

COMISIÓN NACIONAL PARA LA COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS ELECTORALES - ELECCIONES PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 2022

SEXTO INFORME PRESENTADO POR LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

20 de abril de 2022

El 23 de marzo de 2021 la MOE hizo el lanzamiento oficial de la Observación Electoral con ocasión a las elecciones del Congreso y Presidencia de la República que se realizarán en el 2022. A partir de esa fecha, la Organización viene adelantando un seguimiento al proceso electoral, recolectando información sobre el desarrollo del mismo e identificando los posibles obstáculos y preocupaciones que puedan afectar la transparencia, seguridad, libertad y acceso al voto en condiciones de igualdad. En atención a esto presentamos a los miembros e invitados que conforman este escenario el siguiente informe parcial de observación electoral:

A. Acceso a la información.

La cadena de fallas en diferentes sistemas informáticos, así como los errores que se presentaron en distintas etapas, sumados a la información insuficiente por parte de la organización electoral respecto del desarrollo de los comicios a Congreso, generaron una fractura en la confianza tanto de la ciudadanía, como de las organizaciones políticas, en la organización del proceso electoral y su desarrollo. Incluso produjo fuertes cuestionamientos que trascendieron a la legitimidad de sus resultados.

Por ello, resulta fundamental que en el marco de la presente Comisión se establezcan los mínimos indispensables que la organización electoral debe garantizar en materia de acceso a la información. **Pues es solo a partir de la premisa de que la totalidad de la información asociada a un proceso electoral debe ser pública, en formatos accesibles y comprensibles, tanto para las organizaciones políticas, como para la ciudadanía y las misiones locales e internacionales de observación electoral, que es posible recuperar la confianza minada en el pasado proceso de elección, y más estando de frente a las elecciones presidenciales del próximo 29 de mayo.**

Por tal razón, el pasado 28 de marzo la MOE remitió a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Consejo Nacional Electoral- CNE-, con copia a las organizaciones políticas, un documento elaborado por esta organización denominado **“GARANTÍAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES DE PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 2022. Mínimos indispensables que la organización electoral debe garantizar en materia de acceso a la información para la recuperación de la confianza”**. Este documento, contempla unos parámetros de la información esencial que debe garantizar la organización electoral durante cada una de las etapas de los comicios para brindar certeza a todos los intervinientes en el proceso electoral, la cual debe ser completa, oportuna, accesible y comprensible. A continuación, se detallan los elementos necesarios para que se

posibilite el seguimiento y verificación de algunos procesos y/o procedimientos de las elecciones:

1. Proceso de inscripción de cédulas

Para las elecciones al Congreso de la República se generaron diversas afectaciones durante el proceso de inscripción de cédulas, entre estas: (i) que 821.074 personas no pudieron completar la inscripción realizada por medio virtual por lo cual no quedaron inscritas en los nuevos puestos de votación¹, y (ii) que algunos ciudadanos argumentaron no poder votar en su puesto de votación de siempre, aún sin haber realizado el proceso de cambio de puesto. Teniendo en cuenta lo anterior y para que se evite la vulneración del derecho al voto de las y los ciudadanos en el marco de las elecciones presidenciales, la MOE recomienda las siguientes acciones:

1.1. La Registraduría Nacional del Estado Civil debe mejorar sus procesos de notificación para que de manera oportuna y efectiva se les informe a los ciudadanos, tanto por correo electrónico como por mensaje de texto a sus números de celular, el puesto de votación de las personas que realizaron la inscripción de su cédula de manera virtual para las elecciones legislativas (ya sea que la hayan completado o no) con el fin de dar claridad y garantizar su derecho al voto. De igual manera, a las personas que realizaron la modificación del puesto de votación para las elecciones presidenciales se les debe comunicar si esta efectivamente se realizó o no, y cuál es el puesto y mesa de votación en el que podrán ejercer su derecho al sufragio.

1.2. La MOE invita a la Registraduría a realizar campañas masivas de pedagogía para que la ciudadanía consulte su lugar de votación previo al día de la elección.

1.3. Es necesario que la Registraduría comunique las acciones que ha adoptado para evitar que se presenten fallas en el sistema web de INFOVOTANTES, tal como sucedió para las elecciones del Congreso de la República.

1.4. Es necesario que la Registraduría socialice el plan de contingencia frente a posibles fallas del sistema web INFOVOTANTES de manera que se garantice el acceso ciudadano para que las personas puedan consultar su puesto y mesa de votación.

De otro lado, para garantizar el seguimiento y control sobre posibles atipicidades que pudieron presentarse durante el proceso de inscripción de cédulas, es necesario que, tanto para la MOE como para los organismos de control, se comparta la información detallada sobre la inscripción de cédulas desagregada a nivel de puesto de votación (por sexo, rural-urbano, y con identificación de los puestos de origen), en base de datos íntegra que permita su procesamiento. Pues hasta el momento el acceso de consulta dado por la Registraduría solo permite la descarga municipio por municipio, lo cual es desgastante y poco eficiente, y conlleva a que no se tenga el mismo corte de tiempo para todos los municipios.

¹ Respuesta del derecho de petición RDE – DCE – 2327 de fecha 3 de marzo de 2022.

