar a la normativa en particular se pueden comprender en dos puntos de vista esenciales. El primero, el ámbito sociológico, que debe tomar en consideración a las afectaciones al conglomerado social que posee la actividad publicitaria de origen electoral en las redes sociales. El segundo, el ámbito jurídico que antecede a la obligación de los partidos políticos y los candidatos a centrar la práctica de la difusión electoral por medio del ciberespacio como parte del

presupuesto general del plan de gobierno y que de la misma forma quede registrado el monto que subyace de los anuncios digitales.

Considerando las anteriores perspectivas, los principios fundamentales que deben tomarse en cuenta por el Consejo Nacional Electoral a la hora de expedir una resolución que contemple en su integridad al tema de la actividad electoral publicitaria mediante redes sociales son esencialmente:

a. Principio de autonomía.

El principio de autonomía se puede interpretar desde el punto de vista de la materia electoral general como la descentralización de las funciones administrativas y políticas en aras de mantener un grado aceptable de independencia entre las instituciones que determinan el poder público. Ahora bien, en el ámbito electoral, la Constitución brinda las facultades necesarias a las instituciones como el Consejo Nacional Electoral para garantizar la libertad de elección sin encontrarse vinculado con ninguna rama del poder público y tener el origen de su patrimonio y de su normativa netamente en la función autónoma de la misma institución. En este sentido, ahora más orientado a la actividad electoral en sí, la difusión de carácter político tradicional debe distanciarse funcionalmente de la difusión realizada por canales del ciberespacio web. Lo anterior se debe a que son medios publicitarios de naturaleza radicalmente diferente. Los alcances de la publicidad realizada mediante internet son proporcionalmente superiores a los de la publicidad tradicional; las redes sociales han llegado a un punto de adaptabilidad publicitaria que llegan a asolar las actividades cotidianas de las personas. Teniendo esto en consideración, la cantidad de avisos publicitarios de toda índole se multiplican de forma

inimaginable mediante internet, llegando a haber interacciones multilaterales sobre determinada tendencia, incluso sin haberse publicitado. Por los anteriores motivos, la actividad electoral mediante el ciberespacio debe ser regulada de forma autónoma, ya que son perspectivas e imaginarios totalmente diferentes, que no pueden ser normativizados como uno.

b. Principio de literalidad.

Atendiendo a la misma definición de *propaganda electoral*, la cual produce incertidumbre respecto de la amplitud de los términos “toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos”, considerando esto, en internet esto es banal e insustancial a la hora de determinar lo que se entiende como propaganda electoral. En este orden de ideas, incluso una simple interacción pública en favor de un candidato determinado podría ser considerada publicidad electoral. El Consejo Nacional Electoral, entidad por definición encargada de esta actividad en el país, debe analizar y especificar sobre la definición de publicidad electoral.

Las malas interpretaciones y los vacíos normativos anteriormente evidenciados permitirían que millones de acciones mediante internet se consideraran publicidad electoral, sin el candidato o partido político haber invertido sobre su propia difusión. Esto en temas presupuestales tiene un componente indispensable, ya que, los rubros de publicidad pueden otorgarse de una forma y practicarse mediante los canales digitales de alta difusión web, sin la necesidad de incluirlo en el presupuesto de campaña.

c. Principio de veracidad.

Con la finalidad de tener vigilancia y control sobre las actividades electorales realizadas mediante internet o redes sociales, el Consejo Nacional Electoral debe encaminar la normatividad a la consecución de bases de datos de los candidatos a una elección determinada. La función de estas bases de datos es el seguimiento de las plataformas, bots, páginas web, patrocinadores, tendencias, usuarios y perfiles que pertenecen a la campaña de un partido o candidato político específico. Mediante el control de los elementos anteriormente señalados, se puede tener certeza en caso de que incurran en actividades fraudulentas, negativas, o que vulneren la buena honra de algún partido político o candidato determinado, o del conglomerado social.

Las realizaciones de estas bases de datos deberían anteceder al ejercicio de las elecciones al menos en tres meses con la finalidad de tener la verificación de las cuentas adscritas al partido o candidato político, de tal forma que cualquier interacción con la comunidad hábil para votar se haga desde los estándares de la norma y no se manifieste de forma irregular. Atendiendo a este principio, la comunidad tiene el derecho de conocer los canales de comunicación informática con el candidato, recibir propuestas y documentación fiable respecto del plan de gobierno que subyace de este.