2. Transmisión de resultados electorales tanto en el preconteo como en los escrutinios.

Ante las discrepancias encontradas tanto por la MOE como por las organizaciones políticas en las elecciones del pasado 13 de marzo, es necesario que desde la Registraduría Nacional del Estado Civil se garantice la entrega oportuna de toda la información que se genera durante el preconteo y los escrutinios para las elecciones Presidenciales, a fin de poder garantizar la trazabilidad completa en torno a la consolidación y transmisión de los resultados de los escrutinios en sus distintas etapas. Por lo tanto, la Registraduría debe comunicar oportunamente los lineamientos de acceso a la información que se producen para cada uno de los softwares, la creación de usuarios y contraseñas y establecer un canal adecuado de comunicación en el que se resuelvan las inquietudes sobre el acceso y posibles problemas durante el proceso de descargue. Por esta razón se sugiere lo siguiente:

2.1. Preconteo

Pensando en la integridad del proceso electoral de Presidencia de la República, es claro que este proceso implica una transmisión de datos de preconteo mucho más ágil y sencilla, razón por la cual se espera una disminución en los tiempos del proceso. No obstante, para garantizar la transparencia de este conteo preliminar es necesario que desde la Registraduría se establezcan mecanismos de entrega oportuna, tanto para las organizaciones políticas, como para la observación electoral de:

1. La base de datos de la información del preconteo (MMV de transmisión)
2. Archivos E- 14 (Delegados) para descarga masiva.
3. Archivos E- 14 (Claveros) para descarga masiva.
4. Archivos FRT (Transmisión) para descarga masiva.

Lo anterior permite hacer contrastes en tiempo real sobre las votaciones informadas en este proceso y detectar de manera temprana inconsistencias en alguno de los pasos que comprenden el preconteo.

2.2. Escrutinios

Con el fin de tener completa trazabilidad sobre el proceso de escrutinio en todos los niveles (zonal, auxiliar, municipal y departamental) en el marco de esta Comisión la MOE solicita que desde la Registraduría se divulgue, tanto para la observación electoral, como para las organizaciones políticas, los documentos emitidos por cada una de las comisiones escrutadoras conformadas para este proceso de acuerdo con el nivel. Esto quiere decir que:

- Se habiliten documentos digitalizados, en correcta paginación y con reconocimiento de caracteres los documentos de actas E-24, E-26 y Actas Generales de Escrutinio (AGE).

- Es necesario contar con una base de datos para cada uno de los niveles de escrutinio, en formato de archivo plano y a nivel de mesa de votación de la información contenida en los E- 24, E- 26 y las AGE. Así como, una base de datos que permita identificar la información respecto del departamento, distrito, municipios, zonas, puestos y mesas escrutadas de cada una de las comisiones auxiliares.
- Base de datos con el número de votantes contenido en el E-11, en términos del artículo segundo de la Resolución 1706 de 2019 del CNE.
- Log de auditoría en cada una de las etapas de los escrutinios, en términos de la información capturada al sistema según se incluye en el manual de usuarios.
- Acta de corrección de resumen de las mesas modificadas en base de datos y con extensión de documento de texto, en términos de la información capturada al sistema según se incluye en el manual de usuarios.
- Reporte de mesas recontadas en base de datos, en términos de la información capturada al sistema según se incluye en el manual de usuarios.
- Archivo MMS en formato .CSV con la información ingresada en cada mesa.
- Base de datos con el historial de reclamaciones, incluidos los datos de la causal, el reclamante, el estado de la reclamación y resoluciones. En estricto orden DIVIPOL (zona, puesto y mesa). Lo anterior, en términos de la información capturada al sistema según se incluye en el manual de usuarios.
- Informar oportunamente el listado de las comisiones escrutadoras, su ubicación y el listado de integrantes.

A la fecha no se han entregado el Manual de usuario y los lineamientos para la descarga de información del software de escrutinios a cargo de INDRA. No obstante, es indispensable que se entregue, tanto en base de datos como en imagen, la totalidad de la información que se genere con motivo de los escrutinios nacionales, tanto de Congreso como de Presidencia. Lo anterior, de tal manera que permita una trazabilidad completa, tanto de los datos que se carguen desde el software de DISPROEL, como de las modificaciones que se incorporen al software de INDRA en los distintos momentos, y con las respectivas explicaciones o justificaciones.

B. Diferencia en votos entre el preconteo y el escrutinio

Desde los días posteriores a la elección del 13 de marzo, la MOE ha venido alertando sobre votos de distintas organizaciones políticas en diferentes mesas de votación, que no le fueron transmitidos en el preconteo tanto para Senado como para Cámara de Representantes, pero que sí fueron contabilizados en el escrutinio.

Como se ha expuesto en la discusión pública y se mencionó anteriormente, aún quedan muchas interrogantes sobre las razones de esta discrepancia de votos entre el preconteo y el escrutinio. A estas dudas se le suma la cifra de la diferencia de votos que ha venido mencionando la Registraduría en medios de comunicación, la cual no coincide con los propios datos oficiales de las bases de datos de preconteo y escrutinio proporcionadas por la misma institución. Según la Registraduría la diferencia de votos en Senado entre el escrutinio y el preconteo fue de 1.024.634 y para Cámara de Representantes es de 522.901. La tabla 1

resumen la información presentada en el “Informe auditoría preconteo - escrutinio”, elaborado por la Registraduría.

Tabla 1. Diferencias de votación entre preconteo y escrutinio presentada por la Registraduría nacional del Estado Civil

CORPORACIÓN	TOTAL VOTOS ESCRUTINIO	TOTAL VOTOS PRECONTEO	DIFERENCIA VOTOS
SENADO	18.478.446	17.453.812	1.024.634
CÁMARA	18.462.993	17.940.092	522.901
CITREP	556.788	521.518	35.270

Sin embargo, en estos datos de la Registraduría no se especifica el porcentaje de mesas escrutadas ni el número de boletín del preconteo. Lo anterior adquiere una relevancia particular, pues como se observa en la siguiente tabla, usando la última información de preconteo y el escrutinio a fecha del 18 de abril de 2022, hay una gran diferencia, especialmente en el total de votos de preconteo. El total de votos en el preconteo para Senado (sumando circunscripción nacional e indígena) fue de 18.034.704 y no 17.453.812 como informa la Registraduría, y en Cámara de Representantes (sumando territorial, indígena y afrodescendiente) el total de votos es 18.413.131 y no 17.940.092.

En consecuencia, las diferencias en votos entre preconteo y escrutinio, según las bases de datos proporcionadas por la propia Registraduría a las organizaciones políticas y misiones locales e internacionales de observación electoral, suman 531.494 para Senado y 183.918 para Cámara, lo cual difiere en gran magnitud con los datos mencionados por la Registraduría en su “Informe auditoría”. En Senado del cual se señaló una diferencia de 1.024.634, en realidad estaría sugiriendo una diferencia de 493.140 votos de más de los que se derivan de las bases de datos, y en Cámara del cual se señaló una diferencia de 522.901 implicaría una diferencia de 338.983 votos de más de la diferencia de las bases de datos.

Tabla 2. Diferencia en votos entre preconteo y escrutinio

	Senado			Cámara					
	Total (Nacional + indígena)			Total (territorial + indígena + afro)			CITREP		
	Preconteo	Escrutinio	Diferencia	Preconteo	Escrutinio	Diferencia	Preconteo	Escrutinio	Diferencia
Total votos	18.034.704	18.566.198	531.494	18.413.131	18.597.049	183.918	533.664	563.023	29.359
Votos Válidos	16.620.799	17.213.650	592.851	17.014.511	17.254.164	239.653	458.841	484.330	25.489
Votos a partidos y candidatos	15.439.226	16.068.150	628.924	15.797.968	16.067.773	269.805	430.617	455.130	24.513
Votos en blanco	1.181.573	1.145.500	-36.073	1.216.543	1.186.391	-30.152	28.224	29.200	976
Votos nulos	819.911	784.141	-35.770	955.338	923.322	-32.016	17.375	19.760	2.385
Tarjetones no marcados	593.994	568.407	-25.587	443.282	419.563	-23.719	55.448	58.933	3.485

Fuente: MOE con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil usando los datos del último boletín en preconteo y el escrutinio al 18 de abril de 2022

En los datos mencionados por la Registraduría tampoco se especifica si los votos de Senado se refieren a todos los votos o solo circunscripción nacional y lo mismo para Cámara de Representantes si es la territorial o incluye circunscripción indígena y afrodescendiente. Sin embargo, las diferencias de votos tampoco coinciden si se tiene en cuenta solo la circunscripción nacional en Senado y la Territorial en Cámara de Representantes. La tabla 3 muestra la diferencia entre los datos de preconteo y escrutinio para cada circunscripción en Senado. Se observa que para la nacional, la diferencia de votos fue de 659.539 votos lo cual

aún está lejos de la cifra de 1.024.634 mencionada por la Registraduría. Para la circunscripción indígena es llamativo el patrón de disminución de votos en blanco, nulos y tarjetones no marcados en el escrutinio respecto a lo divulgado en el preconteo, lo cual también requiere de una explicación por parte de la Registraduría. Esta diferencia de votos representa el 34% de los votos en el escrutinio.

Tabla 3. Diferencia en votos entre preconteo y escrutinio en Senado

	Senado					
	Nacional			Indígena		
	Preconteo	Escrutinio	Diferencia	Preconteo	Escrutinio	Diferencia
Total votos	17.530.764	18.190.303	659.539	503.940	375.895	-128.045
Votos Válidos	16.278.884	16.920.168	641.284	341.915	293.482	-48.433
Votos a partidos y candidatos	15.222.214	15.846.687	624.473	217.012	221.463	4.451
Votos en blanco	1.056.670	1.073.481	16.811	124.903	72.019	-52.884
Votos nulos	730.831	740.000	9.169	89.080	44.141	-44.939
Tarjetones no marcados	521.049	530.135	9.086	72.945	38.272	-34.673

Fuente: MOE con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil usando los datos del último boletín en preconteo y el escrutinio al 18 de abril de 2022

En cuanto a la diferencia en votos entre el preconteo y escrutinio para la Cámara de Representantes Territorial, se observa que la diferencia de votos fue de 271.883 para la circunscripción territorial. Se resalta la alta diferencia en votos en blanco, nulos y no marcados en las circunscripciones indígena y afrodescendiente. Para la indígena la diferencia en votos representa el 14,4% de los votos en escrutinio y para la afrodescendientes el 9,5%.