Marco jurídico

Análisis normativo

Ley 130 de marzo 23 de 1994

La Ley 130 de 1994 abarca la propaganda electoral realizada por los partidos, los movimientos políticos y candidatos a cargo de la elección popular y personas que los apoyen con el fin de obtener apoyo electoral, dicha propaganda electoral únicamente

podrá realizarse durante los últimos tres meses anteriores a la fecha de las elecciones. Así mismo, desde el acceso a los medios de comunicación social del Estado, se podrá realizar, siempre y cuando hagan parte de programas institucionales de divulgación política, se lleve a cabo (30) días anteriores a la elección presidencial, en la cual se expongan la tesis y programas de gobierno.

El Consejo Nacional Electoral se encarga de establecer el número, duración y reglamentación de los espacios, de tal manera que se respete a las instituciones y la honra de las personas. De igual modo, para el pago por la utilización de los espacios, se hará con cargo al presupuesto general de la Nación, para lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias.

Por otro lado, los concesionarios de los noticieros y espacios de opinión en la televisión, se podrá contratar la propaganda electoral, dentro de los treinta días anteriores a las elecciones. Igualmente, para el uso de la radio privada y los periódicos, se podrá realizar la propaganda (60) días anteriores al debate electoral. (Ley 130, 1994).

Ley 1475 de 2011

La Ley 1475 de 2011 aborda las elecciones desde el punto de la financiación. Siendo así, las fuentes de la financiación, los recursos privados o propios que los partidos o movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen, créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, contribuciones o donaciones que provengan de los particulares, créditos obtenidos por entidades legalmente autorizadas, ingresos originados en actos públicos y financiación estatal. Sobre este último punto, el Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por conducto del fondo de financiación política. Los recursos de la financiación estatal, serán destinados a sufragar actividades para el cumplimiento de sus fines y

logros de sus propósitos y en especial para las siguientes finalidades, teniendo en cuenta sus programas y proyectos: funcionamiento de estructuras regionales, inclusión efectiva de mujeres, funcionamiento de fundaciones de estudio, etc. (Ley 1475, 2011)

Otro punto que abarca referente a la propaganda electoral se refiere a la utilización de símbolos, emblemas o logotipos que hayan sido registrados ante el CNE por parte de los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, estos no podrán incluir símbolos patrios, ni ser iguales a los de otros partidos o movimientos políticos (Ley 1475, 2011).

Resolución 0675 de 2018

La presente resolución estableció el número y duración de los espacios institucionales de divulgación política de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente en los servicios de televisión del Estado en el periodo comprometido entre el 5 de marzo y 20 de julio de 2018. Se realizó la asignación a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica de 728 espacios institucionales en el servicio público de televisión, con una duración de dos minutos cada uno, los cuales se difundirán de lunes a viernes, siempre y cuando sean días hábiles, entre las 19:00 y las 19:02 horas, respetando el número de intervenciones correspondiente a cada agrupación política. Como segundo punto se buscó sortear mediante audiencia pública el orden de las intervenciones de los partidos y movimientos políticos, aquellos espacios que no puedan ser asignados en proporción, se hará el sorteo de manera aleatoria (Resolución 0675, 2018).

Decreto 1924 de 2019

Con el Decreto 1924 se buscó el normal desarrollo de las elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles, llevadas a cabo el 27 de octubre de 2019 garantizando los derechos, libertades individuales y en especial el derecho a elegir y ser elegido. Respecto a los programas, mensajes, entrevistas o ruedas de prensa que se transmitan con candidatos y dirigentes políticos, se debe llevar a cabo teniendo en cuenta la honra, el buen nombre y a la intimidad de los aspirantes, de tal manera que en ningún momento se vea perturbado el desarrollo normal del debate electoral, así mismo durante el día de las elecciones se prohíbe toda clase de propaganda. (Decreto 1924, 2019).

Resolución 236 de marzo 3 de 2015

La presente resolución expedida por el Consejo Nacional Electoral es la primera en abarcar la publicidad electoral desde el ámbito digital, haciendo alusión a los medios de comunicación que se pueden emplear para realizar la propaganda electoral. (Resolución 236, 2015).