Tabla 4. Diferencia en votos entre preconteo y escrutinio en Cámara de Representantes

	Cámara								
	Territorial			Indígena			Afro		
	Preconteo	Escrutinio	Diferencia	Preconteo	Escrutinio	Diferencia	Preconteo	Escrutinio	Diferencia
Total votos	17.526.050	17.797.933	271.883	271.847	237.502	-34.345	615.234	561.614	-53.620
Votos Válidos	16.325.978	16.583.245	257.267	212.251	200.179	-12.072	476.282	470.740	-5.542
Votos a partidos y candidatos	15.288.166	15.530.111	241.945	151.878	154.733	2.855	357.924	382.929	25.005
Votos en blanco	1.037.812	1.053.134	15.322	60.373	45.446	-14.927	118.358	87.811	-30.547
Votos nulos	841.639	855.196	13.557	32.539	17.806	-14.733	81.160	50.320	-30.840
Tarjetones no marcados	358.433	359.492	1.059	27.057	19.517	-7.540	57.792	40.554	-17.238

Fuente: MOE con datos de Registraduría Nacional del Estado Civil usando los datos del último boletín en preconteo y el escrutinio al 18 de abril de 2022

Al sumar en valor absoluto todas las diferencias de votos para cada una de las circunscripciones tanto en Senado como en Cámara de Representantes tenemos que por omisiones o por sumas de más en el preconteo hay un desfase de 1.176.791 votos entre los datos de preconteo y escrutinio.

La Registraduría indica que las diferencias en la transmisión de datos derivaron principalmente del inadecuado diligenciamiento de formularios por parte de los jurados de votación, que dificultó la visualización de los datos a transmitir, y de los problemas de diseño del E-14.

Sin embargo, más allá de la ausencia de alguna explicación respecto a las medidas adoptadas por la propia Registraduría para hacer frente a estos fenómenos, que eran públicos y conocidos previo al día de la jornada electoral, estas problemáticas se refieren exclusivamente a la transmisión de los E-14 de Senado, pero no explican las diferencias que también se presentaron en el caso de la transmisión de resultados de Cámara. De ahí que se requiera un análisis más claro y preciso por parte de la Registraduría, para dar cuenta de los errores que se presentaron el 13 de marzo pasado, a fin de identificar las medidas que se deben adoptar de cara a las elecciones presidenciales del 29 de mayo próximo, para garantizar que los mismos no se vuelvan a presentar, y que la información que se proporcione tanto a la ciudadanía como a las organizaciones políticas la noche de la elección no solo sea oportuna, sino también veraz y precisa.

C. Contratación estatal y seguimiento a los recursos en el marco de la Ley de Garantías Electorales.

A través del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 se modificó el artículo 38 de la Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías Electorales), en este sentido se habilitó la celebración de convenios interadministrativos durante los cuatro meses previos a las elecciones, lo cual anteriormente estaba prohibido. Por tal razón, y con el propósito de evitar que los bienes y recursos del Estado sean utilizados con fines proselitistas, pero además para que la ciudadanía tenga claridad y confianza en relación a la ejecución de los recursos públicos, la MOE recomienda a las autoridades de control las siguientes acciones:

1. Con relación a la Contraloría General de la República:

- 1.1. Que comunique las acciones que ha desarrollado en el marco del control especial sobre todos los convenios interadministrativos celebrados con ocasión a lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021. Lo anterior, de acuerdo a la competencia que la misma Ley 2159 de 2021 le delegó.
- 1.2. Que comunique los principales hallazgos fiscales que ha encontrado en referencia con el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.
- 1.3. Que haga público los informes que haya desarrollado la Contraloría General de la República referente al control especial sobre los convenios interadministrativos y todos los procesos contractuales que se hayan derivado de estos.
- 1.4. Que informe sobre el cumplimiento de las entidades estatales en relación a lo dispuesto en la Circular No. 005 de 2021 de la Contraloría General de la República que estableció unas medidas para hacerle seguimiento y control al desarrollo y ejecución de los convenios administrativos.

2. Con relación a la Procuraduría General de la Nación:

2.1. Que comunique las acciones de seguimiento y control que ha desarrollado la Procuraduría General de la Nación a todos los convenios interadministrativos que se han suscrito de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021.

2.2. Que comunique los principales resultados de las visitas preventivas sobre control de las restricciones establecidas en la ley estatutaria de garantías electorales, expuestos en el Instructivo No 2 de 2022 de la Procuraduría General de la Nación.

2.3. Que comunique si han iniciado investigaciones disciplinarias derivadas del posible incumplimiento de la Ley de Garantías.

D. Gestión de los Tribunales de Garantías Electorales del CNE

1. Publicidad ilegal

Los Tribunales de Garantías Electorales son las instancias territoriales del Consejo Nacional Electoral y en ellos está delegado el control principalmente de la financiación y la publicidad electoral. Sin embargo, con la adopción de los protocolos que buscan garantizar la protección de los derechos políticos de las personas trans y para la prevención de la violencia contra las mujeres en política, surge también la competencia para estos de atender las denuncias o situaciones que evidencien en el proceso electoral.

No obstante, la importante labor desarrollada por esta instancia, hasta el momento ninguno de los distintos miembros e invitados de la Comisión Nacional de Seguimiento tiene informes sobre la gestión realizada por los Tribunales para las elecciones del Congreso de la República. Situación que preocupa, en la medida que ni siquiera se cuenta con información recabada por cada Tribunal en lo que se refiere al desarrollo de las campañas de unas elecciones que se realizaron ya hace más de un mes, mucho menos se cuenta con información de lo que viene ocurriendo en las campañas presidenciales por parte de estos entes.