Resolución 2126 del 24 de junio de 2020

La presente resolución expedida por el Consejo Nacional Electoral abarca la publicidad digital comprendiendo las redes sociales desde la organización de las campañas políticas, en su mayoría promovidas por la misma ciudadanía. Lo anterior debido a que las redes sociales con el pasar de los años se han convertido en medios de discusión, intercambios de información e intercambio de actividades, estas han constituido una de las principales estrategias de marketing político digital ya que, por su bajo costo en comparación a los medios masivos tradicionales, la cantidad de usuarios que cuentan con redes sociales y la posibilidad de segmentar y perfilar la población

según los intereses de cada candidato facilita el acercamiento a todos los usuarios de las redes sociales.

Por otro lado, las políticas de privacidad de las redes sociales no impiden la difusión masiva de mensajes publicados por los usuarios. Por ejemplo, al publicarse en Facebook o Twitter bajo la configuración de “público”, personas incluyendo a las que no pertenecen al perfil privado, tienen permitido ver toda publicación que se realice, incluyendo fotos, videos y demás.

Ahora bien, con las elecciones, se deben garantizar dos principios: la libertad y la igualdad en la participación. Con la igualdad electoral se busca la misma participación para todas las personas, excluyendo cualquier tipo de discriminación o privilegio por razones sociales, ideológicas y económicas. En la propaganda electoral dicho principio se desarrolla cuando todas las partes interesadas tienen igualdad de oportunidades para la transmisión de sus ideas, programas y propuestas, de esta manera se debe cumplir con los lineamientos dados por los principios y estos deben ser garantizados por las instituciones electorales competentes, con el fin de que la publicidad electoral en internet se realice conforme al marco legal. (Resolución 2126, 2020).

Derecho comparado

México

En la legislación mexicana se contempla la propaganda electoral, como aquella serie de escritos, publicaciones, imágenes y expresiones, las cuales durante la campaña electoral se encargan de producir y propagar los partidos políticos, o también los candidatos registrados y sus simpatizantes con el fin de exhibir la correspondiente candidatura a la

ciudadanía. De la definición anteriormente referida se puede decir que para los efectos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual enuncia los informes de los servidores públicos difundidos por medios de comunicación social no serán considerados como propaganda electoral. En este sentido, la legislación mexicana va más allá de la enunciación de la norma, pues acoge el supuesto de que estos informes no pueden ser difundidos en época electoral, ni promover a ningún candidato o afiliación política. Por esto, la difusión de este informe no debe ser más de una vez al año y debe limitarse a los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el documento.

Es necesario mencionar que la legislación mexicana interrelaciona tanto el derecho a la libre expresión y el derecho que poseen los candidatos y sus filiales a promoverse previamente a la elección de interés. En este orden de ideas, el tema de la libertad de expresión es de considerable relevancia para la ejecución de actos públicos, políticos o electorales, por ende, devenir la democracia ligada a la propaganda.

Respecto a la propaganda electoral digital, el Instituto Nacional Electoral hace referencia al internet como el medio idóneo para realizar publicidad con el fin de fomentar la transparencia en todas las acciones requeridas, es decir, se usa como una herramienta para llevar a cabo publicidad requerida por partidos o movimientos políticos.

En los mismos términos, la legislación colombiana define la propaganda electoral como aquella publicidad la cual se realiza para poder obtener el voto de los ciudadanos, para así beneficiar a partidos o movimientos políticos o corporaciones públicas de elección popular, voto en blanco o cualquier mecanismo de participación ciudadana. No obstante, el razonamiento realizado en México de la publicidad electoral se cubre

totalmente desde la Constitución Política, pues, la propaganda que difundan los partidos políticos, candidatos y coaliciones encuentra su límite en la fuente constitucional del artículo 7, cuyo tenor literal se enfoca en la garantía del derecho a la difusión de opiniones.

Cabe destacar que, en Colombia, la función electoral se encuentra en cabeza de diversas instituciones, el tema de partidos políticos, difusión y publicidad de los mismos, es función principal del Consejo Nacional Electoral, el cual en diversas resoluciones se ha encargado de establecer los enfoques y límites cuantitativos de la propaganda en épocas electorales, es decir, el número máximo de cuñas radiales y televisivas, volantes, entre otros implementos a los cuales tiene derecho de uso un determinado candidato (Corona Nakamura, 2009).