Debe tenerse en cuenta que la importancia de los Tribunales radica también en que se pueda tener información pertinente y en tiempo real de lo que viene ocurriendo en las campañas en los territorios, pues son los ojos de la organización electoral en todos los departamentos.

A la fecha son múltiples los reportes y denuncias sobre publicidad excesiva, tanto en PILAS CON EL VOTO, como en medios de comunicación, **razón por la cual es esencial que el Consejo Nacional Electoral presente ante esta Comisión un informe de la gestión realizada por los Tribunales de Garantías Electorales detallando los hallazgos que se han hecho en cada uno de los departamentos.**

El informe debe contener al menos:

- **Balance de publicidad (Vallas, cuñas radiales y avisos en prensa escrita) de cada una de las campañas.**
- **El número de denuncias presentadas, desagregadas por territorios.**
- **Acciones adelantadas por el organismo electoral.**
- **Contraste de la publicidad realizada por la campaña con lo reportado en los libros contables.**

2. Protocolo de protocolo para promover una mayor participación política de las mujeres

Por otro lado, de acuerdo con los distintos mandatos incorporados en la Resolución 8947 de 2021 del CNE, la MOE tiene las siguientes preguntas sobre las actividades que deberían estarse llevando a cabo para dar cumplimiento a la resolución en estas elecciones. Algunas de estas inquietudes se habían transmitido previamente en otros espacios, incluyendo anteriores comisiones de seguimiento. Consideramos que resolver estas inquietudes es indispensable para garantizar unas elecciones incluyentes y libres de violencia política basada en género:

- ¿Se han recibido denuncias de casos de Violencia Contra las Mujeres en Política en los Tribunales de Garantías?, ¿cómo se están recopilando estas denuncias?, ¿a qué autoridades se les ha transmitido? y ¿en qué territorios se han presentado?

Por otra parte, es importante considerar que dentro de las obligaciones de los Tribunales de Garantías dentro de la Resolución 8947 de 2021 se encuentran disposiciones sobre la publicidad electoral y la violencia de género, discriminación y discursos de odio. Por esta razón la MOE presenta una serie de preguntas sobre las acciones realizadas por los tribunales de seguimiento frente a este mandato:

- ¿Han realizado los Tribunales de Garantías seguimiento a las campañas políticas, a fin de evitar conductas que inciten a la violencia de género, la discriminación o los discursos de odio? (Numeral 3).
- En caso de haber realizado este seguimiento o de haber recibido algún reporte de estos casos, ¿Han dado aviso al CNE sobre la existencia de propaganda electoral y publicidad política discriminatoria contra mujeres y candidatas? (Numeral 5).

3. Financiación de campañas

Adicionalmente, la MOE nota con preocupación el escaso reporte en el aplicativo de Cuentas Claras de las candidaturas sobre el origen, monto y destinación de los recursos con los que financian sus campañas electorales. **A seis semanas de la elección a la Presidencia, cuatro de los candidatos no han aportado ningún tipo de información sobre su financiación; asimismo, quienes han reportado sus cuentas lo han hecho de manera incompleta, no se evidencia el total de los ingresos o no hay referencias sobre los gastos empleados.**

Tabla 5. Consolidado de reportes de ingresos y gastos de los candidatos a la presidencia al 18 de abril de 2022

	Organización Política	Candidato	Total ingresos reportados	Total gastos reportados
1	Coalición Centro Esperanza	Sergio Fajardo Valderrama	\$ 760.000.000	\$ 409.725.709
2	Liga de Gobernantes Anticorrupción	Rodolfo Hernández Suárez	\$ 120.652.000	\$ 26.080.120
3	Coalición Equipo por Colombia	Federico Gutiérrez	\$ 55.500.000	Sin información en Cuentas Claras
4	Partido Movimiento de Salvación Nacional	Enrique Gómez Martínez	\$ 5.000.000	Sin información en Cuentas Claras
5	Coalición Pacto Histórico	Gustavo Petro Urrego	Sin información en Cuentas Claras	Sin información en Cuentas Claras
6	Partido Verde Oxígeno	Íngrid Betancourt Pulecio	Sin información en Cuentas Claras	Sin información en Cuentas Claras
7	Partido Colombia Justa Libres	John Milton Rodríguez González	Sin información en Cuentas Claras	Sin información en Cuentas Claras
8	Colombia Piensa en Grande	Luis Emilio Pérez Gutiérrez	Sin información en Cuentas Claras	Sin información en Cuentas Claras
TOTAL			\$ 941.152.000	\$ 435.805.829

Fuente: Cuentas Claras. Elaboración: MOE

Si bien la obligación de rendición de cuentas respecto de los ingresos y gastos de las campañas es una responsabilidad de los candidatos a la presidencia, es importante tener en cuenta las atribuciones de las autoridades para dar seguimiento al cumplimiento de tales obligaciones. Por ello, teniendo en cuenta el bajo nivel de reporte de rendición de cuentas de las candidaturas a la presidencia y por el riesgo que esto puede significar para la transparencia de las elecciones, la MOE le recomienda al Consejo Nacional Electoral realizar las siguientes solicitudes:

3.1. Exigir a todas las campañas electorales el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 8586 de 2021. De acuerdo con el artículo 3 de la mencionada norma, se deben registrar los asientos contables a más tardar durante la semana siguiente al día en el cual se hubieren efectuado las operaciones.