Estados Unidos

En principio hay países que ya incluyen las definiciones de Publicidad electoral en el campo de las redes sociales, uno de estos es Estados Unidos, que ha creado instituciones de vigilancia como Online Electioneering Transparency and Accountability Act reflejado en algunos de sus Estados se ha pronunciado frente al tema. Uno de ellos es Arizona el cual menciona que la publicidad política es distinta a los mensajes de las redes sociales que se encargan de distribuir, publicar y exhibir en un medio de comunicación el propósito de influir en la elección. También se encuentra New Hampshire, comentando que se entiende por publicidad política a las comunicaciones, ya sean botones o material impreso que respalde el éxito de cualquier partido político. Por último, se encuentra Washington que respecto a este mismo concepto se refiere a toda pantalla publicitaria, folletos, comunicación digital o

cualquier medio de comunicación en masa que tengan como fin el respaldo de las campañas electorales. (National Conference of State Legislatures [NCSL], 2020).

Desde una yuxtaposición normativa, y manteniendo las diferencias evidentes que se presentan en los órganos legislativos de Estados Unidos y Colombia, se puede decir que el Consejo Nacional Electoral se ha encargado de conceptualizar la publicidad en diversos ámbitos. En este sentido, las resoluciones de esta entidad mantienen cierta semejanza con el sistema electoral de Washington, en el sentido de que cualquier medio de comunicación utilizado para respaldar una determinada campaña política se sitúa como propaganda electoral.

Conclusión

En términos de los periodos electorales en Colombia, se debe regular el rubro de la publicidad electoral en el entorno digital teniendo en consideración las diferentes innovaciones tecnológicas que se producen diariamente. Según lo mencionado anteriormente, se destacan aplicaciones y actualizaciones que permiten realizar de forma eficaz marketing o publicidad; con base a esto, se debe dar prioridad al desarrollo de una regulación normativa y/o jurídica que contemple las nuevas formas de realizar propaganda electoral en los aplicativos referidos.

A través de los últimos años, se ha evidenciado la presencia de cuentas automatizadas, también denominadas ‘bots’ en el entorno de las redes sociales; dicho fenómeno ha conllevado que se generen tendencias según las interacciones masivas creadas por las cuentas mencionadas. Ahora bien, trayendo a colación el tema electoral, se puede decir que un determinado candidato gana notoriedad gracias a las interacciones realizadas por estos mecanismos automatizados, de tal forma que se pueden promocionar propuestas, planes de gobierno, noticias falsas de otros candidatos y planteamientos que le permitan

conseguir votantes. Con relación al presente fenómeno, es necesario considerar que la tendencia generada en ocasión de estos bots se debe reconocer como publicidad electoral, en la medida de que cumple con las premisas establecidas en la norma que regula y define el tema abordado.

Por otro lado, se requiere por parte del Consejo Nacional Electoral y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones la regulación sobre los mensajes y cadenas masivas por redes sociales como WhatsApp o Telegram verificando las cuentas, con el fin de que no se filtren mensajes o noticias falsas. Para poder regularse las redes sociales, se requiere una constante actualización de la norma y las medidas correctivas debido a que se originan nuevas redes sociales y por cualquiera de ellas se puede realizar publicidad electoral. Por este motivo, los medios digitales por los cuales un candidato o un partido político difundan las propuestas de campaña o su propia imagen favorable deben ser registrados en una base de datos regulada y vigilada tanto por la ley, como por la institución encargada del control electoral; de tal forma que la publicidad difundida y el contenido de la misma sea atribuida de forma inequívoca al candidato o partido político que figure en la anteriormente referida base de datos.

De igual manera, teniendo en cuenta las legislaciones mencionadas en el derecho comparado, el tema de las redes sociales es prácticamente reciente, por tal motivo no se encuentra del todo claro y regulado dentro de las diferentes normas, respecto a Estados Unidos, se denota que es el país con más avance por el momento en lo referente a la publicidad electoral digital. Por tal motivo, se requiere que Colombia y demás países se encarguen de regular e implementar las normas e instrumentos necesarios con el fin de que se tenga más claridad sobre el tema de usar la publicidad electoral en el ámbito digital.

Bibliografía

Constitución Política de Colombia [C.P.] (1991). Secretaría de Senado.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corona Nakamura, L. A. (2009). *Propaganda electoral y propaganda política*.

Universidad Nacional Autónoma de México.

<http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/LuisAntonioNakamura.pdf>

Decreto 2241 de 1986. *Por el cual se adopta el Código Electoral*.