3.2. Realizar las labores de inspección y vigilancia a partir de un control en terreno con el propósito de determinar si se está cumpliendo con la regulación y los topes sobre publicidad electoral.

3.3. Ordenar a los Tribunales Seccionales de Garantías Electorales, realizar la auditoría de los libros contables de las respectivas campañas.

3.4. Iniciar investigaciones de oficio para determinar la posible violación a las normas sobre financiación de las campañas y la publicidad, a partir del contraste entre

la inspección en terreno de la publicidad electoral, la auditoría a los libros contables y lo reportado en el aplicativo CUENTAS CLARAS.

3.5. Socializar las acciones desarrolladas por los Tribunales Seccionales de Garantías Electorales sobre el monitoreo a la financiación de las campañas electorales y la publicidad. Estos informes pueden ser socializados en la Subcomisión Nacional de Financiación de Campañas Electorales coordinada por el Ministerio del Interior. Adicional a lo anterior y como cumplimiento al principio de transparencia y acceso a la información, estos reportes deben ser publicados en la página web del Consejo Nacional Electoral.

3.6. Socializar las acciones e investigaciones iniciadas con relación a la posible violación a las normas sobre financiación de las campañas y la publicidad. Estos informes pueden ser socializados en la Subcomisión Nacional de Financiación de Campañas Electorales coordinada por el Ministerio del Interior.

3.7. Coordinar con las autoridades locales el retiro y/o desmonte de la publicidad electoral que incumpla con la normatividad dispuesta para este asunto. Para lo anterior, se podrán apoyar con la información y acciones que este desarrollando la Procuraduría General de la Nación a través de la Comisión Nacional de Control Electoral.

Para la MOE es importante que la Comisión Nacional de Control Electoral que es coordinada por la **Procuraduría General de la Nación socialice las acciones y medidas que han adoptado** para hacerle seguimiento y control a la financiación de las campañas electorales

E. Irregularidades electorales y afectaciones por violencia en el proceso electoral

1. Irregularidades Electorales

Entre el 29 de mayo de 2021 y el 20 de abril de 2022, la MOE ha recibido a través de nuestra plataforma de reporte de irregularidades electorales www.pilasconelvoto.com, 97 reportes ciudadanos en el proceso electoral a la Presidencia de la República. Estos reportes hacen referencia principalmente a:

i) Irregularidades en el voto libre (21 casos), entre las que destacan los casos de constreñimiento al sufragante, con 15 reportes, y que se refieren a presiones a votantes para que apoyen a determinada candidatura, particularmente por parte de funcionarios públicos;

ii) Irregularidades en la función pública (21 casos), donde la situación más frecuente es la participación de funcionarios de diferente nivel, revestidos de autoridad civil o administrativa, expresan apoyo en redes sociales o en actos públicos a candidaturas políticas, incluyendo al Presidente de la República y varios funcionarios de alto perfil; y

iii) Irregularidades en la Publicidad y Medios de Comunicación (18 casos), corresponde a diferentes violaciones al régimen de publicidad electoral del CNE, particularmente, violaciones de habeas data y excesos de vallas publicitarias.

En relación con lo anterior, la MOE observa con gran preocupación que en el proceso electoral se estén presentando situaciones que particularmente pueden afectar el normal desarrollo de las elecciones presidenciales. La violación a los límites de publicidad electoral fijados por el CNE no solo es un problema en sí mismo sino que genera dudas sobre el respeto y observancia de los topes de gastos de las diferentes campañas debido a la falta de reporte de información sobre los respectivos ingresos y gastos en el aplicativo Cuentas Claras.

Asimismo, la intervención en política de servidores públicos puede afectar, entre otros, el principio de imparcialidad de la función pública, la prevalencia del interés general sobre el particular, así como la libertad política de las personas votantes. **Por lo anterior, la MOE reitera el llamado a los funcionarios públicos con cualquier tipo de autoridad política, civil o administrativa, especialmente a aquellos que ocupan altos cargos, incluyendo el Presidente de la República, a observar las prohibiciones establecidas en la Constitución Política y en el Código General Disciplinario. En particular a que se abstengan de manifestar públicamente cualquier tipo de preferencia política o intervenir en las controversias que surgen en el debate electoral.**

Asimismo, se solicita a la PGN adelantar las acciones preventivas que sean necesarias en las entidades sobre las que se tenga conocimiento de denuncias o actuaciones que favorezcan una determinada campaña, para que de esa manera se pueda avanzar prontamente en el conocimiento e investigación de los hechos reportados por la ciudadanía y los medios de comunicación.

2. Violencia en el marco del proceso electoral

En materia de violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales, en las elecciones legislativas de 2022 se presentaron mayores hechos de agresión que en las elecciones del 2018 (con un incremento del 109%) e inclusive que en las elecciones locales de 2019 (con un aumento del 7%).

Este panorama de violencia se está haciendo extensivo a las elecciones presidenciales, pues tan solo entre el 13 de marzo de 2022 y el 19 de abril del 2022, la Misión de Observación Electoral – MOE, registró 58 hechos de violencia contra líderes y lideresas: 44 amenazas, 11 asesinatos, 2 atentados y 1 secuestro.

Como es evidente, las amenazas se han posicionado como la agresión más recurrente, en un contexto marcado por la aparición de múltiples panfletos intimidantes firmados por las Águilas Negras. En específico, en los 33 días transcurridos desde las votaciones al Congreso de la República, se han identificado 4 amenazas colectivas bajo la autoría de dicha organización criminal, dirigidas a 33 líderes del país (ver tabla 6). Siendo especialmente preocupante la afectación a los liderazgos políticos pues representan el 69.7% de las víctimas. Destacando que dentro de los afectados se encuentran 7 congresistas electos por

el Pacto Histórico, la candidata a la vicepresidencia Francia Márquez (que además de haber sido amenazada en 2 de los 4 panfletos, había sido declarada objetivo militar por el mismo GAI el 7 de marzo de 2022), un jefe de debate de Gustavo Petro en el Valle del Cauca y el mismo candidato a la Presidencia.

Tabla 6. Eventos de amenaza colectiva bajo la autoría de las Águilas Negras.

Fecha	Departamento	# de víctimas	Tipo de liderazgo afectado	Razón de la amenaza
17/03/2022	Cauca	4	Social (3) y político (1)	"Falsos líderes sociales"
19/03/2022	Valle del Cauca	5	Político (3) y social (2)	Apoyo al Pacto Histórico
24/03/2022	Bogotá D.C.	8	Político (4) y social (4)	"Falsos líderes sociales" y apoyo al Pacto Histórico
5/04/2022	Bogotá D.C.	16	Político (15) y social (1)	Política de izquierda

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE.

Los líderes políticos restantes corresponden a funcionarios, excandidatos y ex funcionarios de los partidos MAIS, Colombia Humana, Polo Democrático Alternativo, Partido Comunes, Fuerza Ciudadana y Partido Alianza Verde; partidos que, en su mayoría, hacen parte de la coalición o han manifestado su apoyo a la misma.

Esto último, adquiere sentido considerando que las razones enunciadas en los panfletos amenazantes se concentran en el apoyo de los amenazados al Pacto Histórico y la política de izquierda que impulsan los integrantes de dicha coalición. Situación que, si bien no sorprende en el sentido de que las Águilas Negras tradicionalmente han ejercido violencia en contra de lo que ellos denominan como la izquierda; sí genera preocupación pues, desde que la MOE empezó el monitoreo de las amenazas colectivas en enero del 2020, nunca se había registrado una cantidad tan elevada de dichos eventos en tan solo 33 días.

De esta manera, partiendo del hecho de que desde el Gobierno Nacional se ha expresado que no existe registro de estructuras armadas identificadas como Águilas Negras, se hace un llamado a investigar y determinar qué actores (políticos, económicos, ilegales) pueden estar realizando amenazas a nombre de este título.

3. Discursos discriminatorios a través de redes sociales en las campañas electorales

El inicio de la contienda electoral a la Presidencia de la República se ha caracterizado en las redes sociales por publicaciones en las que la violencia simbólica es el común denominador. Sobre todas estas expresiones violentas, la MOE manifiesta su rechazo a cualquier declaración racista, sexista o clasista que ponga en entredicho la dignidad y los derechos fundamentales de cualquier persona, independiente de la orilla ideológica en la que ésta se ubique. Así mismo, la MOE recuerda que los discursos de odio son legitimadores de la violencia física.

Ese tipo de mensajes desplazan las ideas y propuestas de las candidaturas que deberían ser el eje fundamental que movilice los debates. Más aun teniendo en cuenta que estas elecciones demuestran avances en materia de representación política de grupos

históricamente excluidos, ya que por primera vez se tienen múltiples candidaturas de afrocolombianos a la vicepresidencia. Estas elecciones presidenciales son una oportunidad para acoger en la política la diversidad del pueblo colombiano.

La MOE recuerda que el Código Penal sanciona los actos discriminatorios y el hostigamiento por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad y demás razones de discriminación.

F. IMPLEMENTACIÓN DE PROTOCOLOS CON ENFOQUES DIFERENCIALES

A través de la observación electoral con enfoque de género hacia mujeres y personas con experiencia de vida trans, la MOE pudo identificar en las elecciones legislativas algunas fallas en los procedimientos, que deben ser corregidas para la correcta implementación de los protocolos de mujeres (Resolución 8947 de 2021) y de voto trans (Resolución 3480 de 2020), en miras a las elecciones presidenciales. A continuación, se expondrá el diagnóstico y las propuestas que propone la MOE a la Organización Electoral para fortalecer la implementación de estos protocolos:

1. Protocolo voto de las personas trans (Resolución No. 3480 de 2020)

Sobre la Pedagogía del contenido del protocolo

Las personas que realizaron observación del protocolo de voto trans encontraron escenarios de incumplimiento de las medidas establecidas en la resolución. Con respecto a las medidas de pedagogía se debe mejorar, garantizando que:

- 1.1. Todos los puestos de votos tengan piezas informativas visibles y disponibles para que la ciudadanía pueda conocer el protocolo, ya que en los 481 municipios en los que tuvo presencia la MOE, el 66% de los puestos de votación no tenían piezas informativas o pedagógicas sobre el protocolo de voto trans. En ese orden de ideas, a la MOE también le preocupa que la información solo sea accesible a través de un código QR, ya que eso requiere el uso del celular y acceso a internet en el puesto de votación, además de la disponibilidad de las páginas web. Desde la MOE hemos diseñado un ABC del Protocolo, que les podemos compartir y el cual se puede adaptar fácilmente para piezas informativas. También se podría tomar como ejemplo las piezas realizadas en Perú por la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE:



1.2. Respecto a la capacitación de jurados de votación y delegados de la Registraduría, la MOE propone acompañar el contenido disponible en el SICE con un espacio dentro de las capacitaciones que incluya una explicación del contenido del protocolo, la cual sea estandarizada y permita sensibilizar a jurados y delegados en su trato a las personas con experiencia de vida trans².