(15 de julio de 1986). Diario Oficial 37.571.

https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/35_decreto_2241_de_1986.pdf

Decreto 1924 de 2019. [Ministerio de Interior]. *Por el cual se dictan disposiciones para*

el normal desarrollo de la elección de gobernadores, alcaldes, diputados,

concejales, ediles y miembros de juntas administradoras locales. (23 de Octubre

de 2019). [https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-](https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-1924-de-2019#:~:text=Decreto%201924%20del%2023%20de,pr%C3%B3ximo%20domingo%20de%20octubre)

[1924-de-](https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-1924-de-2019#:~:text=Decreto%201924%20del%2023%20de,pr%C3%B3ximo%20domingo%20de%20octubre)

[2019#:~:text=Decreto%201924%20del%2023%20de,pr%C3%B3ximo%20domingo%20de%20octubre](https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-1924-de-2019#:~:text=Decreto%201924%20del%2023%20de,pr%C3%B3ximo%20domingo%20de%20octubre).

Echeverría Samanes, B. & Martínez Clares, P. (2018). Revolución 4.0, Competencias,

Educación y Orientación. *Revista Digital de Investigación en Docencia*

Universitaria, 12(2), 4-34.

<http://www.scielo.org.pe/pdf/ridu/v12n2/a02v12n2.pdf>

- Escalante, L. S. (2015). *La propaganda política en las campañas electorales en Colombia*. Misión de Observación Electoral.
https://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/2015/La_propaganda_politica_en_colombia.pdf
- Guerrero-Zuñiga, P. J., Sisa-Huiracocha, G. C., Guerrero-Velástegui, C. A. & Ballesteros-López, L. G. (2018). La publicidad digital sobre las percepciones del elector durante la campaña electoral en la provincia de Tungurahua. *Polo del Conocimiento: Revista científico-profesional*, 3(12), 176-190.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7183536>
- Ley 19.884 de 2003. [Congreso Nacional de Chile]. *Sobre transparencia, límite y control del gasto electoral* (05 de Agosto de 2003).
- Ley 130 de 1994. *Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones*. (23 de Marzo de 1994). Diario Oficial No. 41280.
- Ley 1475 de 2011. *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*. (14 de Julio de 2011). Diario Oficial No. 48130.
- National Conference of the States Legislatures [NCSL] (2020, 31 de agosto). *Digital Political Ads*. National Conference of the States Legislatures.
<https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/digital-political-ads.aspx>
- Niño, T. T. (2016). *Principios de la actividad electoral en la era digital: una aproximación al control administrativo colombiano de la la propaganda*

electoral en Internet. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/12848>

Resolución 236 de 2015. [Consejo Nacional Electoral]. *Por el cual se señala el 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.*

https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_236_de_2015_cne_-_consejo_nacional_electoral.aspx#/

Resolución 673 de 2021. [Consejo Nacional Electoral]. *Por lo cual se asigna el número y duración de los Espacios Institucionales de Divulgación Política de los Partidos y Movimientos Políticos, con Personería Jurídica Vigente, en los servicios de Televisión del Estado para el Periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2021 al 31 de agosto de 2021, se ordena sortear su emisión y se reglamenta su utilización.* (24 de Febrero de 2021).

https://www.cne.gov.co/images/2021/sorteos/resolucio_n-espacios-institucionales-tv--final1-1.pdf

Resolución 0675 de 2018. [Alcaldía de Bogotá]. *Por la cual se legaliza el Desarrollo MADRID II, ubicado en la Localidad No. 18 Rafael Uribe Uribe, en el Distrito Capital.* (21 de Mayo de 2018).

<http://www.sdp.gov.co/transparencia/normatividad/actos-administrativos/resolucion-0675-del-21-de-mayo-de-2018>

Resolución 2126 de 2020. [Consejo Nacional Electoral]. Por medio de la cual se abstiene de sancionar y se da por terminada la actuación administrativa en contra del ciudadano Álvaro Trujillo Hernández, por presunta vulneración al artículo 35 de la Ley 1475 de 2011 que subrogó al artículo 24 de la Ley 130 de 1994, en el Municipio de Tarqui, Departamento de Huila y se ordena el archivo del expediente No. 8720-19. (24 de Junio de 2020).

Restrepo-Echavarría, N. J. (2019). *Las estrategias de profesionalización de las campañas presidenciales en Colombia desde 1994-2014*. Pontificia Universidad Javeriana.