Ese estándar debería ser desarrollado de la mano de organizaciones de incidencia y derechos humanos para personas trans, ya que encargar a personas sin experiencia de vida trans ni preparación en estudios de género propicia situaciones como la reportada por medios virtuales³ sobre estereotipos transfóbicos reiterados en las capacitaciones.

1.3. Se reitera al Consejo Nacional Electoral que, según el artículo 2, numeral 10 del protocolo de voto trans, tiene la obligación pendiente de crear un procedimiento de recepción de quejas, sistematización, seguimiento e informe de propuestas para promover el derecho al voto en condiciones de igualdad, específicamente con respecto a la promoción del derecho al voto de personas con experiencia de vida trans.

1.4. La MOE también hace un llamado a las autoridades integrantes de las mesas de justicia (Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, entre otros) para que incrementen el número de personas

² En relación con las personas juradas de votación, el 66% (262) de las personas juradas consultadas por las personas observadoras manifestaron conocer la existencia del Protocolo, mientras el 34% (137) manifestaron no haber recibido ninguna información. Respecto a las personas delegadas de la Registraduría, el 60% (76) de las consultadas manifestaron que si habían recibido capacitación sobre el Protocolo. Por su parte, el 40% (52) indicó no tener conocimiento sobre esta reglamentación.

³ La Revista Volcánicas reportó irregularidades el 16 de marzo en su publicación “Memorias de una jurada de votación” por la periodista Lina María Hernández, indicando que la persona que dio la capacitación se refería a personas trans como “señores maquillados y con peluca”.

delegadas capacitadas con el contenido del Protocolo de Voto Trans⁴. Asimismo, es importante que estas autoridades adapten sus procedimientos de denuncia para la recepción de quejas por posibles actos de discriminación contra personas trans, como se indica en la Resolución del Protocolo de Voto Trans.

Sobre la Identificación Biométrica

La MOE encontró varios casos en los que las personas trans que realizaron el cambio de sus componentes de nombre y sexo en su documento de identidad llegaban al puesto de votación y encontraban la información desactualizada. Al pasar por el proceso de biometría encontraron que sus antiguos nombres e identidades de género aparecían en lugar de sus nuevos datos, por lo que enfrentaron demoras, negativas para votar y otros obstáculos para poder ejercer su derecho al voto. Estos episodios le ocurrieron incluso a personas trans que cambiaron sus documentos de identidad hace más de cuatro años. Por esta razón, la MOE hace un llamado urgente a la Registraduría para que actualice la información biométrica que usan sus máquinas el día de la elección, de manera que las personas trans que han cambiado sus documentos no tengan que encontrarse con sus nombres “muertos” o se les soliciten sus documentos antiguos para poder ejercer su derecho al voto.

2. Protocolo participación política de las mujeres (Resolución No. 8947 de 2021)

La MOE reitera su reconocimiento al trabajo realizado por el CNE en la promoción de la participación política de las mujeres y la prevención de la violencia contra las mujeres en política. Asimismo, la MOE busca apoyar los esfuerzos del CNE en la elaboración de normatividad procedimental para poder fortalecer la implementación del Protocolo. A continuación, se mencionarán los elementos priorizados por la MOE:

2.1. Fortalecer la pedagogía del CNE en la identificación de los distintos tipos de violencia contra las mujeres en política y el conocimiento de los canales de denuncia, con el objetivo de que potenciales víctimas de violencia contra las mujeres en política puedan reconocer si son víctimas y cuáles son las acciones que deben seguir si quieren denunciar los hechos. Esta acción es crítica para los casos de violencia psicológica, simbólica y económica.

2.2. Asimismo, se deben crear procedimientos para el seguimiento y sanción de publicidad de campaña que contengan mensajes de odio basados en identidad de género, pertenencia étnica, orientación sexual, entre otras características identitarias. Teniendo en cuenta el mandato del protocolo, se debe considerar tanto la publicidad en medios de comunicación como en redes sociales y los mensajes de las candidaturas incluyendo también a sus voceros de campaña y seguidores. Este seguimiento a los mensajes de odio y de discriminación es necesaria para dejar clara

⁴ En relación con las autoridades integrantes de las mesas de justicia, como son delegados y delegadas de: la Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, entre otros, el 63% indicó no tener conocimiento del Protocolo ni sobre el procedimiento para la recepción de quejas por su incumplimiento.

la tolerancia cero a la violencia contra grupos históricamente excluidos y victimizados en los procesos electorales.

2.3. Los procedimientos para que las Comisiones de Seguimiento Electoral del orden nacional, departamental, distrital y municipal tramiten ante las autoridades competentes con prioridad los casos de violencia política en razón de género, facilitando el otorgamiento de medidas preventivas y de protección para las mujeres y sus familias.

2.4. Siguiendo con lo expuesto en el punto de Tribunales de Garantías de este documento, la MOE insta a que se reglamenten las acciones de estos tribunales de manera integrada a los procedimientos del CNE para que se articulen las acciones para la prevención, denuncia y trámite de los casos de violencia contra las mujeres en política y discursos de odio.